



*Dipartimento di Scienze Politiche      Corso di laurea in Governo e Politiche*  
*Cattedra di Open Government*

**VERSO UNA *GOVERNANCE* INCLUSIVA E PARTECIPATIVA.**  
**IL CASO DELLA TOSCANA E DEL DIBATTITO PUBBLICO DEL PORTO DI**  
**LIVORNO.**

RELATRICE

Ch.ma Prof.ssa Emiliana De Blasio

CORRELATORE

Ch.mo Prof. Michele Sorice

CANDIDATA

Federica Fusco

Matr.633372

Anno Accademico 2018/2019

# Indice

<i>Introduzione</i> .....	4
<i>Capitolo I</i> .....	8
<i>Un quadro di insieme: partecipazione e inclusione definizioni e policy</i> .....	8
1.1 La cittadinanza: un concetto polisemico.....	8
1.2 La crisi della rappresentanza e la marginalità sociale.....	12
1.3 La partecipazione: una definizione.....	15
1.3.1 I bilanci partecipativi.....	17
1.4 L'inclusione sociale all'interno dell'Unione Europea: le origini .....	20
1.5 L'inclusione sociale nell'Unione Europea: il percorso degli ultimi anni .....	24
1.6 La misura dell'inclusione all'interno dell'Unione Europea.....	27
1.7 L'inclusione digitale una componente dell'inclusione sociale: una definizione .....	28
1.8 L'Open Government .....	29
1.8.1 Gli organismi istituzionali dell'Open Government.....	31
1.9 L'Open Government: il contesto Europeo .....	32
<i>Capitolo II</i> .....	35
<i>Inclusione e partecipazione in Italia</i> .....	35
2.1 L'inclusione sociale in Italia .....	35
2.2 L'inclusione digitale in Italia.....	41
2.3 L'Open Government e l'Agenda Digitale Italiana .....	42
2.4 La partecipazione in Italia.....	46
2.4.1 Il voto .....	46
2.4.2 L'istituzionalizzazione della partecipazione attraverso le leggi .....	48
2.4.3 Il dibattito pubblico in Italia: una breve disamina .....	51
2.4.4 Il ruolo dei Comuni .....	52
2.4.5 I bilanci partecipativi in Italia .....	52
<i>Capitolo III</i> .....	54
<i>La Regione Toscana fra inclusione e partecipazione</i> .....	54
3.1 Perché la Toscana? .....	54
3.2 Il cooperativismo sociale in Toscana .....	54
3.3 Inclusione sociale in Toscana.....	56
3.4 La diffusione del digitale in Toscana: un profilo dell'utente .....	57
3.5 L'Agenda Digitale Toscana .....	59
3.6 Una pubblica amministrazione digitale e aperta .....	62
3.6.1 Un caso di amministrazione senza carta: F.I.D.O un progetto del Comune di Campi Bisenzio premiato al Forum P.A .....	66
3.7 La partecipazione in Toscana.....	69

3.7.1 <i>Il voto in Toscana: la “subcultura rossa”</i> .....	69
3.8 <i>L’istituzionalizzazione della partecipazione in Toscana: la normativa</i> .....	71
3.8.1 <i>Un esempio di gestione dei beni comuni: il caso di Campi Bisenzio</i> .....	78
3.8.2 <i>I bilanci partecipativi in Toscana con la legge sulla partecipazione</i> .....	79
<b>Capitolo IV</b> .....	<b>81</b>
<b><i>Il caso del Dibattito Pubblico del Porto di Livorno</i></b> .....	<b>81</b>
4.1 <i>Livorno un breve quadro</i> .....	81
4.2 <i>Il porto di Livorno: la Piattaforma Europa e la Stazione Marittima</i> .....	82
4.3 <i>Il contesto e lo svolgimento del Dibattito</i> .....	84
4.4 <i>Il Dibattito Pubblico del Porto di Livorno: il ruolo dell’Autorità Portuale</i> .....	85
4.5 <i>L’organizzazione e le fasi del Dibattito Pubblico</i> .....	87
4.6 <i>I temi emersi in relazione alla Piattaforma Europa</i> .....	91
4.7 <i>I temi emersi in relazione alla Stazione Marittima</i> .....	93
4.8 <i>Il parere conclusivo della Responsabile del Dibattito</i> .....	95
4.9 <i>Le proposte a margine del dibattito su Piattaforma Europa e la Stazione Marittima</i> .....	96
4.10 <i>Il bilancio dell’Autorità Portuale: le suggestioni sulla governance</i> .....	97
<b>Capitolo V</b> .....	<b>99</b>
<b><i>Interviste</i></b> .....	<b>99</b>
5.1 <i>Intervista ad Antonio Floridia: una visione di insieme sui processi partecipativi e sul caso di Livorno</i> .....	99
5.2 <i>Intervista a Claudio Vanni: il punto di vista dell’Autorità Portuale</i> .....	101
<b><i>Conclusioni</i></b> .....	<b>106</b>
<b><i>Bibliografia</i></b> .....	<b>109</b>
<b><i>Sitografia</i></b> .....	<b>113</b>
<b><i>Abstract</i></b> .....	<b>114</b>

## Introduzione

Negli ultimi anni si sta assistendo a un fenomeno per certi versi paradossale che porta da un lato a una crisi delle cosiddette forme di partecipazione non convenzionale, dall'altro a un aumento della richiesta di spazi da parte delle cittadine e dei cittadini di discussione e partecipazione. Questo fenomeno prende il nome di crisi della rappresentanza ed è stata accelerata dalla crisi economica globale del 2008. In quest'occasione infatti gli Stati, soprattutto quelli che avevano adottato un sistema amministrativo fondato sul "*New Public Management*", non sono stati in grado di rispondere a una crisi i cui effetti per i cittadini sono stati notevoli. Questa ha infatti portato all'aumento di fenomeni di esclusione sociale che portato numerosi cittadini e cittadine a essere incapaci di godere appieno della propria "cittadinanza" quest'ultima da intendersi secondo una definizione ampia che ne rivede i confini semantici. Negli ultimi anni a livello accademico e non, proprio questo concetto è stato oggetto di analisi e ha superato la mera definizione giuridica. Come del resto ribadisce Ceccarini "*democrazia e tutela del benessere presentano una forte corrispondenza*" e il godimento dei diritti sociali diviene parte integrante di quest'ultima (Ceccarini, pp. 13, 2015). Per questo motivo all'interno di questo lavoro si è deciso di offrire un quadro del livello di inclusione a livello europeo e italiano, e soprattutto si è cercato, *in primis*, di definire l'inclusione sociale. Per fare ciò si è guardato concretamente all'Unione Europea in quanto promotrice di politiche e azioni volte ad agire in questo senso, basti pensare alle politiche di coesione. L'inclusione non è solamente protezione, ma vede la partecipazione attiva dei soggetti esclusi dalla società, una categoria quest'ultima sempre più ampia con il modificarsi dei costumi. Allo stesso tempo si è osservato come anche il tema del digitale sia diventato una componente fondamentale di quest'ultima, l'inclusione digitale è entrata ufficialmente a far parte del Pilastro Europeo dei diritti Sociali mostrandoci come in un mondo sempre più *digital* l'accesso e l'uso degli strumenti digitali siano diventati fondamentali, anche alla luce di tutti quei nuovi modi di amministrare che spostano la fruizione e l'accesso a molti servizi *online*. E se è pur vero che questi strumenti permettono e incentivano delle nuove forme di amministrazione più orizzontale, e meno gerarchica, è altresì vero che possono ampliare e stressare delle forme di esclusione già presenti all'interno della società. Il guardare alle definizioni e al quadro ci ha permesso di osservare quelle che sono le categorie maggiormente a rischio, quantomeno in via teorica, che dovrebbero beneficiare e in qualche modo divenire i *target* o i partecipanti di azioni di forme di democrazia partecipativa, e che allo stesso tempo rischiano, in virtù della loro condizione, di essere maggiormente esclusi. Quando parliamo di democrazia partecipativa parliamo di uno strumento che

permette un avanzamento della partecipazione civile e sociale, grazie all'utilizzo di specifici strumenti dell'innovazione democratica. Questa può potenzialmente divenire un modo per superare la crisi della rappresentanza e viene definita da Graham Smith nel 2009, come il mezzo per *“incrementare e approfondire la partecipazione dei cittadini nel processo di decision making politico”* (Smith, 2009). Ciò che si configura come attore del cambiamento e dell'innovazione sono proprio le istituzioni, perché nel modello di Smith qui utilizzato, divengono le protagoniste e permettono un avanzamento della partecipazione civile. Il modello di democrazia partecipativa che si va così a configurare, dovrebbe avvicinarsi, quantomeno in via teorica maggiormente, dovrebbe incentivare e favorire una redistribuzione del potere in termini di risorse economiche di conoscenza e di possibilità come è avvenuto nel caso del bilancio partecipativo di Porto Alegre dove si è avuta una partecipazione di cittadini proveniente da diverse fasce economiche che hanno poi di molto, grazie all'iniziativa, migliorato la loro condizione. Di questa circostanza si è brevemente detto all'interno di questa tesi proprio per mostrare come le innovazioni democratiche possono diventare un mezzo che porta a una *governance* che coniuga l'*empowerment* dei cittadini e il miglioramento della condizione sociale. A fianco a queste forme di innovazione democratica si è voluto guardare anche alle forme più inclusive di *open government*. Quando parliamo di *open government* ci riferiamo a quell'architettura istituzionale che vede una graduale apertura delle amministrazioni verso i cittadini, anche, come si è visto nel corso di questo lavoro, attraverso un'erogazione di servizi da parte delle amministrazioni che prevede un'interazione che seppur elementare può essere trampolino di lancio per delle pratiche partecipative e per l'influenza della cittadinanza sui processi decisionali. L'*open government* può essere anche di tipo inclusivo, assumendo quasi una configurazione ideale, ed è in questi casi composto da quattro dimensioni: la trasparenza, l'accesso, la *responsiveness*, l'inclusività. Un'*open government* di questo tipo nelle sue forme più avanzate dovrebbe toccarsi e coincidere con le forme di democrazia digitale ed è parte integrante delle forme di innovazione democratica.

Lo scopo di questa ricerca è quello di guardare a queste forme di innovazioni nella *governance* in Italia un Paese che ha affrontato e affronta grandi difficoltà e su cui la crisi economica ha avuto un impatto particolarmente forte. Qui il numero di *“persone a rischio povertà ed esclusione sociale”* è particolarmente alto. La situazione delle donne, dei giovani è particolarmente grave e il sistema di *welfare* appare in crisi a causa di una mancanza di una visione di insieme. Anche in quelle zone un tempo grandi poli industriali, come ad esempio l'area di Livorno, si sta sperimentando una crisi che ha portato e ampliato l'allontanamento dalle istituzioni. Si è cercato dunque di dare un quadro il più ampio possibile guardando a tutte le iniziative di maggior rilievo relative alla partecipazione e alla inclusione, questo ha incluso anche una breve analisi dei piani dell'Open Government Partnership

fatti di concerto al Dipartimento della Funzione Pubblica che hanno cercato di unire inclusione e partecipazione. Dopo di chi si è deciso di osservare, per l'appunto, le leggi sui processi partecipativi, il cui obiettivo non è altro che quello di consolidare procedure, norme e prassi presenti all'interno della società o a cui vuole dare un input l'amministrazione. Un ruolo fondamentale in questo contesto è svolto dalle istituzioni locali che sono le più vicine ai cittadini e alle cittadine e con le quali è più facile stringere un rapporto. Le leggi sui processi partecipativi, possono diventare, uno strumento attraverso il quale si possono istituzionalizzare strumenti di innovazione democratica come il dibattito pubblico particolarmente avanzati e funzionali alla ricerca di un dialogo fra le anime, anche le più conflittuali, presenti all'interno della società. Il dibattito pubblico è un istituto che interessa facoltativamente i progetti infrastrutturali questi possono essere sia di interesse locale/regionale, come quello che sarà oggetto della nostra analisi, che di interesse nazionale, come avviene nello Stato francese. La peculiarità di questo strumento è che tutte le attività di valutazione e di implementazione dell'opera dovranno essere successive alla procedura di dibattito. La partecipazione dei cittadini deve essere subordinata alla corretta informazione di questi ultimi e questo fa sì che vi sia uno stretto rapporto fra informazione, partecipazione e dibattito pubblico, per l'appunto. Si è deciso di guardare a questo strumento perché solitamente viene utilizzato in relazione alle grandi opere, argomento di grande conflittualità e dal forte impatto sociale. Questo come spiega Bobbio nel 2010 è uno strumento che *“punta sul confronto, invece che sull'imposizione. Apre le porte invece di chiuderle”* (Bobbio, 2010 pp.31). Come caso di studio esemplificativo per la nostra ricerca si è deciso di guardare alla Regione Toscana e nello specifico al caso del Comune di Livorno. La Regione Toscana ha da sempre un livello di partecipazione politica e sociale avanzata che ha le sue origini in là nel tempo. In particolare, la Regione conosce una vivace attività pubblica a opera della cittadinanza e anche, come si vedrà, del cosiddetto terzo settore e del cooperativismo questo soprattutto lega le sue origini alla subcultura rossa presente un tempo (e con alcuni residui ancora oggi) nella Regione. All'interno dei diversi processi partecipativi organizzati nella Regione le realtà cooperative e il terzo settore ricoprono, quasi sempre, un ruolo di primaria importanza.

Con lo scopo di guardare concretamente a un modello di *governance* improntato verso l'apertura e l'inclusione si è dunque poi analizzato il caso del Dibattito Pubblico del Porto di Livorno, consci anche del fatto che un'attività di questo tipo si è andata a svolgere all'interno di un contesto come quello Toscano terreno fertile per questo genere di iniziative. Si è scelti di analizzare questo caso in quanto molti sono stati gli sforzi portati avanti dall'Autorità Portuale per garantire un processo il più aperto possibile o con il maggior grado di coinvolgimento possibile. Inoltre, Livorno è una realtà che ha sofferto molto la crisi economica e che sta puntando, anche su *input* di una parte della cittadinanza a una rivalorizzazione del territorio. Il Dibattito Pubblico del Porto è stato il primo a svolgersi

all'interno della Regione ed è stato attivato su iniziativa dell'Autorità Portuale di Livorno. Il processo partecipativo ha riguardato il progetto della Darsena Europa e della Stazione Marittima, due attività volte all'ammodernamento del porto e della zona ad esso limitrofa. In particolare, la Darsena Europa prevede, come si vedrà, delle consistenti modifiche strutturali. L'aspetto interessante ai nostri fini è legato al quantitativo di energie spese e ai diversi metodi e tecniche utilizzati per avvicinare i cittadini al Dibattito, come ad esempio i punti di *outreaching* sparsi per la città e l'utilizzo dei *social* per interagire e informare del processo il numero di persone il più ampio possibile. Per avere una visione più chiara poi dei risultati che il processo ha raggiunto si è deciso di intervistare due figure di rilievo, Antonio Floridia (responsabile per la partecipazione della Regione Toscana) e Claudio Vanni (dirigente dell'Autorità Portuale di Livorno) che hanno permesso di ottenere ed avere una visione più chiara sul Dibattito Pubblico di Livorno e di avere una visione chiara dei risultati.

# Capitolo I

## Un quadro di insieme: partecipazione e inclusione definizioni e policy

### **1.1 La cittadinanza: un concetto polisemico**

La cittadinanza è un concetto polisemico che oscilla fin dai tempi antichi fra l'essere semplicemente abitanti di una determinata città, regione e/o Stato e il partecipare attivamente alla vita politica realizzando così le proprie libertà (Taranto, 2000). A partire dalla fine degli anni '80 il dibattito si è acceso attorno a questo concetto, catalizzatori di questo evento sono stati sicuramente due fatti: la caduta del Muro di Berlino<sup>1</sup> (1989) e l'istituzione della cittadinanza dell'Unione Europea<sup>2</sup>. Quest'ultimo evento, in particolare, ha portato i cittadini dell'Unione Europea a divenire possessori di diritti di cui non godevano precedentemente all'interno dei loro stati nazionali e che non avevano ragion di esistere all'interno di una semplice logica nazionale. La cittadinanza europea ha allargato i confini del concetto di cittadinanza da un punto di vista teorico, superando quelle che sono le definizioni tradizionali legate al semplice *status* giuridico permettendo di analizzare anche quest'ultimo da diversi punti di vista<sup>3</sup> (Moro, 2013). Si è potuta studiare la cittadinanza come un fatto sociologico, come l'appartenenza a una comunità, ad esempio l'Unione Europea, con tutto ciò che ne è conseguito. Possiamo affermare con Moro che la cittadinanza ha tre componenti: l'appartenenza, i diritti e la partecipazione (Moro, 2013, pp.45). Quando parliamo di appartenenza o di *membership* ci riferiamo a quell'insieme di elementi, non giuridici, che rendono cittadini alcuni escludendo tal altri. Vi possono essere varie forme di esclusione che vanno a limitare o a eliminare completamente la possibilità agli "esclusi" di prendere parte ai processi politici e non solo. Per sintetizzare possiamo distinguere forme di esclusione interna e forme di esclusione esterna. Nel primo caso non sono in grado di partecipare e di essere parte della comunità alcuni membri della società per motivazioni etniche, di genere, culturali, economiche e così via. Nel secondo caso invece vi è una barriera da parte della comunità all'ingresso di soggetti provenienti dall'esterno come gli immigrati e/o i richiedenti asilo. È importante distinguere due elementi l'"elemento" cognitivo" e quello "*materiale*". È chiaro che vi è un tipo di appartenenza a una comunità, a uno Stato che va intesa in senso materiale, e è il caso dello "*status*" giuridico di cittadino questo, infatti, può essere goduto anche da chi poi è escluso *de facto* dalla comunità. Si pensi ad esempio alle donne, ai poveri, alle minoranze etniche e così via.

Quest'ultimo elemento è il lato cognitivo dell'appartenenza e della cittadinanza è il sentirsi parte di una comunità e il possedere un'identità connessa al proprio essere cittadini di un determinato luogo, in un determinato tempo. La propria *membership* a una determinata comunità si può rafforzare anche attraverso una serie di pratiche talvolta inconsapevoli, come ad esempio l'uso della moneta unica, facilmente riconoscibili. È chiaro che il non avere accesso a queste pratiche esclude e non rende gli individui appieno dei cittadini (Moro, 2013). Il secondo elemento che compone la cittadinanza è quello dei diritti, un individuo al quale non vengono riconosciuti dei diritti di tipo civile, politico e sociale non può definirsi tale. Quando parliamo di diritti civili ci riferiamo a quell'insieme di diritti fondamentali per l'affermazione delle libertà individuali degli individui; i diritti politici offrono agli individui la possibilità di partecipare alla vita politica del Paese; infine i diritti sociali garantiscono una protezione e una garanzia di un livello minimo di benessere e sicurezza economica. Nella storia occidentale questi diritti sono andati ad affermarsi gradualmente e oggi il godimento di tutti e tre dà vita a una piena cittadinanza. Dal nostro punto di vista ciò significa anche come sia fondamentale l'esistenza di un'inclusione sociale, di cui nelle pagine a seguire si approfondirà, per potere godere e partecipare alla vita politica di un Paese (Moro, 2013; Ceccarini, 2015). Il terzo elemento costitutivo della cittadinanza democratica è quello della partecipazione. Nelle democrazie rappresentative si tende ad associare e a risolvere la partecipazione nel momento del voto. Quest'ultimo rappresenta la forma canonica della partecipazione, ma non rappresenta l'unica né la più esaustiva forma di partecipazione al giorno d'oggi. Le elezioni sono uno dei momenti principali della vita democratica di un paese, in quanto si vanno a creare quelli che sono gli equilibri e le dinamiche governative. Tuttavia, quando si parla di partecipazione in questo contesto non ci si riferisce soltanto al momento elettorale, ma anche ad altre forme spesso svincolate dai partiti che oggi vivono una vera e propria crisi (Moro, 2013). Negli ultimi anni all'interno delle democrazie rappresentative il "paradigma della cittadinanza", di cui si è parlato nelle righe precedenti, è stato messo in crisi provocando una serie di rilevanti conseguenze. Da un punto di vista istituzionale si è osservato, innanzitutto, come la dimensione statale, un tempo costitutiva della cittadinanza, oggi sia sempre maggiormente in crisi. Non si tratta solo di un elemento giuridico, ma anche di un fattore di tipo identitario. Oggi l'identità dei cittadini è sempre meno legata a una logica strettamente nazionale, ma sempre più globale. Molti sono gli usi e i costumi condivisi con individui che provengono da altri luoghi e territori<sup>1</sup>. Allo stesso tempo l'aumento delle migrazioni modifica il panorama generale. Vi è un emergere di identità "ibride" (Moro, 2013). Accanto a questo sfaldarsi dell'identità nazionale, agisce anche la

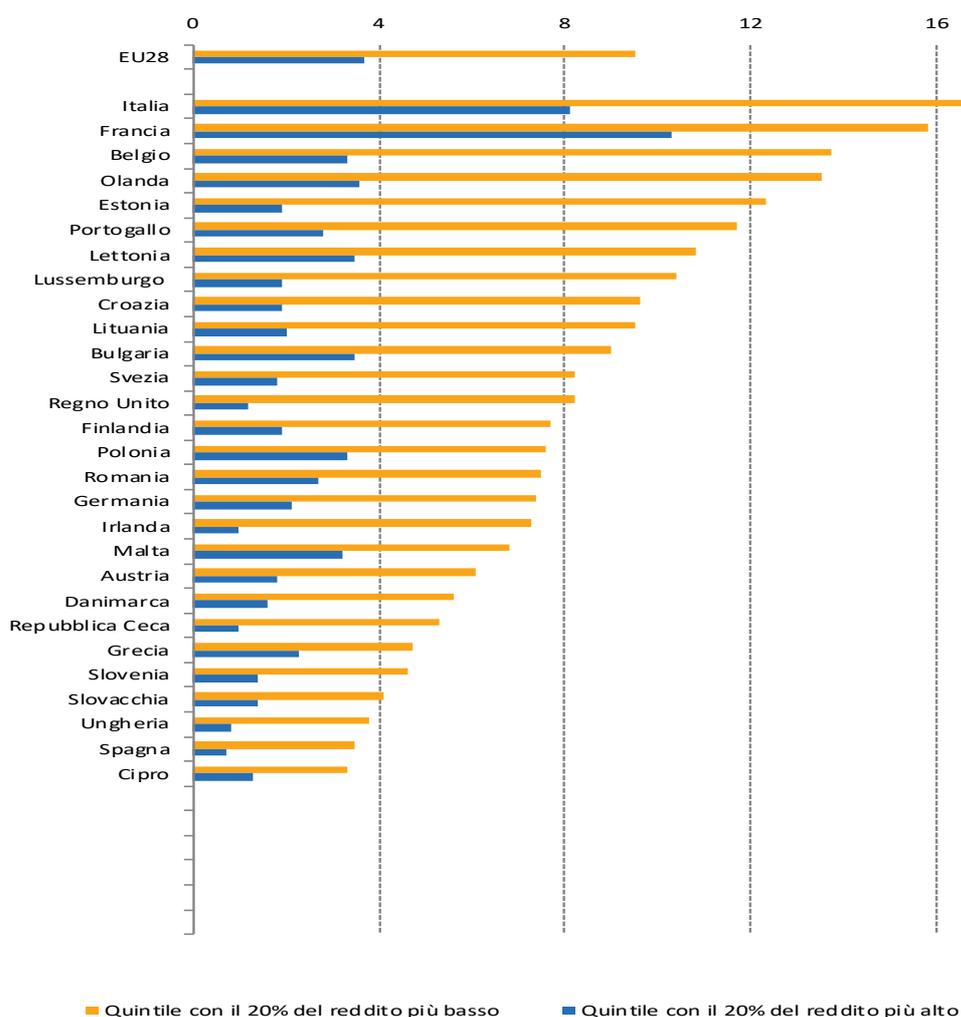
---

<sup>1</sup> Questo elemento si riflette spesso anche a livello normativo come avviene ad esempio nell'Unione Europea dove viene concesso il diritto di voto per le elezioni amministrative anche a coloro i quali non sono cittadini di un determinato Stato, ma ne hanno il domicilio.

disgregazione delle appartenenze ideologiche e di classe che oggi appaiono sempre più fragili. Ai problemi di tipo identitario va sommato il problema della rappresentanza all'interno delle democrazie. Quest'ultima può assumere vari significati e può anche essere svincolata dalla democrazia, divenendo un concetto assente rispetto a quest'ultima<sup>2</sup>. È evidente, tuttavia, che vi è un calo di fiducia nelle istituzioni di governo, nonostante l'idea del cittadino critico non pregiudichi il riconoscimento da parte di quest'ultimo dei valori democratici, legato ovviamente a un deterioramento delle *performance* della politica e a un'incapacità delle istituzioni governative di rispondere alle sempre crescenti esigenze dei cittadini (Ceccarini, 2015; De Blasio&Sorice, 2016 ). Nell'ottica di una democrazia partecipativa la partecipazione dovrebbe favorire una redistribuzione del potere in termini di risorse economiche, ma anche di conoscenza e possibilità. Se non avviene ciò la partecipazione diviene vuota e non può avvenire alcun tipo di inclusione. Di contro delle misure di inclusione sociale che incentivano la partecipazione dei cittadini possono garantire un maggior risultato, difatti “le pratiche partecipative possono essere considerate come tecnologie strumentali al processo di governo” (Morlino pp.45, 2012). Alcuni studi mostrano come i cittadini siano sempre alla ricerca di nuove modalità di partecipazione, in particolare Gherghina e Geissel nel 2016 hanno mostrato come molti cittadini tedeschi se ne avessero avuta la possibilità avrebbero partecipato a consultazioni o referendum con maggiore frequenza (Gherghina e Geissel, 2017). Questo testimonia come i cittadini siano sempre più alla ricerca di nuove forme di partecipazione anche quando si sono allontanati o disaffezionati ai partiti. I partiti di integrazione di massa, per anni, si sono andati a configurare come veri “attori sociali nei diversi piani del vissuto di una comunità politica” (Ceccarini pp.87, 2015). Il dissolversi di questa loro funzione e il configurarsi della partecipazione come un elemento cardine della cittadinanza rende necessario andare a indagare e ad approfondire il concetto di inclusione. I cittadini per potere sentirsi parte della vita politica devono avere la possibilità concreta di partecipare, dove il “concreta” sta a indicare le condizioni materiali e sociali.

---

<sup>2</sup> Basti pensare ad esempio al caso di Madison e Jefferson che nel 1777 si facevano fautori del metodo elettivo nonostante avessero terrore della democrazia.



*Rielaborazione della scrivente di Eurostat (online data code: ilc\_scp15)*

Per misurare il grado di esclusione delle persone all'interno della società l'Unione Europea tende a utilizzare il reddito: le statistiche sulla partecipazione sociale e l'integrazione elaborate da Eurostat nel 2015 mostrano, difatti, la relazione fra il reddito più basso, l'istruzione e il grado di isolamento da un punto di vista sociale. Si osserva come chi ha un reddito inferiore abbia più difficoltà a trovare qualcuno con cui parlare di problemi personali, come si osserva nel grafico qui di sotto, in taluni casi vi è un ampio scarto fra le categorie. In Belgio solo il 3,6% di chi ha un reddito elevato si trova nella condizione di non avere nessuno con cui parlare, mentre il 13,5% di chi ha un reddito basso si trova in questa situazione.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Dal grafico sono stati eliminati la Svizzera, l'Islanda, la Norvegia, la Serbia e la Macedonia considerati dallo studio, ma eliminati da qui perché non appartenenti all'Unione Europea.

Allo stesso tempo si è osservato come chi ha una maggiore istruzione tenda ad avere una maggiore possibilità di chiedere a qualcuno “aiuto”, quest’ultimo può essere di tipo materiale, finanziario e morale, in generale ci si riferisce a qualcuno su cui si può contare. Il 9,8% degli individui che hanno una istruzione primaria o pre-elementare non è nelle condizioni di potere chiedere aiuto contro il 3,5% degli europei con un’istruzione di secondo livello (si veda il grafico sotto). In Italia il numero è ancora più alto e le persone con un’istruzione primaria o assente in questa condizione raggiungono il 16,7% su un totale del 13,2% (superiore rispetto alla media europea) (Eurostat 2015, ilc\_scp15).



*Rielaborazione della scrivente di Eurostat (online data code: ilc\_scp15)c*

## **1.2 La crisi della rappresentanza e la marginalità sociale**

Negli ultimi anni, in particolare dopo la crisi economica, le situazioni di marginalità sociale e di incertezza sono aumentate, inoltre si è osservata la difficoltà dei governi di rispondervi in modo efficiente. Nonostante gli sforzi fatti per cercare di imporre un modello di Europa Sociale, la crisi ha portato all’accelerazione di un processo, già precedentemente avviato, mettendo in luce le criticità di un modo di governare in molte parti di Europa. In particolare sono emersi tutti i limiti del modello di organizzazione dello Stato noto come *New Public Management*. In questo senso dunque la crisi ha accelerato un processo, che era già in corso, evidenziando le criticità, in molte parti dell’Europa occidentale, dei modelli di governo e organizzazione dello Stato e in particolare del *New Public Management*. Una forma di *management* che punta all’efficientizzazione della pubblica

amministrazione rendendo lo Stato sempre più leggero e più simile a un'azienda. A fianco a questo fenomeno si è osservata anche la cosiddetta crisi dei partiti. I partiti sono organizzazioni con una sempre maggiore capacità di adattamento in grado di fare campagne elettorali mirate e di toccare diverse tematiche molto ampie. La complessità sociale ha reso difficile ai partiti rispondere a tutte le *issues* che si presentano innanzi di volta in volta e mantenere una coerenza ideologica. Allo stesso tempo, come si è visto, anche gli elettori sono sempre più lontani dalle identità di classe che un tempo era fondamentale e indirizzava la loro appartenenza a uno schieramento piuttosto che a un altro (Ceccarini, 2015). Questa crisi ha fatto emergere dei partiti sempre più “presidenzializzati”, dunque stretti attorno a un leader o dei partiti cartello o dei *catch-party*. Dall'altro lato gli elettori sono sempre più critici e in grado di “mobilitarsi” autonomamente senza che i partiti li guidino. L'aumento dell'alfabetizzazione ha permesso ai cittadini di essere più istruiti e quindi in grado in modo autonomo di analizzare le questioni politiche. Questo fenomeno ha portato a una perdita di “deferenza” verso i gruppi politici. Emerge, dunque, la figura del “cittadino critico”, un soggetto che si muove all'interno delle democrazie occidentali non disilluso rispetto alle istituzioni, ma soltanto verso i partiti.

Ad oggi la nostra democrazia è di tipo rappresentativo e questa presenta quattro caratteristiche principali: il popolo esprime la sua sovranità attraverso le elezioni dei rappresentanti; la rappresentanza è legata e si relaziona al libero mandato; le elezioni devono prevedere un meccanismo di *accountability* e responsabilità dei rappresentanti eletti nei confronti dei loro elettori; il suffragio è di tipo universale e si fonda sulla rappresentanza politica (Fasano, Panarari Sorice, 2016). La rappresentanza all'interno della democrazia di tipo elettiva si basa sull'autonomia del soggetto e si distingue da quella di tipo “simbolica”, legata ad esempio ai personaggi famosi. In generale distinguiamo due dimensioni, con Hannah Pitkin, della rappresentanza: *standing for* e *acting for*. Quando parliamo di *standing for* parliamo di rappresentanza come il “parlare a nome di qualcuno” e questa può essere declinata a sua volta come rappresentanza descrittiva e/o rappresentanza simbolica. Dove la prima è per somiglianza e la seconda è per evocazione. Invece *l'acting for* si declina come una rappresentanza per autorizzazione, quando ad esempio si dà indicazione a qualcuno di agire per proprio conto o per *accountability*. Quest'ultimo caso è quello caratteristico delle democrazie ove i rappresentanti devono rendere conto delle proprie azioni ai soggetti che rappresentano e che poi dovranno decidere attraverso le elezioni se sono soddisfatti di come i loro interessi sono stati tutelati in maniera adeguata (Pitkin, 1967 rielaborazione Sorice 2014). All'interno delle democrazie la rappresentanza democratica è sempre stata veicolata dai partiti che si sono fatti per anni portatori

degli interessi dei cittadini, che come abbiamo visto, tuttavia, affrontano sempre più una crisi (De Blasio & Sorice, 2016).

Le reazioni a questa crisi della rappresentanza possono configurarsi in un'apatia sociale, in una sfiducia nei confronti della politica che porta a una maggiore richiesta di controllo sui politici e quindi a una richiesta di maggiore partecipazione. Questa ultima reazione ha portato al configurarsi di movimenti ed esperienze come quella di “*Occupy*”<sup>4</sup> che mostrava al suo interno il senso di esclusione percepito da numerose frange della popolazione. In questo contesto nascono piattaforme e tecnologie in grado di facilitare le varie forme di partecipazione politica e di riconfigurare in altro modo la cittadinanza. Le piattaforme di *open government* sono dei siti web che consentono di attivare e dare diversa applicazione di forme di trasparenza, collaborazione e/o partecipazione. Una piattaforma è fatta di due componenti: un elemento ideologico e uno tecnologico. Il secondo fattore è legato alla scelta di un tipo di software rispetto ad un altro, all'inserimento di alcune funzionalità e così via dicendo. Per quanto concerne la partecipazione si evince come alcune piattaforme siano semplicemente degli strumenti di trasparenza che non danno il via a nessun processo partecipativo in alcuni casi, in altri rappresentano un mero strumento di collaborazione fra l'*online* e l'*offline*. Da un punto di vista empirico è evidente che le logiche partecipative variano al variare del contesto, locale o nazionale, in cui si trovano. Delle altre pratiche nate sempre in “contrasto” alle logiche della democrazia rappresentativa sono quelle di tipo deliberativo. Partendo dagli stessi assunti la democrazia deliberativa è caratterizzata da una forte normatività che spinge a trovare dei modi per prendere delle decisioni attraverso un dialogo plurale e pluralista in modo da ottenere delle decisioni collettive. In questo senso la democrazia deliberativa ha due dimensioni una procedurale legata alla partecipazione e l'altra di contenuto legata al concetto di libertà. Alla base vi è il fatto che tutti i cittadini sono, e devono essere considerati, “uguali” e “liberi”, come nella democrazia rappresentativa, ma poi questi due concetti vengono declinati attraverso delle forme che cercano di mettere il dialogo e la decisione di una collettività, e non di una maggioranza, al centro (Morlino, 2012). È importante non confondere la democrazia deliberativa con la democrazia diretta, questa è opposta alla logica della democrazia partecipativa perché basata su un principio di

---

<sup>4</sup> Occupy è un movimento di contestazione nato nel Settembre del 2011 a Zuccotti Park Manhattan. I partecipanti della manifestazione si riunirono nel centro finanziario di New York per protestare contro le ingiustizie del mondo economico. Si voleva fare luce sulle molteplici ombre di Wall Street. Si ebbero forme analoghe di protesta anche Boston.

aggregazione e non di dialogo, in questo senso può essere vista come una branca della democrazia liberale (De Blasio & Sorice, 2018).

### 1.3 La partecipazione: una definizione

Il concetto di partecipazione può avere in generale una doppia valenza anche nell'uso comune. Si può partecipare facendo materialmente parte di un'associazione, una comunità oppure si può "essere parte" di una determinata collettività ed agire in conseguenza di ciò, prendendo anche decisioni in una determinata direzione (De Blasio & Sorice, 2016). La partecipazione, dunque, ricapitolando, può essere un "prendere parte" e/o "essere fare parte". Per Rush la partecipazione è un fenomeno che non comprende e riguarda solo la politica ma è riscontrabile in tutte i diversi aspetti della società. La partecipazione implica una scelta fra una serie di opzioni che non devono essere imposte, ma proposte (De Blasio & Sorice, 2016). Si distingue fra partecipazione politica occasionale e partecipazione professionale, si parla di partecipazione politica quando all'interno di un sistema organizzativo, si cerca con una serie di atteggiamenti e comportamenti di influenzare e modificare la struttura degli interessi in gioco. Milbrath nel 1965 distingueva una serie di forme di partecipazione afferenti a tre specifici tipi di attività: le attività gladiatorie, le attività transizionali, attività spettatoriali. Milbrath definiva queste come forme convenzionali di partecipazione:

ATTIVITA' GLADIATORIE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Occupare cariche politiche o di partito</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Candidarsi ad una carica elettiva</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sollecitare contributi in denaro per cause politiche</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diventare membro attivo di un partito</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuire ad una campagna politica</li> </ul>
ATTIVITA' TRANSIZIONALI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistere ad un comizio o ad una assemblea politica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versare offerte in denaro a un partito o a un candidato</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avere contatti con un funzionario o un dirigente pubblico</li> </ul>
ATTIVITA' SPETTATORIALI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portare un distintivo politico</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cercare di convincere un altro a votare nello stesso modo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avviare una discussione politica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votare</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esporsi a sollecitazioni politiche</li> </ul>
(De Blasio & Sorice riprendendo Milbarth 1965, 2016)

Si parte dalle azioni che implicano il maggiore grado di attivismo e partecipazione a quelle che invece implicano un coinvolgimento minimo. Il limite della teoria di Milbarth è che lega la partecipazione alla logica dei partiti, e quindi questa rimane legata a come i cittadini sviluppano i loro rapporti con i corpi intermedi. Come si è visto la crisi ha portato ad un aumento della richiesta da parte dei cittadini di nuovi spazi di partecipazione. Questo ha condotto alla creazione di nuovi strumenti di innovazione democratica per rispondere alla sempre crescente richiesta dei cittadini. Le forme più avanzate di partecipazione politica si compongono generalmente di due parti: la deliberazione e l’iniziativa politica. È importante comprendere che la deliberazione porta al raggiungimento di una decisione collettiva in seguito a un dialogo al termine del quale tutti i partecipanti dovrebbero, in linea teorica raggiungere un accordo. Le forme di partecipazione non convenzionali si svolgono all’interno di contesti informali, ma sono comunque legittimate da arene pubbliche formali che difatti non ne impediscono lo svolgimento. Siamo nell’alveo dell’innovazione democratica il cui obiettivo culturale è quello di aumentare la partecipazione attuando politiche concrete (De Blasio & Sorice, 2016). Alla base di questa vi è l’idea che una maggiore partecipazione delle cittadine e dei cittadini sia essenziale per il funzionamento della democrazia, in un’idea di quest’ultima ovviamente che rifiuta l’elitismo. Graham Smith definisce le forme di innovazione democratica come *“istituzioni che sono state specificatamente progettate per incrementare e approfondire la partecipazione dei cittadini nel processo di decision making politico”* (Smith, 2009). Utilizzando Sorice possiamo affermare che *“le innovazioni sono innovative perché rappresentano forme di avanzamento di strutture di partecipazione civile oppure miglioramenti in termini di efficienza e trasparenza processuale”* (De Blasio & Sorice, pp.10-11). Le componenti dell’innovazione democratica possono essere così sintetizzate:

<b>Componenti</b>	<b>Domande</b>
Inclusività	Come avviene la selezione e le modalità di partecipazione dei cittadini? Esistono condizioni di eguaglianza sostanziale fra i cittadini? L'architettura istituzionale permette l'attenuazione delle differenze sociali?
Controllo popolare	I cittadini svolgono una funzione di interlocuzione o incidono realmente nei processi decisionali? Il conflitto è annullato o gestito?
Giudizio consapevole	I cittadini sono realmente informati sui temi in discussione? L'informazione di traduce in un'apertura verso le istanze differenti delle proprie?
Trasparenza	Esiste pubblicità sui processi di decision making? Esiste trasparenza sulle procedure? Esiste trasparenza sui meccanismi di definizione delle procedure?
Efficienza	Risulta possibile definire la corretta relazione fra costi e risultati? Il processo partecipativo, oltre ad essere un valore, garantisce la realizzazione di politiche pubbliche condivise e funzionali?
Trasferibilità	A quale livello esperimenti di innovazione democratica sono esportabili? Quale ruolo ha il contesto e le tradizioni politiche nell'adozione di pratiche di innovazione democratica?

*Tabella di Smith, 2009, rielaborazione Sorice in De Blasio & Sorice 2016*

Un esempio di assemblee deliberative è rappresentato da quelle locali per la creazione di bilanci di tipo partecipativo. Quest'ultima pratica verrà brevemente analizzata qui di seguito in quanto abbastanza diffusa e significativa in Italia.

### ***1.3.1 I bilanci partecipativi***

Quando parliamo di bilancio partecipativo ci riferiamo a uno strumento attraverso il quale la popolazione stabilisce (o contribuisce a farlo) come allocare una parte delle risorse pubbliche, questo solitamente avviene a livello locale. Da un punto di vista procedurale si dà ai cittadini la possibilità di intervenire in forma individuale o attraverso associazioni e/o organizzazioni civiche prendendo decisioni circa il bilancio pubblico; superando così, il concetto di mera informazione della società

civile, poiché i cittadini partecipano attivamente. In questo modo si riduce la distanza rispetto alle istituzioni. Da un punto di vista sostanziale i Bilanci Partecipativi sono caratterizzati da una serie di assemblee, il cui scopo finale è la redazione di un documento di bilancio (Putini, 2013). Nello specifico un bilancio partecipativo si articola nelle tre seguenti grandi fasi, come si legge sul sito del Dipartimento della funzione pubblica (2019):

- Una fase di informazione e comunicazione: dove si pianifica la comunicazione verso i cittadini e si predispongono gli strumenti, informando la cittadinanza circa l'attività. Questo può avvenire attraverso siti web, social network e così via.
- La seconda fase è quella solitamente di consultazione e/o partecipazione: si realizzano le assemblee e si gestiscono gli strumenti precedentemente predisposti.
- Infine vi è la fase di valutazione della fattibilità: dove vi è la definizione e diffusione dei risultati del processo.

Il bilancio partecipativo permette di misurare in modo accurato la *responsiveness* degli amministratori in quanto su base annua viene preparata una lista di priorità di intervento o in generale vengono selezionate determinate attività, verso le quali stanziare delle risorse (il tetto delle risorse viene stabilito a priori dall'Amministrazione). Una volta che questa viene redatta la cittadinanza può osservare quanto indicato viene recepito dagli amministratori e quanto no. Quando le indicazioni non vengono ricevute, i governanti devono spiegare e motivare le ragioni che hanno portato alla non ricezione. Uno dei principali obiettivi di questo meccanismo è quello di andare a creare un'allocatione delle risorse più equa e in generale guidata da criteri di giustizia sociale, in questo senso il bilancio partecipativo, se attuato correttamente, può divenire effettivamente uno strumento di inclusione. Inoltre, così, si permette alla cittadinanza di comprendere gli effettivi tempi della burocrazia. Il primo esempio di Bilancio partecipativo si è avuto nella città brasiliana di Porto Alegre, posta all'estremo sud della Repubblica Federale del Brasile; questa è uno dei più grandi centri urbani del Paese. L'esperienza di Porto Alegre è diventata un modello per quanto riguarda i bilanci partecipativi, proprio per la capacità di inclusione e per la buona riuscita. Per questo motivo si ritiene necessario, spendere qualche parola su quanto avvenuto nella cittadina brasiliana. Nel 1996 l'Onu ha inserito il bilancio di Porto Alegre fra le 42 Pratiche di Eccellenza mondiale per la gestione urbana, anche per la capacità della cittadinanza di gestire e migliorare effettivamente le condizioni di vita dei propri abitanti attraverso questo strumento (Putini, 2013). Grazie al Bilancio si sono osservate delle concrete e tangibili migliorie; l'accesso ai servizi igienici come le reti fognarie e all'acqua per le famiglie è migliorato, così come anche il numero di acque reflue. Allo stesso tempo è aumentato, grazie al bilancio, il numero delle scuole pubbliche passando da 29 a 92 nel decennio 1998 al 2000.

Inoltre tutte le tematiche attinenti ai servizi sociali sono state esaltate e maggiormente attenzionate dalla amministrazione in quanto la cittadinanza ha portato l'attenzione e le risorse su determinate categorie dapprima marginalizzate (Putini, 2013). Questi elementi ci fanno comprendere come nel caso di Porto Alegre partecipazione e inclusione si siano effettivamente fuse. Il BP è stato implementato nel 1989 dopo che una coalizione di partiti di sinistra, guidati dal Partito dei lavoratori, ha manifestato l'interesse di indirizzare le risorse a disposizione del Comune per garantirne una gestione trasparente. La situazione finanziaria della città era grave e i problemi molti, quindi l'allora sindaco Olivio Dutra per superare *l'empasse* decise di aprire la gestione alla cittadinanza. Oltre alle necessità di tipo gestionale Putini evidenzia citando Avritzer che anche le associazioni civili hanno giocato un forte ruolo, insieme al programma elettorale del Partito dei Lavoratori che al suo interno già introduceva dei meccanismi di tipo partecipativi. Inoltre sono state anche le modifiche della Costituzione Federale varata nel 1988 ha giocato un importante ruolo in tutta la vicenda. Da un punto di vista organizzativo il bilancio partecipativo di Porto Alegre si è articolato in una serie di incontri, per concludersi poi con una proposta di Bilancio che viene poi presentata alla Camara de Los Vereadores. Il percorso che è stato fatto è molto complesso, vi sono state infatti sia fasi di partecipazione e dibattito, che momenti di negoziazione fra i diversi organi eletti e i settori dell'amministrazione con competenze specifiche, anche il metodo di selezione delle priorità utilizzato è molto complesso e consiste in un'analisi multicriterio. Alla fine del processo l'elemento degno di nota è stato quello legato all'aumento di cittadini men abienti alla pratica partecipativa.

Anche in Europa negli ultimi anni il Bilancio Partecipativo si è diffuso, in particolare oltre all'Italia, anche la Spagna, il Portogallo, la Germania, la Francia, il Belgio, l'Inghilterra, la Polonia, la Finlandia, la Grecia, la Svezia e l'Albania. L'esperienza europea è molto eterogenea e anche i motivi che spingono all'utilizzo di questo strumento variano da paese a paese. In particolare si osserva come in Francia, Olanda, Belgio, e Portogallo i Bilanci Partecipativi tendano ad essere legati a meccanismi più tradizionali, come ad esempio i consigli di quartiere e gli interventi siano maggiormente legati a problemi specifici di una determinata zona e non contengono una visione di insieme. Nello specifico in Francia si riscontra talvolta il timore della nascita di un potere alternativo e vi sono dunque degli elementi imposti dagli stessi rappresentanti politici, che cercano di utilizzare degli strumenti di tipo partecipativo per recuperare la fiducia della popolazione, ma che non sono pronti all'emersione di un contropotere. In Germania e in Finlandia, i Bilanci Partecipativi vengono intesi come uno strumento volto a garantire una maggiore trasparenza per un generale ammodernamento della pubblica amministrazione, questo porta, ad esempio, alcune località come Esslingen o Rheinstetten a sorteggiare i partecipanti chiamati a partecipare. La partecipazione in questo caso viene intesa come consultazione e non viene lasciata particolare autonomia alla cittadinanza. Nel Regno Unito invece

le pratiche partecipative puntano intanto alla gestione di fondi e all'implementazione di servizi, questo viene fatto servendosi delle organizzazioni presenti in loco, di cui solitamente alcuni membri divengono delegati a livello di consiglio municipale. Se da un lato questo dà grande spazio e potere a chi partecipa, dall'altro l'iniziativa individuale e autonoma tende ad essere marginalizzata. In Spagna, come in Italia, prevale un modello di bilancio partecipativo ispirato all'esperienza di Porto Alegre, di cui si è detto sopra, si predilige dunque un metodo di rottura rispetto a quanto fatto prima, e non di continuità con gli schemi tradizionali. Come si evince da questo breve excursus le esperienze di bilancio partecipativo possono essere molto eterogenee fra loro, tuttavia gli elementi di uniformità che si rinvencono sono principalmente legati a due fattori: nel 90% dei casi questi strumenti sono adottati su iniziative di amministrazioni guidate da partiti afferenti alla sinistra o in coalizioni di centro sinistra; nell'85% si tratta di processi top down dove al massimo vi è un primo impulso dal basso.

#### **1.4 L'inclusione sociale all'interno dell'Unione Europea: le origini**

Si è deciso di guardare a un concetto come quello dell'inclusione sociale in quanto spesso la spinta verso quelle che sono le forme di innovazione democratica proviene dal desiderio di innovazione sociale. Questa utilizzando una definizione di De Nictolis che cita la Commissione europea non è altro che *“lo sviluppo di nuove idee, servizi e modelli per rispondere meglio a questioni sociali”* (De Nictolis in De Blasio & Sorice pp.141, 2016). Per questo anche si ritiene necessario guardare e definire quelli che sono i bisogni più cogenti nella nostra società.

È innanzitutto necessario distinguere fra inclusione sociale e protezione sociale, difatti i due concetti per quanto simili, differiscono. L'inclusione sociale prevede una partecipazione attiva di coloro i quali sono esclusi dalla società. All'interno delle politiche di inclusione rinveniamo policy il cui obiettivo è quello di operare una reintegrazione, di contro le politiche di protezione sono, all'interno dell'Unione Europea quelle volte all'assistenza sanitaria, la cura e così via dicendo.

È importante comprendere chi siano i destinatari delle politiche di inclusione sociale, questi non sono semplicemente le persone “povere” ma coloro i quali si definiscono come “esclusi dalla società”, categoria ancora più ampia, soprattutto con l'evolversi dei costumi. Le persone socialmente escluse sono coloro che vivono in condizioni di marginalità, non si tratta, dunque, semplicemente dei “poveri”, ma di tutti coloro che non riescono ad autodeterminarsi pienamente. Il termine povertà rischia di sottovalutare la natura dell'esclusione sociale che è anche di tipo culturale e relazionale e che si presenta come un concetto dinamico, a differenza del concetto di povertà che è legato a una visione statica di una società frammentata di tipo liberale (Atkinson&Davoudi, 2000). All'interno dell'Unione Europea il processo che ha portato l'inclusione sociale e, in generale, le politiche sociali

al centro del dibattito è stato lungo e fatto di numerose fasi. Il principale limite per l'affermazione di dette politiche è stato legato al far convivere le esigenze di crescita a quelle sociali, in particolare l'attenzione verso questo genere di interventi è cresciuta con il diminuire della positività circa la crescita economica che all'inizio era vista come automaticamente portatrice di benessere.

Il Trattato di Roma (1953) si occupa principalmente di creare un coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per tutelare i lavoratori e la loro libertà di circolazione. Sempre con il Trattato di Roma viene stabilita la parità salariale fra uomo e donna. Inoltre viene istituito il Fondo Sociale Europeo (ARTT. 162, 164, 174, 174, 177, e 178 TFUE) per aiutare e incentivare la mobilità dei lavoratori fra i vari Stati membri. Nel 1975 viene adottato dal Consiglio dei Ministri dell'UE il primo programma contro la povertà: in quegli anni si iniziavano ad avvertire i primi segnali di crisi del mercato. Il *Poverty I Programme* conteneva una serie di relazioni e analisi volte al combattimento della povertà. Al *Poverty I* seguiranno altri due programmi che faranno fare grandi progressi, da un punto di vista principalmente descrittivo, in particolare si inizierà a delineare il concetto di esclusione sociale, andando a coglierne il dinamismo. La Commissione Delors (1985) inizia a interrogarsi sulle conseguenze del modello di sviluppo dell'Unione Europea e sul "prezzo" da pagare in termini sociali a questo modello. Questo nell'immediato porterà alla redazione di una *Carta Comunitaria dei diritti sociali e fondamentali dei lavoratori*<sup>5</sup> che non verrà però sottoscritta da tutti gli Stati Membri, in quanto il Regno Unito se ne chiamerà fuori. L'ambito delle politiche sociali non rappresenta la principale attività per la Commissione, inoltre in quegli anni vi era molta tensione per la redazione del Trattato di Maastricht (1992). L'adozione di politiche sociali comuni si scontra, fin da subito, con il problema della *governance* all'interno dell'Unione Europea, difatti si crea una tensione fra gli Stati Membri e le istituzioni europee relativamente alle quote di sovranità da cedere. Sempre nel 1989 si inizia a lavorare al *Poverty 3*, che verrà definitivamente adottato nel 1994, questo cercava di trovare dei metodi innovativi per combattere la povertà e l'esclusione sociale. In particolare, al suo interno vengono enfatizzati tre elementi chiave, che poi diverranno fondanti questo tipo di azioni: il partenariato pubblico privato, la partecipazione delle fasce di popolazione svantaggiata e una struttura multidimensionale. Ogni progetto collegato al *Poverty 3* avrebbe dovuto essere rigorosamente valutato in un'ottica di diffusione delle conoscenze fra i diversi Stati Membri (European Parliament; Atkinson&Davoudi, 2000; Atkinson&Cantillon&Marlier&Nolan, 2007). Sempre nel 1989, qualche mese dopo il lancio del *Poverty 3*, viene elaborato dal Consiglio una risoluzione chiave sulla protezione sociale e l'inclusione. Ancora, nel 1992, all'interno di una Raccomandazione della Commissione Europea si ribadisce la necessità di creare delle politiche multidimensionali in grado di

---

<sup>5</sup> La Carta Comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori viene adottata dal Consiglio Europeo su proposta della Commissione Delors nel 1989.

intervenire davanti alle svariate forme di esclusione, difatti inizia a diffondersi sempre più la consapevolezza di come la mancata inclusione non sia semplicemente legata alla povertà, ma alle generali condizioni di vita. La risoluzione “*Combating Social Exclusion*”(89/C 277/01) sottolinea l’importanza della partecipazione di tutti i livelli di governo e delle persone coinvolte. Il terzo programma di azione contro la povertà e tutti questi altri provvedimenti si vanno a inserire all’interno di una continua ricerca da parte dell’Unione Europea delle nuove forme di esclusione. In quegli anni a questo scopo viene istituito un *Comité des Sages* composto da vari intellettuali ed esperti che iniziano a sottolineare come vi fosse un nesso fra la cittadinanza e le politiche sociali e come la prima fosse un “*ponte*” che permetteva di trovare un collegamento. Si inizia a collegare il concetto di inclusione a quello di cittadinanza proprio all’interno di un Comitato nato per trovare dei “rimedi” contro una competitività sempre più sfrenata. I diritti di cittadinanza possono essere pienamente goduti solo quando non ci si trova in una situazione di esclusione sociale: quest’ultima può essere causata e incentivata dai seguenti fattori secondo i ricercatori: le istituzioni democratiche e il sistema giudiziario, l’apparato del *welfare State* fondamentale per garantire l’integrazione, la famiglia e la comunità di provenienza, il mercato del lavoro (Atkinson&Davoudi che citano Commins [1996], 2000). Questa stessa visione in modo più ampio verrà ripresa dalla Commissione Europea che nel 1998 pubblicherà un report, in seguito a uno studio condotto dalla Commissione stessa, che andrà a elencare degli indicatori volti a spiegare e a misurare l’esclusione sociale. Questi indicatori sono tutti di natura non monetaria e sono: sociali (come la famiglia, il mercato del lavoro, il vicinato etc), economici (lo stipendio, le risorse possedute e i risparmi), istituzionali (la giustizia, l’istruzione, la salute etc.) e infine simbolici (l’identità, la visibilità sociale *etc.*), (Commissione Europea 1998a)<sup>6</sup>. La necessità di trovare degli indicatori comuni diviene sempre più cogente, per permettere così di potere intervenire e agire insieme individuando le medesime priorità. Se da un punto di vista definitorio vediamo come vi sia un certo fermento, da un punto di vista normativo vi è una certa lentezza strettamente legata alla natura di questi provvedimenti che all’interno dell’Unione Europea sono sempre stati presi con maggiore cautela rispetto a misure di tipo economico, per i motivi di cui si è detto precedentemente, legati alla *governance*, ma anche perché si è spesso guardato alle politiche sociali come a dei limiti per lo sviluppo economico. Quest’ultima motivazione aveva portato la Gran Bretagna e la Germania a bloccare nel 1994 il quarto programma di azione contro la povertà, *Poverty 4*. Un documento importante che ha preparato il terreno per il Trattato di Lisbona è la comunicazione “*Modernising and Improving Social Protection in the European Union*” del 1997 (COM(97)1902)

---

<sup>6</sup> “Non-Monetary Indicators of Social Exclusion”, (Commission, 1998a).

nella quale si sottolineava come le politiche sociali potessero essere un *driver* per l'economia degli Stati Membri.

La Comunicazione della Commissione è stata il prodotto di una conferenza<sup>7</sup> organizzata ad Amsterdam nel '97 la cui finalità era quella di sottolineare il rapporto fra i risultati economici e le politiche di tipo sociale. Nel 1999 un'altra comunicazione<sup>8</sup> della Commissione Europea si inserì in questo quadro di promozione delle politiche sociali e il Consiglio accolse la proposta di stabilire un nuovo soggetto dedito alle questioni di tipo sociale, quello che poi diverrà l'*EU Social Protection Committee*. La necessità di cooperazione fra i diversi Stati diviene sempre più evidente e nel 2001 si inizia a ragionare su degli indicatori per misurare la povertà relativa e le condizioni ad esse collegate, di cui si dirà più avanti, che in questa occasione vengono ampliati. Il monitoraggio e lo studio dell'impatto delle politiche sociali non possono prescindere dall'utilizzo di indicatori comuni. Il metodo in questione verrà specificatamente adottato a Lisbona nel 2000, dai capi di Stato e di governo dell'Unione, e prenderà il nome di: "*Open Method Coordination*". Questo, se da un lato rileva la tensione endemica fra "sviluppo e questioni sociali", dall'altro pone le basi alla possibilità di una collaborazione, attraverso anche lo scambio di *best practices*, fra i vari Stati Membri. Al suo interno il metodo prevede, da un punto di vista idealtipico, la partecipazione anche dei diversi attori sociali all'interno del processo in questione; è chiaro, ovviamente, che l'applicazione in concreto è da dirsi diversa (Radaelli, 2003). Viene sottolineata, inoltre, all'interno dei Trattati, l'importanza della sussidiarietà nell'attuazione dei programmi di inclusione sociale.

Nel marzo del 2000 viene elaborata la Strategia di Lisbona dal Consiglio Europeo cioè un programma di riforme economiche con al centro la questione sociale. Il principale obiettivo della strategia era quello di rendere l'Europa forte, competitiva e sostenibile<sup>9</sup>. Sempre nel 2001 si crea lo Spazio Europeo della Ricerca e inizia a diffondersi all'interno dell'Unione l'idea che lo sviluppo del digitale renda necessario fare della conoscenza un vero e proprio bene.

Nel 2005, durante il Consiglio Europeo di primavera, viene fatto il punto e si decide di rivedere la Strategia di Lisbona puntando maggiormente sulla crescita e sul lavoro. La *mid-term review* della Strategia di Lisbona è stata fatta coinvolgendo ampiamente gli Stati membri e si è arrivati alla conclusione che la cooperazione nata dall'istituzione dell'*Open Method of Coordination* fosse servita, ma che tuttavia continuassero ad esservi dei gap fra i vari piani Nazionali. Inoltre gli indicatori usati erano troppi e dunque, alla fine, inadeguati per l'attuazione. Motivo per cui si è puntato a dei nuovi

---

<sup>7</sup> "Social policy and economic performance" organizzata ad Amsterdam dal 23 al 25 gennaio del 1997.

<sup>8</sup> "*A concerted strategy for modernising social protection*", COM(99)347, Brussels.

<sup>9</sup> Un anno dopo si inserirà fra le priorità anche quella ambientale durante il Consiglio Europeo di Goteborg.

obiettivi che avessero al centro anche una nuova *governance* che incentivasse a una partecipazione dei vari *stakeholder* nell'attuazione delle politiche sociali (Atkinson&Cantillon&Marlier&Nolan, 2007). La *Social Agenda* 2005-2010 mira a rafforzare la fiducia dei cittadini e si concentra sulle sfide della globalizzazione sull'equità intergenerazionale attraverso l'”*European Pact of Youth*”<sup>10</sup>, il cui obiettivo è quello di promuovere e migliorare l'istruzione, la formazione, l'integrazione e l'inclusione sociale dei più giovani con la finalità di andare a eliminare le differenze intra-generazionali. In secondo luogo, si punta a una generale miglioria del sistema sociale prevedendo strumenti quali il reddito minimo e una maggiore integrazione delle categorie escluse dal mercato del lavoro, come ad esempio le donne. Difatti proprio in seguito all'elaborazione della *Social Agenda* viene fondato l'*European Gender Institute* (Atkinson&Cantillon&Marlier&Nolan, 2007). Nel 2008 una raccomandazione della Commissione Europea si concentrerà totalmente sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, legando in questo modo il tema della dignità umana e la piena occupazione al progresso sociale. Con la raccomandazione si spingono gli Stati membri a sviluppare una serie di misure di sostegno al reddito che spingano le persone, indipendentemente dal loro genere di appartenenza e dalla loro condizione, a entrare all'interno del mercato del lavoro e a venire reintegrate. Per fare ciò viene sottolineata l'importanza di una partecipazione di diversi attori fra cui le parti sociali, le organizzazioni non governative e i prestatori dei servizi, in un'ottica che sia sempre di solidarietà generazionale. Sempre nella Raccomandazione C(2008)5737 viene sottolineata l'importanza di “*adottare le misure necessarie per far in modo che tutti, compresi i meno favoriti siano informati dei loro diritti e dell'assistenza disponibile, eventualmente mediante le tecnologie di informazione*” e allo stesso tempo si ribadisce la necessità di semplificare “*nella misura del possibile le procedure di amministrative*”. All'interno di questa raccomandazione vengono individuati tre “pilastri” per garantire una vera inclusione attiva questi sono: l'offrire delle opportunità, dare accesso ai servizi e dimostrare e attivare forme di solidarietà all'interno della società. Le nuove tecnologie iniziano ad essere pienamente parte di questo processo di inclusione e, quando le persone ne sono escluse, di esclusione sociale.

Il Trattato di Lisbona del 2009 recepirà queste sensibilità trasformando completamente il titolo X del TFUE e dedicandolo così interamente alle politiche sociali.

### **1.5 L'inclusione sociale nell'Unione Europea: il percorso degli ultimi anni**

Nel 2010 la Commissione Barroso presenta con una comunicazione la Strategia 2010-2020, con una lunga disamina volta all'analisi dei disastri portati dalla crisi economica che di fatto ha annullato i progressi raggiunti dalla strategia di Lisbona. Secondo la Strategia 2020 la crescita deve essere

---

<sup>10</sup> Adottato nel 2005, approvato nel 2006.

intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli obiettivi che vengono posti sono misurabili e finalizzati a un aumento del tasso di occupazione, un aumento dell'istruzione con una conseguente diminuzione del livello di abbandono scolastico, una diminuzione della povertà e la riduzione delle emissioni di gas serra<sup>11</sup>(COM(2010) 2020). Il nuovo modello è sostenuto da sette iniziative la cui funzione è quella di “catalizzare i processi relativi a ciascun tema prioritario” (COM(2010)2020, p.3). L’Unione dell’innovazione” legata al progetto Horizons 2020 per dare impulso alla ricerca e al suo finanziamento all’interno dell’Unione; “Youth on move” per favorire la mobilità dei giovani, l’efficienza dell’insegnamento e l’ingresso nel mercato del lavoro; l’Agenda digitale europea; una politica industriale per l’era della globalizzazione; un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro e la piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale il cui fine è quello di garantire una maggiore coesione sociale e territoriale. La piattaforma che resterà attiva fino al 2020 in questa forma si dedica anche al rapporto con le parti sociali, ritenuto fondamentale per avere l’opinione dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma anche con la cittadinanza mediante consultazioni pubbliche<sup>12</sup>. Uno dei principali obiettivi di Europa 2020 è quello di ridurre considerevolmente il numero di poveri all’interno dell’Unione, allontanando la povertà da 20 milioni di persone. A sostegno dell’inclusione sociale con Europa 2020 si inserisce la politica di coesione. Questa non è altro che il quadro politico alla base di una serie di progetti che ricevono finanziamenti attraverso il Fondo sociale Europeo, il Fondo Europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione (in particolare quest’ultimo è destinato agli Stati membri che hanno un Pil inferiore al 90% dei Paesi dell’UE, eccezione fatta per la Croazia). La politica di coesione, dunque, dell’Unione “sostiene l’inclusione sociale delle persone disabili, dei lavoratori più giovani e più anziani, dei lavoratori con scarse competenze, degli immigrati e delle minoranze etniche quali le popolazioni Rom, delle persone che vivono in zone svantaggiate e delle donne nel mercato del lavoro” (2018). Quest’ultima difatti rappresenta una delle undici priorità della politica di coesione per il periodo 2014-2020. Per attuare e sostenere questo obiettivo si legge che

---

<sup>11</sup> Il tasso di occupazione delle persone fra i 25 e i 64 anni dovrebbe passare dal 69% al 75%; ridurre il tasso di abbandono scolastico dal 15% al 10%; ridurre del 25% il numero di persone che vivono in condizioni di povertà (20 milioni di persone); ridurre fra il 20% e il 30% (se vi sono le condizioni) le emissioni di gas serra (COM(2010) 2020).

<sup>12</sup>Questo genere di strumenti sono solitamente utilizzati dalla Commissione Europea che è spesso in prima linea quando si tratta di pratiche di democrazia partecipativa. Tuttavia, è anche vero che spesso questo genere di azioni appaiono come una giustificazione dell’operato di quest’ultima (Ferri, 2011).

<sup>13</sup> Gli obiettivi tematici sono: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione; migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nonché il loro utilizzo e qualità; migliorare la competitività delle PMI; sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio; promuovere l’adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi; preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’efficienza delle risorse; promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete; promuovere l’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l’inclusione sociale e lottare

è necessario portare avanti delle politiche di riforma della pubblica amministrazione con l'obiettivo di garantire dei servizi accessibili per tutti e adeguati e allo stesso tempo viene enfatizzata l'importanza di puntare all'innovazione sociale anche per quanto concerne il processo di elaborazione di policy, considerando un approccio che coinvolga diversi *stakeholders*. Per innovazione si intendono “nuove forme di partecipazione che comprendano anche la società civile e dei volontari”.

Nel 2015 al suo primo<sup>14</sup> discorso sullo stato dell'Unione il presidente della Commissione Europea Juncker manifestò la sua intenzione di creare un nuovo Pilastro per attuare una nuova convergenza e per garantire una migliore qualità della vita all'interno dell'Unione. Inizialmente il Pilastro doveva essere rivolto solo alla zona euro<sup>15</sup> per poi in un secondo momento estendersi a tutti gli Stati membri che ne avessero fatto richiesta. Dal discorso di Juncker in poi si è avviata una fase di consultazione da un lato con le varie autorità competenti in materia, dall'altro con le parti sociali e i cittadini, a questi ultimi veniva offerta la possibilità di rispondere a un questionario *online*<sup>16</sup>. Le questioni che sono risultate dalla consultazione e su cui il Pilastro si sarebbe dovuto concentrare sono quattro: affrontare le conseguenze sociali dopo la crisi economica, il futuro del mercato del lavoro digitale, il problema della crescita zero all'interno della popolazione europea, la divergenza economica fra i vari Stati membri (COM(2017) 250 final). Nella comunicazione istitutiva del Pilastro si legge come la consultazione abbia guidato lo sviluppo del Pilastro e si aggiunge come *“dalla consultazione sia emerso il sostegno al pilastro europeo dei diritti sociali, considerata un'occasione per realizzare un'Europa più sociale. Al tempo stesso è stato confermato che le sfide economiche e sociali sono interconnesse”* (COM(2017) 250 final, pp. 4). Viene ribadita ancora una volta l'importanza e il rispetto delle peculiarità degli Stati membri, in particolare si sottolinea il ruolo degli attori locali e regionali, oltre che di quelli nazionali, i quali hanno le principali responsabilità nell'attuazione dei principi e diritti sanciti all'interno del Pilastro. L'esclusione sociale all'interno del Pilastro viene legata sia alla mancanza di occupazione, dovuta alla crisi, ma anche agli squilibri preesistenti, sia al mancata accesso all'istruzione e a una protezione sociale inefficace, quest'ultima, inoltre, dovrebbe

---

contro la povertà e qualsiasi discriminazione; investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

<sup>14</sup> Il primo discorso sullo stato dell'Unione del Presidente Juncker ha avuto luogo il 9/09/2015.

<sup>16</sup> Al questionario *online* hanno risposto hanno partecipato 16500 persone (COM(2017) 250 final). Mentre le consultazioni con le parti sociali sono avvenute con specifiche audizioni a cui ha partecipato l'Unione Europea, delle organizzazioni intercategoriale e le federazioni settoriali dell'UE (COM(2017) 250 final). Infine sono stati organizzati più di 60 eventi in tutta l'Unione a cui hanno partecipato 2500 persone (COM(2017) 250 final). A queste consultazioni si devono aggiungere 21 pareri pervenuti da diversi governi nazionali, una risoluzione del Parlamento Europeo (2016/2095(INI)) del 19 gennaio 2017, un parere del Comitato delle regioni (CDR 2868/2016) del 19 ottobre del 2016, e un parere del Comitato Economico e Sociale del 25 gennaio 2017 (SOC/542-01902-00-01-ac). Infine i ministri hanno discusso in sede di Consiglio del Pilastro in diverse occasioni. La consultazione si è conclusa con una conferenza di alto livello nel gennaio 2017.

sempre essere garantita alle fasce più vulnerabili della popolazione. L'obiettivo del Pilastro non è quello di andare a istituire nuovi diritti, ma di rendere più comprensibili quelli già sanciti. Si sottolinea, per questo motivo, anche l'importanza di un attento monitoraggio in quanto viene più volte ribadito come il problema dei diritti sia sempre più spesso legato alla mancata applicazione di questi ultimi. Nel primo Capo il focus è sulla parità di genere e sancisce l'importanza di una formazione inclusiva e nei punti seguenti (secondo e terzo) come le differenze di genere non debbano essere ostative per una piena occupazione che deve essere garantita e sostenuta attivamente (punto quarto). Il secondo capo è quello più specificatamente orientato al mercato del lavoro, in particolare al punto ottavo viene ribadita l'importanza del dialogo sociale e al punto nove si sottolinea come, a pari modo per uomo e donna, sia fondamentale la *work-life-balance*. Nel terzo capo ci si occupa di specifiche categorie sociali. In particolare, si rileva come al ventesimo punto si parli dell'importanza dell'accesso ai servizi essenziali, fra i quali si includono anche le comunicazioni digitali che entrano così fra gli indicatori specifici che vanno a misurare il Pilastro Europeo dei diritti Sociali, legando così l'inclusione digitale a quella sociale.

## **1.6 La misura dell'inclusione all'interno dell'Unione Europea**

Gli indicatori per misurare il grado di inclusione sociale all'interno dell'Unione Europea considerano il reddito, utilizzando proprio la misura del reddito mediano, sono dunque considerati "*at-risk-of-poverty*", e dunque esclusi socialmente, coloro che percepiscono un reddito inferiore rispetto al reddito mediano del Paese del 60%. Sono in condizione di "grave deprivazione materiale" coloro i quali non possono "*affrontare tipi di spese<sup>17</sup> che normalmente sono considerati necessari per gli standard di vita di una determinata società*". Un altro indicatore importante per descrivere le situazioni di povertà e/o esclusione sociale è quello che misura le famiglie con una bassa "intensità lavorativa", queste sono definite tali quando i membri in età lavorativa lavorano meno del 20% del loro potenziale in un anno (European Semester Thematic Factsheet-Social Inclusion, pp.3, 2017). All'interno dell'Unione Europea le persone "*at risk of poverty or social exclusion*" che soddisfano tutti e tre questi indicatori rappresentano il 22,4% della popolazione europea (Eurostat Social Scoreboard indicators, 2017). Coloro i quali sono solo in una condizione di povertà relativa sono il 16,9%, chi è solo in condizioni di grave deprivazione materiale è il 6,6%, chi vive solo in una condizione in di bassa intensità lavorativa è il 9,5%. Vi sono Paesi dell'Unione Europea come la Bulgaria, la Romania, la Grecia e la Lituania dove quasi un terzo della popolazione vive in queste

---

<sup>17</sup> Queste sono: l'affitto/il mutuo/le bollette, il riscaldamento, spese impreviste, il pesce/la carne o proteine equivalenti, una settimana di vacanza lontano da casa, possedere una macchina, una lavatrice, un telefono, una tv a colori (European Semester Thematic Factsheet, 2017).

condizioni (European Semester Thematic Factsheet-Social Inclusion, 2017). Le categorie che rischiano maggiormente di trovarsi in questa condizione sono innanzitutto coloro i quali non hanno un lavoro, in quanto la disoccupazione non permette di avere un reddito adeguato e fisso e si osserva come il tasso di disoccupazione nel 2018 dell'Unione Europea sia pari al 7,0% del totale della popolazione lavorativa<sup>18</sup> europea. Vi sono tuttavia Paesi come la Spagna, la Grecia e l'Italia in cui il tasso è ampiamente sopra la media europea, mentre di contro vi sono paesi come la Germania in cui il tasso di disoccupazione è inferiore. Le donne e i giovani sono le categorie maggiormente a rischio sotto questo punto di vista, difatti i livelli di disoccupazione e di reddito sono sempre inferiori. In particolare si osserva come vi sia all'interno dell'Unione Europea un *gender pay gap* pari al 16%.

### **1.7 L'inclusione digitale una componente dell'inclusione sociale: una definizione**

Arrivati a questo punto diviene necessario offrire una definizione di inclusione digitale, per comprendere perché questo tema sia strettamente legato alle tematiche di inclusione sociale. Se da un lato cresce l'attenzione da parte dei governi dall'utilizzare le nuove tecnologie per garantire un maggiore e migliore accesso ai servizi, tuttavia diviene necessario garantire un egual accesso in egual misura a tutti per evitare di andare ad aumentare e/o a creare situazioni di esclusione sociale. Per accesso non si intende solo un accesso di tipo infrastrutturale, ma si tratta anche, ovviamente, di competenze (Mervyn, Simon & Allen, 2014). Il *digital divide*, o divario digitale, non è altro che l'accesso ineguale alle tecnologie dell'informazione. Questa ineguaglianza, come si è già detto, è sia fisica sia relativa al tipo di competenze possedute e agli usi, soprattutto nei paesi maggiormente sviluppati. Il *digital divide* rinforza le differenze fra gli individui aumentando lo status di marginalità di coloro i quali già vivono in condizioni di esclusione. Van Dijk nel suo modello del divario digitale si riferisce alla parola "ineguaglianza" considerandola come un'ineguale distribuzione delle risorse. Talvolta può essere la tecnologia di per sé stessa a causare delle differenze nell'accesso, tuttavia in altri casi l'ineguale accesso può essere legato alle caratteristiche intrinseche e personali dell'individuo, come ad esempio il gender, l'età, l'etnia, la personalità, la salute e l'intelligenza. Allo stesso tempo vi possono essere forme di disuguaglianza legate a fattori sociali come la posizione lavorativa, l'istruzione, le condizioni abitative e il paese di origine. È chiaro che il diverso tipo di accesso alle tecnologie, come sottolinea Van Dijk, ne determina un diverso uso. Gli *step* attraverso cui si configura il *digital divide* per Van Dijk sono quattro: vi è innanzitutto la motivazione che spinge, e in certi casi può non spingere, le persone ad avere una connessione. In secondo luogo, vi sono le limitazioni legate all'infrastruttura, quindi, ad esempio, alla possibilità o meno di essere raggiunti

---

<sup>18</sup> Il tasso di disoccupazione è calcolato guardando alla forza lavoro dai 15 ai 74 anni.

dalla banda larga. Infine, vi sono le limitazioni derivanti dalle competenze e da un diverso uso (Van Dijk, 2012). Un diverso utilizzo ha ovviamente delle conseguenze sulla partecipazione. Fra le altre Europa 2020 si propone di andare l'Unione Europea riconosce la necessità di promuovere un'alfabetizzazione digitale, nella Comunicazione sul piano per l'istruzione digitale del 2018 leggiamo come da un lato l'Unione si voglia impegnare per diffondere le competenze digitali sia fra la popolazione adulta, in particolare riconoscendo quanto sia cruciale per i cittadini conoscere e saper usare le nuove tecnologie, sia fra i giovani circa le competenze digitali. E' interessante notare come il documento riconosca il sostegno dell'Unione Europea per quanto riguarda l'accesso e l'utilizzo di nuove tecnologie per contribuire alla riduzione del divario di apprendimento, nonostante tuttavia il riconoscimento della priorità viene evidenziato all'interno della comunicazione stessa come i progressi in questo ambito siano limitati e come a fronte di un 80% di giovani europei che utilizza Internet, esista un 18% di scuole primarie e secondarie all'interno dell'Unione Europea che non godono dell'accesso alla banda larga. La necessità dell'alfabetizzazione per l'Unione non solo deve passare attraverso una formazione del personale docente, ma anche attraverso una divulgazione di *best practices* all'interno dell'Unione Europea anche grazie a programmi di mobilità che permettano agli studenti di sperimentare sistemi integrati. Per competenza digitale si intende l'utilizzo delle tecnologie con dimestichezza e spirito critico. L'idea di fondo è che le competenze digitali debbano essere considerate al pari di quelle numeriche e alfabetiche. L'inclusione digitale, inoltre, viene anche vista come uno strumento necessario per far fronte alle disuguaglianze di genere, in quanto si osserva come le ragazze e le donne tendano a non sviluppare interessi accademici nelle materie STEM. Eurostat mostra come gli individui che hanno una competenza di base nelle quattro aree individuate dall'Unione Europea per misurare le competenze digitali, siano il 57%. Vi è anche in questo caso una differenza fra uomini e donne, difatti il 55% delle donne, solamente, possiede delle competenze di base digitale contro il 60% degli uomini. È proprio sulle competenze che l'Unione Europea ha deciso di misurare e utilizzare il seguente indicatore<sup>19</sup>.

### **1.8 L'Open Government**

Il termine *open government* si è incominciato a diffondere nell'ultimo decennio, in molti casi si è sovrapposto al termine, simile, ma non analogo "*e-government*" e a "*e-governance*". In generale al suo interno il termine *open government* contiene al suo interno pratiche di *e-government* ed *e-governance*. Con il termine *e-government* ci si rifà alle procedure che utilizzano la tecnologia per espletare funzioni amministrative e di governo istituzionale. L'*e-governance* invece rappresenta la

---

<sup>19</sup> L'indicatore è basato su un sondaggio dell'Unione Europea sull'utilizzo delle ICTs all'interno delle abitazioni dei cittadini.

razionalizzazione di processi, strumenti e servizi per far sì che le politiche pubbliche si sviluppino considerando e garantendo una maggiore partecipazione dei cittadini. Allo stesso tempo spesso è necessario comprendere la differenza fra *open government* ed *e-democracy* in quanto il termine talvolta viene sovrapposto e si sovrappone. Tuttavia, la differenza fra i due concetti sta nel fatto che il primo è un'architettura istituzionale di partecipazione, che prevede processi top-down, mentre l'*e-democracy* è un processo di partecipazione democratiche attraverso piattaforme<sup>20</sup> informatiche, che tende ad essere più orizzontale. L'*open government* può fondersi con processi di tipo orizzontale di *civic engagement*. Da un punto di vista definitorio spesso vi è una sovrapposizione dei due concetti e in particolare una sovrapposizione dell'efficienza legata alle nuove tecnologie per un miglior governo e della partecipazione; questa ambivalenza viene rilevata anche all'interno dell'Unione Europea. E' chiaro che l'*open government* e l'*e-democracy* sono legati a una generale esaltazione della tecnologia vista come uno strumento volto all'aumento della partecipazione democratica, un'esaltazione legata a un ottimismo tecnocentrico e a un'enfasi sulla disintermediazione che le nuove tecnologie garantirebbero (De Blasio, 2018).

In generale le variabili e le dimensioni dell'*open government* sono quattro: la trasparenza, la partecipazione, la collaborazione e l'*accountability*. La trasparenza permette di modificare lo stile delle politiche e favorisce l'accesso ai dati da parte dei cittadini, attraverso gli *open data*, la formazione dei cittadini all'accesso e alla logica delle informazioni direttamente accessibili e quindi il monitoraggio dell'attività di governo. Per quanto concerne la partecipazione, variabile che maggiormente è legata a una visione di inclusione, siamo nell'ambito dell'azione diretta dei cittadini che può sostanziarsi nella consultazione, nella proposta e in una generale azione di condivisione delle policy. In generale è importante distinguere fra consultazione e partecipazione; la consultazione consiste nel tenere in considerazione la domanda dei cittadini, nonostante non vi sia una garanzia normativa che poi effettivamente il parere dei cittadini verrà effettivamente ascoltato in sede di formulazione di policy. I processi partecipativi di contro sostanziano una concreta attività dei cittadini nell'agire al processo di policy. Per collaborazione si intende le forme di partenariato fra istituzioni, cittadini, imprese e le forme di partenariato fra istituzioni e cittadini. Infine per *accountability* si intende la capacità di risposta e di "rendicontazione" del governo nei confronti dei cittadini. Non tutti i modelli di *governo aperto* sono uguali, difatti da un punto di vista sia teorico che empirico esistono tre modelli di *open government*: il modello manageriale, il modello consultivo e quello partecipativo. Il primo si basa su una logica fondamentale comunicativa il cui scopo principale è quello di

---

<sup>20</sup> Si definisce piattaforma uno strumento come un sito *web* che rende i cittadini capaci di dialogare e collaborare con le amministrazioni. All'interno di una piattaforma si possono svolgere forme di consultazione o processi partecipativi.

rendere pubbliche determinate informazioni senza però attivare un vero e proprio dialogo con i cittadini o richiedere un *feedback*; il secondo modello, quello di tipo consultivo, vede i governi interagire con alcuni *stakeholders* che non coincidono con la popolazione e possono variare col tipo di *policy*. Il terzo modello, quello partecipativo, utilizza le nuove tecnologie come degli strumenti utili per facilitare la partecipazione e per garantire maggiore partecipazione e dialogo fra i cittadini. L'*open government* di tipo partecipativo va quasi a coincidere con le pratiche di *e-democracy*<sup>21</sup> e cerca di favorire un dialogo fra le istituzioni e i cittadini incentivando le forme di partecipazione. In questo senso l'*open government* appare come uno strumento di passaggio<sup>22</sup> per il raggiungimento di un governo di tipo inclusivo e che dunque accoglie al suo interno la società (De Blasio, 2018). Le forme più avanzate di *open government* e partecipative possono essere considerati modi della cosiddetta "innovazione democratica". Quest'ultimo tipo di *open government* può effettivamente condurre verso una società aperta garantendo un reale *empowerment* dei cittadini offrendo loro la reale possibilità di partecipare influenzando anche le linee di indirizzo di natura politica ed è quello su cui la ricerca sarà maggiormente focalizzata.

### **1.8.1 Gli organismi istituzionali dell'Open Government**

Nel 2009 con la pubblicazione del documento Memorandum on Transparency and Open Government Barack Obama ha dato l'input alla nascita di un partenariato internazionale il cui nome è Open Government Partnership, questo è nato grazie al supporto iniziale dei governi nazionali di Brasile, Indonesia, Filippine, Messico, Norvegia, Sudafrica, Regno Unito, oltre che degli Stati Uniti. A fianco ai governi vi erano inoltre nove rappresentanti di organizzazioni della società civile internazionale. L'OGP nasce con lo scopo di definire delle linee guida e un modello per la promozione di un governo aperto, democratico, basato su meccanismi partecipativi. Lo scopo principale dell'OGP è quello di spingere e premere sui governi affinché venga garantita la trasparenza amministrativa e soprattutto affinché si ottenga un impegno convinto a sostegno della partecipazione. I membri dell'OGP sono 75, i Paesi aderenti non soltanto si scambiano *best practices*, ma si impegnano a favorire lo scambio di pratiche e azioni di Open Government. Alla guida dell'organismo vi è un comitato esecutivo fatto da 22 rappresentanti dei governi e della società civile. La struttura è aperta e volta a garantire la

---

<sup>21</sup> Possiamo definire l'*e-democracy* "come un processo di partecipazione democratica attraverso piattaforme informatiche" (De Blasio pp.12, 2018). I processi di *e-democracy* vengono dal basso e sono spesso su base volontaria. In questo risiede la principale differenza con le pratiche di *open/e-government* che sono solitamente attivate dall'alto, per quanto in un modello di tipo partecipativo le logiche *top-down* vanno a intersecarsi con il *civic-engagement*.

<sup>22</sup> Questo può avvenire con un passaggio graduale che parte da un aprirsi dei governi che divengono più trasparenti e più accessibili, queste due caratteristiche permettono alle istituzioni di essere *responsivness* cioè ricettive rispetto alle istanze dei cittadini. Una volta raggiunti questi obiettivi il governo potrà finalmente divenire inclusivo. (De Blasio, 2018)

partecipazione, nonostante vi siano in essa una serie di meccanismi complicati di elezioni dei rappresentanti, la *governance* si basa su un principio di rotazione delle cariche. Accanto all'Open Government Partnership si collocano gli organismi nazionali volti alla promozione dell'*open government*; in generale questi sono fatti dalle istituzioni, associazioni della cittadinanza attiva, sindacati, centri di ricerca, imprese e associazioni volte alla tutela dei consumatori. I Forum dell'OGP vengono convocati periodicamente sulla base di un chiaro ordine del giorno, sono pubblici e devono garantire la massima inclusione (De Blasio, 2018).

### **1.9 L'Open Government: il contesto Europeo**

L'Unione europea ha incominciato la sua azione verso l'Open Government con politiche principalmente legate all'accesso e alla trasparenza grazie all'utilizzo delle tecnologie digitali. Nei primi anni 2000 le riflessioni sulla cittadinanza europea e sull'ampliamento di quest'ultima hanno ampliato la riflessione sulle diverse forme di partecipazione. Nel 2005 si inizia a elaborare una strategia di comunicazione e collaborazione, in quest'anno con l'"*Action Plan to improve communication in Europe*" si è costruito il portale "*Your voice in Europe*" per lo svolgimento di consultazioni pubbliche online che ha permesso lo svolgimento e la creazione di canali diretti al dialogo con le comunità locali. La crisi economica del 2008 ha portato a vedere l'utilizzo delle tecnologie come uno strumento per aumentare la competitività e per dare il via alla crescita, questi elementi vengono recepiti dall'Agenda Digitale di cui si dirà a breve.

Nel 2009 a Malmö viene firmata dal Consiglio Europeo una dichiarazione sull'importanza dell'*e-government* visto come uno strumento volto allo sviluppo innovativo dei servizi per i cittadini. La dichiarazione darà il via e l'input al piano di azione 2010-2015 sull'*e-government*. Il piano riflette la tensione fra efficienza e partecipazione. L'obiettivo del piano è di realizzare una pubblica amministrazione i cui tratti distintivi siano l'apertura, la flessibilità e la collaborazione con i cittadini. L'uso dell'*e-government* deve aumentare "*l'efficienza e l'efficacia*" dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione. Le priorità individuate sono quattro: creare servizi disegnati sulla base dei cittadini e delle imprese aumentando la trasparenza e rendendo effettiva la partecipazione degli *stakeholders*; garantire la mobilità attraverso la creazione di servizi transnazionali che rendano facile l'espletamento di pratiche per chi studia, lavora o risiede in ogni parte di Europa; ridurre gli ostacoli e migliorare il processo di organizzazione anche attraverso l'implementazione di processi sostenibili; creare un contesto tecnico e legale favorevole attraverso lo sviluppo di specifici fattori chiave. Per realizzare la prima priorità si legge nel piano di azione è necessario creare attraverso specifici *tools* che garantiscano una maggiore partecipazione nella società, in particolare questo deve avvenire attraverso dei processi che aumentano la trasparenza e l'accesso, con il conseguente riutilizzo delle

informazioni. Dunque, notiamo come il primo piano sia principalmente legato alla logica della trasparenza, nonostante si legge che la *“Commissione offre il supporto alla creazione di strumenti volti a far sentire la voce dei cittadini”*. Anche nel piano si lega lo sviluppo dell’E-government a quello del mercato, soprattutto grazie alla possibilità offerta da dei servizi transfrontalieri in grado di rimuovere le barriere (COM(2010) 743). Il piano ha avuto un certo impatto nello sviluppo negli Stati Membri di pratiche di *e-government*, nonostante i progressi non siano stati uniformi ovunque, inoltre questo è stato il punto di partenza per l’elaborazione del piano 2016-2020. Il piano deve essere letto insieme alla strategia per la creazione del *Digital Single Market*. La strategia del Mercato Unico Digitale si compone di tre pilastri legati a tre principali azioni: l’accesso dei consumatori e delle imprese ai beni online per la creazione di un mercato unico digitale, i servizi digitali, la creazione di un’economia digitale che trae vantaggio dalla digitalizzazione. All’interno della comunicazione di presentazione della strategia si leggono degli specifici riferimenti alla Pubblica Amministrazione e alla creazione di *“una società elettronica inclusiva”*. Si legge infatti che la Commissione sostiene *“un mercato unico digitale inclusivo nel quale i cittadini e le imprese abbiano le competenze necessarie e possano usufruire di servizi elettronici interconnessi e plurilingue che spazino dalla pubblica amministrazione alla giustizia, dalla sanità all’energia e ai trasporti”* (COM(2015) 192). La Commissione si impegna a sviluppare e a dedicarsi ad attività formative in questo senso. La Strategia per il Digital Single Market tuttavia analizza la presenza del governo in rete principalmente focalizzandosi sull’idea di una generale efficientizzazione, all’interno del documento si fanno poi specifici riferimenti al piano d’azione 2016-2020 (COM (2015) 192). Il *“Piano di azione dell’UE per l’eGovernment 2016-2020”* recepisce quanto espresso all’interno della Comunicazione sul *Digital Single Market* sottolineando in più punti come una pubblica amministrazione digitale possa considerarsi un elemento essenziale per il successo del mercato unico. La visione alla base del piano d’azione è legata alla creazione di un’amministrazione efficiente e inclusiva in grado di fornire servizi personalizzati e intuitivi a cittadini e imprese. Le priorità individuate sono tre: la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso necessari strumenti definiti come abilitatori digitali; il rafforzamento dell’interoperabilità tra i diversi Stati Membri; la facilitazione dell’interazione digitale tra amministrazioni e cittadini/imprese per una miglioria dell’offerta dei servizi pubblici. Il tutto si basa su una serie di principi di base, in primis che l’amministrazione deve essere *“digitale per definizione”*, cioè l’offerta dovrebbe essere *digital* per sua definizione, in secondo luogo vi è il principio dell’*“una tantum”* cioè il fatto che le pubbliche amministrazioni, in un’ottica di generale efficienza, non dovrebbero richiedere ai cittadini le informazioni che hanno già in loro possesso più di una volta. Di rilievo ai fini della nostra ricerca è il punto relativo all’inclusività e all’accessibilità si sottolinea che le *“pubbliche amministrazioni dovrebbero progettare servizi pubblici digitali che*

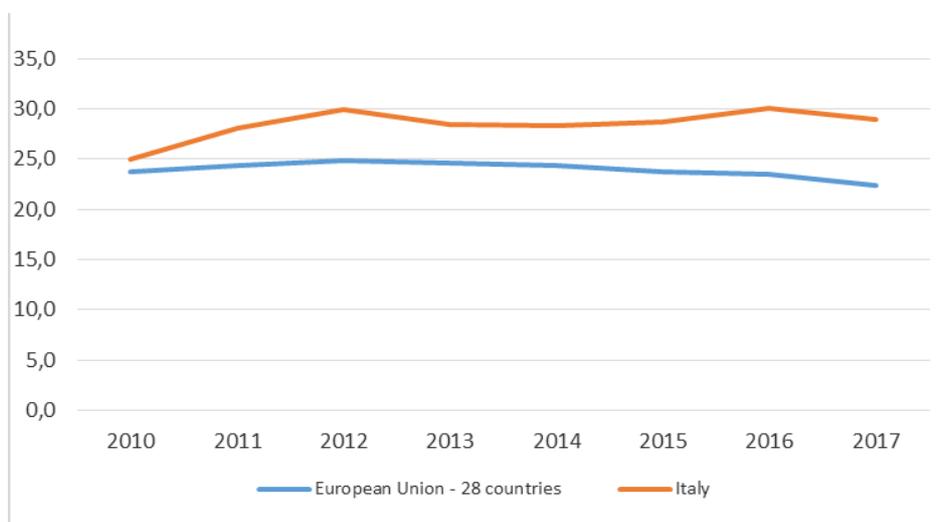
siano per definizione inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone ad esempio degli anziani e delle persone con disabilità". Tuttavia, di inclusività e accessibilità da un punto di vista di azioni vi è poco, così come di coinvolgimento si parla solo in un punto dove si sostiene come le iniziative in futuro potrebbero contribuire a un maggiore coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e della società civile nella progettazione, nella produzione e nella prestazione collaborativa dei servizi pubblici. Il *focus* principale è comunque legato a un aumento della trasparenza della pubblica amministrazione il cui fine deve essere quello del coinvolgimento e della partecipazione dei cittadini per aumentare *l'accountability* e ridurre le possibilità di corruzione. Per questo motivo fra le altre iniziative troviamo l'apertura e la trasparenza della pubblica amministrazione. Le altre iniziative sono poi legate ai servizi transfrontalieri, l'interoperabilità e l'accrescimento della fiducia e della sicurezza dei cittadini. La Commissione Europea riconosce come siano le amministrazioni centrali locali maggiormente in grado di riconoscere le esigenze dei cittadini, così come le esigenze contingenti in un determinato momento.

## Capitolo II

### Inclusione e partecipazione in Italia

#### 2.1 L'inclusione sociale in Italia

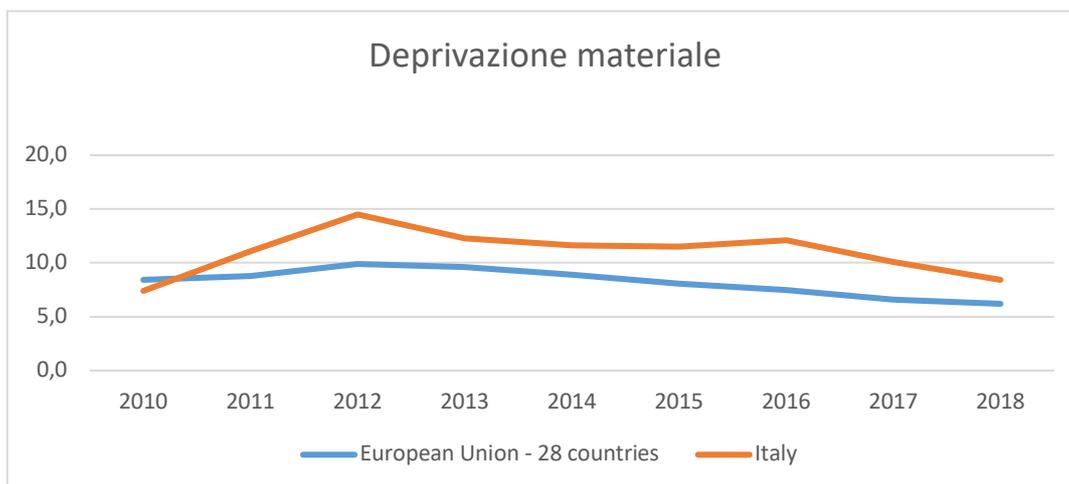
In Italia la crisi economica del 2008 ha avuto un notevole impatto e in particolare le misure di austerità che ne sono conseguite hanno portato a una considerevole riduzione della capacità di spesa del Paese per quanto concerne l'inclusione sociale. Nel 2013 all'interno della “*Valutazione dell'attuazione della Raccomandazione della Commissione Europea sull'Inclusione Attiva*”, volta all'analisi e valutazione dell'attuazione dei tre pilastri presenti all'interno della comunicazione per l'inclusione attiva, si notano chiaramente i vulnus legati e a una mancanza di strategia uniforme e alla crisi economica. Si sottolinea come dal 2008 al 2010, solo apparentemente si sia ridotto il numero di persone a rischio povertà. Tuttavia, se si guarda all'indicatore dell'AROP che come abbiamo visto nel capitolo precedente è calcolato sulla base del reddito mediano. Con la crisi in generale è il reddito ad essersi abbassato dunque, se si inserisce una soglia più restrittiva, viene evidenziato come il livello di coloro i quali sono *a rischio di povertà ed esclusione sociale* sia considerevolmente aumentato. Negli anni della crisi anche il reddito equivalente pro-capite è diminuito. Si nota come la categoria di coloro i quali sono “*At Risk of poverty rate*” è pari al 28,9%, nel 2017. Osservando il grafico qui di sotto possiamo notare come la cifra sia superiore alla media europea, nonostante negli ultimi anni la situazione stia lievemente migliorando (Eurostat, ilc\_peps01, 2017). Sempre grazie ad Eurostat osserviamo come la situazione di rischio cambi con il mutare del genere di appartenenza, nello specifico gli uomini “*a rischio povertà ed esclusione sociale*” sono il 27,8% contro quasi il 30% delle donne (i dati si riferiscono sempre al 2017).



Rielaborazione della scrivente di Eurostat online data code (ilc\_peps01)

La maggiorparte degli AROP si trova al Sud con dati e livelli particolarmente preoccupanti rispetto al resto di Europa.

Anche per quanto riguarda la deprivazione materiale<sup>23</sup> l'Italia risulta avere un livello superiore rispetto alla media europea, difatti il tasso di “*material deprivation*” è pari all'8.4% contro il 6.4% della media europea (Eurostat, ilc\_mddd11, 2017).



*Rielaborazione della scrivente di online data code Eurostat ilc\_mddd11*

Già all'interno della valutazione del 2013 si legge come le “*donne, gli anziani, le persone non autosufficienti, i bambini, i giovani, gli immigrati, le persone senza fissa dimora, i Rom e simili minoranze*” siano in generale le categorie più vulnerabili e a rischio. In generale si nota come le discriminazioni verso le donne siano strutturate e ben radicate all'interno della società. Nonostante una serie di fattori positivi fra cui il generale miglioramento della condizione lavorativa delle donne, il World Economic Forum nell'ultimo report Global Gender G pone l'Italia al 70° posto (su 149 paesi) relativamente all'uguaglianza di genere, rendendo la penisola uno degli ultimi Paesi dell'Europa Occidentale superiore sola alla Grecia, Malta e Cipro. Sempre secondo il World Economic Forum l'Italia è al 126° posto per disparità salariale (su 149 Paesi) (World Economic Forum, 2018). L'elemento chiave della condizione delle donne proprio come evidenziato della Valutazione della Commissione è legato alla strutturazione di questa forma di discriminazione e alla mancanza di politiche relative alla *work-life-balance*. All'interno di una delle ultime raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea nell'ambito del semestre europeo<sup>24</sup> viene ampiamente fotografata

<sup>23</sup> Sono considerati in “grave deprivazione materiale” coloro i quali non possono “*affrontare tipi di spese che normalmente sono considerati necessari per gli standard di vita di una determinata società*” (si veda nota 25 primo capitolo).

<sup>24</sup> Il semestre europeo è un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio all'interno dell'Unione Europea. Il semestre segue un calendario preciso in base al quale gli Stati membri ricevono degli orientamenti da parte della Commissione. Sulla base di questi, gli Stati Membri presentano successivamente i loro programmi

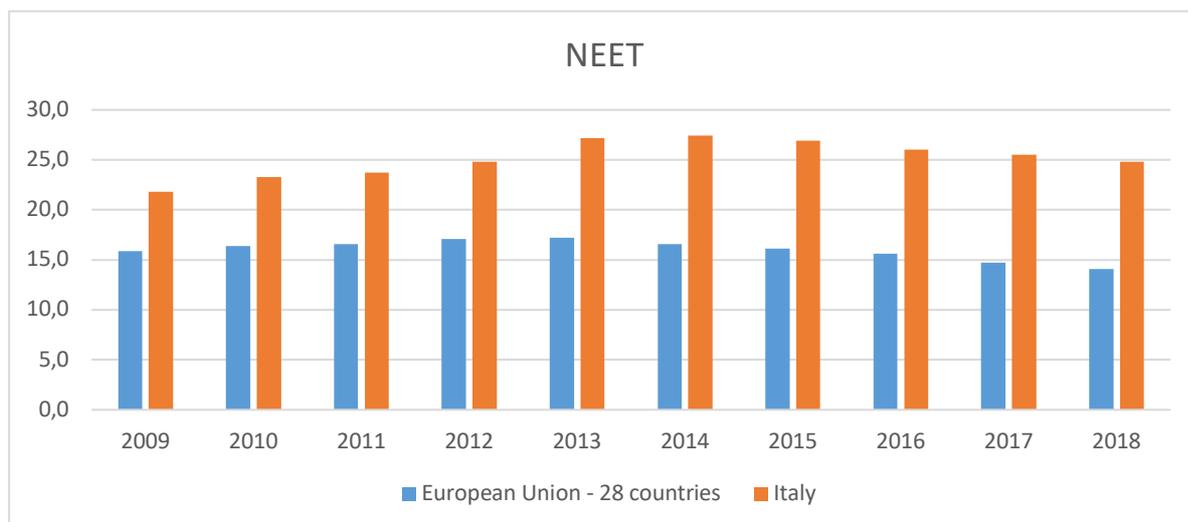
questa situazione e al punto 4 si legge e si raccomanda di:” Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia.” (2018/C 320/11, punto 4). Aggiungendo inoltre: “l'impatto delle misure di recente adozione, incentrate su una prestazione in denaro per ogni nuovo nato indipendente dal reddito, non è oggetto di valutazione delle autorità italiane. I dati lasciano presumere che queste misure potrebbero non essere efficaci per accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Inoltre, è poco probabile che questi trasferimenti determinino un aumento del tasso di natalità, che è a livelli molto bassi da vent'anni. Manca una strategia globale per conciliare vita familiare e vita professionale. Tali aspetti trovano riscontro nella mancanza di parità di genere nell'impostazione del congedo parentale, nella penuria di modalità di lavoro flessibili e nell'insufficienza di adeguati servizi di assistenza all'infanzia e di altra assistenza alle famiglie che siano economicamente accessibili e di qualità.”(2018/C 320/11, 24).

Come si è detto le donne non sono l'unico gruppo sociale vulnerabile anche i bambini hanno risentito di una più generale mancanza di prestazioni dei servizi dell'infanzia oltre che in scarse opportunità di istruzione e formazione. I dati relativi alla spesa per l'istruzione e al peso di quest'ultima all'interno del Prodotto Interno Lordo sono particolarmente preoccupanti; lo Stato italiano destina solo il 3,8% del suo Prodotto Interno Lordo all'istruzione. Il numero è inoltre sempre in calo, anno per anno (Eurostat, Social Scorebord indication, 2019). Anche i giovani sono un gruppo sociale fortemente a rischio, in particolare il 24,4% dei giovani nella fascia d'età che va dai 15 ai 29 anni percepisce un reddito inferiore a quello mediano del Paese del 60%, contro il 21% della media dell'Unione Europea (Eurostat, 2017 ilc\_li02). Un altro dato preoccupante è legato al numero il numero dei NEET<sup>25</sup>, cioè la cifra di coloro, fra i 15 e i 25 anni, che non sono né impegnati in attività lavorative, né stanno portando avanti un percorso formativo. In Italia i giovani in questa condizione sono molti di più rispetto a quanto avviene negli altri Paesi dell'Unione Europea. Infatti, la Penisola è lo Stato Membro con il tasso di NEET pari al 24,8%, più alto rispetto a tutta l'Unione, come si evince anche visivamente dai grafici qui sotto.

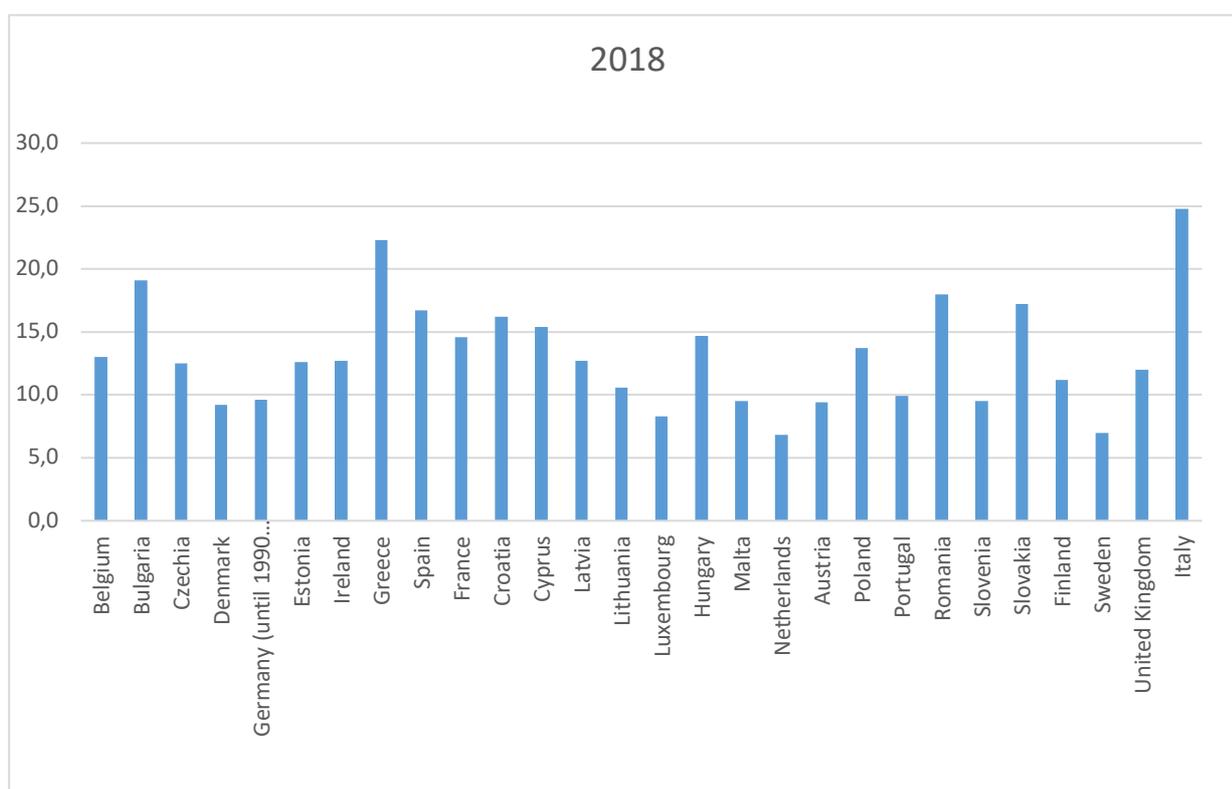
---

"programmi nazionali di riforma" e "programmi di stabilità o di convergenza" per una valutazione a livello dell'UE. (Mussari, 2011)

<sup>25</sup> Not (engaged) in Education, Employment or Training.



*Rielaborazione della scrivente di Eurostat 2018 (online data code: edat\_lfse\_20)*



*Rielaborazione della scrivente di Eurostat (online data code: edat\_lfse\_20)-comparazione fra gli Stati Membri*

Un altro tasto dolente è rappresentato dalla disoccupazione giovanile<sup>26</sup>; si osserva come il livello di *youth unemployment* sia superiore al 30%, attestandosi così fra i più alti di Europa. In Italia dal 2010

<sup>26</sup> La disoccupazione giovanile all'interno dell'Unione Europea riguarda i giovani fra i 15 e i 24 anni (o dai 15 ai 29), rispetto al totale della forza lavoro. Spesso gli elevati numeri sono legati al fatto che in quella determinata fascia di età vi è un cospicuo numero di persone che si trova al di fuori del mercato del lavoro in quanto sta studiando e

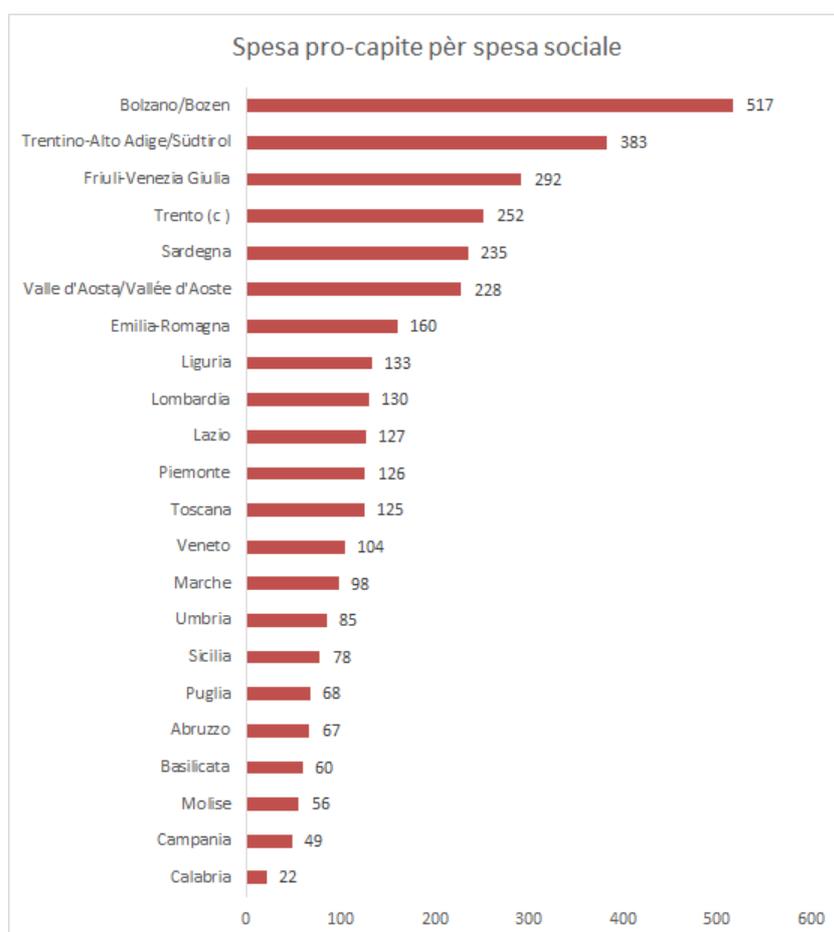
al 2014 la disoccupazione giovanile è aumentata raggiungendo dei livelli preoccupanti, ad esempio nel 2014, sempre secondo Eurostat, si è raggiunto un livello di disoccupazione pari al 42%. Dal 2015 in poi si è assistito a una diminuzione, nonostante il tasso di disoccupazione sia ancora particolarmente altalenante (Eurostat, *une\_rt\_a* 2019). La condizione dei giovani è particolarmente complessa in quanto in generale il sistema di welfare italiano si fonda sul cosiddetto familismo, cioè la "capacità/obbligo" della famiglia che assolve alle funzioni di ammortizzatore sociale. In questo modo sono i familiari che assolvono a funzioni di cura dei giovanissimi e degli anziani, sostituendosi allo Stato; questo elemento da un lato è il risultato di determinate assenze statali, dall'altro sicuramente "mitiga" quelle che sono le pressioni verso lo Stato per determinate politiche. Il familismo rende molto difficile l'erogazione di misure socio assistenziali, perché nel momento dell'accertamento dei requisiti dei cittadini richiedenti, il decision maker deve decidere se considerare il richiedente al netto dell'assistenza familiare che riceve e/o "defamilizzato", cioè come sarebbe realmente la sua condizione senza l'assistenza familiare. In generale questo modello porta i giovani e le rispettive famiglie a non avere delle opportunità concrete dallo Stato fino alla vecchiaia. In un momento di crisi la situazione non può che aggravarsi e raggiungere lo status quo. Lo Stato non riesce a risolvere in maniera efficace queste problematiche per una serie di motivi: il primo, spiega la Commissione, è il fatto che le tematiche di inclusione attiva vengano legate con difficoltà a quelle relative alla lotta contro la povertà e manca una e vera e propria visione di insieme, complessiva. Il secondo elemento è legato alla mancanza di coordinamento fra i diversi livelli subnazionali con lo Stato, infatti l'articolazione delle competenze in materia di assistenza sociale è particolarmente complessa e stabilita già al livello della Costituzione. La costituzione italiana si riferisce all'assistenza sociale negli art. 38 e 117: in particolare mentre l'articolo 38 delinea e riconosce il diritto all'assistenza, l'articolo 117 ripartisce le competenze fra Stato e Regione. Dagli articoli si evince che la materia è di competenza regionale<sup>27</sup> e allo Stato rimane la possibilità di stabilire le linee guida (soprattutto per quanto concerne la previdenza) e la capacità di sostituirsi per tutelare i livelli di prestazione concernenti i diritti civili e sociali (Ferrera, 2012). Il forte decentramento necessita di un certo coordinamento fra i diversi livelli; il principale strumento di coordinamento è rappresentato

---

non è, dunque, disponibile per lavorare. Per questo motivo si tende a comparare la disoccupazione giovanile con il totale della popolazione giovanile, in modo da potere andare a considerare i cosiddetti inattivi. (2019)

<sup>27</sup> Le Regioni hanno competenza esclusiva per quanto riguarda le politiche di istruzione, formazione professionale, lavoro, servizi sociali, edilizia, urbanistica, reti regionali di trasporto, viabilità, infrastrutture, risorse idriche, agricoltura, industria, commercio, artigianato e turismo. Lo Stato e le Regioni hanno competenze concorrenti nell'ambito della sicurezza, della salute, dell'istruzione, della ricerca scientifica e tecnologica, per il governo del territorio e per le grandi reti di trasporto. Infine, lo Stato ha competenza esclusiva per quanto riguarda i diritti di cittadinanza, i livelli essenziali delle prestazioni, i diritti civili e sociali, la previdenza, la politica nazionale dell'istruzione, le politiche migratorie, la protezione dell'ambiente, gli ecosistemi.

dalla Conferenza Stato-Regioni, tuttavia nonostante esista lo strumento, notevoli sono le tensioni anche e soprattutto, come rileva anche la Commissione, relativamente ai conflitti causati dai diversi orientamenti politici. Questo crea un'elevata eterogeneità a livello regionale e locale. Inoltre, spesso i trasferimenti socio assistenziali sono strettamente legati alle esigenze del territorio, la mancata omogeneizzazione fa sì che le condizioni e le possibilità di inclusione sociale siano inferiori in taluni territori, solitamente i più poveri e dunque la provenienza geografica diviene una discriminante per gli individui. Questo fa sì che la maggiore ricchezza prodotta garantisca un migliore servizio così riducendo la potenzialità perequativa dei trasferimenti. Andando ad osservare più da vicino le spese pro capite si osserva quanto siano ampie le differenze di regione in regione. Si passa dalla Calabria dove si spendono 22 euro per persona alla Provincia Autonoma di Bolzano ove se ne spendono 517. Il Sud Italia, ove risiede il 23% della popolazione nazionale, spende solo il 10% del totale per le politiche sociali (i dati si riferiscono al 2016).



*Rielaborazione grafica della scrivente di Istat tavole spese dei comuni totale, Istat 2019, periodo di riferimento 2016*

Un altro preoccupante elemento che viene evidenziato dagli indicatori facente parte il Pilastro Europeo dei diritti sociali è legato al fatto che i trasferimenti sociali non hanno effetto sulla riduzione

della povertà. Se in media nell'Unione Europea i trasferimenti sociali volti alla riduzione della povertà portano a una diminuzione del rischio pari al 33.98%, in Italia questo si attesta intorno al 19.8% ed è in costante calo (i dati sono riferiti al 2017), (Eurostat, 2019). L'Unione Europea ha sottolineato come i PNR non siano ben strutturati e che vi sia per questo motivo un coinvolgimento limitato delle parti sociali, inoltre il terzo settore e le Organizzazioni Non Governative non vengono consultate in questo processo. In linea con quanto avviene all'interno del Pilastro Europeo dei diritti sociali è interessante guardare all'inclusione digitale nel Paese, questo ci mostrerà come effettivamente le categorie meno incluse socialmente coincidono con quelle non incluse da un punto di vista digitale.

## **2.2 L'inclusione digitale in Italia**

L'Italia è un Paese dove vi è un serio vulnus infrastrutturale a fianco a un problema di competenze. Nel 1986 per la prima volta Internet è arrivato nella Penisola, nel 2006 ancora una larga maggioranza degli italiani non utilizza Internet (il 63%). I dati ISTAT ci mostrano come in media coloro i quali non accedono al web tendono ad essere anziani, donne, con un basso livello di istruzione, e/o chi proviene dal Sud del Paese. Seguendo i passaggi del nuovo modello del digital divide, di cui si è parlato nel primo capitolo, si osserva intanto come il 33,3% dei “non utenti” di Internet non sono interessati ad accedere al web, il 49% dichiara che è troppo complicato da usare (2018). Al giorno d'oggi in Italia il problema della connettività è stato quasi risolto a causa degli ultimi provvedimenti presi dal governo per raggiungere la copertura totale. Il processo è stato lungo e più lento di quanto è avvenuto nella metà dell'Unione Europea. Nel 1999 la struttura della banda larga si è sviluppata utilizzando la tecnologia ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line). La tecnologia ADSL poggia sulla preesistente linea telefonica, per questo motivo l'accesso dipende dall'infrastruttura delle telecomunicazioni. Alla fine del 2005 l'ADSL era disponibile in metà dei comuni Italiani e l'86% della popolazione era nella condizione di essere online, la maggior parte dei progressi è stata fatta dal 2000 al 2005 (Campante, Durante, Sobbrino, 2013). Negli ultimi anni grazie all'input dato dall'Agenda Digitale dell'Unione Europea, anche, ovviamente, sotto la forma dei fondi FESR e FEASR, si sono potuti portare avanti determinati progressi. Nel marzo 2015 il governo italiano ha approvato la “Strategia per la banda ultra larga” nell'ambito della Strategia per un'Italia digitale, la misura è stata presa con lo specifico obiettivo di ridurre il gap infrastrutturale nel Paese, come si evince già dal nome. Nel 2017 il 52,4% della copertura è stato raggiunto, significa in sostanza che 36,522,628 hanno avuto garantito l'accesso a Internet. Secondo il Ministero dello Sviluppo Economico, la copertura totale verrà raggiunta nel 2020. L'ultimo report Istat, *Internet@Italia2018*, mostra come si articolano le differenze nell'utilizzo di Internet in base alla generazione di appartenenza. In generale ciò che si evince è che gli utenti più anziani, nonostante un aumento nell'uso degli ultimi anni, tendono a utilizzare meno il web a meno che non siano in possesso di una laurea. Le principali attività che gli

italiani portano avanti online sono legate alla comunicazione attraverso chat, mail e social network. In generale anche attività culturali come il leggere news online sono aumentate, anche in relazione a un più generale aumento dell'offerta. Le attività di e-commerce e e-banking sono le meno comuni fra gli utenti, nonostante l'uso sia comunque aumentato negli ultimi anni. L'indice DESI mostra come solo il 21,7% degli italiani faccia transazioni online rispetto a un 30,7% di media nell'Unione Europea, inoltre solo il 7,9% delle imprese vende beni online, rispetto al 17,3% europeo. Un altro elemento utile per avere un ritratto completo dell'utente medio italiano è quello di guardare alle competenze digitali possedute dagli italiani: queste non sono legate al possesso di un accesso internet o di un PC, nel 2003, infatti, il 42,7% della popolazione lo possedeva, ma solo il 30,7% di queste era in grado di utilizzarla al meglio. L'Unione Europea ha un *framework* di riferimento per le competenze digitali che identifica le componenti chiave della cosiddetta *digital literacy* identificando 5 aree: informazione e analisi dei dati, comunicazione e collaborazione, creazione di contenuti digitali, sicurezza e *problem solving*. Ogni area include abilità che possono essere approfondite e comprendono al loro interno diverse attività, ad esempio una delle attività relative alla comunicazione è “il partecipare nella società attraverso servizi privati, pubblici”. In generale solo il 28,3% di utenti italiani possiede un livello soddisfacente di competenze digitali relativamente a questo quadro di riferimento.

### **2.3 L'Open Government e l'Agenda Digitale Italiana**

L'impegno italiano per quanto concerne l'amministrazione digitale nasce negli anni '90 a livello soprattutto locale, (in generale si tratta di reti civiche con database informatici ad hoc) con l'entrata in vigore del cosiddetto *Codice dell'Amministrazione digitale (CAD)* che per la prima volta si occupa di normare la fruibilità delle informazioni in formato digitale all'interno della P.A, stabilendo anche l'utilizzo dei documenti in formato digitale. Seguendo quelle che sono “*Le linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni*”<sup>28</sup>, il CAD “*promuove e regola la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale, utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della pubblica amministrazione e nei rapporti tra amministrazione e privati*”. Il codice è stato modificato più volte, nel 2016 e nel 2011. Il d.lgs. 179/2016 ha portato al recepimento in Italia di una serie di standard unici per quanto concerne la firma elettronica, i certificati digitali e altre forme di autenticazione elettronica sostitutive dei documenti in formato cartaceo, in modo da adeguare l'Italia al resto d'Europa.

---

<sup>28</sup> Commissione UE: “Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa” 2003

Per parlare di Open Government in Italia è necessario partire dalla Strategia Nazionale per la Digitalizzazione del Paese che permette di avere un quadro abbastanza chiaro di quelle che sono state le priorità degli interventi degli ultimi governi. L'Italia ha elaborato la sua strategia nazionale e la sua Agenda Digitale utilizzando come quadro di riferimento l'Agenda Digitale dell'Unione Europea redatta nell'ambito di Europa 2020. Tuttavia, prima di andare a guardare l'attuale Agenda Digitale è interessante osservare quanto fatto nella prima Agenda Digitale Italiana, elaborata nel 2012, dall'allora Presidente del Consiglio Mario Monti. Questa era maggiormente orientata alla trasparenza, piuttosto che alla partecipazione e si preoccupava principalmente di sviluppare policy aventi oggetto gli open data. Questi ultimi erano visti come uno strumento per un migliore sviluppo economico e allo stesso tempo si ritenevano un mezzo utile per combattere la corruzione. Uno dei principali punti dell'Agenda Digitale di Monti era legato allo sviluppo dell'infrastruttura, in quanto il gap tecnologico dell'Italia rappresenta un serio ostacolo per l'*open government* e per lo sviluppo di qualsivoglia forma di partecipazione online (ma anche per la semplice erogazione di servizi via web). Dalla Presidenza di Mario Monti in poi la trasparenza è diventata una priorità e si è fatto un concreto investimento per la diffusione degli Open Data. L'accesso ai documenti amministrativi è disciplinato dalla legge 241/1990 e dal decreto legislativo 33/2013. Solo nel 2016, un anno dopo la promozione della Strategia per lo Sviluppo digitale di cui a breve si dirà, è stato importato dagli Stati Uniti il FOIA, Freedom of Information Act (De Blasio, 2018). Questo provvedimento garantisce a tutti i cittadini e non solo ai portatori di specifici interessi, di avere accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione. Il FOIA ha esteso, dunque, le categorie in cui è possibile esercitare l'accesso civico generalizzato. Le linee guida in materia sono state prodotte dall'Anac, l'autorità anti corruzione. Nel 2015 il governo Renzi ha promosso la "Strategia per lo Sviluppo Digitale" (2014-2020) seguendo l'input, come si era anticipato, dell'Agenda per l'Innovazione Digitale di EU 2020. La Strategia ha il principale obiettivo di offrire alla Pubblica Amministrazione servizi online, in particolare la Strategia mira a realizzare, entro la fine del processo di digitalizzazione, una piattaforma che cambi completamente il rapporto del cittadino con la Pubblica Amministrazione. Il cittadino, infatti, dovrebbe utilizzare Internet come uno strumento per la piena realizzazione della sua cittadinanza (De Blasio, 2018). Per fare ciò è stato creato, innanzitutto, un sistema di identità digitale chiamato "SPID" che permette agli utenti l'accesso a una serie di servizi, come ad esempio l'anagrafe digitale o i fascicoli degli archivi sanitari. Il punto di arrivo di questo servizio dovrebbe essere la Piattaforma Italia Login il cui scopo sarà quello di offrire ai cittadini e alle imprese la possibilità di accedere a diversi servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, anche stimolando, in ultima istanza, il dialogo con la PA ad esempio offrendo dei feedback sui servizi erogati. In questo modo l'intero processo di *government*, e anche la filosofia alla base di questo, dovrebbe cambiare (De Blasio, 2018). La piattaforma dovrebbe essere operante a

partire dal 2023, tuttavia è chiaro che il suo rilascio non garantirà automaticamente il cambiamento e l'utilizzo di questi servizi da parte dei cittadini. Le competenze digitali dei cittadini e i problemi infrastrutturali rappresentano un forte limite al raggiungimento di questi risultati. In particolare, il problema delle competenze digitali, e dunque dell'inclusione digitale, è un problema particolarmente cogente in Italia. Secondo l'ultimo report dell'Istat Internet@Italia2018 il *digital divide* sembra essere fortemente influenzato dall'età e dal livello di istruzione, in generale quest'ultimo tende a eliminare il divide di tipo generazionale. In media chi non usa Internet tende ad essere anziana, donna, proveniente dal Sud Italia e con un livello basso di istruzione. Istat mostra come il 33% di chi si dichiara non utente sostiene di non essere interessato ad accedere al Web, mentre il 49% afferma che questo è troppo complicato (Istat, 2018). Per questi motivi l'Agenda digitale Italiana cerca di risolvere il problema delle competenze digitali di concerto all'Agenzia per l'Italia Digitale, alcuni *stakeholders* e un "Digital Champion" la cui funzione dovrebbe essere quella di diffondere le *digital skills*. Le regioni in particolare sono in prima linea per quanto riguarda il tema del supporto finanziario in quanto ricevono direttamente soldi dal Fondo Europeo per il Sociale, in particolare dal POR FSE. Ovviamente non tutte le regioni raggiungono gli stessi risultati e questo, come avviene in generale per le tematiche di inclusione sociale, vale anche per quanto concerne l'inclusione digitale che è sempre più una parte dell'inclusione sociale stessa (come si evince anche dal fatto che il Pilastro Europeo dei diritti sociali dedichi un'apposita sezione al digital divide). Le regioni con il più basso livello di digital literacy sono la Basilicata e la Campania, mentre quelle con un livello più alto sono il Trentino, l'Emilia-Romagna e la Toscana. È interessante notare come alcune delle regioni che sono avanti per quanto concerne le competenze digitali e l'inclusione sociale siano anche avanti in termini di partecipazione dei cittadini. A livello nazionale la partecipazione online è gestita dall'Open Government Partnership e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con Agid e con l'Autorità Nazionale contro la Corruzione ha elaborato tre piani, in seguito a una consultazione online e offline con gli *stakeholders* e la società civile. All'OGP l'Italia ha aderito nel 2011 e nel 2012 il primo piano è stato prodotto (De Blasio, 2018). I piani sono divisi in sezioni, ognuna delle quali riguarda un aspetto dell'Open Government: trasparenza, accesso, *accountability*, partecipazione. Inoltre, vi sono delle sezioni dedicate alla cittadinanza digitale e alle competenze della popolazione in merito. Il terzo piano dell'OGP 2016-2017 evidenzia la mancanza di fiducia nelle istituzioni presente in Italia ed elenca tutta una serie di azioni intraprese per cercare di ovviare al problema, attraverso degli strumenti partecipativi. Un esempio è rappresentato dall'ambizioso progetto "Opere Pubbliche 2.0" che consiste in una piattaforma partecipativa il cui scopo dovrebbe essere monitorare la costruzione delle grandi opere. La strategia nazionale dell'OGP ha dato l'input all'elaborazione di un documento di linee guida per la partecipazione e soprattutto per i processi di

consultazione. Il documento è stato pubblicato nel 2017, direttiva Madia 2/2017, in seguito a una consultazione online fatta fra Dicembre 2016 e Febbraio 2017. Il documento si compone di nove principi generali che sono legati a dei target specifici volti alla realizzazione di una consultazione efficiente. Il primo principio è legato all'impegno della PA che deve essere volto alla promozione dell'utilizzo delle consultazioni durante il processo di riforma. L'amministrazione può scegliere di avere una consultazione online o offline, in generale la scelta è legata all'obiettivo che si vuole raggiungere. Inoltre, all'interno del documento è disponibile un elenco delle iniziative fra le più significative. In generale la direttiva elaborata dal governo abbraccia la via di una consultazione il più inclusiva possibile e punta a un processo che includa tutti senza fare alcun tipo di distinzione. Insieme alla direttiva è stato pubblicato un documento contenente le principali informazioni sui processi di consultazione avvenuti in Italia. In questo si legge che il 53% riguarda gli enti locali per interventi sul territorio, mentre solo il 20% delle consultazioni degli enti locali è relativo alla formulazione delle policy. La maggior parte dei processi avviene sia online che dal vivo, poche sono le consultazioni solo di natura pubblica. Il 10% delle consultazioni avvenute in Italia riguarda le Regioni, dove anche qua vediamo una distinzione fra consultazioni per interventi sul territorio e per policy. L'Amministrazione Centrale ha svolto il 10% delle consultazioni e queste hanno riguardato solo le policy. Solitamente gli enti locali tendono a svolgere queste funzioni in quanto è più facile attivare iniziative di questo tipo nel territorio più vicino alla cittadinanza. Il quarto piano 2019-2021, che mentre si scrive è in discussione, dovrebbe prevedere 10 aree di sistematizzazione che affrontano quelle che sono le principali tematiche dell'Open Government di cui si è detto prima. Inoltre, si legge sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica che il piano vuole recepire le indicazioni che provengono dalla consultazione, attualmente in atto, nella maniera più ampia possibile. Per quanto riguarda la partecipazione il quarto piano, nell'attuale bozza, mette l'accento sulla necessità dei cittadini di essere ascoltati e sul desiderio di intervento che ne deriva, osservando come uno dei principali ostacoli alle consultazioni sia legato alla sporadicità con cui queste si realizzano e a come poi queste non vengano tenute realmente in considerazione nei processi di *decision making*. Per queste motivazioni il piano propone la creazione di un'unica piattaforma ad hoc per le consultazioni, rilevando come l'evoluzione naturale della trasparenza sia la partecipazione (2019). Ad oggi le piattaforme di Open Government in Italia sono 256 (dati riferiti al 2016). Molte città e regioni hanno cercato di associare un miglioramento dell'*e-government* a dei processi democratici di tipo partecipativo, questo è avvenuto lanciando delle piattaforme di *open government* che integrano al loro interno gli open data, insieme ai forum deliberativi e alle consultazioni pubbliche. Questo genere di strumenti è stato creato per consentire ai cittadini di partecipare ad azioni volte alla *governance* comune dei beni e alle consultazioni pubbliche. L'azione è principalmente a livello locale, nonostante

in Italia dal 2014 vi sia un provvedimento specifico sulla consultazione. Ad oggi le piattaforme specificatamente dedite allo sviluppo di collaborazione e partecipazione sono 55 a livello locale, 14 a livello regionale e 8 a livello nazionale su un totale di 77, il quadro in materia è particolarmente elaborato ed è caratterizzato da un livello molto elevato di eterogeneità. Ogni regione ha delle proprie normative e delle sue specifiche linee di indirizzo; laddove vi era una maggiore tradizione partecipativa come in Toscana, Trentino ed Emilia-Romagna questo genere di azioni riescono meglio a svilupparsi, anche grazie a normative ad hoc di cui si dirà a breve. In generale si può osservare come le *policies* italiane sull'*open government*, ma anche sull'innovazione politica, pur riferendosi spesso alla necessità di promuovere l'inclusione e l'uguaglianza poi tendono più a muoversi timidamente verso la prospettiva della collaborazione (De Blasio & Sorice, 2016).

## 2.4 La partecipazione in Italia

### 2.4.1 Il voto

Il voto, al giorno d'oggi, è la forma minima di partecipazione, come si è visto nel precedente capitolo, e spesso come notato da Gergina e Geissel non basta ai cittadini i quali vorrebbero avere più spazi di partecipazione. Allo stesso tempo il voto "inteso come selezione dei rappresentanti è teoricamente, ma anche empiricamente l'attività politica più diffusa", per questo motivo è interessante vedere innanzitutto come l'affluenza elettorale, alle elezioni politiche, sia cambiata dal 1979 ad oggi (Ghergina & Geissel, pp. 28, 2018).

CAMERA		SENATO	
03/06/79	90,62%	03/06/79	90,69%
26/06/83	88,01%	26/06/83	88,83%
14/06/87	88,83%	14/06/87	88,37%
05/04/1992	87,35%	05/04/1992	86,80%
27/03/1994	86,31%	27/03/1994	85,83%
21/04/1996	82,88%	21/04/1996	82,21%
13/05/01	81,39%	13/05/01	81,32%
09/04/06	83,62%	09/04/2006	83,50%
13/04/2008	80,51%	13/04/08	80,40%
24/02/13	75,20%	24/02/13	75,20%
04/03/18	72,94%	04/03/18	73,01 %

Questa data, il 1979, può essere considerata come l'ultima occasione in cui si è raggiunto, alle elezioni politiche, un livello di partecipazione particolarmente elevato. L'affluenza fino al 1979 era legata ad un tipo di voto ideologico, da detto momento in poi la partecipazione elettorale, invece, inizia a diminuire come si evince dalle tabelle di cui sopra. Si passa dal 90.62% del 1979 fino al 72.94% del 4/03/2018, per le elezioni dei rappresentanti della Camera e dal 90.69% al 73.01% per quanto riguarda il Senato (Ministero dell'Interno, 2019). Come si osserva vi è una perdita di 20 punti percentuali fra una elezione e l'altra, e per il Senato e per la Camera. È interessante notare come nelle ultime tornate elettorali, in particolare quelle degli anni della crisi, l'affluenza, nelle zone in cui vi è una minore attenzione alle politiche sociali, per i meccanismi di cui si è detto sopra, sia drasticamente diminuita. In particolare si nota che nel 2013 e nel 2018, in occasione delle consultazioni politiche le regioni del Sud Italia mostrano le percentuali di affluenza più basse, raggiungendo livelli vicini al 60%. Servendoci dei dati presenti all'interno del sito del Ministero dell'Interno si osserva che nella Circonscrizione elettorale Calabria alle elezioni politiche del Febbraio 2013, per le elezioni dei rappresentanti della Camera dei deputati, il livello di affluenza è pari al 63,15% e per il Senato al 62,81%; in Sicilia il dato è ancora più basso. Difatti l'affluenza nella circoscrizione Sicilia 1, che fra le altre comprende la provincia di Palermo capoluogo della regione, si arriva solo al 62,86% e al 64,60% per il Senato. La circoscrizione Sicilia 2 mostra un livello lievemente più alto di partecipazione, ma sempre inferiore rispetto alla media nazionale che nel 2013, come si evince anche dalla tabella di cui sopra, pari al 75%. Dati simili sull'affluenza si trovano in tutte le regioni del Sud Italia, anche se sicuramente Sicilia e Calabria rimangono fra i luoghi in cui si è votato meno. Guardando alle elezioni del 4 marzo 2018 si osserva come l'affluenza in Calabria, per il voto dei rappresentanti della Camera dei deputati è pari al 63,64% e del 63,51% per il Senato; per la Sicilia, ancora una volta, il livello è ancora più basso rispetto all'ultima consultazione, e siamo intorno al 61,25% Sicilia 1 e 64,10% Sicilia 2, per il Senato ci si attesta a un'affluenza pari quasi al 63%.

Le motivazioni che possono influenzare l'astensionismo sono varie, alcune di queste sono ovviamente legate a quanto si è visto nel primo capitolo relativamente al disallineamento ideologico, tuttavia vi sono alcuni filoni teorici che spiegano come questa sia in realtà legata, anche alle condizioni socioeconomiche, sostenendo come coloro i quali hanno un reddito più alto tendano ad avere i più alti livelli di partecipazione. Effettivamente guardando all'affluenza nelle regioni più ricche di Italia, come ad esempio la Lombardia, il livello di astensione alla chiamata alle urne, è leggermente sotto la media. Lazarsfeld, esponente della Scuola di Columbia, lega la mancata partecipazione elettorale alle condizioni sociali, che determinerebbe le preferenze di voto (Lazarsfeld, 1944). Alcuni studi empirici, come quello di Fornaro, dimostrano che una percentuale di astensione è spesso legata alla mancata risposta delle parti politiche ai bisogni dei cittadini, generando una crisi

della rappresentanza, a cui si è dato ampio spazio nel capitolo precedente. Questo elemento è forte ovviamente in quei luoghi che di più hanno risentito della crisi. In Italia come è stato evidenziato da Fornaro vi è l'incapacità di identificare un noi con cui socializzare e perseguire un bene comune (Fornaro, 2016, pp. 16). Dunque, in generale si riscontra l'incapacità di creare un'identità sociale generando così l'astensionismo che è sintomo di una disaffezione dei cittadini nei confronti non solo del sistema politico, ma anche ovviamente dei partiti. La crisi della rappresentanza ha come conseguenza, talvolta, un allontanamento totale dalla politica (exit), questi numeri sembrerebbero confermare che ciò è avvenuto in Italia.

Allo stesso tempo, negli ultimi anni, vi è stata anche una risposta di tipo deliberativo e partecipativo legata alla tecnologia e all'emersione di nuove policy e piattaforme online, di cui si dirà a breve (voice). Questo processo talvolta è stato alimentato da una certa retorica sulle tecnologie digitali, viste come uno strumento che di per sé stesso può incrementare la partecipazione. La tecnologia può anche essere utilizzata oltre che per garantire una maggiore efficienza del sistema, anche come un mezzo per guadagnare consenso dai partiti di massa in crisi. In Italia questa retorica sulla tecnologia è stata recepita e ha alimentato il populismo (De Blasio & Sorice, 2018).

#### ***2.4.2 L'istituzionalizzazione della partecipazione attraverso le leggi***

Fra i vari e numerosi nuovi processi partecipativi interessante è il caso delle leggi sulla partecipazione il cui obiettivo è quello di andare ad istituzionalizzare, attraverso il consolidamento di procedure, norme e prassi, la partecipazione all'interno della società. "Istituzionalizzare la partecipazione vuol dire incorporare nuove forme di partecipazione nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente fondati di una comunità" (Brunazzo citando Karp e Briand pp.2, 2018). I processi di istituzionalizzazione comportano una serie di rischi: in particolare può accadere che vi sia un eccessivo controllo "dall'alto" del processo partecipativo, che così finisce per riprodurre al suo interno le ineguaglianze presenti nella società. Tuttavia, allo stesso tempo i meccanismi che istituzionalizzano la partecipazione, come le leggi, conferiscono legittimità a una serie di pratiche favorendo la partecipazione collettiva. In Italia, nella Regione Toscana, è stata approvata la prima legge sulla partecipazione a livello regionale. Ad oggi leggi sulla partecipazione sono presenti in quattro regioni: Toscana (l.r n°.46/2013), Emilia-Romagna (l.r.n° 15/2018,), Puglia (l.r. n. 28/2017) e Umbria (l.r. n. 14/2010). Altre Regioni stanno lavorando su progetti analoghi, come ad esempio l'Abruzzo che nel 2015 ha avviato un processo di consultazione online per una legge sulla "partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali", il Friuli Venezia Giulia che sta discutendo una legge il cui titolo è "Regolamentazione delle attività di rappresentanza istituzionale degli interessi particolari nell'ambito dei processi decisionali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia", il

Lazio che sta lavorando dal 2014 a una proposta di legge in materia, la Regione Liguria che sta esaminando 3 progetti di legge di natura consiliare dal 2015-2016, la Regione Lombardia che dal marzo 2017 sta vagliando una proposta di legge il cui nome è “ Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali” e infine la Regione Sardegna che sta discutendo una proposta analoga. Inoltre, vi è poi il caso della Provincia autonoma di Trento che con la l.p. n° 3/2006, “Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino”, ha istituito un’Autorità per la partecipazione locale, il cui compito è quello di garantire a livello istituzionale la promozione di processi partecipativi (Brunazzo, 2017).

Le leggi di Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Puglia hanno punti in comune, ma anche numerose differenze. Da un punto di vista di articolato si evince come la legge con più articoli sia quella umbra che si compone di 7 capi/titoli e 74 articoli, quella più scarna è invece quella della Regione Emilia-Romagna fatta da 5 capi e 18 articoli. La prima legge della Toscana identificava coloro che erano titolari del diritto alla partecipazione in modo molto ampio superando il concetto di cittadinanza giuridica e includendo stranieri, apolidi, residenti, chi è domiciliato nella regione e in generale chiunque ne avesse un interesse. La legge offriva la possibilità che in caso di interventi particolarmente impattanti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica si svolgesse un confronto pubblico il più trasparente possibile il cui obiettivo è quello di portare alla elaborazione di possibili soluzioni e alternative. Questo doveva avvenire sempre garantendo la massima inclusività di idee, opinioni, interessi e punti di vista di chi si esprime. Il secondo elemento fondante la legge del 2007 riguarda il sostegno regionale ai processi di partecipazione. La legge ha istituito anche un’Autorità regionale indipendente e di garanzia della partecipazione. Nel 2013 la 169/2007 della Regione Toscana è stata modificata, cercando di considerare tutti gli aspetti critici che erano emersi nei precedenti 6 anni. La legge approvata con il titolo “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” rende obbligatorio il dibattito per determinate fattispecie e oltre certe soglie finanziarie superando il concetto di possibilità della precedente. Questo diviene obbligatorio per tutte le opere pubbliche che superano i 50 milioni di euro. Inoltre la legge inizia ad offrire una chiara definizione di che cosa si intenda per dibattito pubblico. La procedura, infine, per ottenere un Sostegno regionale ai processi partecipativi è stata semplificata (Brunazzo, 2017).

La seconda Regione italiana che ha approvato una legge sulla partecipazione, da un punto di vista cronologico, è stata l’Emilia-Romagna che lo ha fatto nel 2010 con la legge n.3 del 9 febbraio, di detta legge si dirà più approfonditamente nel prossimo capitolo. Tuttavia, si nota come la legge sia nata, fra gli altri, con lo specifico obiettivo di creare una maggiore coesione sociale. I titolari del

diritto della partecipazione sono tutte le persone fisiche o giuridiche che singolarmente o collettivamente vengono toccate da una determinata scelta o un determinato atto, come in Toscana è riconosciuto il diritto di partecipare anche per quanto riguarda le grandi opere (Brunazzo, 2017). Inoltre, recentemente, nel 2018, l'Emilia-Romagna si è dotata di una nuova legge sulla partecipazione.

Approvata subito dopo quella dell'Emilia-Romagna, la legge 15 del 2010 dell'Umbria ha dotato la regione di nuove regole in materia di partecipazione. In particolare, la legge prevede quattro strumenti: l'iniziativa legislativa, quella referendaria, il diritto di petizione e la consultazione. Per quanto concerne quest'ultima si osserva come il diritto a partecipare alle consultazioni, che prima spettava solo ai cittadini, dal 2016 viene esteso a tutti coloro che risultino interessati. Le consultazioni possono avere luogo in tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e normativi attraverso una serie di incontri, come ad esempio conferenze e convegni. È interessante come la Regione si impegni a diffondere le tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso alla consultazione. L'esito delle consultazioni non è giuridicamente vincolante, nonostante dei risultati debbano essere comunicati agli interessati anche attraverso la pubblicazione negli appositi portali regionali.

La legge della Regione Puglia approvata nel luglio del 2017 (l.r. n° 28/2017) è l'unica che afferma che la partecipazione è un "diritto e un dovere delle persone", l'obiettivo del provvedimento è quello di creare una sinergia fra partecipazione e rappresentanza. Come la legge toscana del 2013 il provvedimento istituisce il dibattito pubblico obbligatorio per le grandi opere superiori o pari ai 50 milioni di euro, e in generale per tutti quegli interventi che sono particolarmente impattanti da un punto di vista socioeconomico. Tutti i dibattiti pubblici e tutti i vari processi partecipativi devono svolgersi entro sei mesi e concludersi con un documento ufficiale. La Giunta inoltre sostiene attraverso un programma annuale la partecipazione individuando di volta in volta procedure e procedimenti da sottoporre. Anche enti collettivi possono presentare domanda. Infine, la legge istituisce l'Ufficio della partecipazione, una unità organizzativa della Giunta regionale il cui compito, fra le altre cose, è quello di gestire la piattaforma web appositamente creata dalla Regione (Brunazzo, 2017). Brunazzo compara le leggi qui sopra viste servendosi di quattro principi, identificati nella dichiarazione di Brisbane delle Nazioni Unite nell'anno 2005, questi sono: integrità, inclusione, deliberazione e influenza. (Brunazzo pp. 857, 2017). Dove per integrità si intende la "chiarezza e l'onestà" rispetto all'obiettivo; per inclusione che tutti senza alcuna distinzione vengano ascoltati; per deliberazione si intende la garanzia che si raggiunga una informazione sufficiente, credibile per il dialogo e si possa arrivare a una scelta collettiva; infine per influenza si intende la concreta possibilità che i procedimenti di partecipazione vengano realmente ascoltati e divengano parte di policy e/o

servizi (Brunazzo 2017, pp 857). Per quanto concerne l'integrità si evince che tutte le leggi possono dirsi "integre", invece per quanto concerne l'inclusione, è l'Emilia-Romagna quella che offre potenzialmente una maggiore possibilità a tutti. Tutte le Regioni, tranne l'Umbria, promuovono l'utilizzo di strumenti che vanno al di là della mera consultazione, tuttavia nessuna delle leggi garantisce l'influenza dei processi partecipativi sui processi decisionali, nonostante ciò la Regione Toscana, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Puglia dispongono che eventuali azioni prese non in conformità con quanto disposto nei procedimenti partecipativi siano motivate e spiegate dalle amministrazioni.

### ***2.4.3 Il dibattito pubblico in Italia: una breve disamina***

Il dibattito pubblico è un istituto che come si è visto nel precedente paragrafo è caratterizzante di numerose leggi sulla partecipazione. L'origine di questo strumento è francese, il *débat publique* nasce come uno strumento che interessa in generale obbligatoriamente e/o facoltativamente i progetti infrastrutturali questi possono essere sia di interesse locale/regionale, come quello che sarà oggetto della nostra analisi, che di interesse nazionale, come avviene nello Stato francese. La peculiarità di questo strumento è che tutte le attività di valutazione e di implementazione dell'opera dovranno essere successive alla procedura di dibattito. La partecipazione dei cittadini deve essere subordinata alla corretta informazione di questi ultimi e questo fa sì che vi sia uno stretto rapporto fra informazione, partecipazione e dibattito pubblico. In Francia l'istituto è stato introdotto con la legge numero 95-101 del 2 febbraio 1995 e ulteriori modifiche sono avvenute fino al 2012. L'istituto francese è caratterizzato da una procedura molto istituzionalizzata e affidata a un'autorità amministrativa indipendente, allo stesso tempo però questa risulta particolarmente indeterminata lasciando ai cittadini una forma libera e di contenuto, questo permette al dibattito pubblico di adattarsi alla molteplicità dei progetti e alle diverse aspettative dei cittadini (Mansillon, 2006). Come in Toscana anche in Francia vi sono avute una serie di difficoltà di attuazione e utilizzo di detto strumento. Il dibattito pubblico introdotto all'interno della Regione Toscana è considerato il più vicino alle per le caratteristiche che questo genere di istituti dovrebbero avere (Ciancaglini, 2014). La legge della Toscana, in relazione al dibattito pubblico porta avanti gli assunti di fondo che ogni arena ed esperienza di democrazia partecipativa e deliberativa dovrebbe avere, in particolare vediamo che vi è l'idea che le preferenze dei cittadini debbano essere il frutto non di una semplice conta dei voti, ma di un dialogo; che le decisioni sono il frutto della condivisione di esperienze condivise e delle informazioni e che infine, nella misura del possibile bisogna cercare di puntare alla massima inclusività (Allegretti, 2011).

#### **2.4.4 Il ruolo dei Comuni**

In Italia negli ultimi anni si sono sviluppate forme di *governance* dei beni comuni, in questo senso un ruolo primario è giocato dai Comuni, in quanto istituzione più prossima. Ad oggi in Italia secondo Istat sono presenti 7978 Comuni, nel 2017, inoltre, è stata varata una legge a sostegno dei piccoli comuni. Inoltre *“in Italia più che altrove, infatti, le istituzioni municipali, storicamente modellate sui territori e su una linea evolutiva che ha visto coincidere molto spesso comunità religiosa, comunità civile e comunità fiscale, quindi politica e istituzionale, rappresentano l’elemento centrale di una solida tradizione civica che dal Medioevo giunge fino alla Costituzione repubblicana”* (Pazzagli pag 2, 2018 che cita Tanzini 2014). In questo senso i comuni svolgono una funzione di leva e di input per la riappropriazione del territorio, soprattutto in quei contesti particolarmente colpiti dalla crisi non solo economica, ma anche demografica, come si osserva negli entroterra. Molte delle forme di gestione dei beni comuni avvengono in realtà con meno di 5.000 abitanti (Pazzagli, 2018). Varie possono essere le forme di gestione dei beni comuni che vedono i cittadini riappropriarsi di determinati spazi. Pazzagli ritiene emblematico per spiegare la gestione dei beni comuni in Italia il caso di Castel del Giudice in Provincia di Isernia, un piccolo comune del Molise, che grazie alla partecipazione di diversi attori è riuscito a mettere in pratica un elaborato programma anche volto alla risoluzione dei problemi economici, sociali e legati allo spopolamento. Nello specifico varie sono state le attività volte a una migioria dei servizi sociali, dell’agricoltura e a uno sviluppo del turismo. L’obiettivo che si cercava di raggiungere era quello di rallentare e, nel migliore dei casi, portare al ritorno dei giovani nel paese. Numerosi sono stati i luoghi che si è cercato di recuperare come ad esempio un vecchio edificio scolastico dismesso, 50 ettari di pascoli e terreni agricoli che risultavano abbandonati e delle stalle abbandonate (Pazzagli, 2018). Come si vedrà poi, un altro esempio degno di nota è quello del Comune di Campi Bisenzio dove ad oggi sono attivi, oltre al bilancio partecipativo, due progetti: “Casa dell’Acqua Bene Comune” e “Regolamento per i Beni Comuni” volti, come si legge all’interno del sito comunale, alla *“cura dei beni comuni e alla partecipazione dei cittadini”*.

#### **2.4.5 I bilanci partecipativi in Italia**

L’Italia è uno dei paesi più attivi su questo fronte per questo motivo è interessante osservare la diffusione di questa pratica di cui si è detto precedentemente. Eccezion fatta per il comune di Grottammare sito in provincia di Ascoli Piceno, i bilanci partecipativi hanno incominciato a diffondersi dal 2003 coi comuni di Roma, Pieve Emanuele, Castelmaggiore, Ripatransone, Vimercate e Vignola. Inoltre, sempre nello stesso anno la Rete del Nuovo Municipio, un’associazione nazionale, ha raccolto in un’unica rete tutti gli attori istituzionali e non che avevano partecipato a questa esperienza, diffondendone così l’esperienza in tutto il Paese (Putini, 2013). In generale, scrive Putini,

“i bilanci partecipativi italiani si caratterizzano come pratiche altamente inclusive, non solo perché rivolte a tutti i cittadini (e non già a gruppi riuniti in associazioni o a insiemi ottenuti mediante metodologie di sorteggio), ma anche perché spesso attraverso tale partecipazione si tenta di offrire spazi a categorie sociali che normalmente incontrano maggiori difficoltà” (Putini pp.184, 2013), ed è per questo motivo che risultano di particolare interesse e vengono citati ai fini della nostra ricerca. Un altro elemento di distinguo dei BP italiani rispetto a quelli di altri Paesi è il fatto che i cittadini presentano proposte originali discutendo dei casi specifici, in questo modo dimostrando una maggiore ampiezza per quanto concerne le tematiche proposte. È chiaro che la libertà di proposta poi viene bloccata da quelli che sono i limiti oggettivi fra cui, ovviamente, quelli di spesa. Un altro elemento caratteristico dei Bilanci Partecipativi italiani è legato al fatto che si cerca di favorire la partecipazione individuale, nonostante vi siano delle realtà di tipo associativo. I motivi che spingono le amministrazioni a dotarsi di questo strumento sono più legati a ragioni etiche che di efficienza e spesso vi è un’elevata politicizzazione dell’attività. In linea di massima lo svolgimento di un BP è così articolato: vi è una prima fase di incontro a marzo aperta a tutti, e in seguito avviene una valutazione di fattibilità. Il problema delle esperienze italiane è che spesso queste non superano i 5 anni e sono legate dunque alle maggioranze politiche di un determinato momento storico (Putini, 2013). Da qualche anno inoltre vi sono alcuni Comuni che si servono di piattaforme ad hoc per l’attivazione di questi processi, come ad esempio BiPart, una piattaforma gestita da una startup che si occupa, dal 2017, dell’attivazione di processi partecipativi e che ha gestito i bilanci partecipativi dei Comuni di Mantova, Pavia, Cormanico e Como.

Le realtà nelle quali è diffusa la pratica sono molteplici e varie, anche da un punto di vista demografico. Ad esempio il bilancio partecipativo è presente nel Comune di Modena (184,727 abitanti), nel Comune di Bologna (388,367 abitanti), nel Comune di Milano (1,352 milioni di abitanti), nel Comune di Sassari (126 930 abitanti), nel Comune di Grottamare (il primo in Italia) in provincia di Ascoli Piceno (16,139 abitanti), nel XIX Municipio di Roma (184.911 abitanti), solo per citarne alcuni e per dare l’idea di come lo strumento sia trasversale ed adattabile a realtà diverse. Anche se spesso i numeri delle persone che vi partecipano non sono particolarmente elevati, in quanto tendono a partecipare solitamente solo coloro i quali hanno più tempo e risorse (in genere uomini di mezz’età in pensione), lo strumento è comunque abbastanza diffuso e contribuisce a diffondere la cultura della partecipazione (Putini, 2013).

## Capitolo III

### La Regione Toscana fra inclusione e partecipazione

#### **3.1 Perché la Toscana?**

Si è deciso di analizzare la Regione Toscana in quanto da sempre questa è da considerarsi un luogo in cui è presente un livello di partecipazione politica e sociale “avanzato”, in un contesto storicamente “consolidato” (Bortolotti & Corsi, 2012). La Regione conosce una vivace attività pubblica a opera della cittadinanza e anche, come si vedrà, del cosiddetto terzo settore. In particolare, quest’ultimo è stato spesso in prima linea per fronteggiare situazioni di marginalità sociale, per rispondere a dei bisogni “ignorati” dal mercato e non solo, nell’ottica di un generale cooperativismo (Iommi, 2005). Dal 2007 inoltre la Regione è dotata di una legge sulla partecipazione (l.r 69 del 27/12/2007), come si è peraltro anticipato nel precedente capitolo, che ha avuto il merito di istituzionalizzare forme partecipative che esulano dalla semplice partecipazione elettorale. Quest’ultima inoltre si attesta sempre a livelli superiori, nonostante il calo dopo il 1992, rispetto al resto della Penisola. Elemento da non sottovalutare perché manifesta una generale tenuta della fiducia nei confronti delle istituzioni. La partecipazione dei cittadini toscani tuttavia non si esaurisce nella politica, ma conosce anche l’associazionismo e il volontariato che è uno dei settori più floridi e maggiormente sviluppati all’interno della Regione (Bortolotti & Corsi, 2012).

#### **3.2 Il cooperativismo sociale in Toscana**

Nella storia della Toscana la partecipazione alla vita civile delle cooperative sociali, così come alle varie formazioni del terzo settore è da dirsi rilevante. Il fenomeno si è sviluppato nel corso degli anni per poi essere normato dalla Regione in diversi momenti; queste normative hanno, spesso, anticipato i provvedimenti nazionali. Le leggi in questione sono varie ma è interessante citare la legge n.41/2005 che va ribadendo il principio della partecipazione attiva nella fase della predisposizione dei piani sociali e integrati o anche la legge n°58 del 31 ottobre 2018 che ha recepito le innovazioni del terzo settore. Le cooperative sociali possono essere definite, ancor più delle organizzazioni di III settore, come “enti ibridi” dove la partecipazione e l’identità si va a fondere con l’erogazione dei servizi, in questo modo si conciliano delle finalità di tipo privato con quelle altruistiche, *“facendo coincidere l’impegno a favore delle persone in condizione di bisogno con la soddisfazione delle proprie esigenze di occupazione e reddito”* (Iommi, pp.12, 2005). Gli elementi che caratterizzano la cooperazione sociale sono i seguenti per Iommi: l’essere impresa, un sistema di solidarietà di gruppo fra i soci, la cosiddetta mutualità interna, accanto a un sistema di mutualità esterna verso le fasce più bisognose della popolazione, l’adozione di un modello cooperativo di autogoverno (Iommi, 2005). Le

cooperative producono risultati, in termini economici e occupazionali, ma non distribuiscono i loro utili, distinguendosi dalle imprese a scopo di lucro. Si tratta dunque di iniziative private a scopo solidaristico che nascono in seguito a specifiche esigenze rilevate della società civile, ove le forme di partecipazione legate a queste realtà si affiancano a quelle legate tradizionalmente ai partiti e ai sindacati. Con le istituzioni le cooperative condividono una responsabilità per la promozione di determinati servizi ed è chiaro che la ricchezza del tessuto sociale locale ha un ruolo cruciale. La Toscana è una delle regioni ove maggiore è stata la concertazione fra il settore pubblico e sociale per la promozione anche di un nuovo modello di Stato sociale, anche grazie alla tradizione del luogo. Le prime esperienze cooperative risalgono agli anni '70, nello specifico proprio fra gli anni '70 e '80 sono cresciute le esperienze provenienti dal mondo aconfessionale. Proprio in quegli anni sono emersi i limiti dello Stato sociale tradizionale e si è incominciato ad osservare lo scarto fra i servizi erogati e i bisogni percepiti, anche a causa dell'evoluzione della famiglia. Inoltre, è sempre in quegli anni che si inizia a pensare a una pubblica amministrazione organizzata con un modello non più gerarchico, ma contrattuale. Come più volte si è detto la Regione è particolarmente dotata di un capitale sociale, anche per l'esperienza di regione cornice della cosiddetta "subcultura rossa". Il sistema politico e culturale toscano non ha semplicemente sfruttato il tessuto associativo, ma di contro grazie agli strumenti posseduti dal *"partito di massa e le istituzioni locali da esso controllate, ad agire consapevolmente, per alimentare e riprodurre quelle dotazioni di spirito civico che la società possedeva"* (Floridia, pp. 608, 2007). Nel precedente modello di "integrazione subculturale" i partiti, non solo il PCI, svolgevano una funzione *"di articolazione e aggregazione della domanda sociale e di raccordo tra la società e le istituzioni"* (Floridia, pp. 608 2007). Dopo il 1989 si è osservata una crisi e una trasformazione della cultura politica territoriale, questo ha portato a un progressivo allontanamento del tessuto associativo e partecipativo da determinate realtà; nei piccoli e medi centri urbani tuttavia questo processo ancora oggi non può dirsi completamente superato. Tuttavia, il vero riconoscimento e le conseguenti vere innovazioni sociali si sono avute dagli anni '90 anche grazie al primo provvedimento legislativo in materia. In Toscana il settore del no-profit è composto da una serie di forme e giuridiche e organizzative che in generale sono di tre tipi: le cooperative sociali, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. A fianco a queste tre categorie ritroviamo una serie meno definita di soggetti fra cui rientrano le Onlus, le fondazioni e così via. In particolare la Toscana per prima ha avviato delle sperimentazioni per l'erogazione di servizi della persona, grazie al vivace rapporto che intercorre fra il terzo settore e gli attori pubblici, e all'attenzione che viene posta dalla partecipazione sociale alla programmazione pubblica (Iommi, 2005). Anche all'interno della legge sulla partecipazione le cooperative sociali hanno anche un ruolo e possono proporre e dare vita a un dibattito.

### 3.3 Inclusione sociale in Toscana

L'inclusione sociale in Toscana viene declinata oltre che con specifici piani di azioni come un vero processo, legato fra le altre cose anche con i processi partecipativi (ove talvolta il riferimento è all'inclusione e più in generale a istanze di giustizia appare implicito) (Bortolotti & Corsi, 2012).

Nel 2018 la Regione Toscana ha presentato un secondo rapporto sulla povertà, volto a monitorare e fotografare quanto fatto anche nell'ambito del PON inclusione 2014-2020, finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il rapporto precede e prepara il terzo che dovrebbe uscire verso la fine del 2019. All'interno del documento si legge fra gli obiettivi quello di costruire una comunità inclusiva dove all'interno guidino dei principi di solidarietà attiva. L'idea è quella di resistere alla crisi economica e alla crescita delle disuguaglianze utilizzando degli strumenti innovativi, ripensando il modello di welfare, valorizzando anche gli attori del terzo settore e il ruolo delle collettività locali; non a caso quando si parla di "attivazione delle comunità locali", vi è un rimando alla legge sulla partecipazione (di cui si dirà nei paragrafi successivi) proprio perché si punta a una *governance* partecipativa che prevede un dialogo fra i diversi attori istituzionali Governo-Regione e zone. All'interno del rapporto non ci si sofferma solo sul concetto di povertà ma anche, ovviamente, su quello di esclusione sociale, riconoscendo come molteplici siano i fattori che vanno a condizionare e caratterizzare la situazione. Più volte viene ribadito come sia necessario superare l'idea che solo la dimensione lavorativa e quella economica possano ovviare alle situazioni di esclusione sociale. Le principali azioni portate avanti dalla Regione per affrontare ciò sono politiche del lavoro, abitative e specificatamente di contrasto all'esclusione sociale. Rispetto alle altre regioni italiane la Toscana ha un livello di povertà ed esclusione sociale inferiore, anche per i motivi di cui si è detto prima, in particolare gli effetti della crisi, nonostante vi siano stati, si sono fatti sentire meno. Una delle principali cause di impoverimento è legata al fenomeno demografico, soprattutto nei piccoli centri e la crescita della popolazione è legata principalmente agli stranieri. La classe più colpita è quella degli under 35, di contro gli over 65 sono la meno colpita (Regione Toscana, 2018). Così come sono le famiglie più giovani ad essere le più svantaggiate. La Regione nel soffermarsi sulla situazione dei giovani sottolinea come questi non soffrano soltanto dal fenomeno dei NEET (la cui presenza in Toscana è inferiore rispetto al resto di Italia, ma comunque maggiore rispetto agli *standard* europei). Difatti viene sottolineato come anche la dispersione scolastica, soprattutto in alcune zone della regione, sia un fenomeno preoccupante. Nello specifico si osserva come nella scuola secondaria di II grado le bocciature riguardano 1 studente su 10 e il ritardo scolastico 1 su 4. Nonostante ciò anche quest'ultimo elemento appare in crescita e in miglioramento grazie all'avanzamento e alla migliore integrazione degli studenti stranieri, ormai seconde generazioni di immigrati. La zona i cui redditi sono i più alti è quella di Firenze, mentre è il Livornese a soffrire e ad avere avvertito maggiormente la crisi economica. Un elemento che distingue

la regione rispetto al resto del Paese è l'attenzione, anche ovviamente in termini di spesa, legata alle dotazioni di tipo educativo; si osserva come il 33% della Regione è coperta da servizi di cura dell'infanzia, nonostante ciò si sottolineano tutte le difficoltà relative alla crisi dell'apprendimento e alla difficoltà di trasmissione dei saperi. L'indice di povertà relativo della regione, comparato rispetto a quello italiano, come mostra Istat, è considerevolmente più basso. In termini percentuali questo si attesta intorno al 8,3% contro il 15% dell'Italia e il 10,5% del Centro-Italia (i dati sono aggiornati al 2017) (Istat, 2017). In termini numerici sempre Istat ci mostra che anche in questa regione le donne tendano ad essere più a rischio rispetto agli uomini (Istat, 2017). Un altro elemento interessante fotografato dalla Regione nel secondo rapporto sulla povertà è legato alla povertà alimentare e in particolare alle iniziative legate al contrasto di quest'ultima, per superare il problema dell'assistenzialismo (spesso legato a questo genere di misure) si sono creati degli "empori della solidarietà" il cui scopo è quello di affrontare e rispondere alle situazioni di marginalità sociale ed economica, ovviando alle disuguaglianze. Il progetto supera il concetto del pacco dei viveri, e si fonda sull'idea di un *market* dove gli assistiti possono reperire i beni per il loro sostentamento e ritrovarsi in una dimensione in cui l'aiuto è accompagnato a una risposta più ampia delle esigenze e in cui viene salvaguardata la dignità degli assistiti. Questo tipo di iniziative sono interessanti perché non vedono solo una partecipazione politica, ma di contro si fondano sulla partecipazione civica di diversi attori e sono volti a un generale miglioramento della qualità della vita.

### **3.4 La diffusione del digitale in Toscana: un profilo dell'utente**

I dati di riferimento per fotografare lo stato della diffusione delle ICT in Toscana sono relativi principalmente al 2015-2016 e sono stati presentati all'interno delle "Linee Guida per lo sviluppo della Toscana Digitale". Come avviene a livello nazionale si osserva e considera la diffusione di dispositivi fra le famiglie e fra i singoli individui. Il bene tecnologico maggiormente diffuso è il telefono cellulare, posseduto dal 96,7% delle famiglie, subito a seguire vi è l'accesso ad Internet (66,1%), il pc e il cellulare tipo *smartphone* con connessione ad Internet (63,1%). In particolare, proprio quest'ultimo ha subito un incremento maggiore. Meno diffusi sono le console per videogiochi, gli *e-reader* e i lettori musicali. In generale questo tipo di beni è sempre più presente all'interno delle case dei toscani. Le motivazioni che spingono a non accedere alle Rete fra le famiglie toscane sono svariate, la principale è legata alla mancanza di competenze, circa un 1/4 di coloro i quali non accedono invece dichiarano di non farlo perché non ne comprendono l'utilità e non ne hanno interesse. Altre motivazioni sono legate al costo del collegamento e della dotazione, infine meno del 10% degli utenti non naviga da casa in quanto utilizza e accede in un altro luogo. Solo una minoranza, invece, non accede per tutelare la propria privacy e/o per la mancanza di disponibilità della banda larga. Le famiglie che non posseggono un accesso a Internet sono circa 1/3 (Delibera 34

2017, allegato A). Per quanto concerne la diffusione della banda larga al 2018, il 50,5% delle unità immobiliari è stato raggiunto, come mostrano i dati del Ministero dello Sviluppo Economico ricavati dalle dichiarazioni degli operatori privati nella consultazione pubblica 2019. Nello specifico si osserva che 3.672.202 persone e 2.314.608 unità immobiliari sono coperte dalla banda ultra-larga (2019). Come si evince tuttavia dall'immagine di cui sotto il territorio non è coperto in maniera omogenea e vi sono realtà e comuni ove questa è maggiormente diffusa, si veda l'area intorno a Firenze, e altri dove lo è meno come sottolineato dalle stesse "Linee guida per lo sviluppo della Toscana Digitale" ad opera della Regione, come la zona dell'Unione dei Comuni Montani toscani.



*Dati del Ministero dello Sviluppo Economico ([www.bandaultralarga.italia.it](http://www.bandaultralarga.italia.it))*

Per quanto riguarda l'utilizzo di Internet, il 60,9% di chi ha più di 6 anni naviga sul web (dati del 2015), e, come è avvenuto a livello nazionale, anche in Toscana vi è stato un aumento degli utenti. Tuttavia, per il tipo di utilizzo, la Regione è sopra la media nazionale. Nel 2014 quasi 8 utenti su 10 hanno mandato e ricevuto mail, il 61% dei Toscani ha partecipato ad attività sui social come creare un profilo o postare messaggi etc., il 34% ha caricato contenuti di propria creazione. Per quanto concerne i social network la Regione Toscana è fra le prime regioni di Italia per utilizzo e come vedremo a breve questo canale di comunicazione è anche ampiamente diffuso all'interno delle diverse PA sparse per la regione. Invece per quanto concerne le attività culturali il 54,5% dei Toscani legge quotidiani e il giornale, il 53,7% gioca ed effettua *download* di immagini. Il 25,4% degli individui di almeno 15 anni, nel 2015, ha dichiarato di utilizzare servizi di cloud. Risultano più diffuse le attività

di consultazione di uno strumento *wiki*, la ricerca di informazione su merci e servizi e anche l'e-banking e l'e-commerce. Quest'ultima attività risulta particolarmente diffusa rispetto a quanto avviene nel resto di Italia; i principali acquisti dei toscani online sono: l'acquisto di abiti, l'acquisto di articoli sportivi e i pernottamenti vacanza, spese per viaggi etc. Meno diffusi sono gli acquisti online di hardware e software. Per quanto riguarda le caratteristiche sociali che ostano all'accesso a Internet si osserva che il titolo di studio e le condizioni sociali e di reddito sono principalmente i fattori che influenzano l'accesso e la fruizione di ICT, il genere invece non rappresenta più un ostacolo. Come si legge all'interno delle linee guida della Regione contenente le Linee Guida per l'Agenda Digitale l'utente medio toscano *“fruitore di ICT (...) continua ad essere un individuo (uomo o donna indifferentemente), di età inferiore ai 54 anni (con punte di utilizzo di Internet superiori al 90% fra i 20 ed i 24 anni), con una qualifica di tipo dirigenziale o impiegatizia (quota di possesso di Internet superiore al 90%) ed in possesso di un titolo di studio medio-alto (quota di utilizzo di Internet intorno al 90% rispettivamente per gli ultraquindicenni che hanno un diploma di scuola superiore e una laurea).”* (Delibera 34 2017, allegato A). Un'abitudine che si sta andando sempre più diffondendo e che va a influenzare anche una serie di scelte da parte della PA è quella di usufruire e accedere ad Internet in diversi luoghi, ciò è ovviamente legato allo sviluppo delle nuove tecnologie. Un elemento che viene notato dalla Regione è come la domanda di innovazione sia strettamente legata alle attività e all'accesso a Internet. Le criticità individuate sono legate al generale scarso utilizzo del PC, al mancato collegamento alla Rete, al basso accesso nell'utilizzo dei servizi online della PA. Nonostante ci sia un maggiore utilizzo di Internet da *mobile*, in generale anche in Toscana il livello di cultura digitale non risulta essere soddisfacente, soprattutto se comparato con gli standard europei di riferimento.

### **3.5 L'Agenda Digitale Toscana**

La Toscana ha avviato un percorso per perseguire gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, già con il *“Programma regionale per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale 2012 – 2015”*. L'elaborazione della nuova Agenda Digitale è stato il frutto di un percorso partecipativo che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione, i cittadini, le imprese e il mondo dell'Università e della Ricerca, ma anche associazioni e comunità attraverso un processo il più aperto e inclusivo possibile. Questo è avvenuto attraverso e grazie all'utilizzo di una campagna di comunicazione multicanale e a vari strumenti amministrativi e di coinvolgimento. Il percorso ha previsto una delibera della Giunta Regionale che ha aperto un percorso strutturato di partecipazione sia online che offline (in particolare si è eseguito un vero e proprio tour per affrontare tematiche di diverso tipo tutte relative al digitale); la pubblicazione di una prima proposta contenente le linee guida dell'Agenda; la creazione di uno spazio

sulla piattaforma web Open Toscana dove i cittadini avevano la possibilità di interagire; un evento di lancio e vari incontri territoriali con PA, imprese, associazioni, etc. a livello locale; l'attivazione di un gruppo formato da giovani il cui compito è di facilitare e diffondere i principi dell'agenda digitale presso gli enti locali; l'organizzazione di momenti formativi e di approfondimento; la creazione di un vero evento di chiusura; infine la promulgazione di un atto in tema. Il processo partecipato è stato *top down* e ha permesso di ascoltare i bisogni e di accelerare la diffusione delle competenze digitali. Con la delibera della Giunta Regionale n.567 del 14 giugno del 2016 è stato presentato il progetto: Agenda Digitale Banda Ultra Larga Semplificazione e Collaborazione (n-6) in linea con quanto fatto in Europa e seguendo anche quanto fatto a livello europeo. L'idea alla base è quella di utilizzare il digitale come strategia per supportare l'inclusione, la crescita sociale ed economica. Un altro elemento "fondante e trasversale" l'Agenda Digitale è legato al ruolo nuovo che viene affidato alla pubblica amministrazione "*motore che abilita forze civiche e private, che apre alla collaborazione di tutti gli attori dell'ecosistema toscano, includendo chi rischia di non partecipare al processo di crescita per ragioni economiche e sociali*" (Delibera 34 2017, allegato A). L'Agenda Digitale Toscana si pone una serie di obiettivi che poggiano, ovviamente, sullo sviluppo delle infrastrutture e in particolare sul collegamento della banda larga e di quella ultra-larga. Nello specifico questi sono: garantire la connettività sul territorio secondo quanto stabilito a livello europeo per la banda larga e ultralarga; lo sviluppo delle infrastrutture abilitanti (le cosiddette *Key Enabling Technologies*); facilitare l'uso dei servizi di comunicazione verso i cittadini; semplificare l'organizzazione della PA; migliorare e semplificare l'accesso ai servizi e per i cittadini e per le imprese; fornire un supporto alle imprese per lo sviluppo della crescita economica; promuovere iniziative per le *smart cities*; promuovere online servizi per turismo e cultura; promuovere l'utilizzo di *open data* per la collaborazione; rinnovare gli strumenti per la partecipazione; implementare il modello di *governance* dell'Agenda Digitale; definire un piano per l'inclusione digitale; definire un piano per la scuola digitale; definire azioni per i giovani; definire azioni di *social innovation*; favorire la nascita di una comunità che supporti e promuova le iniziative dell'Agenda Digitale; promuovere la Sharing Economy. E' interessante guardare a una serie di obiettivi, in quanto utili ai fini della nostra analisi poiché delineano già un nuovo modo di intendere e pensare la cittadinanza. Vediamo che uno degli obiettivi dell'Agenda è proprio quello di facilitare l'utilizzo dei servizi garantendo una migliore comunicazione verso i cittadini. Per raggiungerlo si deve passare innanzitutto da una semplificazione delle modalità di accesso alle piattaforme che offrono i servizi e più generale al *web*, cercando magari, come avviene con la piattaforma Open Toscana, di concentrare tutti i servizi offerti in unico luogo. L'idea è quella di sviluppare i servizi e strutturare questo approccio in modo trasversale all'interno di tutti gli Enti Pubblici o comunque in quelli che hanno un impatto civico di rilievo, questo deve passare

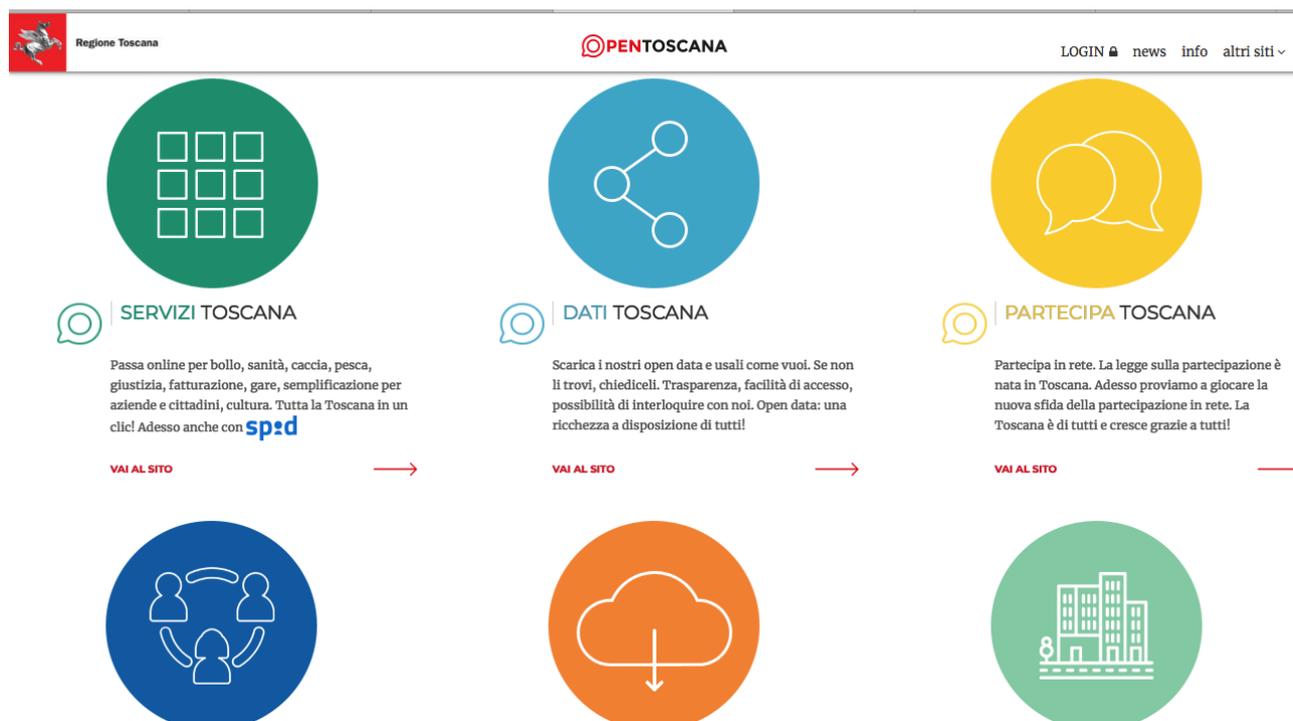
per una vera e propria nuova progettazione dei processi. A fianco a ciò vi è l'obiettivo, strettamente collegato, di migliorare “*l'accessibilità digitale ai servizi regionali per cittadini e imprese*”. Ai servizi inoltre si accede utilizzando SPID, uno strumento di accesso unificato. Oltre all'accesso ai servizi l'Agenda Digitale Toscana punta anche alla creazione di un nuovo modello di *governance*. Si osserva l'attenzione e il *focus* sul rinnovamento degli strumenti per la partecipazione, migliorando ed ampliando “*la sezione di Open Toscana per la partecipazione (partecipa.toscana.it) e tutti gli strumenti partecipativi digitali previsti dalla L.R 46/2013. (Delibera 34 2017, allegato A)*”, ma anche la decisione di implementare un vero e proprio modello di *governance* dell'Agenda Digitale rafforzando i protocolli di intesa, gli accordi fra le diverse Pubbliche Amministrazioni, gli atti convenzionali e cercando di sviluppare sempre azioni congiunte fra i diversi enti presenti all'interno della regione, utilizzando in modo cooperativo le infrastrutture. A questo proposito la Regione ha ridefinito e aggiornato il ruolo della “*Rete Telematica Regionale*” e irrobustito il rapporto con le associazioni rappresentative di enti locali e con “*ANCI Toscana per l'innovazione*”. Il tutto mirando allo sviluppo e all'estensione di competenze digitali e puntando all'inclusione; proprio quest'ultima è considerata una delle criticità per lo sviluppo della strategia, insieme, come si è già precedentemente accennato, alla mancanza di una appropriata cultura digitale (due aspetti questi ultimi che sostanziano l'inclusione digitale). Alla fine delle *Linee Guida* oggetto di detta analisi, vediamo come le azioni di dettaglio a sviluppo della Agenda siano raggruppate in quattro macro-aree: infrastrutture, piattaforme abilitanti e Cloud; servizi per la cittadinanza digitale e la partecipazione; innovazione per la competitività delle imprese; competenze, partecipazione e inclusione. Si osserva come la seconda macro-area comprende più di 20 azioni, risultando così la più ampia di tutte. All'interno delle *Linee guida* vengono anche elencate le azioni finora portate avanti dalla Regione, prima dell'elaborazione di detto documento. In *primis* viene sottolineato come tutte le attività sviluppate sui temi di innovazione siano state fatte sulla base di principi di partecipazione e di collaborazione. Vengono elencati alcuni esempi di questo genere di attività come il percorso partecipativo sulla semplificazione amministrativa, ma anche la collaborazione con i vari enti locali e il territorio nel definire le diverse strategie, collaborazione che ha coinvolto anche le realtà associative. Un'attività abbastanza avviata è quella legata alla diffusione dell'infrastruttura e della banda larga nella regione, come abbiamo visto anche nel grafico di cui sopra, in particolare questo genere di attività si è svolta attraverso un finanziamento, a opera della Regione stessa, delle infrastrutture passive pubbliche, soprattutto in quelle aree prive di connessioni e con un accordo con un operatore terzo, Telecom Italia Spa, al quale è stato affidato il compito di posare circa 200 km di fibra ottica offrendo il servizio in 1251 frazioni sprovviste di rete. Per la realizzazione inoltre dei progetti la Regione può contare già su: un *data center* a disposizione della Pubblica Amministrazione con Cloud Toscana; una normativa ampia

dalla legge regionale 1 del 2004 volta alla definizione della “*Società dell’informazione e della conoscenza nel sistema regionale*”, alla legge 40 del 2009 sulla Semplificazione, affiancata dalla legge 54 dello stesso anno per il coordinamento delle infrastrutture, a queste si sono aggiunte in tempi recenti delle norme volte alla regolazione degli Open Data e all’ottimizzazione degli interventi sulla banda larga e ultra larga sul territorio. La partecipazione dei cittadini è regolata ed organizzata non solo grazie alla L.R 46/2013, ma anche alla stessa piattaforma [partecipa.toscana.it](http://partecipa.toscana.it). Infine la Regione Toscana può contare anche su: piattaforme abilitanti già esistenti come ad esempio ARPA per l’autenticazione e la profilazione degli utenti; *open standard* per i sistemi informativi della PA; attivazione di diverse azioni volte al favorire l’iniziativa dei giovani come ad esempio l’*hackaton* civico sugli open data; comunità dell’innovazione costruita nel tempo; accordi territoriali ad hoc e ovviamente Open Toscana uno degli esperimenti più avanzati in Italia di PA online (i dati sono presenti all’interno della Linee Guida per lo Sviluppo dell’Agenda Digitale e si riferiscono all’ultima indagine di Istat disponibile in materia).

### **3.6 Una pubblica amministrazione digitale e aperta**

Come si è visto grande spazio viene dato al nuovo modo di intendere la Pubblica Amministrazione online, grazie anche alla creazione di una piattaforma unica che racchiude tutti i servizi del caso: Open Toscana. L’indagine condotta da Istat sulla digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, mostra come nel 2014 784.000 cittadini toscani con almeno 14 anni, hanno utilizzato Internet per interagire con l’Amministrazione. Un valore superiore alla media nazionale e che è in costante incremento, soprattutto se confrontato con i livelli nazionali. I motivi sono: la raccolta di informazioni dai siti delle amministrazioni, il *download* di moduli di siti ed enti, l’invio di moduli, il pagamento di tasse, l’iscrizione a scuole medie o università, l’accesso a biblioteche pubbliche, la prenotazione di visite mediche e di accertamenti diagnostici, la richiesta di documenti personali o certificati, l’accesso a fascicoli sanitari e la richiesta di prestazioni di previdenza, il cambio di residenza. La Toscana rispetto alla situazione nazionale si caratterizza per un minor numero di persone che utilizza i servizi per il pagamento delle tasse, le iscrizioni scolastiche, la richiesta di prestazione di previdenza sociale e la prenotazione di visite; di contro vi è una maggiore percentuale di persone che svolgono attività legata alla richiesta di fascicoli e documenti personali o per accedere a biblioteche e fare il cambio di residenze. Un *vulnus* di questa azione è proprio la difficoltà di comunicare il servizio e l’attività della PA in rete. Il 37,2% degli utenti toscani ritiene non chiare le informazioni presenti all’interno dei siti della Pubblica Amministrazione e il 24,3% denuncia problemi di funzionamento (i dati sono presenti all’interno della Linee Guida per lo Sviluppo dell’Agenda Digitale e si riferiscono all’ultima indagine di Istat disponibile in materia). Anche le imprese svolgono e si relazionano con la Pubblica Amministrazione *online*. In generale il processo è monodirezionale dalla PA ai cittadini, il contrario

avviene più raramente. Già nel 2009 all'interno della Legge Regionale 54, per *“l’Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell’informazione e della conoscenza”*, viene sancito il *“Diritto di cittadinanza in rete”*, premessa per la creazione di un nuovo modo di esplicitare e interpretare la relazione del cittadino con le istituzioni. In particolare, nel Capo II all’art.5 si legge: *“ai fini e secondo i principi della presente legge, costituisce cittadinanza digitale il diritto e, ove prescritto dalla legislazione statale o regionale, l’obbligo per cittadini e residenti, imprese, associazioni, istituzioni domiciliati o operanti sul territorio della Toscana di accedere ed utilizzare per via telematica i servizi digitali della pubblica amministrazione.”* (L.R n°54/2009). In tutto questo si inserisce la piattaforma Open Toscana *“la piattaforma tecnologica di servizio, e di apertura della Pubblica Amministrazione verso i cittadini, che contiene le azioni tipiche dell’agenda digitale”* ((Delibera 34 2017, allegato A pp.7). La piattaforma si compone di diverse sezioni che riguardano: i servizi online della PA, gli *open data*, la piattaforma per la partecipazione e le iniziative relative per le start-up, racchiudendo al suo interno anche tutte quelle che sono le componenti teoriche dell’Open Government. Per quanto riguarda il sito e i siti ad esso collegati, nei casi in cui vi è la semplice consultazione del vasto patrimonio informativo, l’accesso è libero. In altre situazioni invece è necessario un accesso autenticato, vi sono poi infine sezioni dove si può accedere solo con una card apposita e/o con le credenziali SPID. Le sezioni di Open Toscana sono così denominate: Servizi Toscana, Accoglienza Toscana, Real estate Toscana, Dati Toscana, Cloud Toscana, Collabora Toscana, Partecipa Toscana, Toscana Sicura, Agenda Digitale Toscana (come mostrato dall’immagine di cui sotto).





### ACCOGLIENZA TOSCANA

Sul territorio regionale si è creato un vasto patrimonio di conoscenze nell'ambito dell'accoglienza di richiedenti asilo politico e protezione internazionale. Accoglienza Toscana mette a sistema le pratiche migliori per renderle parte integrante di una politica regionale coerente ed efficace

[VAI AL SITO](#)



### CLOUD TOSCANA

Entra nella "nuvola Toscana". Da anni abbiamo un "data center" avanzato (il Tix). Adesso ospitiamo in modo aperto e condiviso enti pubblici e privati della Toscana che vogliono offrire servizi a cittadini e imprese. Prego, accomodatevi nel nostro Cloud!

[VAI AL SITO](#)



### TOSCANA SICURA

Scopri il percorso #ToscanaSicura e le politiche integrate della Regione Toscana per la sicurezza dei cittadini e delle comunità locali

[VAI AL SITO](#)



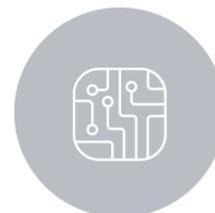
### REAL ESTATE TOSCANA

Ville e palazzi storici di straordinaria bellezza, collocati in contesti urbani di prestigio e con un grande potenziale. Scopri tutte le opportunità visitando la nuova vetrina immobiliare della



### COLLABORA TOSCANA

Partecipa alla costruzione di una policy regionale sull'economia della condivisione e della collaborazione, un percorso di ascolto e co-progettazione aperto a portatori di interesse e cittadini.



### AGENDA DIGITALE TOSCANA

Una strategia volta a disegnare le politiche per supportare il digitale come leva di inclusione e crescita sociale ed economica: tutti, enti pubblici e imprese, cittadini e gruppi informali, potranno definire in modo condiviso l'Agenda Digitale

*Homepage di [opentoscana.it](http://opentoscana.it)*

Per quanto riguarda “Servizi Toscana” è interessante notare come questa racchiuda tutta la modulistica, di tutti i servizi offerti dalla Regione: dal bollo, alla fatturazione, alla caccia e alla pesca. Interessante anche Dati Toscana che non soltanto contiene al suo interno il patrimonio di dati, ma permette di accedere direttamente al “Form” di richiesta di dati non presenti e di partecipare alla “stanza open data” (come si evince dall’immagine di cui sotto che mostra come l’interfaccia sintetizzi questi tre elementi).



*Home page di "dati.toscana.it"*

Come si è già detto la piattaforma risulta essere una delle prove di *open government* fra le più avanzate di Italia.

Un altro elemento interessante delle Pubbliche Amministrazioni e delle Regioni in Toscana è il fatto che queste tendono ad usare sempre più canali social.

Per quanto riguarda le Pubbliche Amministrazioni locali e lo sviluppo dell'Open Government sempre all'interno delle "Linee Guida per lo sviluppo dell'Agenda Digitale" si evince, sempre guardando ai dati forniti da Istat in base a delle analisi avvenute fra il 2012 e il 2015, come le pubbliche amministrazioni locali abbiano sviluppato le seguenti tendenze: un incremento nell'utilizzo di infrastrutture innovative, un arresto nella pratica del riuso, una crescita dei sistemi di interoperabilità, un generale aumento dell'offerta di servizi *online*, una sempre maggiore presenza sui social network. Per incentivare lo sviluppo dei sistemi informativi e dell'ICT si sono dotati tutti i comuni toscani di PC Desktop e/o portatili, di firewall, protocolli sicuri, back-up, di cifratura dati che sono utilizzati dalla quasi totalità dei Comuni. Allo stesso tempo i Comuni con oltre 5 mila abitanti dispongono di data center per la sicurezza dei dati e delle informazioni. Sono aumentate le percentuali di Enti dotati di videoconferenza e di *cloud computing*. Numerosi sono, poi, i Comuni che utilizzano soluzioni Open Source, i dati del 2018 mostrano che questi sono circa all'81%. La scelta di software di tipo gratuiti cresce all'aumentare dell'ampiezza demografica. Diffusa è inoltre fra tutti i Comuni, con diverse ampiezze per ognuno, la possibilità di offrire Servizi dai propri siti o in siti terzi, ai cittadini. Un altro elemento interessante è legato al fatto che il 31% dei comuni rende possibile il riuso dei dati.

Per agevolare e assistere i cittadini che incontrano difficoltà nell'utilizzo dei servizi, sono stati creati circa 700 punti di accesso assistito, presenti in quasi la totalità dei Comuni.

### ***3.6.1 Un caso di amministrazione senza carta: F.I.D.O un progetto del Comune di Campi Bisenzio premiato al Forum P.A***

Il Comune di Campi Bisenzio fa parte della Città Metropolitana di Firenze per quanto si tratti di un piccolo territorio, al suo interno vengono portate avanti una serie di innovazioni che uniscono la partecipazione all'inclusione e che in generale sono incentrate alla creazione di un nuovo modello di cittadinanza. Campi Bisenzio, come si anticipava, è situata nella Piana Toscana tra Firenze, da cui dista 6 chilometri, e Prato, ad oggi la cittadina conta 47.094 abitanti (al 31/12/2018). Il sito Open Coesione<sup>29</sup>, che monitora i progetti dal 2007 al 2013 e dal 2014 al 2020 legati alle politiche di Coesione dell'UE, offre qualche interessante numero sulla cittadina e mostra come i progetti legati all'Agenda Digitale rappresentino il primo capo di spesa, difatti negli anni di programmazione 2014-2020 il 63% delle risorse è andato per lo sviluppo dell'Agenda Digitale rappresentando così il 12% di spesa delle risorse pubbliche. È inoltre interessante notare poi come nel periodo 2012-2020 il 2% delle risorse è andato a progetti di Inclusione Sociale, la maggior parte dei quali è l'appunto legato al sostegno educativo e si avvale del sostegno delle realtà cooperative. Questi motivi rendono interessante guardare a questo caso che mostra un nuovo modo di amministrare. Il progetto di cui si vuole dire qualche parola in breve, è volto ad attuare il principio del “*digital first*” che dovrebbe portare al progressivo abbandono delle transazioni analogiche. A fianco a ciò poi solitamente, vi è l'affermarsi di attività finalizzate alla diffusione della interoperabilità e delle competenze digitali (De Blasio & Sorice, 2016). L'iniziativa del Comune di Campi Bisenzio è chiamata F.I.D.O (Formazione Interattiva Domande Online), ed è stata premiata al Forum PA<sup>30</sup> come “*miglior progetto PA senza Carta*” nel 2017. F.I.D.O è una piattaforma web che consente all'utente di interfacciarsi con l'amministrazione presentando istanze *online*, queste vengono gestite in uno specifico ambiente grafico di disegno del flusso informativo. La piattaforma gestisce istanze che provengono dai cittadini, ma anche da associazioni, imprese e professionisti. Le istanze possono essere presentate con un qualsivoglia tessuto grafico di presentazione. Per quanto riguarda la *user experience* l'utente è costantemente guidato nella compilazione dei moduli *web* e talvolta questi ultimi risultano già precompilati. Una volta predisposta l'istanza con i dati mancanti ed eventuali allegati, avviene la protocollazione e il cittadino, in caso di esito positivo, ottiene una ricevuta contenente la data di avvio

---

<sup>29</sup> Open Coesione è l'iniziativa di Open Government sulle politiche di coesione in Italia. Questo permette di navigare su risorse programmate, di spesa, localizzazione e ambiti tematici.

<sup>30</sup> Il Forum PA è il più importante evento nazionale dedicato alla modernizzazione e all'innovazione. L'evento viene organizzato da Digital 360 la società di servizi che accompagna le amministrazioni interessate ai processi di cambiamento e innovazione della PA.

del procedimento amministrativo digitale. Al momento dell'avvio della piattaforma le istanze che era possibile effettuare erano nove (ad esempio la dichiarazione di residenza, l'accesso civico-Foia, l'accesso agli atti, l'iscrizione alla mensa scolastica etc.), in un solo mese le tipologie di istanze sono diventate quindici (si sono ad esempio aggiunte il soggiorno stranieri/apolidi, l'iscrizione al registro delle associazioni, il bando di contributo affitto e così via). Ad oggi la piattaforma comprende 14 categorie che racchiudono specifiche istanze, queste sono: identità e cittadinanza, sociale, scuola e istruzione, polizia municipale, trasporti e viabilità, arte, cultura, sport e tempo libero, varie, area per il personale dell'Ente. Le istanze da quindici, in due anni, sono passate a trenta coprendo quasi la totalità dei casi. Le tipologie di accesso distinguibili almeno in linea teorica sono tre: accesso libero, accesso protetto con credenziali SPID o con la Carta nazionale dei servizi, accesso protetto con credenziali SPID o CNS solo previa verifica di attuale residenza presso Campi Bisenzio. Dopo un anno di esistenza inoltre la piattaforma, nel febbraio 2018, ha trovato spazio nel portale servizi Open Toscana, questo ha permesso di semplificare e correggere e/o limitare gli errori di inserimento. Lo spazio all'interno della piattaforma Open Toscana ha rappresentato un ulteriore riconoscimento del funzionamento e della piattaforma. È interessante spendere qualche parola su come la piattaforma si configuri da un punto di vista tecnico. Questa utilizza risorse *open source*<sup>31</sup> e protocolli di sicurezza aderenti a quelli che sono gli standard dell'agenda digitale. La piattaforma è facilmente integrabile in qualsiasi sito *web* e la modularità e flessibilità di questa rende F.I.D.O uno strumento utile per la standardizzazione della modulistica. F.I.D.O utilizza un sistema di interfaccia che consente all'amministrazione di osservare i dati che questa ha già in possesso. Il comune di Campi Bisenzio ha ottenuto un ottimo risultato anche grazie alla collaborazione con la Pubblica Amministrazione Regionale. In particolare, per l'autenticazione dei cittadini che può avvenire, come si è detto, nel rispetto della normativa tramite SPID, Carta Nazionale dei servizi e Carta di identità Elettronica (in conformità a quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale), il Comune si serve dell'infrastruttura regionale della Toscana ARPA<sup>32</sup>. Il Comune e la Regione hanno sottoscritto un accordo che prevede la delega della Regione di tutte le azioni volte all'adeguamento e all'evoluzione delle regole nazionali, questo per permettere di concentrare gli sforzi del team di sviluppo di F.I.D.O sulla configurazione e la gestione del lavoro di back office con il principale obiettivo di ridurre i casi di irricevibilità. Per quanto riguarda l'impatto burocratico amministrativo dell'Ente, seguendo le indicazioni del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, si è deciso di

---

<sup>31</sup> Si intende *open source* un software il cui codice sorgente è aperto e può essere utilizzato da tutti in qualsiasi momento.

<sup>32</sup> La Toscana grazie ad ARPA implementa diversi servizi di autenticazione, autorizzazione e così via, in modo da favorire un accesso di tipo orizzontale a supporto delle applicazioni esistenti e a quelle di prossimo sviluppo. Leggiamo sul sito della Regione Toscana come "*la visione strategica di Regione Toscana mira a posizionare il Sistema Arpa, come punto di aggregazione per un insieme di servizi*".

utilizzare un approccio dall'alto per i macro-processi e dal basso per quanto riguarda i singoli procedimenti. La nuova struttura è suddivisa nelle seguenti schede: bozze istanze che permette di accedere alle domande in corso di compilazione, uno storico istanze che permette di visualizzare le domande presentate ed eliminarle quando scadono i termini, pagamenti, uno storico dei pagamenti, RT pagoPA uno storico delle ricevute telematiche, messaggi una scheda che permette di accedere alle comunicazioni che il Comune ha inviato. Il richiedente già autenticato può trasmettere tutte le istanze senza dover firmare (né analogicamente, né digitalmente), la firma viene richiesta solo nei casi in cui un privato agisca per altri. Ai cittadini che non sono in grado di accedere o che mancano di competenze digitali viene offerta la possibilità presso gli URP<sup>33</sup> di un supporto e di una postazione pc, lo stesso avviene presso gli sportelli dedicati ai Servizi alla persona. Questo perché vi è una diffusa consapevolezza a monte dell'amministrazione che sono solo una minoranza coloro avviati all'utilizzo dei sistemi di comunicazione, moltissimi non sono ancora autonomi in particolare anziani e stranieri (che come abbiamo visto rappresentano la maggioranza della popolazione di Campi). Interessante è altresì notare come si sia utilizzata la piattaforma F.I.D.O per aiutare i cittadini stranieri a presentare istanze volte alla regolarizzazione della loro posizione sul territorio comunale, sfruttando così il sistema di protocollazione sociale. Sempre per garantire e puntare all'inclusione sociale il Comune si è avvalso del supporto dei volontari del servizio civile, in progetti come *"Inclusive Cities-Network delle città solidali"* (2019). In generale questo progetto mostra come la "semplice dematerializzazione" dei processi comprende e integra anche percorsi di inclusione sociale e non è un semplice adempimento a una legge. La stessa amministrazione per "dare" il buon esempio ha dematerializzato la totalità delle azioni. Per l'Osservatorio del Politecnico di Milano ha analizzato nel febbraio 2019 il caso di Campi Bisenzio mostrando, come riporta il sito Agenda digitale, come fra grandi difficoltà Campi Bisenzio mostri una progettualità che mira alla digitalizzazione e al progresso (Benedetti & Vanini, 2019). Come si è detto il percorso fin qui intrapreso non è da dirsi privo di difficoltà, uno dei principali problemi soprattutto all'inizio del percorso è stato legato alla mancanza di adeguate risorse alla gestione della piattaforma (Donnini & Bonucelli, 2017). In generale tuttavia si evince che oltre all'attenzione verso il progresso e l'innovazione vi è una sensibilità, che sembra superare il semplice adeguamento alla normativa, anche a livello regolamentare nei confronti della trasparenza e l'accesso agli atti. In particolare, il Comune non soltanto ha inserito, come si è detto precedentemente, il progetto F.I.D.O all'interno del Programma triennale per la trasparenza, ma inoltre dà una definizione di quest'ultima all'interno del *"Regolamento sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività del Comune di Campi Bisenzio"* che fa pieno riferimento e mira a un più in generale *"empowerment"* della cittadinanza. Si legge, infatti, all'art. 3

---

<sup>33</sup> Ufficio Relazioni con il Pubblico

che la trasparenza è intesa come “*l’accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività del Comune, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche (...)*” (Deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 28/01/2014). Oltre che il diritto all’informazione viene riconosciuto fondamentale per incentivare la partecipazione dei cittadini come si legge all’articolo 5 primo comma dello Statuto Comunale dove si legge che “*il Comune riconosce il diritto all’informazione completa ed imparziale sulle sue attività come premessa essenziale per una effettiva partecipazione popolare*”. Inoltre sempre nello Statuto viene riconosciuto un Capo all’accesso agli atti.

### **3.7 La partecipazione in Toscana**

Come si è visto il tema della partecipazione è stato più volte e in diversi punti analizzato nel corso di questo capitolo, in quanto la storica tradizione partecipativa della Toscana ha fatto sì che il tema fosse diffuso e innovazioni di democrazia partecipativa fossero presenti anche quando si è in altri ambiti di *policy* come ad esempio nel caso dell’Agenda Digitale che proprio vorrebbe basarsi su un nuovo modello di *governance collaborativa e partecipativa*. Anche la partecipazione elettorale, inoltre, è rimasta alta per più anni, anche quando questa è scesa vorticosamente in altre zone di Italia. L’esperienza partecipativa toscana è caratterizzata da una varietà di applicazione: atti di governo territoriali, esperienze di bilancio partecipativo, processi partecipativi attinenti alle politiche sociali e così via dicendo. Accanto a queste esperienze si collocano esperienze metapartecipative come la legge sulla partecipazione e i regolamenti partecipativi presenti in diversi comuni come in quello di Firenze e di Campi Bisenzio. È importante sottolineare che non tutti i processi partecipativi hanno un esito positivo, talvolta vengono avviati più con la finalità di creare una consapevolezza all’interno della cittadinanza e per diffondere una cultura che valorizzi il dialogo. Anche in Toscana come in altri luoghi, inoltre, i processi partecipativi soffrono di una certa volatilità e non sono sempre stabili nel tempo, in quanto talvolta legati alla maggioranza politica di turno. A questo punto si darà vita a un breve *excursus* sulle varie forme di partecipazione in Toscana, si guarderà principalmente a processi *top down*, come fatto nel capitolo precedente. In ogni caso, qualche parola sull’associazionismo verrà spesa data l’importanza che questo riveste anche all’interno dei processi partecipativi organizzati dall’alto (Bortolotti & Corsi, 2012).

#### **3.7.1 Il voto in Toscana: la “subcultura rossa”**

Come si è anticipato la partecipazione elettorale nella Regione del Centro Italia si è sempre attestata a livelli più alti rispetto la media nazionale e senza mai scendere. Nella Regione si è assistiti a una diminuzione dell’affluenza negli stessi anni in cui si è registrata nel resto del Paese, tuttavia questa è stata di punti percentuali inferiori rispetto a quanto avvenuto nel resto di Italia. Ad esempio, nel 1979,

elezione di cui si è detto brevemente nel precedente capitolo, questa è stata solo di 1,5 punti in Toscana, contro i 3,8 punti percentuale persi nel resto di Italia. Come mostrano i dati del Ministero dell'Interno, vediamo come nelle elezioni alla Camera del 1979 in Italia l'affluenza in media è stata intorno al 90,62%, mentre nelle diverse circoscrizioni in cui era divisa la Regione questa è stata maggiore. Nello specifico osserviamo che nella circoscrizione di Firenze-Pistoia l'affluenza è stata pari al 95,72%; nella circoscrizione Siena-Arezzo-Grosseto 96,29%; nella Circoscrizione Pisa-Livorno-Lucca: Massa Carrara 96,29%. Anche al Senato permane una differenza di 5 punti percentuali con la media nazionale che si attestava attorno al 90,69% mentre nella Regione è stata invece al 95,15% (Dati del Ministero dell'Interno, 2019).

L'affluenza elettorale intorno al 95% suggerisce come una vera e propria flessione non sia avvenuta in quegli anni. Solo nel 1992 possiamo parlare di flessione in Toscana. Nelle elezioni del 5 aprile 1992 per il Senato l'affluenza in Toscana si aggirava attorno al 90,47%; mentre alla Camera nella circoscrizione di Firenze-Pistoia al 91,45%; a Pisa-Livorno-Lucca-Massa Carrara al 89,83%; e a Siena-Arezzo-Grosseto al 94,14% (Dati del Ministero dell'Interno). Un ulteriore calo si è avuto negli anni del berlusconismo. Per quanto concerne l'alternanza politica per anni la Toscana ha avuto maggioranze prevalentemente di sinistra configurandosi come una subcultura rossa. In generale per la maggioranza la sinistra si stagliava fra il 57% e il 67%, contro una destra al 31% e 42%. Gli anni più favorevoli per la sinistra in Toscana sono stati gli anni '70 e '80, anche rispetto agli anni '50-'60 e '90. Lo spostamento più a destra degli elettori (non solo toscani) in anni più recenti è andato coincidendo con uno spostamento più a destra dello stesso ex PCI tramutatosi in PDS/DS e poi PD e della DC (ci si riferisce a questi partiti in quanto le forme elettoralmente più forti) i cui voti sono andati a confluire in Forza Italia. La cultura rossa ha influenzato il modo di partecipare, come si è accennato, tuttavia è importante comprendere che le forme di radicamento sociale e di partecipazione sono molto cambiate fra la I e la II repubblica, nonostante vi siano state maggioranze politiche non poi così diverse in molti dei piccoli centri. Questo si comprende guardando ad esempio al numero di iscritti ai partiti sceso vorticosamente e che testimonia il modificarsi delle forme di partecipazione anche nella regione. In particolare, in una regione come quella oggetto d'analisi ove vi era un'elevata mobilitazione operaia, vi è stato un calo di quest'ultima e una marginalizzazione dei lavoratori dipendenti che adesso risultano partecipare meno. L'elevata mobilitazione operaia era legata all'esistenza di veri e propri poli industriali, i cosiddetti comuni operai, questi erano, ad esempio: Carrara ove si trovavano le industrie delle cave di marmo, Barga, Pontedera sede della Piaggio, Prato ove è presente il polo tessile e così via. In sintesi, concludendo sulla partecipazione, possiamo affermare che oggi questa sia maggiormente indirizzata alle realtà associative, piuttosto che a livello elettorale; inoltre le nuove forme partecipative vedono una maggiore partecipazione di categorie

come gli studenti e gli impiegati, rispetto a una partecipazione operaia tipica di queste zone (Bortolotti & Corsi, 2012).

### **3.8 L'istituzionalizzazione della partecipazione in Toscana: la normativa**

La Toscana è stata la prima regione di Italia a sperimentare e ad adottare una norma per la regolamentazione dei processi partecipativi. In questo senso la regione ha dato vita a una vera e propria sperimentazione. La legge è entrata in vigore nel 2007 per poi essere rivista, e dunque abrogata, da una seconda nel 2012. Floridia afferma che l'unicità di detta sperimentazione risiede nell'ampiezza, ma anche nella concentrazione nel tempo e nel fatto che i processi partecipativi vengono incastonati all'interno di una specifica e peculiare struttura procedurale (Floridia in Bortolotti&Corsi, 2012). La legge è stata il frutto di un iter che ha coinvolto ed è stato frutto di un vero e proprio dibattito. Brevemente qui di seguito si terrà conto dell'*iter*. Il percorso si è avviato nel gennaio del 2006 con un'assemblea che la Regione Toscana nel suo sito ufficiale descrive come "*ampia e affollata*". Al seguito di questa si sono svolti poi una serie di incontri in diverse località della Toscana, come ad esempio Bibbana. Questo tipo di incontri sono avvenuti anche con esperti e a conferma di ciò nel maggio del 2006 si è dato vita a un seminario internazionale a Villa Castellati, a Signa nella Provincia di Firenze. Questa occasione è servita per presentare anche diversi modelli teorici a cui fare riferimento per la creazione di una legge da un lato, dall'altro è stata un'opportunità per presentare e guardare alla casistica internazionale in materia di democrazia partecipativa. Parallelamente a ciò gli uffici regionali hanno presentato e preparato i primi documenti utili alla stesura. Nel novembre a Marina di Carrara circa 500 cittadini hanno partecipato al "*Town Meeting*" e hanno discusso dei diversi contenuti e indirizzi che la legge, secondo ovviamente la loro prospettiva, avrebbe dovuto avere e hanno poi offerto indicazioni per la stesura del testo. A seguito di ciò circa 50 rappresentanti dei tavoli del *Town Meeting* si sono ulteriormente riuniti per discutere e formulare un documento preliminare. Nel marzo del 2007 si è invece avviato il Dibattito in seno al Consiglio Regionale, contestualmente si è dato vita a un confronto con gli enti locali e con le parti sociali e a un ulteriore Seminario interno alla regione. Il 30 luglio è stato infine approvato il progetto di legge sulla partecipazione. Infine, il 14 novembre 2007 si è avuto un ultimo incontro sulla legge a cui hanno partecipato i rappresentanti dell'assemblea elettiva. Il 6 dicembre si è licenziato il testo pronto per essere esaminato dal Consiglio, dopo due sedute di discussione la legge è da dirsi approvata il 19 dicembre 2006. Questa è diventata operativa nel 2008 e ha dato vita a oltre 100 progetti locali e non che in virtù di questa hanno ricevuto un concreto sostegno. Si è ritenuto interessante dare conto dell'*iter* di formazione in quanto mostra la collaborazione e partecipazione di diverse realtà, da quella politica regionale, agli enti locali, all'accademia, ai cittadini e al terzo settore, e già di per sé stessa mostra la natura e la filosofia alla base del processo partecipativo (2019). Dal 2007 al 2012 si è dato

vita a circa oltre cento progetti locali che hanno ottenuto il sostegno della legge. Il numero dei processi attivati ha reso difficile e problematico un monitoraggio continuativo. Per la mancanza di risorse umane e organizzative a supporto dell'Autorità ed è questo che ha caratterizzato ed è stato un problema per l'implementazione della legge. La legge 69 del 2007 divisa in otto capi ha istituito l'Autorità Regionale per la Promozione della Partecipazione, un organo monocratico il cui compito è quello di organizzare un dibattito pubblico, un istituto su cui si discuterà più ampiamente nel capitolo successivo, in caso di grandi interventi, di offrire sostegno finanziario, metodologico, assistenza nella comunicazione anche mediante supporti informatici e in generale di vegliare sui processi. Come si è visto anche nel precedente capitolo, sono svariati i titolari della partecipazione in quanto questa viene riconosciuta come un diritto e la Regione se ne fa promotrice. Questi non si limitano ad essere i cittadini residenti, ma anche gli stranieri, gli apolidi e i Toscani che risiedono all'estero e più in generale coloro i quali manifestano uno specifico interesse a partecipare. Oltre al dibattito pubblico per le grandi opere la legge ha previsto una serie di casi in cui il processo può essere attivato da cittadini, dagli enti locali e dai privati in determinati casi. E' interessante, anche alla luce delle prime valutazioni, analizzare i cambiamenti che questa ha introdotto e i motivi della sua innovazione. L'impatto generale della legge per Floridaia è da dirsi positivo, nonostante le difficoltà incontrate anche legate alla originalità di questa esperienza. *“Come in ogni processo sperimentale vi possono essere stati successi e insuccessi, ma tutti i processi sono comunque ricchi di insegnamenti, e possono arricchire la nostra consapevolezza su quali possano essere, oggi, le forme e gli strumenti con cui puntare a rivitalizzare la qualità della partecipazione”* (Floridaia in Bartolotti&Corsi, pp.333). Uno dei parametri utili per valutare l'impatto è senza ombra di dubbio il *“nesso fra partecipazione e decisione”*, cioè il rapporto fra il processo partecipativo e il *decision making*, che rappresenta una delle grandi novità istituzionali introdotte dalla norma. Nel momento di stesura e definizione della legge è stato focale il nodo di questo rapporto in quanto ci si è chiesti come rendere effettivo e come valorizzare al meglio il processo partecipativo e nel corso delle discussioni sono emerse due posizioni fondamentali. Da un lato vi era chi esigeva che l'esito del processo partecipativo divenisse vincolante per i *decision makers*, tuttavia dall'altro lato non era per molti fattibile che la legge vincolasse un Comune ad attuare quanto veniva proposto dai cittadini. Floridaia spiega come in generale, vi sia il concreto rischio dell'alimentarsi di critiche, poiché spesso coloro i quali partecipano, soprattutto in un contesto come quello Toscano, appartengono a determinate realtà movimentiste e /o associazioniste Per questo motivo, già nel 2007, si è deciso di percorrere una via che obbligasse l'amministrazione a tenere conto del processo partecipativo, ma che non la vincolasse. Siamo innanzi

a un “*predeliberative commitment*”<sup>34</sup> della amministrazione che nel caso in cui decida di non considerare quanto si è stabilito all’interno del processo partecipativo, ne deve dare conto. A certe condizioni, la legge rende conveniente da un punto di vista politico il considerare i risultati di un processo e/o di ignorarli, sulla base anche dell’opportunità politica. Si va a creare così un confronto pubblico al termine del quale le istituzioni sono obbligate a rispondere. Più che un potere decisionale viene affidata ai cittadini la possibilità di “influenzare” i processi decisionali. Maggiore sarà il coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla decisione, maggiore il processo partecipativo sarà credibile, più diventerà vincolante per le istituzioni la parola dei cittadini. Questo obbligo di tenere conto si ritrova nella legge del 2007 (articolo 15) e nella sua rielaborazione del 2013 all’articolo 16 lettera “a” ove si specifica che “*l’ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento*” (l.r. 46/2013). Un altro elemento innovativo è stato il dare specifici limiti per l’attivazione e lo svolgimento delle pratiche. Questo elemento, nello specifico, è stato ulteriormente ampliato in quanto al momento della valutazione della 69 del 2007, nell’ottica di una rielaborazione si è deciso di introdurre tempi più stringenti, difatti nella legge 46 del 2013 viene ribadito che il processo partecipativo in generale non deve superare i 180 giorni in una generale ottica di razionalizzazione. La legge 69 del 2007 ha inoltre istituito l’Autorità Regionale per la Promozione della Partecipazione; nell’idea originale del legislatore questa era un organo monocratico che rispondeva ai requisiti di ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi. La rielaborazione della norma in seguito a una specifica valutazione *ex post* ha portato alla istituzione di un organo non più monocratico, ma collegiale, rispondendo sempre agli stessi requisiti di cui si è detto prima. L’essere un’autorità monocratica ha costituito un limite in quanto la legge affida un’elevata discrezionalità all’Autorità (Valutazione Sulla Legge Regionale 69, 2007, 2012). Ad oggi l’Autorità è composta dunque da un collegio di tre membri tenuto a rispettare la parità di genere, questi come disposto dall’art.3 della l.r. 46/2013 vengono scelti “*tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana*”. I compiti dell’autorità sanciti all’art.5 della l.r. 46/2013 sono: l’attivazione del Dibattito Pubblico, di cui a breve si dirà, la valutazione e l’attivazione delle procedure di Dibattito Pubblico su opere e progetti, la valutazione e l’ammissione dei processi partecipativi, l’elaborazione degli orientamenti per la gestione dei processi, la definizione dei criteri

---

<sup>34</sup> “*Con l’espressione predeliberative commitment si intende l’insieme di quelle motivazioni e propensioni soggettive che rendono possibile una deliberazione o meglio la creazione stessa e poi lo svolgimento di un processo deliberativo. Senza impegni preventivi ad accettare le regole condivise di una discussione non vi sono nemmeno le condizioni che permettono di definire come tale uno spazio deliberativo. Questi commitments possono riguardare i cittadini partecipanti (ad esempio, accettare che la deliberazione avvenga tra persone che non la pensano allo stesso modo, rispettare le regole concordate), ma possono riguardare anche le istituzioni.* (Florida in Bortolotti & Corsi, pp.335, 2012).

e delle tipologie delle forme di governo, la valutazione ex post del rendimento e degli effetti dei progetti, l'approvazione del rapporto annuale sulla propria attività (questo viene poi trasmesso al consiglio regionale), la diffusione della documentazione e della conoscenza sui processi in atto. Queste attività sono rimaste pressoché uguali fra il 2007 e il 2013, l'Autorità offre inoltre anche sostegno di tipo economico-finanziario, metodologico e di generale supporto. Per essere ammesso un procedimento deve essere definito in modo preciso, elaborato in modo chiaro circa gli obiettivi e gli orientamenti programmatici, indicando i tempi e il periodo, la motivazione e la modalità di svolgimento. Nel caso di enti locali devono venire specificate le risorse finanziarie destinate, se del caso, alla realizzazione di opere e così via. L'ammissibilità dei processi viene definita entro 30 giorni. L'art. 15 della l.r 46/2013, dispone che l'Autorità decida sulla ammissibilità o meno di un progetto considerando: la rilevanza dell'oggetto e delle motivazioni del processo partecipativo, i costi del progetto, dell'opera e dell'atto di governo, gli effetti, le ipotesi metodologiche e l'indicazione massima dei costi. Allo stesso tempo il soggetto proponente deve assicurare: *“la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito; l'inclusività delle procedure, la neutralità e imparzialità della gestione del processo partecipativo; la massima diffusione delle conoscenze e delle informazioni necessarie ad ottenere la più ampia partecipazione, rendendo disponibile in via telematica tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo, compresa una sua versione sintetica e divulgativa”* (art.15, l.r 46/2013). La legge del 2013 prevede fra l'altro che le domande degli enti locali vengono ammesse solo se presentano: *“una dichiarazione con cui l'ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento; adesione al protocollo Regione- enti locali di cui all'articolo 20; l'accessibilità di tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo; la messa a disposizione del processo di risorse proprie, finanziarie e organizzative”* (art.16 l.r 46/2013). Gli enti locali devono aderire a uno specifico protocollo, questo può fra le altre cose prevedere forme di sostegno ai processi extra. Come si è detto precedentemente, la legge prevede il supporto dell'Autorità alle grandi opere attraverso lo strumento del dibattito pubblico, in particolare quest'ultimo elemento è stato quello più “insoddisfacente” in quanto poco e scarsamente fruttuoso. Difatti su 220 domande di sostegno, solo 116 erano state accolte a fine del 2012. I seguenti dati non mostrano certo un quadro rassicurante da questo punto di vista. All'interno della valutazione propedeutica alla stesura di questo procedimento si è proprio sottolineata innanzitutto la necessità di meglio definire all'interno del procedimento il concetto di “Dibattito Pubblico”, allo stesso tempo si è voluto razionalizzare questo processo, in particolare legando questo strumento a un progetto rilevante e non semplicemente grande (Valutazione Sulla Legge Regionale 69, 2007, 2012). Questi elementi sono stati recepiti e il Dibattito

Pubblico viene definito, all'art.7, come *“un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica.”* (l.r 46/2013). Questo si svolge nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto e in generale mai oltre la progettazione definitiva. Oggetto di Dibattito Pubblico, diventano, con la legge del 2013:

- Le opere a iniziativa pubblica che prevedono un piano di investimenti complessivi che supera i 50.000,000 di euro. Dove la locazione “iniziativa pubblica” tende ad essere interpretata nel senso di iniziativa regionale.
- Nei casi di previsioni di localizzazione presenti all'interno di piani regionali relativi ad opere pubbliche nazionali (fatta eccezione per quei casi previsti in materia di governo del territorio)
- Nei casi in cui opere a iniziativa privata superino i 50 milioni di euro previa valutazione dell'Autorità. In questo caso è l'Autorità che deve acquisire per realizzare il dibattito, la collaborazione dell'ente promotore. Una collaborazione da intendersi anche in senso finanziario. Il dibattito deve poi svolgersi prima dell'avvio dei lavori.
- Nel caso di alcune tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi. Queste sono:
  - Le infrastrutture ferroviarie e stradali
  - Gli elettrodotti
  - Gli impianti per il trasporto e/o lo stoccaggio di combustibili
  - I Porti e gli aeroporti
  - I Bacini idroelettrici e dighe
  - Le reti di radiocomunicazione

Il dibattito è invece facoltativo nel caso di opere che hanno un rilevante profilo di interesse regionale e che comportano un investimento compreso fra i 10 milioni e i 50 milioni di euro. In questo caso l'Autorità può sulla base di una propria iniziativa disporlo o sulla base della richiesta motivata da una serie di soggetti come ad esempio: enti locali in forma associata, la Giunta e il Consiglio Regionale e soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere (l.r 46/2013).

Uno degli obiettivi e dei principi che sottendono la legge sulla partecipazione è quello di favorire *“l'inclusione dei soggetti più deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati”*

(come recita la lettera g dell'art. 1 della l.r 46/2013) anche con lo scopo, come recita sempre l'articolo 1 di creare e garantire una maggiore "coesione sociale".

Un importante ruolo, cresciuto per forza di cose negli anni, è assunto dalla piattaforma di partecipazione, spesso strumento di raccordo fra i processi *online* ed *offline*. Su questa vi è dedicato un articolo *ad hoc*, il 22, che dispone che lo scopo della piattaforma è quello di "favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono canali propri di comunicazione, eliminare i costi di predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo" (l.r 46/2013). Allo stesso tempo la Regione mette a disposizione le proprie competenze tecniche ed organizzative, alla piattaforma si può accedere direttamente dal sito [www.opentoscana.it](http://www.opentoscana.it). In particolare "partecipa.toscana.it" contiene al suo interno una serie di "stanze della partecipazione" all'interno delle quali vi sono dei veri e propri tavoli di discussione.

**Il progetto**

PartecipaToscana è uno strumento innovativo al servizio della partecipazione delle cittadine e dei cittadini toscani. Uno spazio aperto che permetterà di avere sotto gli occhi, di vivere direttamente e di discutere tutti i processi e gli eventi che si svolgono nella regione.

**Entra nelle stanze di partecipazione**

81 STANZE APERTE	1217178 VISITATORI	876 INCONTRI	0 COMMENTI
---------------------	-----------------------	-----------------	---------------

*Home Page di [partecipa.toscana.it](http://partecipa.toscana.it)*

Accanto alle Stanze si ritrova la calendarizzazione degli incontri. Ad agosto 2019 risultano attive 81 Stanze e si sono svolte 876 incontri, come si evince dalla homepage di cui sopra nel sito [partecipa.toscana.it](http://partecipa.toscana.it).

Come si è detto più di 100 progetti sono stati attivati dal 2007 al 2012 anno in cui si è iniziato a formulare la nuova legge ed è chiaro che non si può avere un quadro di tutti i processi avviati. Florida distingue casi a "bassa intensità", a "medio alto rilievo politico" e ad "elevato rilievo politico". I primi sono stati i più frequenti nei primi anni di attivazione della legge, questo ha fatto sì che date le risorse disponibili e le domande si è avuta una elevata percentuale di accoglimento. La non rilevanza politica

e la poca conflittualità non li ha resi irrilevanti. Difatti non soltanto si è avuto un buon impatto sull'opinione pubblica, si è anche intervenuti nei processi di *decision making* e soprattutto si è dato vita a dei momenti “*di apprendimento collettivo*” e/o “*di rafforzamento dei legami comunitari*” (Florida in Bartolotti & Corsi, pp. 340). Un caso esemplare è quello del comune di Castelfiorentino ove i cittadini hanno individuate delle zone del paese in cui vi sono ostacoli/barriere architettoniche. Una volta creata la mappa questa è stata fornita al Comune che l'ha inserita all'interno del sito. I progetti che presentano medio/alto rilievo politico e un certo livello di conflittualità possono essere progetti di ristrutturazione degli spazi urbanistici, degli edifici pubblici e tutti quei progetti che si svolgono attraverso e grazie a laboratori, *workshops*, e di urbanistica partecipata. Il problema di questi processi è legato al fatto che gli input dei cittadini devono poi diventare ed essere tradotti in un progetto amministrativo. Questo fa sì da un lato che vi siano delle procedure macchinose, che magari sono oscure alla cittadinanza, e dall'altro che non vi siano le risorse finanziarie disponibili. Oltre che vi è il rischio di allungare i tempi, nonostante ciò questo genere di processi hanno un ottimo impatto sull'opinione pubblica e istituzionalizzano un conflitto sano che spesso può anche essere simbolo di una buona ed elevata inclusività. I casi che hanno come oggetto un piano strategico, come ad esempio un piano strutturale nella sua fase iniziale, dei regolamenti urbanistici o un piano di sviluppo di un parco e così via, nonostante il rilievo amministrativo poiché vi è un livello di conflitto ridotto e vi è anche un rischio di una mancata partecipazione dei cittadini. Nonostante magari la preparazione di chi partecipa sia spesso più elevata, in questi casi dunque sono fecondi quei processi che vanno oltre la deliberazione e si orientano e svolgono fra i più eventi. I casi con un elevato rilievo politico e rischio di conflittualità, nonostante non siano stati molti nei primi anni di applicazione della legge, sono quelli più difficili da attuare anche a causa di una cultura politica diffusa fra i cittadini e fra le istituzioni. In particolare, in questi casi, solitamente relativi alla costruzione di opere pubbliche, i cittadini spesso legati al tessuto associativo del luogo non sono pronti a partecipare ad assemblee e/o ad avviare un dialogo con chi si mostra particolarmente lontano, in termini di posizioni, da loro. Un problema simile, legato in generale alla difficoltà di cedere porzioni di sovranità, lo si riscontra al livello delle istituzioni. Proprio per questi temi, e su questi temi si è deciso, anche in sede di rielaborazione nel 2012 della legge 69 del 2007 di intervenire e modificare i termini cercando di rendere, come si è detto prima, più incisivo lo strumento del *dibattito pubblico*, di cui meglio si dirà nel prossimo capitolo. Un esemplare caso, oltre a quello del porto di Livorno di cui si avrà modo di parlare più approfonditamente, è stato quello del comune di Castelfranco di sotto, dove un conflitto troppo elevato all'interno della comunità locale ha bloccato i tentativi di arginarlo attraverso una pratica partecipativa. La materia in questione era legata all'affidare a un privato un impianto di trattamento dei rifiuti. È interessante notare come dal 2011 in poi si è discusso di *policy* non soltanto

riconducibili a tematiche riconducibili al governo del territorio, ma si è proprio deciso di intervenire su tematiche sociali, istituzionali e culturali. I primi casi sono stati promossi dalla Società della Salute<sup>35</sup> su tematiche relative alla disabilità. A fianco a questo tipo di processi si inseriscono quelli avviati dalle scuole, principalmente con uno scopo di educazione civica per la creazione di una cittadinanza attiva dei giovanissimi. Interessante anche il caso del processo partecipativo volto all'integrazione della comunità *rom* in quartiere di Firenze. Sempre a Firenze si è avuto un caso il cui oggetto è stato la localizzazione e il posizionamento di una moschea. Questo caso probabilmente è da dirsi unico in Europa e sicuramente in Italia e si è svolto anche grazie a un coordinamento avvenuto all'interno di un sito internet ([www.unamoscheaperfirenze.it](http://www.unamoscheaperfirenze.it)). Come si evince la tematica è stata particolarmente delicata e nonostante alla fine il processo sia andato in porto, numerosi sono stati gli ostacoli, legati anche alla mancata conflittualità rinvenuta intorno ai temi. Coloro che infatti avevano a priori una posizione contraria alla costruzione di una moschea non hanno partecipato e per questo motivo anche la stampa e i media hanno deciso di non trattarne, proprio a causa della mancanza di conflitto fra i partecipanti, che in un certo senso ha "stupito" positivamente data la tematica. (Floridia in Bortolotti & Corsi, 2012).

### ***3.8.1 Un esempio di gestione dei beni comuni: il caso di Campi Bisenzio***

Un processo partecipativo interessante e sul quale si vogliono spendere poche parole è quello svolto nel comune di Campi Bisenzio della Città Metropolitana di Firenze, questo risulta interessante perché ha visto la collaborazione di diverse anime: l'amministrazione, il tessuto associativo e i cittadini. Il progetto è volto alla gestione della "Casa dell'Acqua Bene Comune"<sup>36</sup> è l'ex Casello Idraulico della città, una struttura che ad oggi comprende un centro di accoglienza gestito dalla Caritas all'interno del quale abitano 16 richiedenti asilo. Si è deciso nello specifico di avviare un processo di co-progettazione relativamente al locale posto a piano terra, uno spazio di 40 metri quadri e del giardino interno; l'obiettivo è quello di trasformare questo spazio in un luogo polivalente animato e gestito all'insegna della collaborazione fra cittadini. Il progetto di riqualificazione è promosso dal Comune di Campi Bisenzio, ma vi è un cofinanziamento della Regione Toscana. Il Comune ha avviato una *call* volta alla ricerca di soggetti interessati a partecipare ai tavoli di co-progettazione di attività collaborative. I selezionati nella *call* parteciperanno alle attività di animazione, costruzione e avvio della gestione della Casa dell'Acqua. I soggetti ammessi sono associazioni, ma anche gruppi informali di cittadini e le finalità da perseguire sono quelle di trasformare lo spazio in un luogo

---

<sup>35</sup> Società della salute è un consorzio pubblico dei comuni di una zona sociosanitarie e delle USL. Questa è stata introdotta dalla legge LR 40/2005.

<sup>36</sup> Gli eventi di preparazione si sono svolti da maggio ad agosto e sono in via di conclusione al momento in cui si scrive.

ricreativo, culturale, artistico, nel quale si svolgono attività intergenerazionali con una valenza sociale. L'iniziativa ha visto una partecipazione attiva delle realtà associative che si sono fatte interpreti anche di quelle che erano le istanze cittadine. Le associazioni sono di diverso tipo e si rinviene anche una Cooperativa e un gruppo parrocchiale, a fianco a queste si sono avvicinati alcuni ragazzi ospiti del Cas attualmente sito all'interno della Casa dell'Acqua (2019). Il Comune ha fatto realizzare a Sociolab un report sulla base di interviste ai membri dell'associazione; leggerlo aiuta a capire le finalità di questa azione. Viene ribadita l'importanza di prevenire e contrastare il depauperamento del Centro Storico, e soprattutto di riavvicinare i giovani a un luogo storico per la cittadina di Campi Bisenzio ma sconosciuto dalle nuove generazioni. Lo spirito e la necessità di collaborazione trapelano anche dalle interviste dove i membri affermano quanto questo sia fondamentale per rivitalizzare la vita cittadina (Report Interviste per "CASA DELL'ACQUA BENE COMUNE" a Opera di Sociolab, 2019).

### ***3.8.2 I bilanci partecipativi in Toscana con la legge sulla partecipazione***

Si spenderanno poche parole sul rapporto dei bilanci partecipativi in Toscana e il rapporto con la legge sulla partecipazione. Questo perché come si è già sottolineato, lo strumento del bilancio partecipativo può effettivamente permettere il concretizzarsi e il manifestarsi di una vera e propria integrazione e diventare strumento per il raggiungimento della giustizia sociale. Le richieste di sostegno economico a progetti di bilancio partecipativo hanno rappresentato, insieme a quelle della riqualificazione urbana, l'elemento e il fattore più ampi. Guardando ai primi anni in cui vi era la norma, la 69 del 2007, si osserva come poi l'accoglimento delle richieste sia stato minimo rispetto alla domanda. Al 2011 si osserva un accoglimento pari al 13%. Tuttavia, è interessante il fatto che negli anni detto numero è da dirsi aumentato. La legge ha permesso in alcuni luoghi ove vi era una tradizione consolidata di bilanci partecipativi di ovviare ad alcune criticità, in particolare il sostegno offerto dall'Autorità nei primi anni è stato principalmente di carattere economico. Questo probabilmente anche a causa di una generale mancanza di risorse umane all'inizio. Interessante, a questo proposito, il caso della Circostrizione Saione dove questa pratica è diffusa dal 2007 e l'introduzione della legge 69/2009 ha permesso di superare alcune criticità riscontrate: potenziando gli strumenti di comunicazione (ad esempio stringendo dei rapporti con le emittenti televisive locali), migliorando l'utilizzo delle risorse umane introducendo anche competenze professionali *ad hoc*, rivolgendo una maggiore attenzione al coinvolgimento di giovani, donni e immigrati. Un altro caso interessante di bilancio partecipativo supportato dalla legge sulla partecipazione è quello del Comune di Val d'Elsa il cui scopo è stato quello di avvicinare i giovani all'amministrazione e alle responsabilità che questa ha in seno, questo progetto ha portato dunque alla condivisione di una parte del bilancio destinata ai giovani. In generale nella maggior parte dei casi di BP in Toscana (e non

solo) viene decisa prima della procedura partecipativa la porzione di bilancio da dare in gestione ai cittadini, unica eccezione è quella della Circostrizione Saione di cui si è detto sopra (Picchi in Bortolotti& Corsi). In generale non si tratta di grandi cifre nonostante vi siano casi in cui la cifra affidata ai cittadini, come ad Arezzo (250.000 euro) o Campi Bisenzio (200.000 euro), sia abbastanza consistente. In particolare, è interessante notare come nel Comune di cui si è detto brevemente qualche elemento poc'anzi come il processo di bilancio partecipativo sia un'attività che veda una larga partecipazione dei cittadini. Il Comune di Campi Bisenzio, difatti, è dotato di un percorso di Bilancio Partecipativo da quattro anni, la cifra concessa ai cittadini viene decisa dal Comune e su questa base i cittadini decidono che genere di attività svolgere su progetti dedicati a una zona<sup>37</sup> della cittadina. Come si può osservare la cessione di sovranità da parte dell'autorità è limitata a uno specifico raggio di azione. Nel 2019 la partecipazione, come abbiamo anticipato, il sito del Comune riporta di 1420 preferenze espresse. Dopo una serie di incontri pubblici di presentazione, il percorso partecipativo si è articolato in una serie di eventi di discussione e di occasioni finali di "restituzione" delle proposte elaborate dai partecipanti. Il caso è interessante perché mostra in concreto il tessuto partecipativo e dove poi i cittadini decidono di allocare delle risorse.

All'inizio di questa analisi sui processi partecipativi in Toscana si è detto come uno dei problemi, riscontrati anche in sede di formulazione, fosse legato a quanta sovranità cedere ai cittadini e a come rendere vincolante quanto venisse deliberato in questa sede. Per Floridaia *"i bilanci sono l'unico dispositivo partecipativo per il quale una -cessione di sovranità- da parte delle istituzioni, può essere praticabile anche in termini di precommitment, perché comunque è predefinito e circoscritto l'ambito delle possibili decisioni"* (Floridaia in Bortolotti & Corsi, 2012).

---

<sup>37</sup> Quest'anno la zona era il sud del territorio: Sant'Angelo il Gorinello e San Cresci. I soldi a disposizione sono stati 200.000 euro, ogni progetto non poteva avere una spesa che superasse i 40.000. I progetti discussi sono stati relativi a scuole, viabilità e verde pubblico. La votazione è avvenuta online e i progetti che sono risultati vincitori sono: il completamento dell'illuminazione di una strada (Via Vingone) il cui capo di spesa ammonta a 40.000 euro; la manutenzione e il miglioramento di attraversamenti pedonali il cui capo di spesa ammonta anche in questo caso al massimo di 40.000 euro; la creazione di un impianto di purificazione in due scuole il cui capo di spesa ammonta a 5.000 euro; un progetto volto alla sicurezza dei pedoni nella zona di Gorinello il cui capo di spesa ammonta a 35.000 euro; la riqualificazione e il fontanello del giardino di San Cresci il cui capo di spesa ammonta 40.000 euro; infine l'ultimo progetto è stato la riqualificazione Stradale di San Cresci la cui spesa anche in questo caso ammonta a 40.000 euro. Vi sono poi due progetti non vincitori relativamente a dei marciapiedi e alla riqualificazione di dei giardini

## Capitolo IV

### Il caso del Dibattito Pubblico del Porto di Livorno

#### 4.1 Livorno un breve quadro

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, il livornese è una delle zone maggiormente depresse<sup>38</sup> da un punto di vista economico, della Toscana, la crisi economica si è abbattuta fortissima sulla cittadina propagando il malcontento sociale. Ad avvertire la crisi è stato proprio il tessuto manifatturiero e l'ex polo industriale. Per questo motivo negli ultimi anni la città ha cercato di attivare un percorso di valorizzazione strettamente legato allo sviluppo del turismo. In questo contesto si va a collocare e inserire il caso del Porto di Livorno con la costruzione della Piattaforma Europa e della Stazione Marittima. Il progetto risulta particolarmente rilevante ai nostri fini in quanto l'inizio è coinciso con la promulgazione della legge 46 del 2013 e questo ha portato all'avvio del Dibattito Pubblico, il primo di questo genere nella Regione. L'Amministrazione di Livorno nel 2014, subito dopo l'adozione e la promulgazione della legge 46 del 2013, ha approvato delle linee di mandato in materia e al punto 2 di questa si osserva come lo scopo sia anche legato al recupero della fiducia nei confronti delle istituzioni. In particolare, si legge che: "la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche" (Delibera 108 del 9 settembre 2014). A seguire il Comune ha provveduto alla realizzazione di una Carta della Partecipazione nel 2018; questa nasce col preciso scopo di accrescere e sensibilizzare la cultura della partecipazione, e ribadisce inoltre come sia fondamentale riconoscere anche gli esiti dei processi partecipativi. Il documento è stato redatto anche con la collaborazione di associazioni nazionali<sup>39</sup>. La Carta si fonda su 10 principi: cooperazione, fiducia, informazione, inclusione, efficacia, equità, interazione costruttiva, armonia o riconciliazione, render conto, valutazione. È interessante ai nostri scopi guardare meglio ad alcuni punti come quelli relativi all'armonia e all'inclusione. Per quanto

---

<sup>38</sup>Nell'2016 il Governo, la Regione Toscana e altre Amministrazioni hanno previsto uno stanziamento di 581,40 milioni di euro per riqualificare e rilanciare le aree di crisi cittadine. Fra le zone interessate si trova il Porto di Livorno, il Comune (un'attivazione di un'area destinata a investimenti produttivi e allo sviluppo di un polo tecnologico), il Comune di Collesalveti limitrofo a Livorno e il Comune di Rosignano Marittimo.

<sup>39</sup> Cittadinanzaattiva Onlus; Italia nostra Onlus; Associazione Nazionale Città Civili

concerne l'armonia leggiamo che” un *processo partecipativo mette in campo attività e strategie tese a raggiungere un accordo sul processo e sui suoi contenuti, evitando di polarizzare le posizioni o incrementare e sfruttare divisioni all'interno di una comunità*”. Proprio il principio dell'”armonia” rappresenta il vero spirito del processo partecipativo il cui principale scopo è quello di includere e non di escludere ogni punto di vista, anche quello più conflittuale (come si è d'altronde già osservato all'interno di questo lavoro). Ovviamente anche l'inclusione è da dirsi fondamentale ai nostri scopi, e questa viene così definita dalla Carta della Partecipazione di Livorno, come la possibilità di accesso, partecipazione e ascolto “*al di là degli stati sociali, di istruzione di genere e di età e di salute*”. La città di Livorno risulta dotata anche di una piattaforma per l'erogazione dei servizi online, questa è chiamata AIDA e permette un'interazione dei cittadini con la Pubblica Amministrazione. Il portale AIDA è utilizzato, come si legge all'interno del sito, da oltre un centinaio di Enti del Comune, a fianco a questo si colloca anche una piattaforma di Open Data. Gli *Open Data* inoltre sono visti dal Comune come uno strumento anche volto a garantire una maggiore partecipazione.

#### **4.2 Il porto di Livorno: la Piattaforma Europa e la Stazione Marittima**

Il porto di Livorno ha una rilevanza non solo per il territorio nazionale, ma anche a livello internazionale che viene riconosciuta da specifiche politiche dell'Unione Europea. L'importanza gli è data dal volume del traffico passeggeri e merci. I motivi che hanno spinto a un nuovo Piano Regolatore Portuale e alla creazione di una nuova infrastruttura sono legati ai limiti delle attuali strutture e alla scarsa profondità dei fondali. Questi due elementi hanno rappresentato e rappresentano un rischio per il porto che rischia di essere marginalizzato, conseguenza che sarebbe inaccettabile per l'economia del territorio. Per questo motivo l'Autorità Portuale ha deciso di dare il via al progetto Piattaforma Europa che comporta la realizzazione di un piazzale suddiviso in due aree. Queste sono il terrapieno sud la cui funzione è quella di gestire il traffico dei container e che ha al suo interno anche un ramo ferroviario a servizio di due banchine e il terrapieno nord volto al traffico delle “Autostrade del Mare” con traghetti per le isole e navi per passeggeri e merci. Oggetto del dibattito in particolare è la creazione del terrapieno sud, in quanto la costruzione dovrà poi portare a un luogo in grado di ospitare navi di ultima generazione. La costruzione del terrapieno sud prevede la creazione di una serie di opere di difesa volte a garantire un accesso sicuro alle navi e a proteggere il nuovo bacino dal moto ondoso; di una porzione di terrapieno sud fuori dalla cosiddetta Diga del Marzocco; di un collegamento stradale e ferroviario della Piattaforma Europa. Solo successivamente poi si andrà a costruire il terrapieno nord. Sempre lungo il lato nord del porto ci sarà una darsena fluviale, nuovo ingresso del porto. Il progetto vuole anche la costituzione di una nuova imboccatura portuale e la costruzione di nuove dighe dalla profondità variabile. L'entità del

progetto è tale che è stato necessario dare il via a una vera e propria procedura di valutazione ambientale caratterizzata, ovviamente, da studi specialistici e di settore. Le maggiori criticità e gli ambiti oggetto di analisi sono legati all'assetto idrogeologico, alla dinamica costiera, ai consumi delle materie prime e alle interferenze con gli ecosistemi naturali delle aree limitrofe. E' chiaro che le attività di riqualificazione del Porto di Livorno avranno e hanno degli effetti socioeconomici particolarmente consistenti relativamente all'occupazione ma anche alle diverse relazioni nazionali ed internazionali che si andranno a creare. La prima fase del progetto oggetto di Dibattito supera gli 800 milioni di euro, l'intera opera, invece, supera il miliardo.



*Piattaforma Europa-immagine presa da [www.dibattitoinporto.it](http://www.dibattitoinporto.it)*

La seconda parte del progetto anch'essa oggetto di dibattito è legata alla Stazione Marittima, il terminal che oggi è per i turisti di passaggio. Questo spazio è organizzato attualmente per il movimento degli automezzi e al suo interno presenta anche dei monumenti simbolici per la cittadina risalenti agli anni '20. L'area in questione è particolarmente importante in quanto luogo di ingresso delle principali navi da crociera, collegamento per i turisti per le località di Firenze, Pisa e così via, ma anche stazione per i traghetti in partenza per la Sardegna, la Capraia e la Corsica. Il progetto di riorganizzazione prevede una serie di interventi fra cui: la creazione di una zona di transito tra le aree portuali e lo spazio urbano, che porterà alla ristrutturazione e demolizione di alcuni edifici, la realizzazione dell'edificio per una nuova stazione marittima; la creazione di spazi destinati ad attività commerciali, di servizio, direzionali, turistico ricettive; la realizzazione di un'area connessa con la strada di comunicazione Firenze-Pisa-Livorno; il recupero e la valorizzazione dei patrimoni storici e culturali che, come si diceva, sono presenti in quest'area. È stato stimato dalle autorità competenti come questo genere di interventi andranno a creare un consistente aumento occupazionale dando vita

a un impatto socioeconomico positivo. L'area della Stazione Marittima non prevede interventi dalla particolare criticità da un punto di vista ambientale, per questo motivo non si è proceduto con una valutazione ambientale, ma si fa semplicemente riferimento a prescrizioni di tipo urbanistico. La stima dei costi supera i 130 milioni di euro (2019).



*Progetto Stazione Marittima immagine presa da [www.dibattitoinporto.it](http://www.dibattitoinporto.it)*

### 4.3 Il contesto e lo svolgimento del Dibattito

Il progetto di cui si è sopra detto è particolarmente ampio, soprattutto per una città con 160 mila abitanti come Livorno. Il gigantismo dell'opera è stato fin da subito percepito dai cittadini e dagli *stakeholders* partecipanti. Il progetto è da dirsi chiave per un territorio che, come si legge nella relazione finale della responsabile del Dibattito Sophie Guillain (e come si è visto anche nel capitolo precedente), è da dirsi in crisi e sofferente.

Per quanto riguarda le tematiche del Dibattito, possiamo trovare due argomenti chiave. Il primo, anche abbastanza controverso, che è emerso più volte durante il Dibattito è proprio il tema relativo al modello economico che necessita del transito di grandi navi e causa un aumento del traffico del porto. Per molti partecipanti questo dovrebbe essere il motore per un cambiamento più europeo ed endogeno. Il secondo tema cruciale del Dibattito è legato al far coesistere una buona circolazione con un buon sviluppo territoriale. Difatti la configurazione del porto fa sì che questo da un lato sia un luogo di collegamento di Livorno con la Toscana, dall'altro sia come un passaggio verso la città e una parte storica di essa, difatti a sud e ad est del porto si trova la città antica.

Per quanto riguarda invece gli ostacoli alla riuscita dello svolgimento del Dibattito e alla partecipazione a quest'ultimo è stato il timore dei cittadini di esprimere in maniera chiara le loro

opinioni in un contesto come quello dove vi erano presenti figure istituzionali e non. Questo timore, fra le altre cose, è stato probabilmente legato al fatto che molti cittadini avevano in precedenza partecipato a dei processi in cui la loro voce non era stata effettivamente percepita. Nonostante ciò il contesto di svolgimento e la conduzione sono stati definiti sereni.

#### **4.4 Il Dibattito Pubblico del Porto di Livorno: il ruolo dell’Autorità Portuale**

La nuova legge regionale del 2013 che ha reso obbligatorio il Dibattito Pubblico per alcune tipologie di opere, come si è visto, è entrata in vigore mentre l’Autorità Portuale di Livorno stava dando il via al nuovo piano regolatore portuale. Il Piano Regolatore Portuale è composto da diverse fasi ed è particolarmente complesso e lungo. La normativa nazionale e regionale prevede la redazione di degli elaborati di Piano Regolatore che devono poi essere trasmessi al Comitato Portuale che ha il compito di adottarli, successivamente va fatta un’intesa con il Comune che deve approvarlo inserendo dei propri strumenti urbanistici. In seguito, è necessaria l’approvazione da parte della Provincia, la Regione Toscana e il sì finale del Consiglio. Questo processo a Livorno si è svolto dal 2002 al 2015, nello specifico fra il 2002 e il 2013 è stato elaborato il Piano Regolatore Portuale e a seguire nel il tutto si è concluso nel marzo del 2015. La redazione del Piano Regolatore Portuale è stata fatta a seguito di una serie di incontri con gli *stakeholders* provenienti dalla cosiddetta comunità portuale e con quelli sociali ed istituzionali. A fianco a questo, inoltre, si sono svolti degli incontri rivolti alla cittadinanza, finalizzati a presentare le linee generali del Piano. A questi si sono poi dovute aggiungere la procedura di Valutazione Ambientale e Strategica e la consultazione con i Soggetti Competenti in Materia Ambientale. Nel 2014 poi l’Autorità Portuale ha evinto che il progetto del PRP ricadeva nei casi di attivazione obbligatoria di Dibattito Pubblico Regionale previsti dalla legge 46 del 2013. Per questo motivo si è attivata contattando immediatamente l’Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione regionale. Questo ha dato il via a una serie di incontri preliminari volti alla definizione di un contesto per lo svolgimento del Dibattito, ma anche alla definizione delle condizioni e del *timing* per la sua attivazione. Si è quindi deciso di attivare il Dibattito Pubblico su due progetti presenti all’interno del Piano Regolatore Portuale: la Piattaforma Europa e la Stazione Marittima. Il Dibattito Pubblico ha, dunque, come oggetto due ambiti distinti:

- La costruzione della Piattaforma Europa, cioè un’espansione dell’area portuale, un’opera senza dubbio dalla grande rilevanza e dal costo superiore al miliardo di euro.
- L’area della Stazione Marittima, un luogo destinato al traffico di traghetti e crociere, che va direttamente a impattare sul centro storico di Livorno. Il piano si inserisce nel piano di riqualificazione del porto passeggeri.

La Piattaforma Europa è realizzata direttamente attraverso l'utilizzo di strumenti pubblici dell'Autorità Regionale che utilizza fondi propri, regionali e statali, attraverso un appalto pubblico tradizionale. Una parte delle opere invece è realizzata insieme a un partner privato che utilizzerà capitali propri e avrà in gestione l'area del terminal contenitori per 50 anni. Questa procedura prende il nome di *Project Financing*: una forma di finanziamento grazie alla quale le Pubbliche Amministrazioni possono utilizzare capitali privati per la realizzazione di progetti e infrastrutture per la collettività, cedendo in cambio la gestione ai privati. Il privato viene individuato con bando pubblico articolato. Si tratta di una procedura ristretta volta all'affidamento del contratto, la prima fase è legata alla concessione, costruzione e gestione di un'opera pubblica e comprende: la progettazione esecutiva e definitiva della Piattaforma Europa, l'esecuzione dei lavori di realizzazione del terminal contenitori, l'allestimento del terminal per lo svolgimento di operazioni portuali e la gestione dei terminal. Il bando ha avuto una prima fase conclusasi nel dicembre del 2016. La seconda fase comporterà uno studio di fattibilità e la predisposizione di un progetto preliminare. Il miglior progetto sarà quello aggiudicatario e si potrà procedere alla progettazione definitiva ed esecutiva. Per quanto invece riguarda la Stazione Marittima vi è in corso un bando di gara volto all'acquisto del 66% delle quote della "Porto Livorno 2000" la società controllata dall'Autorità Portuale e dalla Camera di Commercio il cui compito, attualmente, è la gestione dei servizi volti all'accoglienza dei turisti. Chi vincerà il bando si aggiudicherà la gestione dell'area e concorrerà alla definizione della proposta definitiva del piano di attuazione. Il criterio scelto per l'aggiudicazione è quello della offerta economicamente più vantaggiosa.

L'organizzazione del Dibattito Pubblico è stata coordinata sulla base dei tempi delle gare, di cui si è sopra detto, la procedura infatti non può essere attivata sui piani, secondo la legge 43 del 2013, in quanto deve essere svolta unicamente sulle opere.

Il materiale informativo per la cittadinanza, a supporto del Dibattito, è stato curato dall'Autorità Portuale che ha inoltre fornito un materiale di base, *in primis*, all'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione regionale e alla responsabile del Dibattito Pubblico, nel momento in cui questa è stata individuata. L'Autorità si è, poi, impegnata a produrre un dossier descrittivo dei progetti oggetto del Dibattito ai sensi del Regolamento interno dell'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione. Il dossier in questione è stato poi approvato dalla responsabile del Dibattito e dai membri della APP, la sintesi poi è stata fornita ai partecipanti.

L'Autorità Portuale di Livorno ha poi evidenziato una serie di criticità relative in particolare alla divulgazione delle informazioni, fase critica per la buona realizzazione di un dibattito pubblico. Ciò che per l'Autorità ha rappresentato una difficoltà è stato andare a sintetizzare i documenti contenuti all'interno del Piano Regolatore Portuale e dello Studio di fattibilità, relativi alla Piattaforma Europa

in quanto si trattava di centinaia e centinaia di pagine inaccessibili spesso anche ai tecnici e agli addetti ai lavori, e per questo motivo di difficile comprensione per i cittadini. Un altro aspetto problematico è stato legato alla traduzione dei linguaggi altamente tecnici e specializzati, in particolare si è dovuta rendere comprensibile a un cittadino con una media conoscenza delle questioni portuali, tutta una serie di elementi particolarmente tecnici.

Per quanto concerne le risorse economiche, l'Autorità Portuale ha messo a disposizione dell'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione regionale 80.000,00 euro su un costo totale di 130 mila euro. Oltre alle risorse di tipo economico sono state messe a disposizione delle risorse umane, inoltre su iniziativa della Responsabile del Dibattito, la dottoressa Guillain, si è dato vita a dei Tavoli di Coordinamento, di cui meglio si dirà nel prossimo paragrafo, a cui l'Autorità ha sempre partecipato. Le risorse messe a disposizione del progetto hanno profili diversi che vanno dalle competenze in ambito ingegneristico a quelle più strettamente legate al mondo accademico. Per quanto concerne le risorse organizzative l'Autorità Portuale ha predisposto per lo svolgimento degli incontri i locali della Fortezza Vecchia per gli incontri con i cittadini e gli *stakeholders*, oltre che come uffici per lo staff, e il Terminal Crociere per lo svolgimento dei laboratori tematici.

Per diffondere la cultura portuale si è creato uno spazio didattico espositivo: il Livorno Port Center. Questo, presso i locali della "Fortezza Vecchia", è stato inaugurato nel novembre del 2015 e ha cercato di coinvolgere i cittadini e le cittadine alle problematiche del porto, attraverso visite guidate, trasmissioni televisive e incontri tematici. Lo spazio è aperto alla cittadinanza e ai turisti e persegue l'obiettivo di sensibilizzare e valorizzare l'attività portuale offrendo al pubblico la possibilità di conoscerla meglio. Durante i mesi in cui si è svolto il Dibattito lo spazio è stato aperto tutte le mattine e anche in alcuni pomeriggi. L'Autorità Portuale ha riconosciuto, nella sua risposta finale e conclusiva del Dibattito, in questo luogo uno strumento per *"analizzare le possibili conseguenze di scelte strategiche prima che la loro implementazione produca esiti imprevisti è ormai determinante nella politica portuale, così come promuovere un atteggiamento di apertura a chiunque voglia dare un contributo anche critico"* che ha permesso *"di passare ad una dimensione inclusiva diretta a soli 4 mesi dalla sua apertura, da un lato rendendo gli scenari futuri più trasparenti e dall'altro ampliando il contesto nel quale le decisioni sono prese"* nell'ottica di una nuova *governance* (Risposta Finale dell'Autorità Portuale Livorno, p.10, 2016) .

#### **4.5 L'organizzazione e le fasi del Dibattito Pubblico**

Il Dibattito Pubblico di Livorno si è avviato solo in seguito a un'istruttoria preliminare volta all'accertamento delle condizioni previste per l'attivazione obbligatoria di detto strumento. L'Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione ha dovuto accertare che il progetto

fosse ancora in una fase preliminare e ha previsto una serie di incontri con dei soggetti istituzionali. In particolare, nel luglio 2015 l’Autorità Regionale per la partecipazione e l’Autorità portuale di Livorno con la Regione Toscana si sono incontrate insieme anche agli assessorati competenti; in questa sede si è informata la Regione di un possibile avvio di una procedura di Dibattito. Nel settembre 2015 l’APP ha indetto il Dibattito Pubblico e nel dicembre dello stesso anno ha nominato Sophie Guillain come responsabile della procedura. Il Dibattito si è svolto dal 12 aprile al 14 giugno 2016. I soggetti “protagonisti” del Dibattito Pubblico, oltre alla Responsabile del Dibattito, all’Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione della Regione Toscana, all’Autorità portuale di Livorno sono: la Regione Toscana<sup>40</sup> finanziatore di alcune parti del progetto; il Comune di Livorno che nonostante non sia stato un soggetto promotore o finanziatore del dibattito ha avuto un ruolo dalla grande rilevanza<sup>41</sup>; lo staff del Dibattito composto da una Società di Consulenza, la Sismurg, che ha predisposto la logistica degli incontri e un’agenzia di comunicazione che si è occupata della gestione del sito Internet. A questi soggetti sono da aggiungersi gli esperti consulenti dell’Autorità portuale di cui si è brevemente detto nel paragrafo precedente. Per quanto concerne gli strumenti e in particolare gli strumenti informativi, come si è visto nel precedente paragrafo, si è redatto un dossier del Dibattito, questo è passato poi al vaglio della Responsabile del Dibattito Pubblico che ne ha verificato la veridicità, l’agevolezza e la comprensione. Si è voluto poi creare un Tavolo di Coordinamento del Dibattito, non previsto dalla legge, che comprendeva i principali soggetti istituzionali e il cui scopo era quello di essere un luogo di riflessione condiviso sullo svolgimento e l’avanzamento dello stesso, di fianco a questo si è creato un “tavolo scientifico” che ha visto la presenza di professionisti ed esperti legati all’ambito della partecipazione, dove si è voluto più ampiamente riflettere del contesto di cambiamento e delle novità introdotte da questo strumento. Il dialogo si è svolto attraverso le seguenti iniziative: una riunione pubblica di apertura del Dibattito Pubblico, un punto di accoglienza e degli strumenti interattivi presenti Port Center, dei punti di ascolto itineranti il cui scopo è stato quello di andare direttamente incontro alle persone, solitamente reticenti a prendere parti agli incontri pubblici, dei laboratori tematici con focus specifici, due workshop con gli stakeholder all’inizio e nel corso del processo per mettere a fuoco tutti gli elementi sui quali gli

---

<sup>40</sup> La Regione Toscana ha partecipato agli appuntamenti pubblici e agli incontri nel tavolo di coordinamento con la presenza dell’assessore regionale alla partecipazione Vittorio Bugli, il dottore Antonio Florida responsabile del settore politiche per la partecipazione, l’ingegnere Adriano Poggiali responsabile del settore programmazione porti commerciali.

<sup>41</sup> Agli appuntamenti e negli incontri del tavolo di coordinamento del Dibattito sono stati presenti la vicesindaca Stella Sorgente con delega alla partecipazione, l’assessore all’urbanistica Alessandro Aurigi, l’assessora al lavoro Francesca Martini, l’assessore alla mobilità, il dirigente alle politiche del territorio Paolo Danti e l’area supporto e revisione strumenti urbanistici Gigliola D’Alesio.

attori sono stati coinvolti e tre pomeriggi destinati alla visite delle aree portuali coinvolte e infine una riunione di chiusura del Dibattito. Alcuni soggetti rappresentanti di associazioni e imprese del territorio sono stati incontrati tra questi si annoverano ovviamente le Università, ma anche il WWF. Per raccogliere le opinioni e i punti di vista espressi si sono utilizzati strumenti fisici e non. Gli strumenti fisici sono stati:

- Delle schede individuali e collettive<sup>42</sup>, distribuite durante gli incontri il cui scopo era di facilitare e aiutare durante ogni evento.
- Un questionario di valutazione<sup>43</sup> per misurare il grado di recezione dei contenuti e delle questioni affrontate
- Un volantino con una parte compilabile da consegnare o condividere via Internet
- Dei manifesti sparsi per il territorio del Comune di Livorno e delle locandine
- 1000 V-Card utilizzate come biglietto da visita in porto
- Il dossier del Dibattito e la sua sintesi<sup>44</sup>(questo è stato il principale strumento di supporto e riferimento)

A questi strumenti vanno aggiunti quelli telematici che sono stati:

- Il sito internet [www.dibattitoinporto.it](http://www.dibattitoinporto.it) che al suo interno aveva uno spazio per le domande più frequenti e una sezione contenente i quaderni degli stakeholder. Sempre nel sito inoltre vi sono conservati i verbali e le presentazioni degli incontri per la Consultazione
- La pagina Facebook e il Profilo Facebook<sup>45</sup>
- Il profilo Twitter
- Gli indirizzi mail per entrare direttamente in contatto con lo staff del Dibattito, per la raccolta delle prenotazioni e la diffusione delle informazioni
- L'indirizzo mail della Responsabile
- Open Toscana che come abbiamo visto nelle pagine precedenti ha uno spazio dedicato ai processi partecipativi attivi in Regione
- Una mailing list
- Una linea diretta che ha registrato più di 300 telefonate in entrata

Per entrare in contatto con il maggior numero di persone si è attuata una vera e propria strategia digitale tramite Facebook e anche tramite l'utilizzo della mail.

---

<sup>42</sup> Di cui se ne sono raccolte 73 individuali e 41 collettive

<sup>43</sup> Di cui se ne sono raccolti 189

<sup>44</sup> Di questi ne sono state fatte 500 copie del Dossier e 2500 della sintesi

<sup>45</sup> La pagina Facebook ha 332 e il profilo 2520 amici

Per quanto concerne il numero dei Partecipanti il Report Finale redatto dalla Responsabile del Dibattito ci mostra che agli incontri hanno partecipato 440 persone di cui 353 si sono registrate con il foglio presenze e 86 no. Il 40% dei partecipanti, 142 persone, ha mostrato un notevole interesse per il dibattito e ha partecipato a più di tre incontri, sono 64 invece le persone che hanno partecipato ad almeno due incontri e 147, circa 1/3, coloro che hanno partecipato a un solo incontro pubblico. Le visite alle aree portuali hanno coinvolto circa 211 partecipanti e il 75% dopo avere effettuato l'escursione ha anche partecipato ai laboratori. Durante gli incontri si è voluto introdurre un elemento innovativo di espressione dei punti di vista, i quaderni degli *stakeholder*<sup>46</sup> sono stati introdotti per permettere l'espressione di punti di vista specifici e la maggior parte è stata compilata dal tessuto associativo partecipante. Le categorie che hanno preso parte agli incontri o erano più o meno legate alla comunità portuale o si trattava di pensionati, ex dipendenti della scuola, della Marina Militare, lavoratori in cerca di impiego, liberi professionisti, dipendenti ARPAT e del Ministero della Pubblica Istruzione. Per quanto riguarda l'età dei partecipanti si osserva che le fasce di età presenti sono quelle superiori ai 50 anni (circa il 57% del totale), i giovani sotto i 35 invece sono stati poco più del 10%. Il 60% dei partecipanti è stato di sesso maschile. Interessante è anche guardare al titolo di studio in quanto la partecipazione ha principalmente riguardato i laureati che sono circa i due terzi del totale a fronte di un 30% di diplomati. Oltre ai pensionati di cui si è detto prima, un'altra fetta importante di partecipanti proveniva da impiegati del settore pubblico mentre solo il 13,1% da quello privato. Il motivo che ha spinto alla partecipazione è stato principalmente l'interesse per la tematica, oltre alla curiosità per le nuove modalità di partecipazione e all'opportunità di potere influenzare le decisioni future<sup>47</sup>. Le persone hanno dichiarato di avere saputo dell'incontro principalmente grazie ai canali Internet e al contatto diretto (telefono, mail). In linea di massima la maggior parte dei cittadini e delle cittadine che hanno partecipato ha ritenuto comprensibili le informazioni che gli sono state somministrate<sup>48</sup>. Numerose sono state le cooperative e i consorzi<sup>49</sup> in rappresentanza del mondo del

---

<sup>46</sup> I quaderni in questione, disponibili all'interno del sito [www.dibattitoinporto.it](http://www.dibattitoinporto.it), permettono agli enti, associazioni e/o ai gruppi di cittadini. Di esprimere la loro sulla questione del Porto.

<sup>47</sup> Tutte queste informazioni sono state raccolte grazie a dei questionari di valutazione sottoposti durante il dibattito e dopo, la risposta a questi è stata facoltativa e hanno risposto 189 persone. Il questionario ha fatto parte di un di un sistema di monitoraggio più ampio i cui obiettivi sono legati a quelli più generali del dibattito pubblico.

<sup>48</sup> Alla fine del dibattito ai cittadini è stato chiesto, nel questionario facoltativo, una valutazione su una scala da 1 a 10 sulla comprensibilità delle informazioni, il giudizio medio è stato 7,6. Nelle occasioni in cui i workshop erano destinati ad accogliere tutti i cittadini e non solo gli esperti stakeholder i giudizi sono stati lievemente inferiori a causa della difficoltà della materia per i non esperti ai lavori.

<sup>49</sup> Di queste si riporterà un breve elenco: Cooperativa Costruttori con sede al Livorno, Consorzio stabile labronico, Consorzio greenway, Lega Coop, Coop itinera, CNA, Spedizionieri Doganali operatori portuali e della logistica.

lavoro, a questi si sono affiancate anche associazioni del terzo settore<sup>50</sup> e/o legate al mondo dell'ambientalismo. Hanno partecipato anche soggetti appartenenti al mondo della ricerca e dell'università con la partecipazione di docenti e ricercatori<sup>51</sup> insieme a esponenti dei sindacati<sup>52</sup> e soggetti politici<sup>53</sup> ai diversi tavoli.

Durante il Dibattito Pubblico i contributi dei partecipanti sono stati raccolti in diverse forme: schede collettive, individuali e così via. Per andare a costituire i verbali degli incontri questi sono stati digitalizzati. Le domande poi sono state elaborate dallo staff del Dibattito come domande ricorrenti, in questo modo sono state prodotte 246 FAQ<sup>54</sup> dettagliate messe a disposizione del pubblico nelle diverse sezioni del sito. La maggior parte dei contenuti è stata riguardo il progetto della Stazione Marittima (probabilmente perché si tratta di una materia più semplice). Per quanto riguarda la Piattaforma, questa ha aperto più questioni da approfondire e le sollecitazioni vanno tutte in quella direzione.

Le FAQ hanno principalmente riguardato i settori di *governance* per la Piattaforma Europa e le funzioni del progetto per la Stazione marittima.

#### **4.6 I temi emersi in relazione alla Piattaforma Europa**

In *primis* il pubblico intervenuto ha considerato il progetto e la discussione di particolare interesse, in particolare i cittadini partecipanti hanno apprezzato la possibilità di avere uno scambio diretto. Tuttavia, per molti la materia si è rivelata ostica e la percezione comune è stata che le

---

<sup>50</sup> Di queste si riporterà un breve elenco: Associazione progetto bici, Fiab Livorno, Associazione madre terra onlus, Vivi San Jacopo, WWF Livorno, Legambiente Pisa, Centro per la Pace, Sport Insieme Livorno, Dacia associazione culturale romeno italiana di Livorno, Amt Toscana, Comunità di Sant'Egidio, Costa ovest, Osservatorio per le trasformazioni urbane, associazione Terme del Corallo onlus, Rete civica Livornese contro la nuova normalità della guerra, Movimento Consumatori sezione di Livorno.

<sup>51</sup> Di questi si riporterà un breve elenco: Polo dei Sistemi Logistici dell'Università di Pisa, Facoltà di Architettura di Firenze e Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti, Cnr Pisa, Centro Internazionale di Studi sul Design Urbano per la promozione degli scambi di informazioni, delle relazioni culturali e della cooperazione internazionale, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

<sup>52</sup> Di questi si darà un breve elenco: Unicobas, il sindacato della Confederazione Italiana Di Base, Unicobas Porto che si occupa, nello specifico, dei diritti dei lavoratori occupati nel porto di Livorno.

<sup>53</sup> I soggetti politici che hanno prese parte al Dibattito sono: dei rappresentanti del Movimento 5 stelle impegnati a livello regionale e comunale, la Federazione Livornese del PD con i suoi segretari e dirigenti e, fra gli altri, il soggetto politico ALBA proveniente dalla sinistra Livornese e legato all'associazione politico culturale "Oltre per Livorno".

<sup>54</sup> Tutte le FAQ sono consultabili sul sito [www.dibattitoincontro.it](http://www.dibattitoincontro.it). Queste riguardano per il progetto "Piattaforma Europa": le ragioni del progetto, le componenti del progetto, la gestione del progetto, le ricadute territoriale (mobilità e trasporti; economia e territorio), gli impatti ambientali, la governance. Per il progetto "Stazione Marittima": le ragioni del progetto, le componenti del progetto, alcune proposte, interfaccia porto-città, ricadute e turismo, impatti ambientali, governance.

informazioni fossero di natura tecnica. Questo tipo di *feedback* è pervenuto anche da esponenti delle realtà associative livornesi. Durante le discussioni si è palesato il tema del modello di sviluppo del porto, partendo da quanto delineato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in particolare si è accesa una critica relativamente al modello di *governance* che viene proposto in quanto si è andata diffondendo la preoccupazione circa l'affermarsi di un modello competitivo con altri porti di Italia, come quelli di Genova, Carrara e La Spezia. Molte osservazioni, infatti, spingevano per un modello integrato e non competitivo. Un'altra preoccupazione emersa è stata quella relativa ai costi-benefici, molti si sono preoccupati riguardo i costi e il rischio che l'opera non generi i traffici attesi. Sotto quest'ultimo punto di vista il capo area pianificazione dell'Autorità Portuale ha rassicurato sulle previsioni. Un'altra paura manifestata ed emersa durante il dibattito è legata al timore dell'incompiuto, cioè al timore che le opere iniziate non siano portate a termine. Inoltre, soprattutto gli *stakeholders* dalla sensibilità più tecnica hanno manifestato perplessità evidenziando la difficoltà di realizzazione della diga foranea e la profondità del cosiddetto dragaggio<sup>55</sup>. Dal Dibattito è, poi, emersa la volontà di mantenere aperto l'accesso al porto delle cosiddette porte Vinciane, queste nel progetto originario dovevano dirsi chiuse. Infine, è stata sottolineata da molti partecipanti l'importanza di valorizzare il patrimonio storico presente nell'Area. Per quanto concerne la Gestione del progetto, molte sono state le perplessità circa i tempi che sono stati ritenuti troppo lunghi e hanno spinto in molti a temere che l'opera non venga poi completata. Nello specifico i partecipanti si sono interrogati anche sull'adeguamento dell'opera attuale nel caso in cui i tempi siano particolarmente lunghi, soprattutto per quel che concerne le strutture a rischio di obsolescenza. Durante i vari laboratori inoltre sono state definite come ottimistiche le previsioni stimate attorno ai 5 anni, anche sulla base del fatto che il Documento di economia finanza per opere che superano i 100 milioni di euro parla di circa 14 anni. Per quanto riguarda la modalità di finanziamento, la modalità del *project financing* (che come abbiamo visto prevede una parte di costi coperta da un privato che prende la gestione dell'opera per un arco di tempo) è stata recepita positivamente, nonostante un generale timore da parte della collettività circa una gestione troppo lunga della concessione al privato (che si ricorda è di 50 anni) e del destino degli attuali terminalisti (coloro che attualmente gestiscono il traffico dei container). Si è indagata la possibilità di un nuovo finanziamento, in generale comunque questa parte è risultata non di comune comprensione e si sono richiesti approfondimenti in materia. Durante il Laboratorio sulla piattaforma diversi partecipanti si sono poi interrogati sulla formazione. Il pubblico poi ha richiesto la manifestazione di un impegno culturale e sociale dei privati per lo

---

<sup>55</sup> Il dragaggio è l'operazione di scavo eseguita da un galleggiante mobile mediante draghe

sviluppo delle iniziative locali, molti hanno parlato ad esempio di investire in una struttura che dia vita a iniziative culturali e contemporanea, fra questi anche numerose associazioni.

I punti che sono stati considerati come nevralgici nei fini del progetto sono: i collegamenti con l'interporto, con il trasporto ferroviario e con quello stradale. In particolare, il Dibattito si è aperto sottolineando le carenze di tipo infrastrutturale e si è sottolineata l'operatività della ferrovia già entro la fine dell'anno 2016. Per quanto concerne il traffico urbano, altro elemento di turbamento all'interno della cittadinanza, l'Autorità Portuale ha tenuto a mandare una generale rassicurazione. In generale la questione dei collegamenti è stata ritenuta di primaria importanza anche e soprattutto per le paure legate alla mobilità, all'attraversamento merci pericolosi e così via. Un altro grande elemento di preoccupazione è stato quello relativo alla gestione degli impatti ambientali, sia in fase di cantiere, sia per quanto riguarda l'impatto visivo. Gli studi da integrare alla valutazione ambientale sono: lo studio di impatto sul sistema dei fossi; lo studio di impatto sonoro e inquinamento di aria e acqua; lo studio della dinamica costiera e dell'erosione e in particolare gli effetti sul moto ondoso che hanno destato una particolare preoccupazione; lo studio degli impatti di natura paesaggistica. Sempre nell'ambito delle strategie ambientali si è discusso su alcune specifiche questioni e proposte: l'utilizzo delle energie rinnovabili, il sistema di gestione degli scarichi industriali e civili, la denuclearizzazione del porto e l'elettrificazione a banchina. Per quanto concerne gli aspetti relativi alla *governance* i cittadini hanno mosso delle critiche circa la mancata partecipazione di enti il cui coinvolgimento sarebbe stato necessario perché colpiti direttamente dagli impatti previsti dal Porto di Livorno. Un altro elemento osservato dai cittadini è legato al timing del dibattito pubblico (due mesi) ritenuto esiguo per un vero e proprio approfondimento sulla questione della Darsena Europa. Allo stesso tempo è stata elogiata la collaborazione fra Autorità Portuale e Comune di Livorno. Si è apprezzato il fatto che le istituzioni si siano sedute allo stesso tavolo e abbiano discusso con i cittadini direttamente, in un futuro è stato auspicato un maggiore coinvolgimento e una maggiore integrazione del territorio locale.

#### **4.7 I temi emersi in relazione alla Stazione Marittima**

Il progetto della Stazione marittima, come si è anticipato, è un tema sul quale una migliore comprensione da parte dei cittadini è possibile, in quanto si tratta di un processo di riqualificazione più alla portata della cittadinanza e dove i cittadini possono avere una maggiore possibilità di influenza. Per questo motivo la discussione relativa alla Stazione Marittima ha lasciato maggiore spazio rispetto al progetto della Piattaforma Europa. Uno dei principali problemi legati al progetto è legato alla divisione di competenze fra Autorità e Stazione Marittima, in quanto alcune aree del progetto coinvolgono il territorio urbano, a differenza di quanto avviene nel caso di Piattaforma

Europa, anche questo elemento ha spinto i cittadini a considerare l'occasione come un modo per avere una *governance* più integrata e inclusiva tra Comune e Cittadini. Come nel caso della Piattaforma Europa i cittadini hanno manifestato il timore di una mancata realizzazione del progetto oltre che la mancata connessione fisica, temporale e funzionale fra i due. Quest'ultima informazione, riportata all'interno della relazione finale al Dibattito, è emersa in contesti informali di scambio.

Per quanto riguarda le componenti del progetto l'accessibilità e la creazione di spazi pubblici all'interno dell'area della Stazione Marittima sono state definite come cruciali, per timore di creare una zona sconnessa dal resto della città sono state avanzate numerose proposte come la creazione di una pista ciclabile e di un accesso pedonale. In particolare, è stata sottolineata la necessità radicale di accessibilità garantendo degli spazi il più inclusivi possibile che garantiscano a tutti cittadini, anche quelli con disabilità, l'accesso alla zona. Fra le richieste è pervenuta quella circa i modi di utilizzo del molo passeggeri durante i lavori e, come si evince sovente, si manifesta il timore fra i partecipanti che i lavori impattino in modo eccessivo sulle loro vite, anche a causa di dei tempi di realizzazione molto lunghi. In termini di accessibilità, e anche per ovviare a quelle che sono state considerate come carenze della pianificazione funzionale, si sono fatte delle proposte (anche per evitare la sconnessione città porto di cui prima si diceva), fra queste alcune sono state concentrate anche sull'integrazione sistemica del patrimonio storico nelle vicinanze della zona.

Per quanto riguarda la pianificazione dei servizi da offrire all'interno dell'area in questione si osserva che molteplici sono gli stimoli pervenuti: alcuni partecipanti hanno richiesto una limitazione dello sviluppo di attività turistiche e commerciali, altri hanno proposto di dare il via alla creazione di un outlet. La tensione che è emersa è legata da un lato allo spirito di iniziativa fra i cittadini, dall'altro alla paura che si potesse creare una eccessiva concorrenza con le attività turistiche e commerciali presenti all'interno della città. A queste sollecitazioni l'Autorità Portuale si è espressa manifestando una certa contrarietà alla realizzazione di un centro commerciale e in particolare ha tenuto a sottolineare fermamente la necessità e la volontà di volere costruire una collaborazione fra l'Autorità Portuale e gli esercenti commerciali e non. Durante gli incontri si è frequentemente sottolineata la possibilità di un coinvolgimento logistico di strutture cittadine e di accoglienza turistica, anche perché si è evidenziato in più occasioni come nella città manchi uno spirito volto a queste attività. In particolare, il potenziale per lo sviluppo commerciale e turistico è stato in diversi momenti evidenziato in quanto si è sottolineato come il porto di Livorno sia una porta di accesso alla regione Toscana, che ospita le crociere che arrivano nella Regione. Per questo motivo si è diffusa una certa preoccupazione circa le modalità volte a influenzare la permanenza dei turisti in città anche attraverso un'offerta del personale delle navi per spingerlo a interagire maggiormente con la città e magari a collegare l'aerea con il retroterra turistico, chiaramente in questa attività è fondamentalemente

l'apporto del Comune di Livorno. A questo proposito sono stati individuati due obiettivi per il territorio e la sua valorizzazione: la creazione e l'integrazione del collegamento con l'aeroporto di Pisa e la necessità di qualificazione con la formazione delle filiere esterne, questo ha portato i cittadini a riflettere, anche, sulla necessità di formare specifici profili professionali. Fondamentale è stata ritenuta la creazione di un'infrastruttura che permetta un'elevata mobilità. Per quanto concerne gli aspetti relativi all'ambito commerciale i partecipanti hanno fatto alcune proposte come la creazione di uno spazio enogastronomico tipico e di un nucleo d'artigianato, a fianco a questo i partecipanti hanno individuato alcune specifiche proposte per la valorizzazione del patrimonio storico e della riqualificazione industriale urbana.

Dal punto di vista dell'impatto ambientale, il progetto della Stazione Marittima è meno rilevante, il pubblico che è intervenuto durante il Dibattito ha ritenuto, a questo proposito, come importanti tutte le tematiche relative alla qualità dell'aria e dell'acqua, all'inquinamento acustico causato dalle navi e dal traffico, all'utilizzo di energie rinnovabili, alla produzione di CO2 e al sistema di gestione dei rifiuti.

La *governance* del progetto sulla Stazione Marittima vede una collaborazione e una pianificazione integrata fra Autorità Portuale e il Comune di Livorno, questa è fondamentale, ed è stata ritenuta anche dai partecipanti tale per la riuscita del progetto. Il piano strutturale della Stazione Marittima dovrebbe infatti dialogare con quello comunale ai fini del mantenimento di un dialogo aperto con gli amministratori. Fra le altre i partecipanti hanno ritenuto, anche per questo punto, necessario il prosieguo dello scambio di informazione con la cittadinanza per la realizzazione del progetto. Un altro tema oggetto di discussione è stato quello relativo alla privatizzazione dell'area, da molti considerata come un'opportunità per il turismo e da altri invece guardata con timore.

#### **4.8 Il parere conclusivo della Responsabile del Dibattito**

La Responsabile Sophie Guillain all'interno del Report finale distingue delle considerazioni circa il funzionamento del porto e delle altre più in relazione al modello di *governance*. Per quanto concerne il primo punto è stato sottolineato come in futuro l'Autorità Portuale dovrà dimostrare e prendere delle scelte appropriate soprattutto in relazione allo sviluppo delle grandi navi e all'aumento del traffico portuale. Importante è inoltre avviare un dialogo integrato con altri attori coinvolti nell'accoglienza e nel servizio, in particolare è necessario avviare un dialogo con le Ferrovie dello Stato e le diverse amministrazioni competenti, oltre che avviare un percorso di condivisione con il Comune. E' stato raccomandato alla fine del Dibattito di rafforzare il modello presentato volto al calcolo degli impatti sulla costa poiché quello attuale è stato ritenuto insufficiente perché non guarda alle interazioni con le correnti marine del Mediterraneo, per questo è stato raccomandato un

approfondimento con specialisti esterni e, inoltre, per la protezione dell'ambiente è stato ritenuto fondamentale il delineare una vera e propria strategia energetica e sullo smaltimento dei rifiuti.

Per quanto concerne le osservazioni sul Dibattito è stato sottolineato come l'esperienza sia stata ricca e promettente, nonostante (considerando anche quelli che sono stati i mezzi di informazione) il grande pubblico non si sia mobilitato. In generale questo elemento, secondo la Responsabile, è stato principalmente legato da un lato alla tematica e dall'altro a una generale sfiducia dei cittadini nei confronti dei percorsi partecipativi, questi infatti sentono di essere lontani e di non avere un potere. Inoltre, la Guillain ha aggiunto che l'elevata istituzionalizzazione di un progetto che vede una molteplicità di istituzioni interfacciarsi e un'elevata complessità, ha scoraggiato la partecipazione. Nonostante ciò l'atmosfera serena e la poliedricità di *stakeholders* che hanno preso parte al Dibattito fanno ben sperare per il futuro, per questo motivo bisogna, secondo la Guillain, continuare e non "chiudere la porta ai cittadini" e anzi tradurre quanto è emerso in misure concrete.

#### **4.9 Le proposte a margine del dibattito su Piattaforma Europa e la Stazione Marittima**

Le suggestioni a cui guarderemo qui di seguito provengono e dalla cittadinanza e dalla responsabile del Procedimento Sophie Guillain, queste per l'appunto sono contenute all'interno della sua relazione finale. Le proposte relative alla Piattaforma sono nella maggior parte concentrate sulla *governance* e sul generale bisogno di coordinamento con altri luoghi, come si è visto nell'ottica di un maggior organizzazione fra porti. Si è proposto di avviare un dialogo con i porti di La Spezia e di Genova, a causa dell'offerta di servizi complementari e dei traffici intercettati. Un altro spunto emerso è legato a una *governance* maggiormente interattiva in accordo sia con il Ministero delle Infrastrutture sia con quello dei Trasporti per mantenere un'apertura al dibattito. Si è indicato inoltre il bisogno di una riflessione che includa tutti coloro i quali potrebbero avere e subire un impatto dal progetto Piattaforma Europa, questo dialogo deve includere la Stazione Marittima, gli enti e le istituzioni, l'interporto e così via. I cittadini dovrebbero essere interessati principalmente su: gli impatti ambientali, le ricadute economiche, i tempi di cantiere e così via. Per quanto concerne la questione ambientale, altro tema caldo del progetto in questione, si è ribadita la necessità di continuare ad avere rapporti con terzi, l'obiettivo è quello di monitorare e tenere conto anche degli impatti per i comuni limitrofi. Infine, per continuare a mantenere un dialogo bisogna garantire la responsabilità sociale ed economica nei confronti del comune di Livorno. È importante che chi avrà la gestione a seguito di *project financing* conosca già da capitolato quelle che sono le aspettative nei confronti della cittadinanza e avvii e prosegua il dialogo.

Gli elementi e le conclusioni a cui si è giunti, invece, per quanto concerne la Stazione Marittima vedono una maggiore e migliore integrazione fra la città e il porto, auspicata da tutti i partecipanti.

la Stazione è emerso nel corso del Dibattito il desiderio di aprire la città e il porto in un modo migliore per garantire l'accoglienza turistica. Un altro elemento importante è il desiderio di avere una pianificazione urbana che consideri e integri maggiormente le esigenze del territorio e della cittadinanza soprattutto nel caso di spazi pubblici, si desidera che si affianchi anche a una valorizzazione del centro storico e del suo patrimonio in relazione alla zona portuale. Imprescindibile e inderogabile la proposta in merito all'accessibilità della zona a tutti compresi disabili. E' interessante poi notare due elementi relativi alla *governance* a margine del dibattito: è stato proposto l'avvio di un percorso partecipativo alla presenza dell'esecutore materiale del progetto da un lato e si è riflettuto sul trasformare gli spazi in luoghi dove svolgere attività culturali e sociali per restituirle alla cittadinanza e per spingere questa verso la zona portuale.

#### **4.10 Il bilancio dell'Autorità Portuale: le suggestioni sulla *governance***

Ai sensi della Legge 46 del 2013 il proponente entro 90 giorni dalla pubblicazione della relazione del Responsabile del Dibattito deve chiarire e motivare le scelte in relazione a quanto è emerso dal dibattito. Per questo motivo l'Autorità Portuale doveva decidere fra tre possibilità (sempre stando alla normativa): rinunciare all'opera, proporre le modifiche che intende realizzare, confermare il progetto sul quale si è svolto il Dibattito Pubblico. In questo caso l'Autorità ha deciso per il continuamento e il perseguimento dell'opera. All'interno del dibattito, come si è visto nei paragrafi precedenti, molti sono stati i suggerimenti circa la *governance* del progetto e la gestione delle fasi di progettazione, realizzazione e monitoraggio. I suggerimenti su quest'ultimo punto sono stati sintetizzati dall'Autorità Portuale e principalmente riguardano: i processi di *governance* e pianificazione, le garanzie circa l'effettiva realizzazione, il monitoraggio e la gestione, la responsabilità sociale e ambientale e le pratiche sociali per aumentare la fiducia nei confronti delle istituzioni. L'Autorità Portuale di concerto al Comune di Livorno, la Provincia di Livorno e la Regione Toscana si è impegnata ad attivare in altre fasi della realizzazione del progetto degli strumenti di *governance* volti all'attuazione e al proseguimento del dialogo fra le parti e a livello nazionale. Per quanto riguarda il modello da utilizzare l'Autorità Portuale ha ritenuto troppo complesso il modello proposto alla fine del dibattito dalla Responsabile del Procedimento e per questo motivo ha deciso di utilizzare la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità Portuali di Sistema. A livello nazionale l'obiettivo è quello di armonizzare e coordinare quelle che sono le scelte strategiche circa e in relazione ai grandi investimenti in un tavolo che preveda la partecipazione delle Autorità del Presidente del Consiglio e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per quanto concerne invece i progetti relativi a una *governance* in senso più vasto l'Autorità Portuale ritiene opportuno non istituire un nuovo organismo, ma impegnare il tavolo di coordinamento dell'Accordo di Programma

per il rilancio industriale dell'area livornese, per la discussione e l'individuazione di strategie per lo sviluppo del porto. A questo potranno affiancarsi di volta in volta gli attori presenti in base all'accordo di programma. Un altro degli input pervenuti al termine del Dibattito Pubblico dalla Responsabile è relativo alla costituzione di un Osservatorio Istituzionale e sociale volto alla verifica della progettazione e al rispetto delle prescrizioni composto dai tecnici delle diverse amministrazioni. All'interno di questo è prevista la partecipazione delle associazioni ambientaliste. Per continuare ad avere un dialogo con la cittadinanza l'obiettivo è quello di avere un incontro annuale volto a informare la comunità degli attori e dei cittadini sull'avanzamento dei progetti. Il Port Center, in questo senso, sarà un luogo privilegiato per fornire le informazioni sull'avanzamento di tutti progetti portuali. Allo stesso tempo risulterà fondamentale avere una relazione costante con il Comune di Livorno anche per far sì che il Piano Strutturale Comunale sia perfettamente inquadrato e coerente con quanto avviene nel Porto e, inoltre, l'Autorità si è impegnata a illustrare di volta in volta pubblicamente lo stato di avanzamento del progetto di Piattaforma Europa, conclusa la gara si è altresì impegnata a far dialogare il soggetto aggiudicatore della gestione con il tavolo di coordinamento che si auspica in futuro potrà promuovere un processo di dialogo pubblico sul piano attuativo per la Stazione Marittima coinvolgendo oltre all'Autorità Portuale, il Comune, la Provincia, il Porto di Livorno 2000, gli *stakeholder* locali, l'interporto, gli operatori crocieristici, la cittadinanza, e così via per mantenere e avere costantemente una visione integrata del progetto e delle infrastrutture, poi si prevede di avviare una pianificazione delle attività commerciali condivisa con le associazioni di categoria per quanto concerne la zona della Stazione Marittima.

L'Autorità Portuale di Livorno nel documento conclusivo, infine, esprime soddisfazione per quanto è risultato dal Dibattito e si impegna a tenerne conto. Chiaramente è emerso anche nella relazione finale a opera dell'Autorità il fatto che il progetto sia ancora in una fase preliminare a causa delle gare e dei bandi ancora in corso, nonostante ciò si legge come per l'autorità sia stato un percorso biunivoco basato su uno scambio: di informazioni e *feedback*. Un dialogo che ha permesso all'Autorità di farsi conoscere e avvicinarsi alla cittadinanza. Nonostante talvolta le domande e le osservazioni arrivate siano sembrate ingenui, il Dibattito ha anche permesso un approfondimento interno e un contatto fra chi quotidianamente vive il porto e chi no.

## Capitolo V

### Interviste

Per avere un quadro sui processi partecipativi e su quanto avvenuto a Livorno si è deciso di procedere con delle interviste a due personaggi di rilievo, Antonio Floridia e Claudio Vanni, che ci hanno offerto una visione di insieme e degli elementi utili ai fini della nostra ricerca.

#### **5.1 Intervista ad Antonio Floridia: una visione di insieme sui processi partecipativi e sul caso di Livorno**

Antonio Floridia è dirigente della Regione Toscana, responsabile dell'Osservatorio sulle politiche per la partecipazione, svolge in questo senso un'attività di studio e monitoraggio per la Regione. Come si è visto nel corso di questo lavoro, il suo Osservatorio ha contribuito alla redazione della valutazione sulla prima legge regionale della Toscana (la 69 del 2007). Floridia è anche docente di Istituzioni e processi politici presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze "Cesare Alfieri".

Il professor Floridia ha partecipato al Dibattito Pubblico sul Porto di Livorno in qualità di Responsabile per la partecipazione della Regione Toscana.

Le prime domande che si sono fatte al professor Floridia hanno avuto come *focus* il tema dell'inclusione e su come questa possa essere garantita e sul perché questa spesso sia parziale. L'esempio di Livorno è sembrato particolarmente calzante al nostro proposito ove un grande dispiegamento di energie non ha portato a una partecipazione di massa e, anche andando a guardare al partecipante medio questo è quasi sempre stato uomo pensionato e con un buon livello di istruzione. A questo proposito Floridia ci ha spiegato come:

*“Il problema dell'inclusione sia il grande problema delle dinamiche partecipative che nascono con lo scopo di integrare più persone possibili. Tuttavia, il cittadino medio, il cittadino tipo da coinvolgere, tutti ne parlano ma nessuno sa dove si trovi, in quanto ogni cittadino ha le sue caratteristiche e la sua unicità”*

A questo proposito e in relazione ai dibattiti pubblici il professor Floridia ha aggiunto che:

*“Ai dibattiti pubblici tendono a partecipare solitamente coloro che hanno un interesse o che sono legati a un'associazione, una realtà interessata alla materia del dibattito”.*

Questo è esattamente quanto è avvenuto nel caso di Livorno, dove fra le altre, come ha confermato lo stesso Floridia, la materia sullo sviluppo, in particolare, della Piattaforma Europea era

particolarmente tecnica. Questo genere di quadro ci ha spinto a domandarci se effettivamente non sia, dunque “inutile” spendere e utilizzare tutta una serie di risorse per la creazione di punti di *outreaching* o di portali e siti Internet informativi, se poi alla fine solo coloro i quali sono interessati partecipano.

Tuttavia Floridia ha invece sottolineato l'importanza degli strumenti di *outreaching* in quanto: *“permettono di diffondere quantomeno la conoscenza dello svolgimento di un processo partecipativo nella città e in questo senso si può dire che avvicinano comunque le persone”*.

In generale è più facile avere una maggiore partecipazione e una maggiore inclusione in un contesto locale e in processi più piccoli per Floridia, infatti:

*“a livello locale e in processi più piccoli è più facile che la gente partecipi e si senta parte di un processo partecipativo”*. D'altronde in relazione a quest'ultimo punto nel corso di questo lavoro abbiamo visto in diversi casi così come sia più facile che la cittadinanza sia più disposta a partecipare, ad Assemblee Pubbliche o a discussioni *online* su tematiche che riguardano il proprio quartiere ad esempio.

*“Il conflitto e la possibilità di conflitto nel caso delle grandi opere rende possibile e garantisce una maggiore partecipazione dei cittadini al dibattito”* ha spiegato Floridia, che ha poi aggiunto come *“lo scopo del dibattito pubblico sia proprio quello di integrare diversi punti di vista e di permettere attraverso la discussione di conciliare le diverse opinioni. Laddove il dibattito pubblico è mancato e manca il conflitto non viene istituzionalizzato e succedono casi come quelli della TAV che se si fosse ascoltata la cittadinanza magari si sarebbe potuti procedere in maniera a diversa”*. A questo proposito Floridia ha portato fra le altre a esempio il caso del Dibattito Pubblico di Genova che si è svolto nel 2009, su questo ha scritto Luigi Bobbio (citato nel corso della conversazione) che ha sottolineato come il dibattito pubblico possa avere e svolgere un ruolo *“catalizzatore”* delle diverse posizioni impedendo il manifestarsi conflitti eccessivamente polarizzati (Bobbio, 2010).

Per quanto concerne poi nello specifico l'esperienza livornese si sono fatte delle domande più puntuali, abbiamo chiesto al professor Floridia innanzitutto un po' meglio la configurazione della sua presenza all'interno dei Tavoli di coordinamento e ci stato spiegato che il suo ruolo:

*“Era quello di partecipare a nome della Giunta Regionale che ha un ruolo nel progetto di finanziatore e anche come esperto metodologico un ruolo principalmente di rappresentanza e consultivo, non operativo”*.

In quanto rappresentante della Regione si è deciso di chiedere al professor Floridia quale è stata la funzione svolta dal Comune e come questo abbia interagito con l'Autorità Portuale, consapevoli del

fatto che sovente si possano creare delle tensioni fra i diversi livelli istituzionali, a questo proposito ci è stato spiegato che:

*“il Comune di Livorno ai tempi del dibattito era amministrato dal Movimento 5 stelle, il rapporto è tuttavia stato molto positivo in particolare con la vicesindaca che era delegata alla partecipazione e che aveva visto di buon occhio il dibattito. Per questo il Comune aveva attivamente collaborato, oltretutto la giunta Comunale aveva utilizzato per altri aspetti la legge regionale. Tuttavia, è chiaro che questo dibattito pubblico è nato principalmente su impulso dall’Autorità Portuale che aveva piacere a fare sapere ai cittadini delle attività in corso”.*

Alla domanda se secondo lui il Dibattito Partecipativo potesse considerarsi un successo Antonio Floridia ci ha così risposto: *“Darei la sufficienza a questo Dibattito Pubblico. Un Dibattito Pubblico è un successo quando riesci a focalizzare e ad affrontare e risolvere una situazione conflittuale molto difficile, qui si era ancora in una fase preliminare e il dibattito ha offerto molti spunti gli effetti e i risultati del dibattito pubblico, tuttavia, si vedranno a distanza, perché avendo fatto tutta una serie di raccomandazioni su come fare il progetto, bisogna ora vedere come si intende realizzarlo”.*

## **5.2 Intervista a Claudio Vanni: il punto di vista dell’Autorità Portuale**

Il dottor Claudio Vanni è dirigente del Porto di Livorno e la sua direzione di competenza si occupa degli strumenti di programmazione e del sistema informativo portuale. Come dirigente ha partecipato attivamente al Dibattito Pubblico e continua a partecipare agli eventi in cui l’Autorità pubblicamente riferisce sullo stato di avanzamento del progetto. Intervistare Vanni ci ha permesso di avere una visione di insieme sul progetto e anche sugli effetti del dibattito pubblico sulla *governance* dell’Autorità Portuale, della quale siamo anche riusciti a meglio comprendere le motivazioni e i benefici che questa ha ricevuto dall’attivazione di un processo partecipativo.

Relativamente alle motivazioni il dottor Vanni ci ha spiegato che l’Autorità Portuale ha ritenuto opportuno attivare il dibattito in quanto:

*“Trattandosi di progetti molto importanti che avrebbero comunque cambiato il porto di Livorno e conseguentemente avrebbero avuto un impatto sulla città di rilievo, abbiamo ritenuto utile farlo al meglio”.*

Dei due progetti di cui si è detto, Piattaforma Europa e la Stazione Marittima (il porto passeggeri), l’impatto non è uguale e questo ha determinato ha anche causato una certa differenza anche in termini di contributi pervenuti durante il dibattito. A questo proposito Vanni ci ha spiegato meglio il perché il primo progetto, nonostante il grande investimento di denaro, sia visto come distante dai cittadini, oltre che per gli aspetti tecnici di cui si è detto:

*“Il progetto della c.d. piattaforma Europa, nonostante sia un ampliamento del porto, si colloca in una zona abbastanza lontano dalla città nella parte nord. Ha un impatto, nel senso che può potenziare i traffici del porto anche per la città, tuttavia non vi è un’invasione diretta. Per questo motivo sull’argomento non sono venute grandi osservazioni da parte dei cittadini e dei privati. L’altro progetto invece riguarda la trasformazione di un’area proprio a ridosso della città, l’ampliamento del porto passeggeri ha un influsso sulla città notevole a causa del crocerismo naturalmente. Su questo argomento vi sono stati diversi contributi, osservazioni che ci sono state molto utili perché questo ci ha permesso di portare delle modifiche per andare incontro appunto a quanto ci è stato fatto notare. Le osservazioni sul porto passeggeri sono comunque pervenute principalmente da persone legate strettamente al progetto come esercenti commerciali e così via.”*

Le difficoltà che ha avuto l’Autorità Portuale durante il Dibattito, come d’altronde era stato fatto notare dalla Responsabile Guillain nella sua relazione finale, sono state principalmente legate all’iniziale scetticismo dei cittadini, da un lato, e dall’altro alla difficoltà di comunicare una maniera efficiente di comunicare. A questo proposito Vanni ci ha spiegato che:

*“Inizialmente c’era parecchio scetticismo che fortunatamente con la conclusione del dibattito è diminuito molto. Sono migliorate le impressioni da parte dei partecipanti e questo ci ha incoraggiato. C’è una valutazione che mostra come alla fine alla conclusione del dibattito c’è stato un aumento della fiducia”* e sul punto ha aggiunto *“Su questi argomenti i dibattiti hanno bisogno di tempo, c’è bisogno di dare informazioni e spesso il dibattito parte da preconcetti da informazioni non propriamente fondate e naturalmente l’approccio è una sfiducia di fondo. Per far ragionare intorno ai problemi occorre del tempo perché bisogna riuscire e non sempre è facile a dare le informazioni corrette e non sempre è facile, nella maniera più semplice possibile perché spesso sono anche complicate”*.

In particolare, ci ha spiegato il dirigente dell’Autorità Portuale, nonostante la città di Livorno sia portuale, attorno al porto e al suo funzionamento manca una vera e propria conoscenza all’interno della città:

*“Molti non conoscendo la realtà portuale si formano dei preconcetti sul porto in genere. In generale molti dei partecipanti non si rendevano conto della complessità delle operazioni portuali e delle dimensioni. Livorno è una città di porto, ma ad esclusione di chi di chi ci lavora non vi è molta consapevolezza. Tuttavia, il peso specifico del porto sull’economia della città è molto alto, quindi è chiaro che è importante per un cittadino livornese conoscerlo, molto spesso anche se magari molti, non sono consapevoli, il loro benessere economico dipende dal porto.”*

Per questo motivo si è chiesto a Vanni se il Port Center attivato all'epoca del Dibattito Pubblico fosse ancora attivo:

*“Il Port Center collocato dentro la Fortezza Vecchia, uno dei simboli storici più importanti di Livorno è ancora attivo. Il Port Center è stato creato proprio, per l'appunto per avvicinare i cittadini alla realtà portuale e alla macchina del porto. L'infrastruttura è molto interessante e ha al suo interno dei programmi virtuali che permettono anche, e soprattutto ai più giovani e ai bambini di poter addentrarsi all'interno della realtà portuale. Il Port Center è stato uno degli strumenti utilizzati durante il Dibattito Pubblico proprio per informare, poi abbiamo anche portato i partecipanti in giro per il porto”.*

Il colloquio con Claudio Vanni ci è stato utile anche per comprendere meglio quelli che sono state le tematiche su cui il confronto è stato il più proficuo possibile fra cittadinanza e Autorità, nello specifico ci è stato spiegato che:

*“uno dei problemi presenti a Livorno è quello delle emissioni dei fumi dalle navi e questa è una parte strettamente legata alla città e su questo c'è una forte sensibilità, quindi su questi aspetti c'è stato un grande dibattito. Noi, come Autorità, ci siamo posti il problema, anche successivamente, abbiamo fatto una gara per la privatizzazione, per la scelta di un operatore privato per la gestione del terminal passeggeri. Questo ci ha permesso di inserire nella gara un progetto energeticamente autonomo un con basso impatto ambientale, il confronto è stato utile anche per queste ragioni. In particolare, si vuole utilizzare delle banchine elettrificate che permettano alla nave di stare spenta in porto. Il problema delle emissioni delle navi esula un po' sulle capacità di incidere a parte l'entrata in vigore dal primo gennaio 2020 la direttiva comunitaria sull'abbattimento delle risorserse e dei carburanti, già questo dovrebbe dare risultato, noi quello che possiamo fare è che quando le navi attraccano è che si alimentino da energia elettrica e non mantenendo i motori accesi. È stato molto utile il dialogo per queste problematiche.”*

Per quanto concerne poi il problema dei fumi delle navi ci è stato spiegato che l'Autorità Portuale: *“ha fatto una campagna di rilievo con l'ARPA Toscana per valutare la qualità dell'aria nel porto e ora facciamo una seconda annualità mettendo le centraline in posizioni diverse da quelle messe nella prima annualità e questo ci permetterà di avere un quadro completo”.* I risultati di questa valutazione verranno presentati nell'incontro annuale che l'Autorità si è impegnata, in seguito al Dibattito Pubblico, a svolgere annualmente. Questo incontro come ci ha spiegato si svolgerà entro la fine del mese di novembre dell'anno corrente (2019). In queste giornate ci è spiegato che *“la partecipazione è in aumento. L'anno scorso c'è stata una buona partecipazione e io penso che quest'anno crescerà perché attorno a questo problema delle emissioni dei fumi delle navi c'è molta sensibilità”.*

Al dottor Vanni si è anche chiesta un'opinione in merito al ruolo delle diverse associazioni durante il dibattito, e ci è stato spiegato che: *“i vari stakeholders hanno collaborato anzi sono stati soddisfatti di questa opportunità che ha permesso anche a loro di focalizzarsi attorno a queste problematiche e di esprimere le aspettative dei loro associati, di trovare delle condivisioni a queste problematiche. Per esempio, le associazioni degli operatori del settore turistico, il settore passeggeri commerciali che per il porto passeggeri hanno dato dei contributi molto importanti.”*

Sul tema ambientale e sul tema proprio del modello economico portuale, si è avuto un certo conflitto, non particolarmente esasperato come ci ha spiegato anche Floridia nel paragrafo precedente, a questo proposito il dott. Vanni ci ha spiegato come, soprattutto in relazione al progetto della Piattaforma Europa:

*“Noi siamo, e non solo noi, siamo costretti a fare grandi investimenti per accogliere le nuove navi che sono molto più grosse hanno una capacità di pescaggio molto più ampia e per questo occorrono delle piattaforme sempre più grandi per lo stivaggio, lo scarico e carico dei contenuti, occorrono degli spazi enormi. Questo spesso porta, ed ha portato durante il dibattito, numerosi cittadini a chiedere sul perché non si possono accogliere solo navi più piccole, perché non si possono appunto fare navi più piccole. Se potessimo lo faremmo, ma purtroppo se vogliamo stare nel novero dei porti più importanti bisogna attrezzarsi per questo scopo. Fra l'altro il porto di Livorno è favorito rispetto agli altri porti di Italia perché alle spalle non ha le montagne e dunque è anche più facile e meno costoso realizzare infrastrutture per accogliere merci.”*

Dal punto di vista della Stazione Marittima, il porto passeggeri ha avuto delle discussioni maggiormente concentrate sul turismo e le ricadute economiche della città, in particolare ci ha spiegato Vanni: *“Il porto passeggeri ha una ricaduta complessa perché ha un influsso su moltissimi servizi della città.”*

Vanni, inoltre, ci ha spiegato come negli ultimi anni purtroppo a causa di *“un'infrastruttura non adeguata e di un generale calo del turismo”*, la Stazione Marittima non accoglie più i turisti di un tempo. Negli ultimi anni comunque *“si sta assistendo a una generale ripresa, anche se non si sta arrivando a record che aveva raggiunto”* in particolare ci è stato spiegato come il target dei turisti a cui Livorno deve puntare è *“quel 35% 40% di croceristi che decide di non svolgere escursioni nelle città di Pisa e Livorno. E su questo c'è da lavorare molto. L'obiettivo è quello di offrire a questo target l'opportunità e invogliare a far conoscere Livorno. Non dipende ovviamente dal porto è la città che si deve organizzare e fare offerte allettanti per i turisti.”*

Infine abbiamo concluso il nostro colloquio con Vanni domandandogli dello stato di avanzamento dei due progetti, in modo di avere un quadro il più completo possibile e ci è stato spiegato che per quanto concerno il porto passeggeri:” *il nuovo operatore è entrato nella proprietà nella società di Porto 2000, una società in cui c’era una proprietà al 68 % dell’Autorità Portuale e al 22% della Camera di Commercio. Abbiamo venduto il 66 % delle quote e il vincitore della gara è diventato il maggiore azionista e il controllore della società e ha già investito acquistando le quote. Ed è previsto che investa circa 90 milioni nei prossimi 7- 8 anni per realizzare il nuovo porto passeggeri. Sarà un investimento notevole che avrà un influsso sulla città storica che è immediatamente a contatto con il porto passeggeri e immaginiamo che porterà molti a investire per migliorare le proprie attività.*”

Per quanto riguarda la Piattaforma Europa invece ci è stato spiegato da Vanni che “*si è avviata una fase alla fine della quale, entro l’anno, sarà pronto il progetto delle dighe forane, la cui lunghezza è di circa 2 km. Nell’anno prossimo avverrà un perfezionamento del progetto e partiranno i lavori. In contemporanea si sta aspettando, per la parte del terminal nord, alla proposta dei privati per poter procedere alla finanza di progetto*”.

I privati che poi subentreranno nelle varie fasi di gestione del progetto continueranno, ha sottolineato vanni, continueranno a interfacciarsi con la cittadinanza in quanto “*l’Autorità Portuale sarà sempre il trade d’union fra le parti e ha un vivo interesse nel coinvolgere la cittadinanza nelle scelte di sviluppo del porto, in quanto riteniamo sia fondamentale che vi sia un consenso attorno alle opere*”.

## Conclusioni

Si è iniziato questo percorso guardando al concetto di cittadinanza e alle minacce al suo godimento come l'esclusione sociale. Un fenomeno che come abbiamo visto è aumentato sempre più dopo la crisi economica dei 2008, evento che è stato un vero e proprio catalizzatore per i governi di tutta Europa che si sono trovati impreparati e incapaci di rispondere alle nuove sfide in modo efficiente. Tutti i limiti del modello di organizzazione dello Stato noto come *New Public Management* sono emersi e questo ha spinto, come abbiamo osservato nei primi capitoli, alla ricerca di nuovi modi di governare da un lato che includessero i cittadini, sempre più alla ricerca di spazi nel processo di *decision making* (De Blasio & Sorice, 2016). Questo fenomeno noto come crisi della rappresentanza ha visto nelle pratiche di innovazione democratica uno strumento, parafrasando Smith, per *“incrementare e approfondire la partecipazione dei cittadini nel processo di decision making politico”* (Smith, 2009). A fianco agli strumenti dell'innovazione democratica si colloca anche l'*open government* cioè tutta quell'architettura istituzionale che vede una graduale apertura delle amministrazioni verso i cittadini, anche, come si è visto nel corso di questo lavoro, attraverso un'erogazione di servizi da parte delle amministrazioni che prevede un'interazione che seppur elementare può essere trampolino di lancio per delle pratiche partecipative e per l'influenza della cittadinanza sui processi decisionali. L'*open government*, in questo senso, appare come uno strumento di passaggio per il raggiungimento di un governo di tipo inclusivo e che dunque accoglie al suo interno la società. Questa forma di governo aperto inclusivo assume quasi una configurazione ideale ed è composto da quattro dimensioni: la trasparenza, l'accesso, la *responsiveness*, l'inclusività che vediamo fondanti anche dei processi partecipativi più avanzati. Le forme che rientrano all'interno di questo alveo che è quello della democrazia partecipativa idealmente dovrebbero configurarsi come uno strumento per favorire una redistribuzione di potere in termini di risorse economiche, di conoscenza e di possibilità (Morlino, 2012). Come abbiamo visto l'Italia è un Paese dove la crisi economica ha avuto, più che in altri luoghi, un forte impatto e creando una serie di disuguaglianze sociali che si sono andate ad abbattere soprattutto sui più giovani, sulle donne e sui disoccupati. Idealmente dunque ai fini della nostra ricerca sono queste le persone da integrare all'interno di un processo partecipativo. Per questo motivo si è scelto di guardare a una Regione come la Toscana da sempre sensibile a queste tematiche e dove vi è un livello di partecipazione politica e sociale “avanzato”, in un contesto storicamente “consolidato” (Bortolotti & Corsi, 2012). La Regione conosce una vivace attività pubblica a opera della cittadinanza e anche, come si vedrà, del cosiddetto terzo settore. Quest'ultimo è stato spesso in prima linea per fronteggiare situazioni di marginalità

sociale, per rispondere a dei bisogni “ignorati” dal mercato e non solo, nell’ottica di un generale cooperativismo (Iommi, 2005). Oltre che come si vedrà è sempre protagonista dei processi partecipativi che si svolgono all’interno della Regione. La ricerca ci ha permesso di constatare come negli anni numerosi siano stati gli sforzi sul versante della partecipazione che si sono anche ispirati ai principi di inclusività e che si sono rivolti specificatamente a categorie a rischio, basti pensare al caso della “Casa dell’Acqua del Bene Comune”, di cui si è fatto cenno all’interno del terzo capitolo, che ha visto l’attivazione di un progetto di gestione di una struttura abitata da 16 richiedenti asilo all’interno del Comune di Campi Bisenzio della Città Metropolitana di Firenze. Tuttavia è il caso del Dibattito Pubblico di Livorno quello su cui ci si è voluti soffermare, in quanto ci ha permesso di osservare un sofisticato processo partecipativo, fortemente istituzionalizzato e che ha visto il dispiegarsi di numerosi elementi per cercare di sensibilizzare la cittadinanza su una tematica, quella del rinnovamento della zona portuale, che seppur fondamentale per lo sviluppo della città, come ci ha ben spiegato il dottor Claudio Vanni dirigente dell’Autorità Portuale, è vista anche molto lontana e per l’elevato tecnicismo e per una generale mancanza di informazione. Il Dibattito del Porto di Livorno si è concentrato su due progetti: Piattaforma Europa e Stazione Marittima. Il primo è un piazzale suddiviso in due aree. Queste sono il terrapieno sud la cui funzione è quella di gestire il traffico dei container e che ha al suo interno anche un ramo ferroviario a servizio di due banchine e il terrapieno nord volto al traffico delle “Autostrade del Mare” con traghetti per le isole e navi per passeggeri e merci. Un progetto quello della Piattaforma molto vasto e con un grande investimento di denaro, ma che tuttavia, come abbiamo visto non si colloca nelle immediate vicinanze della città e comprende tutta una serie di valutazioni tecniche che non hanno portato alla cittadinanza di intervenire o portare spunti in merito. Il secondo invece quello relativo alla Stazione Marittima, il porto passeggeri prevede una serie di interventi fra cui: la creazione di una zona di transito tra le aree portuali e lo spazio urbano, che porterà alla ristrutturazione e demolizione di alcuni edifici, la realizzazione dell’edificio per una nuova stazione marittima; la creazione di spazi destinati ad attività commerciali, di servizio, direzionali, turistico ricettive; la realizzazione di un’area connessa con la strada di comunicazione Firenze-Pisa-Livorno; il recupero e la valorizzazione dei patrimoni storici e culturali che, come si diceva, sono presenti in quest’area. Questi sono considerati particolarmente impattanti per la cittadinanza e in particolare per gli esercenti commerciali della zona che come si è potuto constatare dalle interviste e dai *report* sono stati fra i più attivi partecipanti del dibattito. Proprio l’informazione diventa una componente fondamentale del Dibattito Pubblico in generale, uno strumento di tipo deliberativo che da un punto di vista meramente normativo è volto alla presa di decisioni collettive attraverso un dialogo plurale e pluralista.

Il Dibattito Pubblico del Porto di Livorno ha visto una maggiore partecipazione dei cittadini direttamente interessati o con una maggiore disponibilità di tempo, pensionati, e con un titolo di studio elevato. Nonostante ciò tuttavia come l'intervista al dottor Vanni ci ha permesso di comprendere, come l'Autorità Portuale abbia dato il via nel 2016 a un modello di *governance* che tende sempre più verso l'inclusione, conscia del fatto che un progetto come quello del rinnovamento del porto per una città come Livorno è di fondamentale importanza, anche in termini di ricadute economiche e sociali. Per questo motivo ad oggi l'Autorità sta compiendo uno sforzo notevole per cercare di divulgare sempre più informazioni, non senza difficoltà, in modo da rendere consapevoli e in grado di partecipare i cittadini a un progetto che potenzialmente potrebbe avere un forte impatto su una città che come si è detto ha subito gli effetti di una crisi economica. Gli effetti dell'attività del dibattito pubblico, come ci ha spiegato Floridia, si avranno in una prospettiva di lungo periodo, in quanto l'attività si è svolta in una fase preliminare del progetto. Tuttavia, il clima che si è creato, possiamo affermare dopo avere sentito le parti e letto i *report* fa ben sperare per il futuro. D'altronde come spiega Bobbio *“lo strumento del dibattito pubblico è uno strumento in controtendenza rispetto al modo con cui si affrontano normalmente in Italia le decisioni sulle grandi opere. Punta sul confronto, invece che sull'imposizione. Apre le porte invece di chiuderle.”* (Bobbio, 2010, pp, 23)

Questa apertura si ritiene possa essere anche utile a prevenire tutta quelle serie di conflitti, relativi al modello di sviluppo economico delle grandi navi, che se da un lato non si sono come ci hanno mostrato specificatamente gli intervistati manifestati all'interno del caso di specie, dall'altro si possono prevenire attraverso il dialogo e la sensibilizzazione dei cittadini sul tema. Un modello di *governance* del genere può, in prospettiva, diventare uno strumento di *empowerment* per i cittadini che attraverso l'informazione e gli spazi possono influenzare il processo decisionale, indirizzando i governanti anche verso tematiche che possono concretamente migliorare la qualità della vita di tutti, anche delle categorie della società a rischio. A questo proposito basti, ad esempio, pensare al caso della Stazione Marittima dove i cittadini e le cittadine hanno premuto affinché l'accesso alla zona del porto potesse essere garantito a tutti. Allo stesso tempo anche le amministrazioni possono beneficiare di questi strumenti perché gli permettono di meglio comprendere e conoscere i bisogni della cittadinanza, e come ci ha anche spiegato Vanni di mantenere il consenso attorno a progetti particolarmente impattanti.

## **Bibliografia**

- U. ALLEGRETTI, voce Democrazia partecipativa, in Enc. Dir.-Annali IV, Milano, Giuffrè, 201
- AUTORITA' PORTUALE LIVORNO-DIREZIONE DI PROGRAMMAZIONE E SISTEMA INFORMATIVO PORTUALE (2016), Dibattito Pubblico Sullo Sviluppo E La Riqualficazione Del Porto Di Livorno Risposta Finale Del Proponente, Disponibile in: <https://www.dibattitoinporto.it/wp-content/uploads/2016/03/Prot.-10582-Allegato.pdf>
- M.BENEDETTI & I.VANNINI (2019), Lo switch off digitale nella PA: tra casi di eccellenza e fortidifficoltà, Agenda Digitale Eu, Disponibile in: <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/lo-switch-off-digitale-nella-pa-tra-casi-di-eccellenza-e-forti-difficolta/>.
- M.BRUNAZZO (2017), Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia, Osservatorio Regionale Emilia Romagna, numero 3 Istituzioni del Federalismo.
- L.BOBBIO (2010) Il dibattito pubblico sulle grandi opere Il caso dell'autostrada di Genova, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche numero 1 aprile, Italia.
- F.BORTOLOTTI & C. CORSI (2012), La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione: il caso della Toscana, Ediesse, Roma.
- F, CAMPANTE., ,R.,DURANTE& F.,SOBBRIO, (2017), Politics 2.0: the multifaceted effect of broadband Internet on Political Participation, Journal of the European Economic Association 00(0):1–43 DOI: 10.1093/jeea/jvx044.
- M. CIANCAGLINI, Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale Toscana 46/2013, in Osservasulle fonti, Note e commenti, fasc. 1/2014.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997), Modernising and Improving Social Protection in the European Unione” COM (97) 1902.
- COMMISSIONE EUROPEA (1999), A concerted strategy for modernising social protection, COM(99) 347.
- COMMISSIONE EUROPEA, (2008), Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, C(2008)5737
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), Strategia 2010-2020, COM(2010)2020
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), COM(2010) 743

- COMMISSIONE EUROPEA (2015), Il Piano di azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 COM(2015)192
- COMMISSIONE EUROPEA (2015), Agenda Digitale Europea COM(2010)245
- COMMISSIONE EUROPEA (2017), Comunicazione istitutiva del Pilastro Europeo dei diritti sociali (COM(2017)250 final).
- COMMISSIONE EUROPEA (2017), European Semester Thematic Factsheet Social Inclusion
- CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UNIONE EUROPEA (1989), Risoluzione Combating Social Exclusion- 89/C 277/01
- CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UNIONE EUROPEA (2018), Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia.
- E.DE BLASIO (2018), Il governo online-Nuove frontiere della politica, Carocci Editore, Roma.
- E.DE BLASIO & M. SORICE (2016), Innovazione democratica, Luiss University Press, Roma.
- E.DE BLASIO & M.SORICE (2018), Populism between direct democracy and the technological myth, Palgrave Communications, 12/2018, Volume 4, Fascicolo 1, United Kingdom
- G.DONNINI & L.BONUCELLI, (2017), Una PA senza carta è possibile: Campi Bisenzio dà l'esempio. Agenda Digitale Eu, Disponibile in: <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/una-pa-senza-carta-e-possibile-lesempio-di-f-i-d-o-di-campi-bisenzio/>
- EUROSTAT (2017), Income and living conditions, ilc\_peps01, Disponibile: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>
- EUROSTAT (2015), Social Participation and Integration statistics, ilc\_scp15, Disponibile: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show>
- EUROSTAT (2019), Social Scoreboard indicators. Disponibile: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>
- EUROSTAT (2017), Severe material deprivation rate by age and sex, ilc\_mddd11. Disponibile: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mddd11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd11&lang=en)
- EUROSTAT (2017), Monetary Poverty, ilc\_li02, Disponibile: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

- EUROSTAT (2018), Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates), edat\_lfse\_20
- EUROSTAT (2019), Unemployment by sex and age, annual average, une\_rt\_a, Disponibile: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une\\_rt\\_a&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en)
- M.FERRERA (2012), Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata., Il Mulino, Bologna.
- D.FERRI (2011), L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?, Istituzioni del Federalismo, 2.
- A.FLORIDIA (2007), La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, Le istituzioni del federalismo,5, Emilia Romagna
- F.FORNARO (2016), Fuga dalle urne: Astensionismo e partecipazione elettorale in Italia dal 1861 oggi, Edizioni Epoké, Novi Ligure
- L.FASANO, M.PANARARI & M. SORICE (2016), Mass Media e sfera pubblica. Verso la fine della rappresentanza?, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- S.GHERGINA & B.GEISSEL (2017), Linking Democratic Preferences and Political Evidence from Germany, Political Studies, Vol. 65(1S) 24-42, Ds:O//dIo:i1.o0r.g1/107.171/0770/302032312711761667722224 [journals.sagepub.com/home/psx](http://journals.sagepub.com/home/psx), Sage, United Kingdom
- Y.MANSILLON, (2006), L'esperienza del "débat public" in Francia, DEMOCRAZIA E DIRITTO, p.14-pg.101-114 n°3.
- S. IOMMI (2005), La cooperazione sociale nel sistema di Welfare Toscano, Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Firenze.
- ISTAT (2018), Internet@Italia 2018, Disponibile in: <https://www.istat.it/it/files/2018/06/Internet@Italia-2018.pdf>
- E.MARLIER, A.B. ATKINSON, B.CANTILLON & B.NOLAN(2007), The Eu And Social inclusion: facing the challenges, The Policy Press, Bristol.
- K. MERVYN.,A, SIMON, D.K ALLEN, (2014) Digital inclusion and social inclusion: a tale of two cities, Information, Communication & Society, 17:9, 1086-1104, DOI:10.1080/1369118X.2013.877952.
- G.MORO (2013), Cittadinanza attiva e qualità della democrazia, Carrocci Editore, Roma
- L.W, MILBRATH (1965), Political Participation. Chicago: Rand McNally.
- L. MORLINO (2012), Democrazie e mutamenti, Luiss University Press, Roma.

- R.PAZZAGLI, (2018), Scienze Del Territorio. Issn 2284-242x. N. 6 Le Economie Del Territorio Bene Comune, pp. 103-112, DOI: 10.13128/Scienze\_Territorio-24372. Firenze University Press, Firenze
- PIANA NOTIZIE (2019), Oxfam e Comune, l'inclusione si fa con un progetto di "cittadinanza attiva", Disponibile in: <https://www.piananotizie.it/oxfam-e-comune-linclusione-si-fa-con-un-progetto-di-cittadinanza-attiva/>
  - PUTINI (2013), Esperimenti di democrazia. I bilanci partecipativi in Italia, Aracne Editore, Roma.
- REGIONE TOSCANA (2007), Legge regionale 69, 2007
- REGIONE TOSCANA(2012), Valutazione Sulla Legge Regionale 69 del 2007
- REGIONE TOSCANA (2013), Legge Regionale numero 46, 2013
- REGIONE TOSCANA, (2016) Deliberazione 12 agosto 2016, Approvazione della relazione finale del Dibattito Pubblico sul Progetto di sviluppo e riqualificazione del Porto di Livorno.
- REGIONE TOSCANA (2017), Linee Guida per lo sviluppo dell'Agenda Digitale Delibera 34 2017, allegato A.
  - RADAELLI, (2003), The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma.
- SOCIOLAB (2019), Report Interviste per CASA DELL'ACQUA BENE COMUNE, Disponibile in: <http://www.comune.campibisenzio.fi.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11815>
- M. SORICE (2014). I media e la democrazia, Carocci Editore, Roma.
- G. SMITH (2009) Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge University Press, Cambridge
- D. TARANTO (2000), Cittadinanza Tra Partecipazione Ed Inclusione, Filosofia politica (ISSN 0394-7297) Fascicolo 1, aprile, Il Mulino, Bologna.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018), The Global Gender G Report, Disponibile in :[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf)
- J.A.G.M, VAN DIJK, (2012), The Evolution of the Digital Divide turns to Inequality of Skills and Usage, Digital Enlightenment Yearbook 2012 57 J. Bus et al. (Eds.), DOI:10.3233/978-1-61499-057-4-57

## **Sitografia**

- COMUNE DI LIVORNO: <http://www.comune.livorno.it/>
- COMUNE DI CAMPI BISENZIO CITTA' METROPOLITANA DI FIRENZE:  
<http://www.comune.campi-bisenzio.fi.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>
- COMMISSIONE EUROPEA: [https://ec.europa.eu/info/index\\_it](https://ec.europa.eu/info/index_it)
- DIBATTITO PUBBLICO LIVORNO [www.dibattitoimporto.it](http://www.dibattitoimporto.it)
- DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA: <http://www.funzionepubblica.gov.it/>
- ISTAT: <https://www.istat.it/>
- MINISTERO DELL'INTERNO: <https://dait.interno.gov.it/elezioni>
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: <http://bandaultralarga.italia.it/>
- OPEN TOSCANA: <http://open.toscana.it/>
- OGP: <http://open.gov.it/>
- REGIONE TOSCANA: <http://www.regione.toscana.it/>

## Abstract

Lo scopo di questa ricerca è di analizzare delle forme di *governance* più inclusive e partecipative in Italia, nello specifico in Toscana e a Livorno. L'Italia è un paese nel quale gli effetti della crisi economica del 2008 sono stati particolarmente impattanti. In generale si osserva come dopo la crisi economica le situazioni di marginalità sociale e di incertezza siano aumentate in tutta Europa e i governi non siano riusciti a rispondervi in modo efficiente. Nonostante gli sforzi fatti in tutti gli anni '90 per cercare di imporre un modello di Europa Sociale, il 2008 ha portato alla luce tutte le criticità di un modo di governare legato al modello del *New Public Management*, una forma di *management* orientata verso l'efficientizzazione della Pubblica Amministrazione e che vuole uno Stato sempre più leggero e più simile a un'azienda, in molte parti di Europa e non solo. La crisi di questo modo di governare è stata accompagnata da un fenomeno le cui origini sono ovviamente precedenti al 2008, cioè la crisi dei partiti. Questi innanzi alla complessità sociale crescente non sono a loro volta come i governi, riusciti a rispondere tutte le *issues* che gli si sono presentate innanzi da un lato, e a mantenere una coerenza ideologica dall'altro. Gli elettori sempre più lontani dalle identità di classe che un tempo era fondamentale e indirizzava la loro appartenenza politica, sono diventati più critici e sempre più in grado di "mobilitarsi" autonomamente senza partiti che li guidino (Ceccarini, 2015). Tuttavia la nostra democrazia è di tipo rappresentativo e la rappresentanza democratica è sempre stata veicolata dai partiti che si sono fatti per anni portatori degli interessi dei cittadini. Quando parliamo di rappresentanza ci riferiamo a un concetto che come evidenzia Hannah Pitkin è composto da due dimensioni: lo *standing for* e l'*acting for*. Quando si parla di *standing for* ci si riferisce al "parlare a nome di qualcuno". Invece l'*acting for* si declina come una rappresentanza per autorizzazione, quando si dà indicazione a qualcuno di agire per proprio conto o per *accountability*; quest'ultimo caso è quello caratteristico delle democrazie ove i rappresentanti devono rendere conto delle proprie azioni ai soggetti che rappresentano e che poi dovranno decidere attraverso le elezioni se sono soddisfatti di come i loro interessi sono stati tutelati in maniera adeguata (Pitkin, 1967 rielaborazione Sorice 2014). All'interno delle democrazie la rappresentanza democratica è sempre stata veicolata dai partiti che si sono fatti per anni portatori degli interessi dei cittadini tuttavia, come si è detto questi affrontano sempre più una crisi (De Blasio & Sorice, 2016). Questo, insieme alla crisi del sistema del *New Public Management*, ha portato a un fenomeno per certi versi paradossale: la crisi della rappresentanza. Questa infatti, porta da un lato a una crisi delle cosiddette forme di partecipazione non convenzionale, dall'altro a un aumento della richiesta di spazi da parte delle cittadine e dei cittadini di discussione e partecipazione.

Per guardare alle forme di partecipazione dei cittadini è necessario comprendere che studiando la cittadinanza come un fatto sociologico, come l'appartenenza a una comunità, ad esempio l'Unione Europea, possiamo osservare come questa possa dirsi in crisi infatti per potere godere appieno della cittadinanza le persone devono essere in grado di partecipare ed essere parte della comunità. Quando ciò non avviene siamo innanzi a una forma di esclusione che può essere o esterna o interna. Nel primo caso non sono in grado di partecipare e di essere parte della comunità alcuni membri della società per motivazioni etniche, di genere, culturali, economiche e così via. Nel secondo caso e vi è una barriera da parte della comunità all'ingresso di soggetti provenienti dall'esterno è il caso degli immigrati e/o i richiedenti asilo. È evidente dunque che in questa visione rientri il godimento dei diritti sociali, che diviene dunque una *conditio sine qua non* per l'essere cittadini, d'altronde come sottolinea Ceccarini “*democrazia e tutela del benessere presentano una forte corrispondenza*” (Ceccarini, pp. 13, 2015).

Questo ci ha portato ad offrire all'interno di questa tesi un vero e proprio quadro del livello di inclusione nell'Unione Europea e in Italia, partendo, *in primis*, da una definizione di inclusione sociale. Questa la si è voluta dare partendo da quanto fatto e detto dall'Unione Europa, che è sul punto promotrice di politiche e azioni volte ad agire in questo senso, basti pensare alle politiche di coesione. Per misurare il grado di esclusione delle persone all'interno della società l'Unione Europea utilizza principalmente il reddito: le statistiche sulla partecipazione sociale e l'integrazione elaborate da Eurostat nel 2015 mostrano, difatti, la relazione fra il reddito più basso, l'istruzione e il grado di isolamento da un punto di vista sociale. Si osserva, ad esempio, che chi ha un reddito inferiore ha più difficoltà a trovare qualcuno con cui parlare di problemi personali. Spesso la spinta verso quelle che sono le forme di innovazione democratica, di cui a breve si dirà, proviene e fonda su un desiderio di innovazione sociale. Questa utilizzando una definizione di De Nictolis che cita la Commissione europea non è altro che “*lo sviluppo di nuove idee, servizi e modelli per rispondere meglio a questioni sociali*” (De Nictolis in De Blasio & Sorice pp.141, 2016). Per questo anche si è guardato ai bisogni e al concetto di inclusione sociale. L'inclusione sociale, a differenza della protezione sociale, prevede una partecipazione attiva di coloro i quali sono esclusi dalla società. All'interno delle politiche di inclusione rinveniamo policy il cui obiettivo è quello di operare una reintegrazione delle persone all'interno della società. Si è osservato, fra le altre cose, che anche il tema del digitale sia diventato una componente fondamentale di quest'ultima, in quanto non soltanto l'inclusione digitale è entrata ufficialmente a far parte del Pilastro Europeo dei diritti Sociali, ma anche l'accesso e l'uso degli strumenti digitali è diventato fondamentale, anche alla luce di tutti quei nuovi modi di amministrare che spostano la fruizione e l'accesso a molti servizi *online*. E se è pur vero che questi strumenti permettono e incentivano delle nuove forme di amministrazione più orizzontale, e meno gerarchica, è altresì vero che possono ampliare e stressare delle forme di esclusione già presenti all'interno della

società. Per accesso alle nuove tecnologie non si intende solo un accesso di tipo infrastrutturale, ma si tratta anche, ovviamente, di competenze (Mervyn, Simon & Allen, 2014). Questo porta al c.d. *digital divide* o divario digitale un'ineguaglianza che rinforza le differenze fra gli individui aumentando lo status di marginalità di coloro i quali già vivono in condizioni di esclusione. Van Dijk nel suo modello del divario digitale si riferisce alla parola “ineguaglianza” considerandola come un'ineguale distribuzione delle risorse (Van Dijk, 2012).

Una volta osservati questi elementi possiamo andare a guardare alle diverse forme di partecipazione e a quegli strumenti che potenzialmente possono divenire un modo per superare la crisi della rappresentanza. Le forme di democrazia partecipativa, di cui a breve si dirà dovrebbero incentivare e favorire una redistribuzione del potere in termini di risorse economiche di conoscenza e di possibilità. Quando parliamo di democrazia partecipativa ci riferiamo a uno strumento che permette un avanzamento della partecipazione civile e sociale, grazie all'utilizzo di specifici strumenti dell'innovazione democratica. Questa può potenzialmente divenire un modo per superare la crisi della rappresentanza e viene definita da Graham Smith nel 2009, come il mezzo per “*incrementare e approfondire la partecipazione dei cittadini nel processo di decision making politico*” (Smith, 2009). Ciò che si configura come attore del cambiamento e dell'innovazione sono proprio le istituzioni, perché nel modello di Smith qui utilizzato, divengono le protagoniste e permettono un avanzamento della partecipazione civile. Un caso di buona innovazione democratica è quello del bilancio partecipativo di Porto Alegre dove si è avuta una partecipazione di cittadini proveniente da diverse fasce economiche che hanno poi, grazie all'iniziativa, di molto migliorato la loro condizione sociale. Le forme più avanzate di partecipazione politica sono composte da due parti: la deliberazione e l'iniziativa politica. La deliberazione porta a una decisione collettiva in seguito a un dialogo al termine del quale tutti i partecipanti dovrebbero, almeno in linea teorica raggiungere un accordo. Le forme di partecipazione non convenzionali si svolgono all'interno di contesti informali, ma sono comunque legittimate da arene pubbliche formali che difatti non ne impediscono lo svolgimento. L'obiettivo culturale è quello di aumentare la partecipazione dando la luce comunque a politiche concrete (De Blasio & Sorice, 2016). Le componenti dell'innovazione democratica possono essere così sintetizzate:

Componenti	Domande
Inclusività	Come avviene la selezione e la modalità di partecipazione dei cittadini? Esistono condizioni di eguaglianza sostanziale fra i cittadini? L'architettura istituzionale permette l'attenuazione delle differenze sociali?

Controllo popolare	I cittadini svolgono una funzione di interlocuzione o incidono realmente nei processi decisionali? Il conflitto è annullato o gestito?
Giudizio consapevole	I cittadini sono realmente informati sui temi in discussione? L'informazione di traduce in un'apertura verso le istanze differenti delle proprie?
Trasparenza	Esiste pubblicità sui processi di decision making? Esiste trasparenza sulle procedure? Esiste trasparenza sui meccanismi di definizione delle procedure?
Efficienza	Risulta possibile definire la corretta relazione fra costi e risultati? Il processo partecipativo, oltre ad essere un valore, garantisce la realizzazione di politiche pubbliche condivise e funzionali?
Trasferibilità	A quale livello esperimenti di innovazione democratica sono esportabili? Quale ruolo hanno il contesto e le tradizioni politiche nell'adozione di pratiche di innovazione democratica?

Tabella di Smith, 2009, rielaborazione Sorice in De Blasio & Sorice 2016

Una componente della innovazione democratica può essere rappresentata anche dalle forme più inclusive di *open government*. L'*open government* è un'architettura istituzionale che vede una graduale apertura delle amministrazioni verso i cittadini, anche attraverso un'erogazione di servizi da parte delle stesse che prevede un'interazione che, seppur elementare, può essere trampolino di lancio per delle pratiche partecipative e per l'influenza della cittadinanza sui processi decisionali. Il termine *open government* si è incominciato a diffondere nell'ultimo decennio, in molti casi si è sovrapposto al termine, simile, ma non analogo "*e-government*" e a "*e-governance*". In generale al suo interno l'*open government* contiene pratiche di *e-government* ed *e-governance*. Con il termine *e-government* ci si rifà alle procedure che utilizzano la tecnologia per espletare funzioni amministrative e di governo istituzionale. L'*e-governance* invece rappresenta la razionalizzazione di processi, strumenti e servizi per far sì che le politiche pubbliche si sviluppino considerando e garantendo una maggiore

partecipazione dei cittadini. L' *open government* non va confuso con l'*e-democracy*, un termine che si riferisce a un processo di partecipazione democratica attraverso piattaforme informatiche, che tende ad essere più orizzontale. L' *open government* può, tuttavia, fondersi con processi di tipo orizzontale di *civic engagement*. E' chiaro che l' *open government* e l'*e-democracy* sono legati a una generale esaltazione della tecnologia vista come uno strumento volto all'aumento della partecipazione democratica, un'esaltazione legata a un ottimismo tecnocentrico e a un' enfasi sulla disintermediazione che le nuove tecnologie garantirebbero (De Blasio, 2018). Le variabili e le dimensioni dell' *open government* sono quattro: la trasparenza, la partecipazione, la collaborazione e l'*accountability*. L' *open government* può essere anche di tipo inclusivo assumendo quasi una configurazione ideale, in questi casi è composto da quattro dimensioni: la trasparenza, l'accesso, la *responsiveness*, l'inclusività. Un' *open government* di questo tipo nelle sue forme più avanzate dovrebbe toccarsi e coincidere con le forme di democrazia digitale ed è parte integrante delle forme di innovazione democratica, come si diceva precedentemente.

Arrivando alla situazione italiana possiamo vedere come la crisi economica del 2008 abbia avuto un notevole impatto e come, in particolare, le misure di austerità che ne sono conseguite abbiano portato a una riduzione della capacità di spesa del Paese per quanto concerne l'inclusione sociale. Nel 2013 all'interno della "*Valutazione dell'attuazione della Raccomandazione della Commissione Europea sull'Inclusione Attiva*", volta all'analisi e valutazione dell'attuazione dei tre pilastri presenti all'interno della comunicazione per l'inclusione attiva, vengono evidenziati chiaramente i vulnus legati e a una mancanza di strategia uniforme e alla crisi economica. Si sottolinea nello specifico come dal 2008 al 2010, solo apparentemente si sia ridotto il numero di persone a rischio povertà. Se si guarda all'indicatore dell'AROP osserviamo che proprio il reddito mediano della popolazione si è abbassato. A fianco a questo, guardando anche all'inclusione digitale vediamo come l'Italia sia un Paese dove vi è un serio vulnus infrastrutturale a fianco a un problema di competenze.

Per quanto riguarda le forme di *governance* che mirano a un incentivo di una partecipazione inclusiva e volte a un generale *empowerment* dei cittadini si è cercato dunque di dare un quadro il più ampio possibile guardando a tutte le iniziative di maggior rilievo relative alla partecipazione e alla inclusione, questo ha incluso anche una breve analisi dei piani dell'Open Government Partnership fatti di concerto al Dipartimento della Funzione Pubblica che hanno cercato di unire inclusione e partecipazione. Infatti, a livello nazionale la partecipazione online è gestita proprio dall'Open Government Partnership e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con Agid e con l'Autorità Nazionale contro la Corruzione che ha elaborato tre piani, in seguito a una consultazione online e offline con gli stakeholders. I piani sono divisi in sezioni, ognuna delle quali

riguarda un aspetto dell'Open Government: trasparenza, accesso, accountability, partecipazione. Vi sono poi delle sezioni dedicate alla cittadinanza digitale e alle competenze della popolazione in merito. Il terzo piano dell'OGP 2016-2017 evidenzia la mancanza di fiducia nelle istituzioni presente in Italia ed elenca tutta una serie di azioni intraprese per cercare di ovviare al problema, attraverso degli strumenti partecipativi. Un esempio è rappresentato dall'ambizioso progetto "Opere Pubbliche 2.0" che consiste in una piattaforma partecipativa il cui scopo dovrebbe essere monitorare la costruzione delle grandi opere.

A fianco alle iniziative legate all'*open government*, nell'ambito dell'innovazione democratica si è deciso di guardare alle leggi sui processi partecipativi, il cui obiettivo non è altro che quello di consolidare procedure, norme e prassi presenti all'interno della società o a cui vuole dare un input l'amministrazione. *"Istituzionalizzare la partecipazione vuol dire incorporare nuove forme di partecipazione nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente fondati di una comunità"* (Brunazzo citando Karp e Briand pp.2, 2018). Questo processo non è privo di rischi: in particolare può accadere che vi sia un eccessivo controllo "dall'alto" del processo partecipativo, che così può riprodurre al suo interno le ineguaglianze presenti nella società. Tuttavia, le leggi conferiscono legittimità a una serie di pratiche così dando una spinta alla partecipazione collettiva. In Italia, nella Regione Toscana, è stata approvata la prima legge sulla partecipazione a livello regionale. Ad oggi leggi sulla partecipazione vi sono in quattro regioni: Toscana (l.r n° 46/2013), Emilia-Romagna (l.r.n° 15/2018,), Puglia (l.r. n. 28/2017) e Umbria (l.r. n. 14/2010). Altre Regioni stanno lavorando su progetti simili, come l'Abruzzo che nel 2015 ha avviato un processo di consultazione online, il Friuli Venezia Giulia che sta discutendo una legge il cui titolo è "Regolamentazione delle attività di rappresentanza istituzionale degli interessi particolari nell'ambito dei processi decisionali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia", il Lazio che sta lavorando dal 2014 a una proposta di legge in materia, la Regione Liguria che sta esaminando 3 progetti di legge di natura consiliare dal 2015-2016, la Regione Lombardia che dal marzo 2017 sta vagliando una proposta di legge il cui nome è "Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali" e infine la Regione Sardegna. Infine, vi è il caso della Provincia autonoma di Trento che con la l.p. n° 3/2006, "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino", ha istituito un'Autorità per la partecipazione locale, il cui compito è quello di garantire a livello istituzionale la promozione di processi partecipativi (Brunazzo, 2017). Le leggi sui processi partecipativi sono uno strumento attraverso il quale si possono istituzionalizzare strumenti di innovazione democratica particolarmente avanzati e funzionali, come il dibattito pubblico, per incentivare la ricerca di un dialogo fra le anime, anche le più conflittuali, presenti all'interno della società. Quando parliamo di dibattito pubblico ci riferiamo a un istituto che interessa, facoltativamente o obbligatoriamente, i progetti infrastrutturali:

questi possono essere sia di interesse locale/regionale, come quello che sarà oggetto della nostra analisi, che di interesse nazionale, come avviene nello Stato francese. Tutte le attività di valutazione e di implementazione dell'opera devono essere successive alla procedura di dibattito. La partecipazione dei cittadini al dibattito è subordinata alla corretta informazione di questi ultimi e questo fa sì che vi sia uno stretto rapporto fra informazione, partecipazione e dibattito pubblico, per l'appunto. Si è deciso di guardare a questo strumento perché solitamente viene utilizzato in relazione alle grandi opere, argomento di grande conflittualità e dal forte impatto sociale. Questo come spiega Bobbio nel 2010 è uno strumento che *“punta sul confronto, invece che sull'imposizione. Apre le porte invece di chiuderle”* (Bobbio, 2010 pp.31).

Come caso di studio esemplificativo per la nostra ricerca si è deciso di guardare alla Regione Toscana e nello specifico al caso del Comune di Livorno. La Regione Toscana ha da sempre un livello di partecipazione politica e sociale avanzata che ha le sue origini molto in là nel tempo. La Regione conosce una vivace attività pubblica a opera della cittadinanza e anche del cosiddetto terzo settore e del cooperativismo questo soprattutto lega le sue origini alla subcultura rossa presente un tempo -e con alcuni residui ancora oggi- nella Regione. Le realtà cooperative e il terzo settore, infatti, ricoprono, quasi sempre, un ruolo di primaria importanza. La partecipazione alla vita civile delle cooperative sociali, così come delle varie formazioni del terzo settore è particolarmente rilevante, il fenomeno si è sviluppato nel corso degli anni per poi essere normato dalla Regione in diversi momenti; queste normative hanno, spesso, anticipato i provvedimenti nazionali. Le leggi in questione sono varie ma è interessante citare la legge n.41/2005 che va ribadendo il principio della partecipazione attiva nella fase della predisposizione dei piani sociali e integrati o anche la legge n°58 del 31 ottobre 2018 che ha recepito le innovazioni del terzo settore. Le cooperative sociali sono degli *“enti ibridi”* dove la partecipazione e l'identità si fonde con l'erogazione dei servizi, così da conciliare finalità private con finalità di tipo altruistico: *“facendo coincidere l'impegno a favore delle persone in condizione di bisogno con la soddisfazione delle proprie esigenze di occupazione e reddito”* (Iommi, pp.12, 2005). Le cooperative producono risultati, in termini economici e occupazionali, ma non distribuiscono i loro utili, distinguendosi dalle imprese a scopo di lucro. La Toscana è una delle regioni dove vi è stata una grande concertazione fra il settore pubblico e sociale per la promozione anche di un nuovo modello di Stato sociale. Le prime esperienze cooperative trovano le loro radici negli anni '70, nello specifico proprio fra gli anni '70 e '80 sono cresciute le esperienze provenienti dal mondo aconfessionale. Il sistema politico e culturale toscano non ha semplicemente sfruttato il tessuto associativo, ma di contro grazie agli strumenti posseduti dal *“partito di massa e le istituzioni locali da esso controllate, ad agire consapevolmente, per alimentare e riprodurre quelle dotazioni di spirito civico che la società possedeva”* (Floridaia, pp. 608, 2007).

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione in Toscana e la sua *governance*, vediamo che la Regione ha un livello di *open government* e digitalizzazione particolarmente avanzato, anche rispetto ad altre in Italia. Un'indagine Istat sulla digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche del 2014 mostra come 784.000 cittadini toscani di almeno 14 anni, hanno utilizzato Internet per interagire con l'Amministrazione. Un valore superiore alla media nazionale e che è in costante incremento. I motivi principali sono: la raccolta di informazioni dai siti delle amministrazioni, il *download* di moduli di siti ed enti, l'invio di moduli, il pagamento di tasse, l'iscrizione a scuole medie o università, l'accesso a biblioteche pubbliche, la prenotazione di visite mediche e di accertamenti diagnostici, la richiesta di documenti personali o certificati, l'accesso a fascicoli sanitari, la richiesta di prestazioni di previdenza, il cambio di residenza. Il principale *vulnus* legato a questa azione è proprio la difficoltà di comunicare il servizio e l'attività della PA in rete. Il 37,2% difatti degli utenti toscani ritiene non chiare le informazioni presenti all'interno dei siti della Pubblica Amministrazione e il 24,3% denuncia problemi di funzionamento (i dati sono presenti all'interno della Linee Guida per lo Sviluppo dell'Agenda Digitale e si riferiscono all'ultima indagine di Istat disponibile in materia). Questo può avvenire anche grazie all'uso di una piattaforma uni: Open Toscana, una piattaforma tecnologica di servizio e di apertura della P.A che contiene le azioni tipiche dell'Agenda Digitale, da un lato, ma che ha al suo interno una sezione dedicata ai processi partecipativi. A questo spazio sulla partecipazione della sezione Open Toscana è dedicato proprio un articolo della legge sulla partecipazione 46 del 2013 che dispone che lo scopo della piattaforma è quello di *“favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono canali propri di comunicazione, eliminare i costi di predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo”* (l.r 46/2013). La Regione fra l'altro mette a disposizione le proprie competenze tecniche ed organizzative e alla piattaforma si può accedere direttamente dal sito [www.opentoscana.it](http://www.opentoscana.it). “Partecipa.toscana.it” contiene al suo interno una serie di “stanze della partecipazione” all'interno delle quali vi sono dei veri e propri tavoli di discussione.

La legge sulla partecipazione è un po' il centro e il punto di riferimento per la stragrande maggioranza dei processi partecipativi attivati in Regione. La legge è entrata in vigore nel 2007 per poi essere rivista, e dunque abrogata, da una seconda nel 2012. Uno degli obiettivi e dei principi che sottendono la legge sulla partecipazione è quello di favorire *“l'inclusione dei soggetti più deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati”* (come tra l'altro recita la lettera g dell'art. 1 della l.r 46/2013) anche con lo scopo, come recita sempre l'articolo 1, di creare e garantire una maggiore *“coesione sociale”*.

La modifica della legge regionale dal 2007 al 2013 ha proprio riguardato l'istituto del Dibattito Pubblico, di cui a breve ci occuperemo, rendendolo obbligatorio per le opere che superano i 50.000,000 di euro. La legge definisce all'articolo 7, il Dibattito Pubblico, come: *“un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica.”* (l.r 46/2013). Questo si deve svolgere nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto e in generale mai oltre la progettazione definitiva. Oggetto di Dibattito Pubblico, diventano, con la legge del 2013:

- Le opere a iniziativa pubblica che prevedono un piano di investimenti complessivi che supera i 50.000,000 di euro dove la locazione “iniziativa pubblica” tende ad essere interpretata nel senso di iniziativa regionale.
- I casi di previsioni di localizzazione presenti all'interno di piani regionali relativi ad opere pubbliche nazionali (fatta eccezione per quei casi previsti in materia di governo del territorio)
- I casi in cui opere a iniziativa privata superino i 50 milioni di euro previa valutazione dell'Autorità. In questo caso è l'Autorità che deve acquisire per realizzare il dibattito, la collaborazione dell'ente promotore. Una collaborazione da intendersi anche in senso finanziario. Il dibattito deve poi svolgersi prima dell'avvio dei lavori.
- Nel caso di alcune tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi. Queste sono:
  - Le infrastrutture ferroviarie e stradali
  - Gli elettrodotti
  - Gli impianti per il trasporto e/o lo stoccaggio di combustibili
  - I Porti e gli aeroporti
  - I Bacini idroelettrici e dighe
  - Le reti di radiocomunicazione

Il dibattito è facoltativo nel caso di opere che hanno un rilevante profilo di interesse regionale e che comportano un investimento compreso fra i 10 milioni e i 50 milioni di euro. In questo caso l'Autorità può sulla base di una propria iniziativa disporlo o sulla base della richiesta motivata da una serie di soggetti come ad esempio: enti locali in forma associata, la Giunta e il Consiglio Regionale e soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere (l.r 46/2013).

Il Dibattito del Porto di Livorno ricade nel caso di dibattito obbligatorio e si è concentrato su due progetti: Piattaforma Europa e Stazione Marittima. Il primo è un piazzale suddiviso in due aree. Queste sono il terrapieno sud la cui funzione è quella di gestire il traffico dei container e che ha al

suo interno anche un ramo ferroviario a servizio di due banchine e il terrapieno nord volto al traffico delle “Autostrade del Mare” con traghetti per le isole e navi per passeggeri e merci. Un progetto quello della Piattaforma, molto vasto e con un grande investimento di denaro, ma che tuttavia, come abbiamo visto non si colloca nelle immediate vicinanze della città e comprende tutta una serie di valutazioni tecniche che non hanno portato alla cittadinanza di intervenire o portare spunti in merito. Il secondo invece quello relativo alla Stazione Marittima; il porto passeggeri prevede una serie di interventi fra cui la creazione di una zona di transito tra le aree portuali e lo spazio urbano, che porterà alla ristrutturazione e demolizione di alcuni edifici, la realizzazione dell’edificio per una nuova stazione marittima; la creazione di spazi destinati ad attività commerciali, di servizio, direzionali, turistico ricettive; la realizzazione di un’area connessa con la strada di comunicazione Firenze-Pisa-Livorno; il recupero e la valorizzazione dei patrimoni storici e culturali che, come si diceva, sono presenti in quest’area. Questi sono considerati particolarmente impattanti per la cittadinanza e in particolare per gli esercenti commerciali della zona che come si è potuto constatare dalle interviste e dai *report* sono stati fra i più attivi partecipanti del dibattito. La materia di Piattaforma Europa che si è rivelata più ostica è stata che le informazioni fossero di natura tecnica. Questo tipo di feedback è pervenuto anche da esponenti delle realtà associative livornesi. Durante le discussioni si è palesato il tema del modello di sviluppo del porto, partendo da quanto delineato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ed è stata accesa una critica relativamente al modello di *governance* che viene proposto in quanto si è andata diffondendo la preoccupazione circa l’affermarsi di un modello competitivo con altri porti di Italia, come quelli di Genova, Carrara e La Spezia. Molte osservazioni, infatti, spingevano per un modello integrato e non competitivo. Un’altra preoccupazione emersa è stata quella relativa ai costi-benefici, molti si sono preoccupati riguardo i costi e il rischio che l’opera non generi i traffici attesi. Sotto quest’ultimo punto di vista il capo area pianificazione dell’Autorità Portuale ha rassicurato sulle previsioni. Per quanto riguarda il progetto della Stazione marittima la tematica ha permesso una maggiore comprensione da parte dei cittadini in quanto si tratta di un processo di riqualificazione più alla portata della cittadinanza e dove i cittadini possono avere una maggiore possibilità di influenza. Uno dei principali problemi legati al progetto è la divisione di competenze fra Autorità e Stazione Marittima, in quanto alcune aree dell’attività coinvolgono il territorio urbano, a differenza di quanto avviene nel caso di Piattaforma Europa, anche questo elemento ha spinto i cittadini a considerare l’occasione come un modo per avere una *governance* più integrata e inclusiva tra Comune e Cittadini. Come nel caso della Piattaforma Europa i cittadini hanno manifestato il timore di una mancata realizzazione del progetto oltre che la mancata connessione fisica, temporale e funzionale fra i due. E’ stata definita una componente cruciale del progetto la creazione di spazi pubblici all’interno dell’area della Stazione Marittima accessibile a tutti.

Fra le richieste, poi, è pervenuta quella circa i modi di utilizzo del molo passeggeri durante i lavori e in particolare si è diffuso il timore fra i partecipanti che i questi impattino in modo eccessivo sulle loro vite, anche a causa di dei tempi di realizzazione molto lunghi.

Per quanto riguarda il numero dei partecipanti il Report Finale, redatto dalla Responsabile del Dibattito Sophie Guillain, ci dice che agli incontri hanno partecipato 440 persone di cui 353 si sono registrate con il foglio presenze e 86 no. Il 40% dei partecipanti, 142 persone, ha mostrato un notevole interesse per il dibattito e ha partecipato a più di tre incontri, sono 64 invece le persone che hanno partecipato ad almeno due incontri e 147, circa 1/3, coloro che hanno partecipato a un solo incontro pubblico. Le visite alle aree portuali hanno coinvolto circa 211 partecipanti e il 75% dopo avere effettuato l'escursione ha anche partecipato ai laboratori. Gli incontri hanno visto l'introduzione di uno strumento innovativo di espressione dei punti di vista, i quaderni degli stakeholders sono stati introdotti per permettere l'espressione di punti di vista specifici e la maggior parte è stata compilata dal tessuto associativo partecipante. Le categorie che hanno preso parte agli incontri o erano più o meno legate alla comunità portuale o si trattava di pensionati, ex dipendenti della scuola, della Marina Militare, lavoratori in cerca di impiego, liberi professionisti, dipendenti ARPAT e del Ministero della Pubblica Istruzione. Per quanto riguarda l'età dei partecipanti si osserva che le fasce di età presenti sono quelle superiori ai 50 anni (circa il 57% del totale), i giovani sotto i 35 invece sono stati poco più del 10%. Il 60% dei partecipanti è stato di sesso maschile. E' interessante guardare al titolo di studio in quanto la partecipazione ha principalmente riguardato i laureati che sono circa i due terzi del totale a fronte di un 30% di diplomati. Oltre ai pensionati di cui si è detto prima, un'altra fetta importante di partecipanti proveniva da impiegati del settore pubblico mentre solo il 13,1% da quello privato. Il motivo che ha spinto alla partecipazione è stato principalmente l'interesse per la tematica, oltre alla curiosità per le nuove modalità di partecipazione e all'opportunità di potere influenzare le decisioni future. Le persone hanno dichiarato di avere saputo dell'incontro principalmente grazie ai canali Internet e al contatto diretto (telefono, mail). In linea di massima la maggior parte dei cittadini e delle cittadine che ha partecipato ha ritenuto comprensibili le informazioni che gli sono state somministrate. Numerose sono state le cooperative e i consorzi in rappresentanza del mondo del lavoro, a questi si sono affiancate anche associazioni del terzo settore e/o legate al mondo dell'ambientalismo. Hanno partecipato anche soggetti appartenenti al mondo della ricerca e dell'università con la partecipazione di docenti e ricercatori insieme a esponenti dei sindacati e soggetti politici ai diversi tavoli.

Gli ostacoli alla riuscita dello svolgimento del Dibattito e alla partecipazione a quest'ultimo sono stati legati al timore dei cittadini di esprimere in maniera chiara le loro opinioni in un contesto come quello dove vi erano presenti figure istituzionali e non. Questo timore, fra le altre cose, è stato probabilmente

legato al fatto che molti cittadini avevano in precedenza partecipato a dei processi in cui la loro voce non era stata effettivamente percepita. Questo è stato fra le altre cose confermato dal dirigente dell'Autorità Portuale di Livorno il dottor Claudio Vanni. L'intervista al dottor Vanni ci ha permesso di comprendere come l'Autorità Portuale abbia dato il via nel 2016 a un modello di *governance* che tende sempre più verso l'inclusione, conscia del fatto che un progetto come quello del rinnovamento del porto per una città come Livorno è di fondamentale importanza, anche in termini di ricadute economiche e sociali. Per questo infatti oggi l'Autorità sta compiendo uno sforzo notevole per cercare di divulgare sempre più informazioni, in modo da rendere consapevoli e in grado di partecipare i cittadini a un progetto che potenzialmente potrebbe avere un forte impatto su una città che come si è detto ha subito gli effetti di una crisi economica. Le conseguenze dell'attività del Dibattito Pubblico, come ci ha spiegato Floridia, si avranno in una prospettiva di lungo periodo, in quanto l'attività si è svolta in una fase preliminare del progetto. Tuttavia, il clima che si è creato fa ben sperare per il futuro. D'altronde come spiega Bobbio *“lo strumento del dibattito pubblico è uno strumento in controtendenza rispetto al modo con cui si affrontano normalmente in Italia le decisioni sulle grandi opere. Punta sul confronto, invece che sull'imposizione. Apre le porte invece di chiuderle.”* (Bobbio, 2010, pp, 23) Un'apertura del genere d'altronde si ritiene possa essere anche utile a prevenire tutta quelle serie di conflitti relativi al modello di sviluppo economico delle grandi navi, che come ci hanno fatto notare gli intervistati non si sono manifestati nel corso del dibattito, ma potrebbero in futuro. Inoltre, un modello di *governance* del genere può diventare uno strumento di *empowerment* per i cittadini, che attraverso l'informazione e gli spazi possono esercitare un vero potere per influenzare il processo decisionale, ma anche uno strumento per le amministrazioni che possono meglio conoscere i bisogni della cittadinanza, e come ci ha spiegato Vanni, mantenere così il consenso.

