



## Comunicare partecipazione

Uno studio per una strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi



**quaderni**  
della comunicazione  
03 > 12

“Quaderni della Partecipazione”  
Collana di documentazione a cura di

Regione Emilia-Romagna  
Servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità  
Responsabile: Paolo Tamburini

Coordinamento editoriale: Gianni Varani

Ideazione e redazione: Teresa Valentina Sblendorio

Contributi di: Sabrina Franceschini, Michela Monacelli

Ha collaborato: Barbara Murtas

Creatività  
Pablo Comunicazione – Bologna

Realizzazione tipografica a cura di:  
Tipografia MDM Forlì

# indice

**Introduzione** | p.5

**Obiettivi** | p.9

**Destinatari** | p.11

**Guida alla lettura** | p.13

**Premessa** | p.17

## **PARTE I. UN QUADRO SULLA PARTECIPAZIONE** | p.22

- 1 Il contesto normativo | p.23
  - 1.1 Il rilievo costituzionale della partecipazione | p.24
  - 1.2 I processi partecipativi all'interno della legislazione regionale | p.26
- 2 I processi partecipativi democratici | p.33
  - 2.1 Verso nuove forme di "democrazia partecipativa" | p.33
  - 2.2 La partecipazione dialogico-deliberativa: definizioni e principali caratteristiche | p.35
  - 2.3 Un vivace dibattito sui processi partecipativi: luci e ombre | p.39

## **PARTE II. COMUNICARE LA PARTECIPAZIONE** | p.46

3. La comunicazione a supporto dei processi inclusivi | p.47
  - 3.1 Partecipazione e comunicazione: un binomio necessario | p.47
  - 3.2 Funzioni e caratteristiche della comunicazione pubblica nei processi inclusivi | p.50
  - 3.3 Stili e linguaggio della comunicazione per supportare la partecipazione | p.52
  - 3.4 Comunicare durante tutte le fasi del processo partecipativo | p.54
    - 3.4.1 La comunicazione "prima" di avviare il processo: pianificare le diverse azioni in modo integrato | p.54
    - 3.4.2 La comunicazione "durante" il processo: gestire i flussi informativi | p.59
    - 3.4.3 La comunicazione "alla fine" del processo: pubblicizzare gli esiti e monitorare i risultati | p.61
  - 3.5 Comunicazione e partecipazione elettronica: il ruolo dell'e-democracy | p.63
    - 3.5.1 La via emiliano-romagnola per l'e-democracy | p.69

## **PARTE III. ANALISI DEL PROCESSO "BUONA MOBILITÀ"** | p.76

4. La comunicazione del primo evento partecipativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna | p.77
  - 4.1 La partecipazione al nuovo Piano dei trasporti regionale | p.77
  - 4.2 La strategia comunicativa a supporto del processo inclusivo | p.85
  - 4.3 Un'analisi sulla comunicazione del processo "Buona Mobilità" | p.85
    - 4.3.1 Il gruppo di lavoro e la comunicazione interna | p.85
    - 4.3.2 Lo stile comunicativo e il contenuto del messaggio | p.88
    - 4.3.3 La scelta degli strumenti di comunicazione | p.90
    - 4.3.4 La misurazione dei risultati | p.95
    - 4.3.5 Una valutazione complessiva sulla comunicazione dell'evento | p.101

## **PARTE IV. COMUNICARE PARTECIPAZIONE IN MODO INTEGRATO E SECONDO UN MODELLO "ALLA PARI"** | p.104

5. Un piano di comunicazione integrato per i processi partecipativi | p.105
  - 5.1 L'importanza di una pianificazione strategica della comunicazione | p.105
  - 5.2 Come costruire un piano di comunicazione integrato per i processi partecipativi | p.109
    - 5.2.1 L'analisi dello scenario | p.110
    - 5.2.2 La definizione degli obiettivi | p.111
    - 5.2.3 La segmentazione del target di riferimento | p.113
    - 5.2.4 La scelta delle strategie | p.115
    - 5.2.5 La scelta dei contenuti | p.117
    - 5.2.6 La scelta dei canali e degli strumenti | p.118
    - 5.2.7 La misurazione dei risultati | p.124
    - 5.2.8 La definizione del budget e la pianificazione dei tempi | p.126
  - 5.3 Uno schema di piano di comunicazione integrato per la "partecipazione" | p.127
6. Modelli comunicativi e partecipazione | p.131
  - 6.1 Verso una comunicazione "orchestrale": viaggio attraverso le teorie comunicative | p.131
  - 6.2 Modelli della comunicazione e processi inclusivi: una possibile applicazione | p.135

**Bibliografia** | p.139

**Sitografia** | p.149

**Ringraziamenti** | p.151

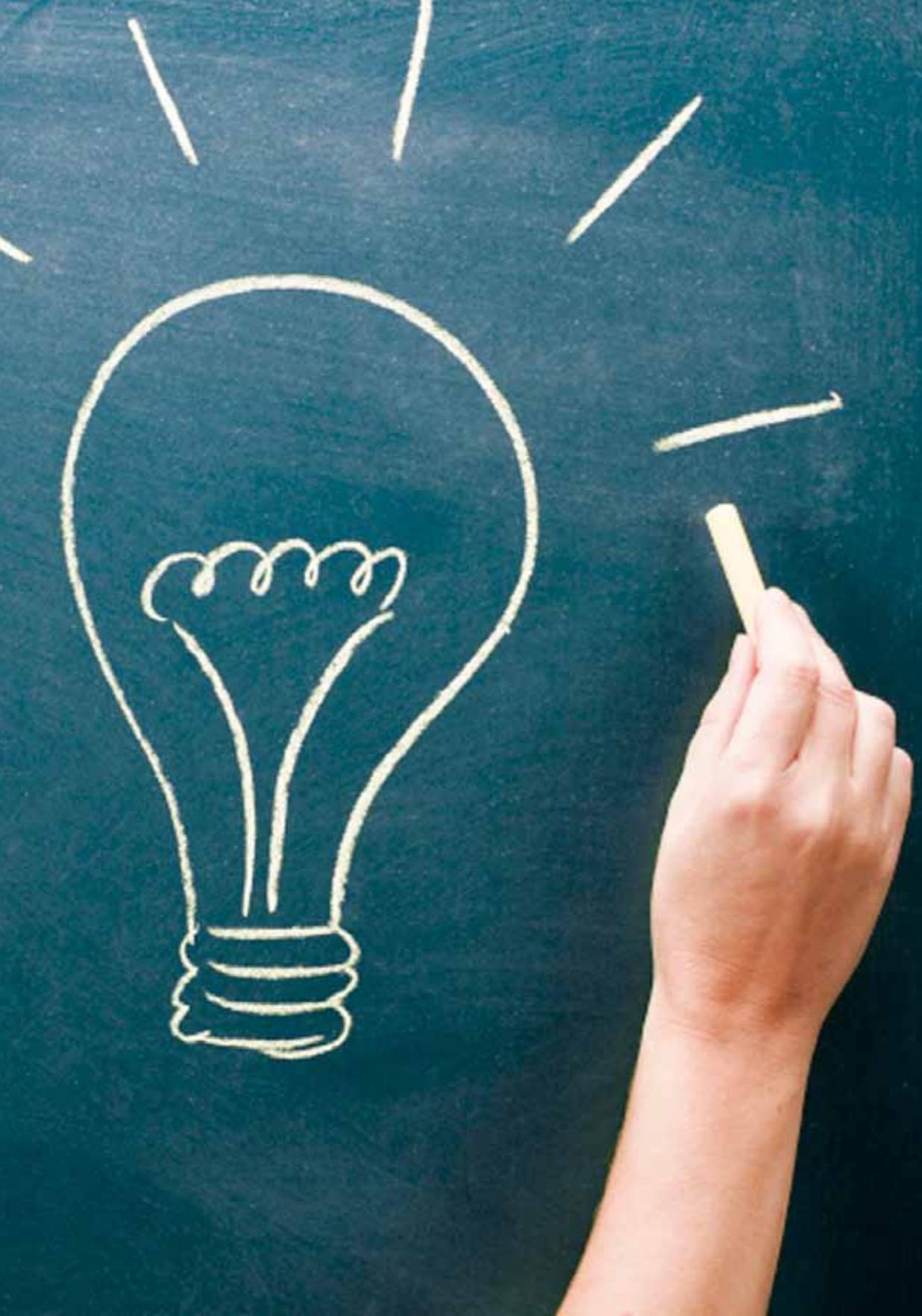
**Paolo Tamburini**Responsabile Servizio Comunicazione,  
Educazione alla sostenibilità

## La comunicazione per la partecipazione

La Regione Emilia-Romagna ha affrontato il tema della partecipazione in modi diversi nell'ultimo decennio. E' una "voce" che ha trovato in qualche modo codificazioni sia negli Statuti regionali varati nel tempo dal Consiglio - ora Assemblea Legislativa - regionale, sia in varie leggi - basti pensare agli istituti classici di partecipazione popolare che sono le petizioni, le leggi d'iniziativa popolare e i referendum, fino alla recente legge regionale sulla partecipazione. Contemporaneamente prendevano corpo le esperienze e l'introduzione di metodologie e strumenti partecipativi di nuova generazione, dall'Agenda 21 locale all'*e-democracy*, e venivano organizzate e messe a disposizione risorse formative e di tutoraggio a sostegno di questi processi. Si tratta di un capitolo che evidentemente è ben lungi dall'essere stabilizzato e definitivo. In un momento di crisi generalizzata, di forti richieste di trasparenza delle pubbliche istituzioni e della vita politica, tornare a investire e riflettere su cosa voglia dire partecipazione ai processi decisionali e amministrativi della vita pubblica collettiva, diventa un tema quanto mai cruciale e strategico. Certamente, rientra tra le sfide alle quali è chiamata tutta la filiera istituzionale, per favorire il dialogo tra società civile e amministrazione pubblica. Per questa ragione è altrettanto strategico cercare di affinare e professionalizzare i metodi di promozione e diffusione della partecipazione, vale a dire il come comunicare partecipazione. Senza adeguata comunicazione evidentemente non c'è né completa trasparenza istituzionale né efficace e consapevole coinvolgimento della cittadinanza ai processi decisionali. Anche su questo, la Regione non ha smesso di riflettere, approfondire e portare avanti occasioni di formazione, riflessione, azione. Non casualmente nell'ambito delle competenze del Servizio Comunicazione figurano da un lato la 'comunicazione di servizio' e dall'altro la "comunicazione di cittadinanza". La comunicazione di servizio, sia all'interno che all'esterno, è funzionale ad assicurare trasparenza, semplificazione, fruizione di servizi, accesso a dati personali e atti, tutela della privacy.



La comunicazione di cittadinanza è finalizzata a coinvolgere i cittadini in modo attivo nelle scelte dell'ente e del sistema delle autonomie locali (L.R. 3/2010) e a stimolare gli stessi cittadini, di ogni fascia di età, nell'adozione di comportamenti coerenti con lo sviluppo sostenibile (educazione alla sostenibilità L.R. 27/2009). Dopo il primo 'quaderno della partecipazione' del 2009 intitolato "Partecipare e decidere, insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici" e con il secondo "E-democracy 2.0", con questo terzo quaderno, realizzato da una collega regionale con profilo di comunicatore ulteriormente specializzatasi in ambito universitario, si approfondisce lo specifico ruolo della comunicazione nei processi partecipativi sia a livello teorico e metodologico che pratico. Un altro esempio quindi – dopo i progetti Internos, URP, educazione alla sostenibilità, web, ecc. – della capacità interpretativa e progettuale della comunità professionale dei comunicatori al servizio di un insieme di obiettivi tra loro complementari: trasparenza e accesso, semplificazione, informazione e partecipazione.



## Obiettivi

La presente pubblicazione, oltre a offrire un breve inquadramento teorico sul tema dei processi partecipativi, ha come scopo quello di rappresentare un possibile strumento di lavoro per chi gestisce le attività di comunicazione all'interno delle pubbliche Amministrazioni nella promozione della partecipazione. Una possibile "mappa", dunque, che accompagni i comunicatori verso azioni comunicative dal respiro strategico, che necessitano di essere opportunamente pianificate e integrate. Gli obiettivi che persegue questo Quaderno sono perciò i seguenti:

**fornire stimoli ai decisori, agli amministratori e ai funzionari pubblici** per comprendere l'importanza strategica della comunicazione come componente essenziale dei processi partecipativi e come leva organizzativa importante per conseguire risultati più efficaci da parte di quelle iniziative che vedono il coinvolgimento e l'inclusione dei cittadini e dei diversi stakeholder all'interno dei processi decisionali pubblici;

**fornire indicazioni e suggerimenti operativi ai comunicatori pubblici** impegnati nella gestione dei processi partecipativi, allo scopo di supportarli nella definizione di un piano di comunicazione strategico e integrato, che tenendo conto delle specificità che contraddistinguono questa tipologia di esperienze, sia in grado di governare al meglio le diverse azioni comunicative e di ridurre di conseguenza eventuali effetti imprevisti e casuali legati alla mancata o inadeguata pianificazione;

**contribuire al vivace dibattito** che si è sviluppato in questi anni nel panorama italiano e internazionale attorno al tema dei processi partecipativi, e più in particolare rispetto al ruolo che può ricoprire in questo ambito la comunicazione pubblica, possibile fattore di successo di queste esperienze di inclusione dei cittadini.

All'interno di questa pubblicazione, dunque, "partecipazione" e "comunicazione" sono presentate come un binomio indissolubile, oltre che necessario se si intende giungere effettivamente a decisioni migliori e più condivise e si vuole garantire in modo reale l'esercizio di nuovi diritti di cittadinanza da parte dei cittadini.

## Destinatari

Questo Quaderno ha un intento, oltre che informativo e formativo, di tipo pratico, ed è indirizzato principalmente a chi all'interno delle istituzioni pubbliche gestisce la comunicazione dei processi partecipati. Non aspira a essere un "manuale" o a fornire soluzioni univoche e indiscusse, ma piuttosto spera di poter fornire qualche utile spunto di riflessione e qualche indicazione operativa per chi lavora in questo ambito.

I destinatari di questa pubblicazione, in linea con gli obiettivi che si è posta, sono pertanto:

**gli amministratori-decisor**i e **i funzionari pubblici** che si trovano a gestire processi che vedono il coinvolgimento dei cittadini all'interno dei processi decisionali oppure a quelli interessati a promuovere, volontariamente, nuovi spazi di discussione pubblica su questioni di interesse generale;

**i comunicatori pubblici** delle pubbliche Amministrazioni che curano e coordinano le azioni comunicative a supporto dei processi inclusivi;

**i cittadini singoli o associati**, interessati a promuovere attività di partecipazione oppure a prendere parte a iniziative realizzate dalle Amministrazioni pubbliche.

## Guida alla lettura

Il Quaderno si articola in quattro diverse macro parti:

**Parte I.** La prima parte è dedicata a un breve inquadramento normativo sul tema “partecipazione”, con un’attenzione particolare al ruolo che essa ha assunto all’interno del nostro testo costituzionale e su come le Regioni (finora solo Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna) abbiano disciplinato questa materia con interventi normativi specifici. A seguire viene offerta un breve analisi sui processi partecipativi e sulle loro principali caratteristiche. Per un maggiore approfondimento su questi temi si rimanda al quaderno realizzato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2009, dal titolo “Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici”.

**Parte II.** La seconda parte è dedicata alle caratteristiche essenziali della comunicazione attivata a supporto delle esperienze partecipative e, in particolare, viene analizzato il contributo che essa può offrire prima, durante e dopo lo svolgimento del processo. Questa parte si chiude con un breve approfondimento sul tema dell’*e-democracy* e sul supporto che la comunicazione “*on line*” può offrire nell’aumentare le possibilità di partecipazione e di accesso alle informazioni per i cittadini. Uno sguardo particolare viene rivolto infine alle esperienze di *e-democracy* realizzate dalla Regione Emilia-Romagna negli ultimi 10 anni. Un percorso ricco che si è concretizzato in progetti locali, nazionali ed europei e di continua attenzione e sperimentazione di nuovi strumenti e metodologie.

**Parte III.** All’interno della terza parte viene analizzata la strategia comunicativa adottata a supporto del primo evento partecipativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna in attuazione della L.R. n. 3 del 2010 sulla partecipazione. Questo caso pratico, intitolato “Buona Mobilità. La partecipazione dei cittadini al nuovo Piano regionale integrato dei trasporti”, viene presentato allo scopo di illustrare potenzialità e criticità connesse alla comunicazione dei processi di partecipazione dei cittadini.

**Parte IV.** Nella quarta parte, anche sulla base dei risultati emersi dall’analisi del caso “Buona Mobilità”, si cercherà di mostrare come tali processi, viste le specificità che li contraddistinguono, necessitino di uno sforzo nella definizione di Pia-

ni di comunicazione integrati, che partendo da un'attenta analisi dello scenario e dalla definizione di obiettivi strategici e operativi, siano in grado di programmare le diverse azioni in modo coordinato, raggiungendo diversi tipi target e consentendo un accesso ugualitario a questa tipologia di processi. Una strategia di comunicazione non "generalista" e di tipo "telegrafico", dunque, ma che abbia invece una finalità proattiva e dialogica, in grado di attivare flussi comunicativi dall'Amministrazione verso i cittadini e viceversa. In questo quadro, per concludere, vengono presentati alcuni modelli sulla comunicazione, dalla cui analisi si ritiene possa nascere un supporto teorico utile alla pianificazione strategica delle azioni comunicative. Più in particolare, si cercherà di comprendere quale tra i diversi approcci presentati possa essere il più adatto da applicare ai processi inclusivi democratici e il più idoneo a supportare le istituzioni pubbliche nel promuovere campagne di informazione adeguate che stimolino la partecipazione, il dialogo e la collaborazione con i propri cittadini.

## Premessa

Dopo anni di difficoltà nell'affermare la centralità della sua funzione, è ormai indubbio che la comunicazione pubblica rappresenti una risorsa strategica per avviare la qualità dei cambiamenti e delle innovazioni e per produrre beneficio per le pubbliche Amministrazioni, i cittadini e le loro relazioni.

Proprio per questo, negli ultimi anni una parte della comunicazione pubblica, oltre a consolidare le attività più tradizionali come quelle degli uffici stampa e degli uffici per le relazioni con il pubblico, si è concentrata sui processi partecipativi, cioè sul coinvolgimento dei cittadini nei processi di condivisione delle scelte politico-amministrative.

Dal momento che, nonostante la diffusione degli ultimi anni, i processi partecipativi svolgono un ruolo ancora marginale nelle democrazie contemporanee (Bobbio 2002a), quando invece potrebbero rappresentare una possibile risposta alla crisi delle istituzioni rappresentative, la comunicazione può e deve diventare un presupposto imprescindibile della partecipazione, potendo mettere a servizio di quest'ultima un ventaglio consolidato di strumenti e di canali di dialogo con la società civile (Valastro 2010).

In altre parole, *“La comunicazione è (...) un fattore di successo della partecipazione: ne crea le condizioni nella misura in cui diffonde la cultura della partecipazione come metodologia di assunzione delle decisioni pubbliche, informa costantemente i cittadini e gli stakeholder coinvolti sulle intenzioni prima, sui programmi di attuazione in seconda battuta e sui risultati raggiunti alla fine del processo; genera consenso e fiducia intorno a un'idea di comunità e di territorio e a un sistema di valori condiviso e riconoscibile; mantiene e potenzialmente allarga la rete degli interlocutori e dei soggetti attivi che possono partecipare alle*

*decisioni; infine crea una diversa cultura della comunicazione e delle relazioni, destinata (...) a generare impatti di innovazione e cambiamento dell'Amministrazione, delle sue capacità di governo di orientamento strategico delle politiche* (Faccioli 2007 b, 146).

In questo ruolo di supporto alla partecipazione, la comunicazione deve mettere tutti in condizione di accedere equamente agli strumenti inclusivi, evitando strumentalizzazioni da parte dei meglio organizzati, aprendo spazi di dialogo e creando relazioni affinché la partecipazione possa manifestarsi. Deve però anche adattarsi alle situazioni di flessibilità e liquidità che caratterizzano i processi inclusivi, dal momento che questi sono in grado di generare spesso risultati inediti e imprevisi viste le caratteristiche che li contraddistinguono.

Il binomio "partecipazione-comunicazione" può rappresentare dunque un'opportunità per entrambe: per la comunicazione perché grazie al contributo della partecipazione potrebbe avvicinarsi maggiormente all'obiettivo "a lungo termine" a cui dovrebbe tendere, vale a dire quello di porre sullo stesso livello Amministrazioni e cittadini (rendendo questi ultimi protagonisti), parlare con la gente e ascoltarla, oltre che sollecitare e favorire i processi di innovazione e di cambiamento; per la partecipazione perché, come si cercherà di argomentare nel corso del presente quaderno, la comunicazione può essere una risorsa decisiva per aumentare la qualità e l'efficacia dei percorsi inclusivi e per favorirne una buona riuscita, visto che ha effetti sulla trasparenza (e di conseguenza sulla legittimità) dell'Amministrazione pubblica e della politica più in generale.

Per riuscire a svolgere questo ruolo strategico nell'affermazione dei nuovi diritti democratici, è necessario tuttavia che la comunicazione pubblica faccia un salto di qualità e si spinga a dialogare non solo con pochi eletti ma con un pubblico diffuso dentro e fuori le istituzioni, e che utilizzi il metodo della pianificazione strategica per rendere più efficaci le diverse azioni comunicative, non lasciando nulla all'improvvisazione o alla casualità.

In una fase contraddistinta da sfiducia nelle istituzioni, la comunicazione pubblica deve porsi uno scopo diverso dalla semplice informazione o dall'interazione tra emittente e ricevente dei messaggi e deve invece sforzarsi di tendere a un tipo di comunicazione nuova, che passi da un modello "telegrafico", fondato sulla prevalenza dell'idea della trasmissione e dello scambio lineare di informazioni dall'Amministrazione ai cittadini, a uno di tipo "orchestrato", nel quale entrambi diventino soggetti attivi del processo comunicativo. In quest'ottica, i contenuti della comunicazione dovrebbero essere costruiti insieme ai cittadini, grazie al confronto e all'interazione collettiva, allo scopo di riconquistare la fiducia nelle istituzioni, di garantire ascolto e discussione, riconoscendo il ruolo dei cittadini

come soggetti "attivi", alleati delle istituzioni nella gestione della "cosa pubblica". Si tratta, in altri termini, di fare in modo che la comunicazione nasca incentrata sul cittadino, che con lui e grazie alla sua collaborazione, definisca gli obiettivi del progetto e studi gli assetti della comunità, passando attraverso la responsabilizzazione delle persone e l'analisi dei contesti sociali di riferimento (guardando non solo agli aspetti individuali ma anche alle rappresentazioni sociali e alle forme d'interazione dei gruppi).

Alla comunicazione pubblica è dunque richiesto di guardare il cittadino non più come un "target" ma come a un vero e proprio attore, mettendolo in condizione di sviluppare il proprio *empowerment* individuale, ossia di avere accesso e opportunità per costruire un proprio pensiero e di poter arricchire le proprie competenze su un tema. In altre parole, la comunicazione nelle pubbliche Amministrazioni deve diventare qualcosa di più rispetto al semplice confezionare un messaggio in modo appropriato e accattivante: deve essere capace invece di "*produrre cultura e movimento*" (Lalli 2008b, 30) e "*(...) deve essere protesa, oltre che ad informare, a sensibilizzare e educare la cittadinanza su temi di rilevanza comune (...), favorendo il consenso su determinate questioni che riguardano il vivere collettivo*" (Faccioli 2007b, 47).

A tale scopo, nel progettare campagne di comunicazione che supportino i processi inclusivi, è sempre consigliato un "approccio partecipativo", che favorisca connessioni e interazioni e consenta alle persone di essere effettivamente coinvolte nella progettazione della campagna e nella sua implementazione e promozione.

Questa scelta ha però a che fare, evidentemente, non solo con decisioni strategiche che riguardano la comunicazione, ma soprattutto con la volontà reale delle istituzioni di aprirsi all'ascolto, visto che si tratta di "sposare" una modalità proattiva e dialogica che promuova pratiche di comunicazione innovative e bi-direzionali tra amministratori e amministrati. Essenziale diventa dunque poter contare su un supporto politico, visto che tale alleanza permetterebbe di portare avanti azioni di comunicazione che puntino a diminuire il *gap* informativo tra individui appartenenti a classi sociali diverse, a favorire il coinvolgimento nelle scelte rendendo più flessibili i temi inseriti all'interno dell'agenda pubblica e infine a fare in modo che i cittadini siano messi davvero in condizione di scegliere in modo paritario e ben informato.

Per concludere, una strategia comunicativa a supporto di processi partecipati che voglia essere efficace deve essere pianificata da un punto di vista strategico, mirata per i singoli attori, deve adottare linguaggi diversificati e integrare l'impiego di strumenti consolidati con quelli multimediali per comunicare, spiegare,

motivare e rendicontare. Tutto ciò è essenziale in quanto *“Sarebbe paradossale che, a fronte di ingenti sforzi, anche economici, per allestire sistemi di ascolto (...) non si producesse uno sforzo altrettanto ingente perché le informazioni utili arrivino agli interlocutori giusti nel momento in cui servono”* (Faccioli 2007b, 141). Bisogna lavorare di più sulla comunicazione su un duplice versante: da un lato le istituzioni dovrebbero rafforzare e diversificare i canali di comunicazione non solo per sensibilizzare su determinate tematiche di interesse comune ma anche per incoraggiare i cittadini nel riappropriarsi dei diritti civili; dall'altra i cittadini dovrebbero individuare le modalità pubbliche più adatte per rapportarsi con le istituzioni per rivendicare il proprio ruolo nell'ambito della sfera pubblica (Faccioli, 2007b). E' perciò necessaria una filosofia di scambio, in cui vengano soddisfatte sia le esigenze delle istituzioni, sia quelle degli individui, allo scopo di produrre un beneficio sociale per la collettività.

Una politica pubblica che voglia costruirsi in modo partecipativo può e deve avvalersi *“(...) di una rinnovata funzione della comunicazione, che possa offrire strumenti utili a costruire la fiducia e attivare una sfera pubblica di discussione, (...) rafforzare processi di educazione civica, al fine di introdurre nuovi percorsi di socializzazione che contemplino una dimensione partecipativa”* (Valastro 2009, 238).

Una strategia di comunicazione multistrategica, collaborativa e processuale è dunque un alleato prezioso della “partecipazione”, dal momento che la comunicazione può assumere una specifica funzione sociale e, al tempo stesso, può porsi a supporto dell'esercizio dei nuovi diritti di cittadinanza.

## PARTE PRIMA

## Un quadro sulla partecipazione

## 11 Il contesto normativo

Da oltre dieci anni nel nostro ordinamento giuridico sono stati introdotti in modo sempre più incisivo istituti volti a favorire la partecipazione della società civile nelle scelte di interesse pubblico, fino a configurare la “**partecipazione**” come un vero e proprio diritto fondamentale dei cittadini.

Per inquadrare da un punto di vista normativo questo tema e per descriverne le principali caratteristiche e declinazioni, è utile partire prima da una sua definizione: si tratta di una dinamica relazionale tra due o più soggetti nell’ambito di una determinata attività, che, nel campo più specifico del diritto pubblico, si riferisce al contributo individuale o collettivo a un processo decisionale che ha una finalità di interesse pubblico. La partecipazione si prefigura dunque come una fase del processo democratico che implica un’apertura a metodi di discussione e consultazione.

La materia dei processi partecipativi trova riferimenti normativi importanti sia all’interno del nostro testo Costituzionale, sia, più di recente, all’interno della legislazione regionale, che è intervenuta su questa materia con norme specifiche dedicate alla partecipazione democratica, ma anche, in un numero maggiore di casi, nell’ambito di testi normativi di settore che prevedono la “partecipazione” come un passaggio necessario<sup>1</sup>.

Ciò che sta avvenendo all’interno del panorama legislativo italiano si muove all’interno di una cornice europea che accentua l’importanza di attivare processi partecipativi in fase discendente, vale a dire stimolandone un’applicazione a un livello di governo regionale e locale. L’Unione Europea ha dato infatti un fortissimo impulso nella direzione della partecipazione, visto che numerosi programmi comunitari richiedono espressamente qualche modalità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell’attuazione degli interventi<sup>2</sup>.

1 Schema che vede i soggetti pubblici come gli unici ad essere legittimati a operare nell’interesse generale e i cittadini nella posizione di amministrati, assistiti, utenti e clienti, posti in una posizione passiva e di mera ricezione dell’esercizio dei poteri pubblici. Due poli contrapposti e separati, in contrapposizione tra loro a causa della superiorità di uno (le istituzioni) sull’altro (i cittadini).

2 Il “Libro Bianco sulla Governance” del 2001, dopo aver definito la governance come l’insieme di regole, processi e comportamenti che riguardano l’esercizio del potere a livello europeo, elenca la “partecipazione” tra i principi che sono alla base di una buona governance, affermando che è opportuno coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche.

## 1.1 Il rilievo costituzionale della partecipazione

All'interno del testo costituzionale italiano il principio di "partecipazione", che rientra nel più ampio esercizio della sovranità popolare previsto dall'art. 1 della Costituzione, si configura come un *"diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione di processi decisionali inclusivi, ossia l'utilizzo di strumenti e garanzie che consentano il coinvolgimento di soggetti privati nell'esercizio delle funzioni pubbliche"* (Valastro 2010, 19).

Tale diritto ha trovato un proprio ulteriore sviluppo nel **principio di sussidiarietà orizzontale** richiamato dall'art. 118, comma 4 Cost., che obbliga le istituzioni, una volta individuato il livello più adeguato per lo svolgimento di una determinata funzione (sussidiarietà verticale), di perseguire l'interesse generale non più da sole ma insieme ai cittadini, singoli o associati. Si tratta di un'importante novità nel nostro panorama costituzionale, dal momento che viene stabilito in modo esplicito che lo Stato e gli altri enti del governo territoriale debbano favorire *"l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà"* (art. 118, comma 4).

I cittadini, dunque, grazie a questo principio, acquisiscono una nuova centralità nell'ambito dell'ordinamento repubblicano, avendo la possibilità di svolgere un ruolo sussidiario rispetto alle istituzioni nell'esercizio di attività di interesse generale e di attivarsi autonomamente in quanto posti su un piano paritario con le Amministrazioni. Queste ultime, invece, sono tenute a "favorire" le iniziative dei cittadini realizzate "nell'interesse generale", e, anche qualora non lo facessero a causa di problemi tecnici o di resistenza culturale, la società civile è comunque libera di procedere con proprie iniziative senza che l'Amministrazione possa impedirglielo oppure ostacolarla.

Si prefigura dunque in capo alle istituzioni sia un dovere di intervento, sia un interesse nel risolvere i problemi e i bisogni comuni insieme alla collettività, anche se rimane comunque salva la possibilità per l'Amministrazione di sostituirsi al privato qualora esso risulti non esercitare in modo adeguato l'attività di interesse generale. In altre parole: limitazione del ruolo delle istituzioni in favore della società civile, ma anche obbligo di intervenire laddove necessario.

Il principio di sussidiarietà orizzontale trova il suo legame più significativo all'interno del nostro testo costituzionale con quello di **uguaglianza sostanziale** (art. 3, comma 2, Cost.), dal momento che dare la possibilità ai cittadini di contribuire al perseguimento dell'interesse generale coincide anche con l'interesse alla loro piena realizzazione come persone. Dunque la partecipazione *"è prevista come un fine generale dell'azione della Repubblica, in stretta unione con lo 'sviluppo*

*della persona umana"* (Allegretti U. 2006b, 3).

Il principio di sussidiarietà è collegato in modo forte e specifico anche con il **dovere di solidarietà** previsto dall'art. 2 Cost., visto che tra le motivazioni che spingono i cittadini ad agire per la cura del bene comune vi è anche il senso di responsabilità e di solidarietà nei confronti della comunità di appartenenza.

Vale la pena sottolineare inoltre che, sebbene si tratti di principi concettualmente diversi, "partecipazione" e "sussidiarietà" appaiono entrambi strumenti di un metodo di governo basato sulla costruzione condivisa della democrazia, dal momento che consentono di ridurre il divario tra decisori pubblici e cittadini grazie all'utilizzo di esperienze e conoscenze di questi ultimi all'interno del processo di *policy making*.

Per ottenere questo importante risultato occorre però tener presente che non basta che il principio di sussidiarietà orizzontale sia immediatamente applicabile (solo perché sancito direttamente dalla Costituzione), ma è richiesta una collaborazione stretta tra più soggetti (politica, pubbliche Amministrazioni, cittadini, associazioni, imprese ecc.), che devono adoperarsi per passare da un modello amministrativo di tipo tradizionale, basato sul paradigma "bipolare"<sup>3</sup>, a un modello nuovo di **"amministrazione condivisa"** (Arena 2004), nel quale politica, pubblica Amministrazione e cittadini convergano nel perseguimento dell'interesse collettivo. Sarebbe dunque necessario il passaggio da un sistema di relazioni tra istituzioni e cittadini di tipo verticale e gerarchico, a uno orizzontale, pluralista, paritario, relazionale e circolare, basato su comunicazione, trasparenza, scambio di informazioni, leale collaborazione, integrazione, rispetto reciproco e, non ultimo, messa in comune di risorse anche da parte della collettività, che si sommino spontaneamente a quelle delle istituzioni allo scopo di affrontare insieme i problemi di una società complessa come quella attuale.

Un rapporto nuovo tra istituzioni e cittadini di tipo **"reticolare"**, dunque, fatto di scambi e alleanze in vista del perseguimento dell'interesse generale, all'interno del quale le istituzioni restano titolari delle proprie funzioni, mantenendo un ruolo di regolazione, programmazione e controllo, mentre i cittadini diventano "strumenti" dell'interesse generale, promotori di iniziative ma vincolati allo stesso tempo al principio di legalità, com'è corretto che sia in uno Stato di diritto.

3 Schema che vede i soggetti pubblici come gli unici ad essere legittimati a operare nell'interesse generale e i cittadini nella posizione di amministrati, assistiti, utenti e clienti, posti in una posizione passiva e di mera ricezione dell'esercizio dei poteri pubblici. Due poli contrapposti e separati, in contrapposizione tra loro a causa della superiorità di uno (le istituzioni) sull'altro (i cittadini).

## 1.2 I processi partecipativi all'interno della legislazione regionale

Nel quadro degli attori istituzionali coinvolti sul tema della partecipazione, il livello regionale assume sicuramente un ruolo strategico, sia per la posizione di snodo rispetto ai livelli statale e locale, sia perché consente di realizzare il coordinamento e la stabilizzazione delle numerose pratiche partecipative promosse a livello dei singoli territori (Valastro 2010). Le Regioni, in altre parole, hanno un ruolo fondamentale nell'incontro tra i due livelli della partecipazione: quello delle norme costituzionali e quello delle prassi realizzate a livello locale. Inoltre, visto l'importante ruolo svolto dagli Enti regionali rispetto ai processi di riforma della pubblica Amministrazione, il loro apporto su questa tematica acquisisce un ruolo ancora più decisivo. Gli stessi statuti regionali hanno visto infatti un forte rilancio della pratica partecipativa, fissando in modo chiaro la volontà di attuare i principi dell'ascolto e della partecipazione attiva. Ciò richiede tuttavia la definizione di regole organizzative più puntuali in grado di disciplinare e guidare questi processi e l'ampliamento delle possibilità di inclusione dei cittadini rispetto a quelle offerte dagli istituti di partecipazione più tradizionali (es. referendum, petizione e iniziativa legislativa popolare).

Il panorama regionale italiano vede, sul piano normativo, solo tre Regioni che hanno adottato una Legge regionale specifica sul tema "partecipazione": l'Umbria, la Toscana e l'Emilia-Romagna. Il ridotto numero di leggi regionali organiche su questo argomento sembra far pensare che le Regioni non abbiano colto la sfida lanciata dai rispettivi statuti, che rinviavano appunto la disciplina dei processi partecipativi ad apposite leggi regionali. In realtà, viste le numerose norme di settore che prevedono e disciplinano questi strumenti in relazione a politiche pubbliche specifiche, tale questione appare una sorta di "falso problema" visto che le leggi di settore rappresentano una parte molto consistente delle norme regionali in tema di partecipazione.

Inoltre l'approvazione nel 2010 di altre due leggi regionali sulla partecipazione (Umbria ed Emilia-Romagna), che si affiancano alla ormai nota Legge regionale della Toscana, evidenziano una crescente attenzione delle Regioni verso questo tema.

### Regione Umbria

La legislazione regionale dell'Umbria in tema di partecipazione è frammentata in due diverse disposizioni normative. La prima, la Legge regionale n. 16 del 2006, disciplina i rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali,

in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà orizzontale e semplificazione. Obiettivo della norma è promuovere la cittadinanza sociale e favorire la collaborazione per lo svolgimento di attività di interesse generale, che possono essere realizzate, nei limiti previsti dalla Legge stessa, da cittadini, singoli o associati, famiglie, imprese e terzo settore, al fine di valorizzare la persona e promuovere lo sviluppo solidale della comunità.

La Regione favorisce lo svolgimento di attività da parte di questi soggetti attraverso benefici e agevolazioni fiscali (art. 3), mentre i proponenti predispongono progetti specifici, in coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale, e li presentano alla Giunta per la successiva valutazione. La gestione di questa tipologia di processi è dunque di competenza dell'organo esecutivo regionale, che presenta annualmente una relazione al Consiglio.

In un momento successivo la Regione Umbria ha approvato un'altra legge regionale dedicata ai processi inclusivi: è la Legge regionale n. 14 del 2010, intitolata "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)". Lo scopo è dare attuazione all'art. 20 dello statuto, secondo cui la partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e quella referendaria, il diritto di petizione e la consultazione. Tale disposizione si limita però alla previsione di alcuni strumenti di partecipazione più "tradizionali" e porta a una certa confusione concettuale, dal momento che *"affianca strumenti fra loro eterogenei, riconducibili a categorie giuridiche diverse (democrazia diretta e democrazia partecipativa)"* (Valastro 2010, 42).

Tuttavia, all'interno dei principi sanciti dall'art. 1 della L.R. 14/2010, vengono ben chiariti quali sono gli obiettivi a cui dovrebbero puntare le politiche e le azioni regionali per consentire una maggiore partecipazione della società civile alle politiche pubbliche: favorire la leale collaborazione tra le diverse istituzioni e l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati e delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale; contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa; promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori; rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche; creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società; sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionali.

## Regione Toscana

Quello della Toscana può essere considerato senz'altro il primo vero caso, almeno in Italia, di intervento legislativo organico sulla partecipazione, oggetto di approfondimenti estesi anche per la procedura innovativa che ha contraddistinto la sua approvazione: l'apertura di un complesso processo partecipativo che consentisse un confronto e definisse insieme ai cittadini i contenuti principali della nuova Legge regionale. L'approvazione della Legge n. 69 del 2007, intitolata "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", è stata infatti preceduta da un lungo processo durato quasi due anni, culminato in un *Town meeting* tenutosi a Carrara nel novembre 2006, dove circa 400 cittadini toscani hanno discusso i contenuti della Legge.

Dopo un lungo iter di elaborazione, dunque, la L.R. 69/2007 si è proposta come strumento innovativo per incentivare e diffondere nuove forme e nuovi metodi di partecipazione, che, affiancandosi a quelli più tradizionali, si fondono sul dialogo e sul confronto. L'obiettivo è inserirsi nella fase preliminare che precede le decisioni pubbliche, in modo da contribuire alla risoluzione di problemi entro tempi definiti, *"rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa; (...) e contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione di una cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico (...)"* (art. 1).

La volontà del legislatore regionale toscano è stata dunque quella di trovare un modo per legittimare, anche a livello normativo, la presenza attiva, concreta e costante dei cittadini, nel momento della definizione delle scelte pubbliche, della gestione e della successiva verifica degli esiti, ricercando un punto di equilibrio nuovo tra democrazia rappresentativa e partecipativa. E' dunque una Legge che si ispira agli ideali della democrazia deliberativa, e che punta alla creazione di spazi nuovi che consentano il confronto tra varie parti alla ricerca di una soluzione più possibile condivisa.

All'art. 3 è previsto che la partecipazione si riferisca alle *"scelte politiche regionali"*, *"stabilendo dunque un principio che tende a spingere la partecipazione al suo più alto valore"* (Allegretti U. 2006b, 12).

Di primaria rilevanza è inoltre l'istituzione del "dibattito pubblico regionale sui grandi interventi" (artt. 7-10), ovvero la possibilità che su opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale ed economico per la vita della comunità regionale, si svolga (nell'ambito della fase preliminare di elaborazione dello stesso intervento) un confronto pubblico articolato sulla base di regole definite, della durata massima di sei mesi (salvo proroghe motivate), organizzato e condotto rispettando le condizioni di uguaglianza di

tutti nell'accesso ai luoghi e al momento del dibattito, sotto la responsabilità di un organo monocratico "terzo", indipendente e neutrale (l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione), istituito dalla Legge ed eletto dal Consiglio regionale.

La L.R. 69/2007 prevede inoltre un sostegno (finanziario, metodologico e/o inteso come fornitura di supporti informatici) nei confronti dei processi locali di partecipazione (artt. 14-17), promossi da Enti locali (singoli o associati), cittadini e residenti, associazioni, istituti scolastici (singoli o associati) o imprese. Tali soggetti possono presentare un progetto di processo partecipato su un argomento specifico e ben definito, della durata complessiva di sei mesi (salvo proroghe motivate di non oltre tre mesi), indicando metodi, istituti e strumenti più appropriati in grado di assicurare la massima inclusività e una previsione di massima dei costi del progetto partecipativo proposto.

Spetta all'Autorità regionale valutare e ammettere a contributo le richieste, in base a requisiti e criteri definiti dalla Legge all'art. 16. Tali progetti devono contenere una dichiarazione dell'ente competente su quella specifica materia a impegnarsi nel "tener conto" dell'esito della partecipazione, o in ogni caso nel motivare le ragioni del parziale o mancato accoglimento dei risultati. Questo impegno rappresenta uno dei punti nodali della Legge n. 69: è evidente che un'Amministrazione non possa essere tenuta ad accogliere sempre e comunque l'esito del processo partecipativo, ma è obbligata in ogni caso a rendere conto delle ragioni delle proprie scelte.

Di grande rilevanza è poi l'art. 20, che introduce l'obbligo, nel momento della definizione di un piano o di un programma regionali, di prevedere una quota di risorse da destinare alla progettazione di processi partecipativi, come anche la previsione, all'art. 13, che la Giunta regionale promuova una serie di attività formative in tema di metodologie partecipative, evidenziando la necessità di un'adeguata qualificazione e professionalizzazione del personale delle Amministrazioni pubbliche su questo tema strategico ma delicato.

## Regione Emilia-Romagna

Il 9 febbraio 2010 la Regione Emilia-Romagna ha approvato la Legge regionale n. 3, intitolata "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". Tale normativa, di iniziativa dell'Assemblea legislativa regionale (a differenza della Legge toscana che era stata proposta dalla Giunta), presenta un impianto piuttosto organico, che parte dalla precisazione delle definizioni, dei principi, degli obiettivi e degli strumenti della democrazia partecipativa.

All'art. 10 si definisce cos'è un processo partecipativo, vale a dire *"un percorso*

*di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione”.*

Nei principi, invece, la Legge regionale dell'Emilia-Romagna riconosce il diritto alla partecipazione a tutti i cittadini e alle loro organizzazioni (associazioni e imprese) che siano “*destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente*” (art. 3).

L'iniziativa per l'avvio del processo spetta dunque ai cittadini singoli o associati, ma anche alla Giunta o all'Assemblea legislativa (che delega un'apposita Commissione a seguire il procedimento partecipativo), agli Enti locali e alle loro circoscrizioni, e infine ad altri soggetti pubblici e privati purché abbiano ottenuto l'adesione formale di almeno uno dei soggetti tra quelli istituzionali elencati (art. 5). I soggetti proponenti e aderenti si impegnano a sospendere qualsiasi atto tecnico o amministrativo che possa pregiudicare l'esito del processo proposto. Le modalità da seguire per la realizzazione del processo vengono regolate annualmente dalla Giunta sulla base delle indicazioni dell'Assemblea, che convoca ogni anno una sessione tematica sulla partecipazione, vale a dire un dibattito incentrato su politiche e azioni partecipative.

L'art. 11 specifica poi che oggetto del processo partecipativo sono progetti, atti normativi o procedure amministrative, in parte o in toto, o ancora progetti, iniziative o scelte pubbliche sulle quali la Regione o gli Enti locali non hanno ancora avviato uno specifico procedimento amministrativo o adottato un atto definitivo.

Lo scopo di questi strumenti di democrazia partecipativa è dunque quello di promuovere una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini nei processi decisionali di competenza delle istituzioni rappresentative (art. 1), rafforzando la democrazia e affiancandosi agli altri strumenti già previsti dallo Statuto.

Dal momento che la L.R. 3/2010 “*persegue la realizzazione di un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio*” (art. 1, comma 3), un ruolo strategico di collegamento con gli Enti locali è garantito dalla previsione di un Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali, che coinvolge Giunta e Consiglio delle autonomie locali (art. 7) ed è presieduto da un Tecnico di

garanzia in materia di partecipazione, designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa fra i dirigenti della stessa e incaricato di una serie di funzioni elencate all'art. 8. La gestione di questi processi è dunque affidata a una struttura interna dell'Assemblea regionale.

La disposizione prevista all'art. 11 è di grande rilievo, dal momento che stabilisce che i tempi del processo partecipativo non possono essere superiori a sei mesi (salvo eventuali proroghe per progetti particolari, approvate dal Tecnico di garanzia, fino a un massimo di 12 mesi), in un'ottica di certezza e di tempestività del procedimento.

Secondo la Legge regionale dell'Emilia-Romagna, il “prodotto del processo partecipativo” è un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a “tener conto” nelle loro deliberazioni; eventuali scostamenti da questo documento devono essere esplicitamente motivati (art. 10). Ai sensi dell'art. 16, infatti, l'Ente responsabile della decisione istituzionale da assumere, una volta valutata la proposta frutto del processo partecipativo, non ha alcun obbligo e può decidere di recepirla, in tutto o in parte, o di non recepirla (come nel caso della Legge toscana).

## 2 | I processi partecipativi democratici

### 2.1 Verso nuove forme di “democrazia partecipativa”

Come si è accennato, negli ultimi venti anni, sulla spinta di esperienze politiche nate in America Latina (in primo luogo l'esperienza brasiliana di Porto Alegre sui bilanci partecipativi), in molti paesi democratici si sono moltiplicate esperienze e processi di partecipazione che coinvolgono i cittadini nelle decisioni pubbliche e nella loro attuazione e valutazione. Dalla “partecipazione procedimentale” (vale a dire il diritto di accedere alle informazioni e ai documenti della pubblica Amministrazione), si è passati a forme più avanzate e sperimentali di apertura e confronto collettivo, che vedono il riconoscimento di **nuovi diritti di cittadinanza** ai soggetti che hanno rapporti con le istituzioni. Le ragioni di questa svolta sono connesse a diversi ordini di fattori (Bobbio 2002a, vedi anche Lewanski 2007, Cataldi 2008, Mennarini 2009).

Innanzitutto i cittadini reclamano l'esercizio della sovranità popolare attraverso la possibilità di esercitare un controllo sul potere al di là delle sedi consuete della rappresentanza politica e di prendere parte in modo diretto ai processi decisionali. Si assiste, in altre parole, all'emergere di una società civile reattiva, pronta a insorgere verso politiche pubbliche ritenute minacciose e interessata a un maggiore protagonismo sociale e impegno individuale.

Dall'altro lato le istituzioni stanno cercando un modo per contenere la crisi di fiducia e di legittimazione che caratterizza le forme rappresentative tradizionali e delegate (percepite come autoreferenziali) e per rinsaldare il rapporto tra governanti e governati, minato dal divario generato dall'incapacità di ascolto della politica<sup>4</sup>.

Al di là di posizioni favorevoli all'allargamento della democrazia da parte dei

4 Si pensi al decrescente livello di partecipazione dei cittadini alla politica mostrato dai dati di affluenza alle urne: alle ultime elezioni politiche del 13 aprile 2008 si è recato alle urne solo l'80,51% (Camera) e l'80,4% (Senato) degli aventi diritto al voto, con un calo rilevante e sempre progressivo rispetto al passato. Fonte: Archivio storico elezioni del Ministero dell'Interno: <http://elezionistorico.interno.it/index.php>.

politici, le esperienze deliberative nascono anche in risposta all'emergere di problemi che appaiono difficilmente gestibili e risolvibili con le modalità classiche della democrazia rappresentativa, rivelatesi spesso insufficienti, e che richiedono invece l'apporto di "risorse" anche da parte della società civile.

Occorre considerare inoltre che oggi ci troviamo di fronte a un tipo di "**legislazione complessa**": politiche non riconducibili a un solo attore, grandi trasformazioni economiche e dei rapporti pubblico-privato, interventi in una pluralità di settori di diversa natura che richiedono competenze specifiche. Tutto questo rende più difficoltoso individuare i bisogni dei destinatari dell'intervento pubblico e, di conseguenza, auspicabile attivare esperienze di tipo partecipativo.

Infine va evidenziato che alcune politiche non possono essere attuate senza un coinvolgimento e una partecipazione attiva dei destinatari (si pensi ad azioni per lo sviluppo sostenibile, al riciclaggio dei rifiuti o all'elaborazione di un piano strategico di una città). In aggiunta, la scelta di attivare un processo partecipativo potrebbe essere legata al tentativo di anticipare potenziali conflitti su una decisione pubblica, prevedendo l'inclusione degli oppositori all'interno del processo decisionale. A questo riguardo un fenomeno molto diffuso è la cosiddetta **sindrome Nimby** ("*Not in my back yard*", ossia "non nel mio giardino"): le comunità locali tendono a mobilitarsi contro progetti di interesse generale che sono percepiti come una minaccia per i propri interessi o la propria identità.

Sono queste, dunque, le principali motivazioni che spingono gli amministratori a propendere per l'attivazione di processi di tipo inclusivo e a tentare di superare le forme della democrazia rappresentativa, non sempre in grado di tutelare tutti gli interessi in gioco e le preferenze dei cittadini. Il risultato è la previsione di spazi specifici all'interno dei quali i diretti interessati dalle politiche pubbliche rafforzano il loro ruolo e acquisiscono il compito di contribuire alla soluzione di problemi, realizzando una rottura delle tradizionali modalità di *policy making* che vedevano i cittadini ai margini del processo decisionale.

Non si tratta di "scalzare" la democrazia rappresentativa ma di integrarla con la "**democrazia partecipativa**", nella quale i cittadini, singoli o associati, agiscono nei processi decisionali con capacità di iniziativa e di presenza attiva nell'istruttoria, nella consultazione e nella stessa decisione (Allegretti 2010). In altre parole bisognerebbe "*riscoprire la democrazia, approfondirla, coinvolgendo direttamente i cittadini nella cosa pubblica*" (Lewanski 2007, 2).

## 2.2 La partecipazione dialogico-deliberativa: definizioni e principali caratteristiche<sup>5</sup>

All'interno della democrazia partecipativa si colloca, come forma più circoscritta e definita, la "**democrazia deliberativa**" (Bobbio 2006a), vale a dire quella forma di governo in cui le istituzioni, piuttosto che ricorrere all'autorità per assumere decisioni sulle politiche pubbliche, propendono per processi decisionali inclusivi e per una discussione pubblica tra individui liberi e uguali. La democrazia deliberativa si riferisce dunque a "*(...) un processo decisionale fondato sull'argomentazione razionale, che ha una caratteristica democratica in quanto coinvolge tutti gli attori che hanno interesse negli effetti della decisione da prendere*" (Mennarini 2009, 24).

"Deliberazione" va dunque intesa non in senso di "decisione", ma di dialogo e discussione che precede la decisione (Pellizzoni 2005a).

All'interno di questo quadro, la "**partecipazione dialogico-deliberativa**" si realizza quando un certo numero di attori, toccati a vario titolo da una determinata questione posta sul tavolo, viene coinvolto in una discussione pubblica il cui obiettivo è generare una decisione condivisa dagli attori stessi (Bobbio 2004). Si tratta, in altri termini, di un insieme di metodi e tecniche di partecipazione che si basano sulla volontà di costruire, intorno a un problema collettivo e alla ricerca delle sue possibili soluzioni, luoghi e momenti per un confronto e una discussione razionale, regolata, informata, argomentata, inclusiva (che veda cioè la più ampia partecipazione possibile dei vari punti di vista coinvolti) e organizzata, tra cittadini o rappresentanti di gruppi/associazioni di qualche natura e Amministrazioni competenti per l'oggetto discusso, secondo regole concordate, entro tempi prestabiliti, sulla base di un'informazione ampia, trasparente e paritaria.

Tuttavia, al di là di questa definizione piuttosto condivisa, la "partecipazione" è un fenomeno polisemico sul piano concettuale, problematico, dal momento che è "*(...) un campo ancora tutto in divenire, contraddistinto anche da ambiguità e incertezze; non è agevole (...) definirne con esattezza contenuti e caratteri (...)*" (Lewanski 2007, 2), ed è una materia complessa, viste le diverse forme che può assumere.

Le procedure deliberative possono essere, infatti, di diversi tipi e riconducibili a diversi criteri di classificazione: ad esempio possono differenziarsi in base allo scopo (che può essere deliberativo, consultivo o risolutivo), ai criteri di selezione

<sup>5</sup> Per un maggiore approfondimento sulle caratteristiche dei processi inclusivi (attori, tempi, metodi ecc.) si rimanda al Quaderno realizzato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2009, dal titolo "Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici".

adottati per individuare i partecipanti e quindi all'ampiezza della partecipazione, alle metodologie seguite, agli effetti (che possono essere limitati a chi partecipa al processo oppure estesi a un pubblico più vasto e globale), al soggetto che promuove il processo partecipativo (pubbliche Amministrazioni, cittadini singoli o associati), al livello di strutturazione del processo (da spazi formali, istituzionalizzati e vincolati – grado di “istituzionalizzazione forte” ad ambiti più informali e a volte anche extraistituzionali – grado di “istituzionalizzazione debole”), alla durata nel tempo (possono risolversi in pochi incontri o durare mesi o addirittura anni), al livello istituzionale in cui viene attivato (comunale, provinciale, regionale e nazionale), ai temi oggetto della discussione (si può passare da argomenti molto generali ad altri con un forte impatto locale), ecc. Malgrado tali differenze e nonostante la diffusione di queste esperienze stia avvenendo in contesti territoriali e culturali molto diversi tra loro, esse presentano tuttavia alcune caratteristiche comuni.

La prima è senz'altro quella che le vede come “**arene deliberative**”, vale a dire spazi pubblici di discussione e argomentazione in cui “*i diretti interessati prendono parte, in modo strutturato, a un processo collettivo di decisione fondato sull'uso di argomenti. (...) sono ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di essa ha piena consapevolezza di partecipare a quello specifico gioco*” (Bobbio 2002a, 3).

Tali esperienze di decisione collettiva sono inoltre caratterizzate da (Bobbio 2002a):

- **soluzioni frutto di un processo razionale di dialogo**, di uno scambio di informazioni tra i partecipanti e del prevalere dell'argomento migliore (il ricorso alla votazione o alla negoziazione è una circostanza eccezionale). Non sempre però è possibile giungere a un accordo al loro interno;
- **uno scopo circoscritto e sufficientemente definito e un tema specifico** che tocca da vicino i partecipanti e su cui si focalizza il processo: dal momento che con questi processi si tende a ridefinire il problema originario posto all'attenzione, a mettere in discussione il tema assegnato e quindi a permettere che nel corso del processo emergano soluzioni diverse da quelle immaginate all'inizio, non può esserci un irrigidimento eccessivo nel compito. L'effetto “sorpresa” è molto importante, altrimenti non può realizzarsi alcuna forma di apprendimento (Bobbio 2004);
- **informalità**: questi processi non possono puntare solo su rapporti istituzionalizzati ma devono dare spazio alla spontaneità delle relazioni;
- **un tempo delimitato**: possono protrarsi a lungo, mesi a volte anni, oppure ridursi a pochi e brevi incontri per realizzare lo scopo, ma è essenziale che il

termine conclusivo sia prestabilito;

- **una portata non “generale”**: i processi inclusivi non pretendono di esprimere la volontà della collettività ma di arrivare alla definizione condivisa di una questione specifica e di prospettare una possibile soluzione, che non è detto sia la migliore dal punto di vista tecnico. E' importante però che sia la più efficace, cioè che sia in grado di rispondere maggiormente alla natura del problema da affrontare e ai bisogni dei destinatari;
- **una conoscenza diretta delle questioni poste alla discussione da parte dei destinatari**: è necessario garantire una preparazione prima dell'evento fornendo informazioni e documentazione sull'argomento specifico;
- **un carattere pubblico**: anche se la partecipazione non è aperta proprio a “tutti”, le attività e le conclusioni devono essere accessibili anche a chi è esterno all'“arena deliberativa”;
- **promozione soprattutto su iniziativa delle istituzioni e più raramente dal basso**: non sempre le pressioni della società civile sono sufficienti ad attivare questi processi; occorre che si verifichi un incontro tra spinte dal basso e volontà politica;
- **un set di regole condivise dai partecipanti, rese esplicite sin dalle fasi iniziali del processo**: le arene deliberative sono altamente strutturate (anche se possono esserci imprevisti e sorprese: le regole possono essere modificate, ma in modo trasparente); il lavoro è organizzato e spesso suddiviso in fasi (es. sessioni plenarie e lavoro in piccoli gruppi, dove si svolge prevalentemente la discussione), sulla base di tempi predefiniti (non può protrarsi all'infinito); le modalità di accesso e di selezione sono stabilite chiaramente sin dall'inizio allo scopo di garantire massima trasparenza;
- **possibile trasformazione delle opinioni e delle preferenze degli attori durante il processo**: è auspicabile ma non è una garanzia e un esito certo;
- **inclusività** (puntano cioè a far partecipare, in condizione di uguaglianza, tutti i destinatari delle decisioni) e **accessibilità** di tutte la parti interessate;
- **cooperazione** tra i partecipanti e **fiducia reciproca** come presupposto;
- **presenza di mediatori o facilitatori professionali** che assistono il processo: si tratta di figure tecniche (in qualche caso anche da rappresentanti delle istituzioni, più spesso da istituti indipendenti o da professionisti qualificati in metodologie partecipative), che hanno il compito di facilitare il dialogo accompagnando i lavori (intervengono sin dalla fase preparatoria contribuendo alla progettazione dell'evento). E' preferibile che siano esterni perché questo garantirebbe maggiormente la loro imparzialità rispetto al tema posto alla discussione e un interesse professionale rispetto al buon esito del processo

(Bobbio 2004). Quello del mediatore/facilitatore è un ruolo molto delicato: bisogna saper essere vicino a tutti, istituzioni e cittadini;

- **nessun potere giuridico**: le arene deliberative non sono di solito istituite per legge, ma si realizzano spesso al di fuori di procedure legali. I partecipanti non possono vantare diritti sul piano legale e le conclusioni raggiunte non sono giuridicamente vincolanti per le istituzioni (Bobbio 2007a);
- **un tentativo di riduzione dell'incertezza e di contenimento dei conflitti**: all'interno di questi processi si cercano risposte a un problema e si persegue l'elaborazione civile di conflitti attuali o potenziali.

A fronte di queste caratteristiche comuni delle arene deliberative, si propone di seguito un confronto tra i processi esclusivi e quelli inclusivi, con in evidenza le caratteristiche principali, i vantaggi e le relative criticità.

Tabella 1  
Processi esclusivi e inclusivi: principali differenze, vantaggi e debolezze

PROCESSI ESCLUSIVI	PROCESSI INCLUSIVI
<b>Caratteristiche</b>	<b>Caratteristiche</b>
Segretezza	Pubblicità e trasparenza
Qualità del progetto	Qualità dell'adesione
Prevenire o impedire i conflitti	Sollecitare e risolvere i conflitti
Principi di efficienza	Principi di pluralismo
<b>Vantaggi</b>	<b>Vantaggi</b>
Ridurre i costi di transazione	Flessibilità
Tenere sotto controllo i tempi della progettazione	Far esplorare agli attori le alternative in gioco
Favorire l'uso di razionalità tecnico-scientifiche	Durature nel tempo, nel caso si raggiungano accordi su soluzioni condivise
Decisioni coerenti, tecnicamente fondate	
<b>Debolezze</b>	<b>Debolezze</b>
Rigidità delle soluzioni	Difficoltà nel tenere sotto controllo il processo
Debolezza di fronte alle opposizioni	Costi di transazione elevati
Possono essere di impaccio per la ricerca di soluzioni alternative	Possibilità che si aprano conflitti e poteri di veto

## 2.3 Un vivace dibattito sui processi partecipativi: luci e ombre

Attorno al tema dei processi partecipativi si è sviluppato in questi ultimi anni un acceso dibattito tra coloro che ne evidenziano le potenzialità e gli aspetti vantaggiosi, e chi invece guarda alle problematicità e alle criticità legate a queste esperienze. Di seguito, senza presentare nel dettaglio le diverse posizioni, si cercherà di offrire un quadro sintetico sulle potenzialità e sulle criticità che caratterizzano il fenomeno della democrazia deliberativa.

### Vantaggi e virtù

Tra i molteplici vantaggi che la democrazia deliberativa può offrire sia ai cittadini che alle istituzioni, ci sono quelli di:

- **accrescere la cultura civica, il senso di cittadinanza e di appartenenza, migliorare le relazioni** (vantaggio che Pellizzoni – 2005a – definisce “virtù civica”): i cittadini che partecipano a questi processi vengono “formati” ai problemi comuni, diventano “migliori”, più responsabili, consapevoli e attivi nell’ambito della sfera pubblica; contribuiscono alla costruzione di “capitale sociale” (Pellizzoni 2005a, vedi anche Bobbio 2007a) e aumentano il proprio senso di appartenenza e di comunità, diventando più orientati al bene comune che all’interesse individuale;
- **accrescere le conoscenze e le abilità di ragionamento e di argomentazione dei partecipanti** (“virtù cognitive” – Pellizzoni 2005a): sul tema posto alla discussione i cittadini diventano più informati, capaci di soppesare argomenti, di riflettere sui problemi, di proporre soluzioni innovative e di avere maggiore conoscenza anche delle implicazioni pratiche dei problemi oggetto di discussione;
- **responsabilizzare i cittadini sulle scelte fatte**, facendogli capire che, anche se con compiti diversi rispetto alle istituzioni, sono comunque soggetti attivi e responsabili;
- **sviluppare il gusto di riappropriarsi della politica** grazie alla partecipazione attiva e diretta nelle scelte di interesse pubblico;
- **produrre decisioni migliori** (più efficienti, eque, sagge, stabili e facili da attuare) e **di qualità**: spesso i partecipanti (anche il “semplice” cittadino) possono avere conoscenze approfondite su un problema e mettere a disposizione dell’Amministrazione risorse proprie, utili alla risoluzione di un problema;
- **giungere a scelte condivise**, grazie al dialogo e al confronto tra le diverse parti interessate;
- **aumentare la legittimità delle decisioni** (“virtù di governo” – Pellizzoni 2005a)

- (e quindi la loro efficacia, solidità e stabilità) **e le possibilità di successo nella loro attuazione**, dal momento che non sono imposte dall'alto ma definite grazie al coinvolgimento dei destinatari diretti;
- **consentire di prevenire e gestire i conflitti in modo costruttivo**, riducendone l'intensità visto che gli eventuali oppositori vengono coinvolti sin dalle fasi iniziali del processo di *policy making*;
  - **avvicinare le istituzioni ai cittadini** attraverso una ripresa di fiducia nell'azione pubblica;
  - **affrontare problemi avvertiti dalla comunità** grazie a una maggiore conoscenza dei bisogni reali dei cittadini;
  - **costruire progetti complessi** utilizzando risorse provenienti dalle istituzioni e dalla società civile e rinforzare anche la consapevolezza su questa complessità e sulle implicazioni da considerare nel governo dei territori;
  - **permettere di avere prospettive multi-settoriali**, valorizzando la diversità socio-culturale di una comunità;
  - **rafforzare reti e relazioni tra i diversi attori**, favorendo maggiore dialogo e, di conseguenza, maggiore legittimazione e fiducia nelle istituzioni;
  - **offrire un ritorno di immagine** per le pubbliche Amministrazioni, quando i processi partecipativi funzionano, trasmettendo un segnale di cambiamento e di apertura;
  - **rinvigorire i processi democratici locali**, contribuendo a creare consenso e a migliorare l'articolazione dei processi decisionali a livello locale grazie all'attuazione del principio di sussidiarietà.

### Criticità e debolezze

La cornice problematica relativa ai processi partecipativi è invece delineata da una serie di questioni, tra cui:

- **scarsa fiducia e legittimazione tra gli attori coinvolti** e rispetto a chi promuove il processo partecipativo e **difficoltà di aprire il dialogo e la negoziazione** quando le posizioni sono estremizzate;
- **possibilità di manipolazione**, più o meno intenzionale, dovuta al potere delle istituzioni di gestire l'agenda e di selezionare i partecipanti, e alla capacità di alcuni di essi di orientare la discussione. La partecipazione potrebbe essere utilizzata per legittimare decisioni già prese o per organizzare il consenso intorno a scelte di alcuni politici. Si tratta dunque di capire quale peso e potere venga riconosciuto effettivamente ai cittadini che prendono parte a questi processi, evitando che queste iniziative si traducano in una ricerca strumentale di consenso e che le decisioni rimangano saldamente in mano delle istituzioni rappresentative tradizionali;

- **effetti di “framing”**: come l'informazione viene organizzata e presentata da parte di chi gestisce il processo può orientare la discussione in un modo piuttosto che in un altro e condizionare gli esiti della deliberazione;
- **effetti di esclusione e polarizzazione** generati dalla discussione: la partecipazione può escludere invece che includere; può esasperare i conflitti invece che risolverli e indurre gli individui a rafforzare le loro opinioni iniziali producendo effetti di estremizzazione;
- **mutamenti di opinione dei partecipanti**: è proprio certo che i processi inclusivi producano cambiamenti dei diversi punti di vista? La risposta non può essere univoca, ma andrebbe verificata caso per caso;
- **dinamiche di gruppo, disparità tra i partecipanti ed effetti di conformismo**: a volte si sottovalutano le differenti risorse a disposizione dei partecipanti. In queste iniziative prevale chi ha più tempo, competenze, denaro per acquisire informazioni, capacità di argomentare in pubblico ecc. L'apporto individuale all'interno di un'arena deliberativa può essere influenzato pertanto da diversi fattori: individuali (cognitivi e di personalità) e sociali (condizione economica e sociale che porta ad esporsi più o meno di altri). Non si può non considerare che la stessa informazione fornita si innesta su competenze cognitive diverse, può essere elaborata, dunque, in modo diverso e che questo aspetto iniziale può influire sull'andamento successivo della discussione (ad es. la deliberazione può assumere caratteristiche diverse se il confronto si svolge tra addetti ai lavori o tra profani). Secondo Bobbio (2007a) le posizioni che i partecipanti possono assumere all'inizio del processo possono variare a seconda di tre dimensioni:
  1. grado di definizione delle posizioni stesse (posizioni poco o molto definite);
  2. consapevolezza dei giudizi iniziali dei partecipanti (maggiore o minore consapevolezza a seconda delle informazioni che si possiede al riguardo);
  3. libertà delle posizioni (giudizi liberi o sottoposti a vincoli esterni, se si riportano opinioni proprie o di qualcun altro, es. di un partito, di un'associazione, ecc.).

Dal momento che è molto probabile che all'interno di un processo partecipativo ci siano persone con posizioni diverse, si può parlare in questo contesto di **conversazioni “asimmetriche”** (Bobbio 2007a), perché appunto si svolgono tra persone che non si trovano sullo stesso piano.

Le dinamiche di gruppo, quindi, possono fortemente influenzare gli esiti del processo, ponendo chi ha un punto di vista minoritario in una condizione di svantaggio ed esponendo le posizioni devianti a una pressione alla conformità del gruppo. Non va dimenticato dunque che le politiche partecipative hanno effetti

considerevoli in termini di integrazione e di esercizio della cittadinanza e che occorre pertanto tener presente il problema dell'eguaglianza dei partecipanti: tutti dovrebbero essere posti sullo stesso piano, nelle stesse condizioni, soprattutto per quanto riguarda le informazioni da elaborare, e avere le stesse possibilità di ricoprire un ruolo nel processo;

- **grado di inclusività dei setting deliberativi:** uno dei nodi più spinosi relativo ai processi partecipativi riguarda l'inclusività, vale a dire offrire la possibilità a tutti i soggetti coinvolti e ai destinatari delle politiche pubbliche di poter partecipare in condizioni di uguaglianza. In teoria, quindi, tutti coloro che possono essere colpiti da una decisione dovrebbero essere coinvolti nella sua definizione (Moro 2009), ma, come già accennato, dal momento che l'inclusività totale non è realizzabile nella pratica, occorre procedere a una qualche forma di selezione: tutti i metodi presentano vantaggi e svantaggi, determinando diversi gradi di inclusione. L'impegno per chi promuove questi processi può essere quello di estendere al massimo la partecipazione e costruire una mappa attenta degli attori coinvolti (è un successo se nessuno si lamenta di essere stato escluso: Bobbio 2004);
- **difficoltà nel coinvolgere i cittadini:** partecipare e coinvolgere i cittadini non è facile perché vuol dire richiedere, su base volontaristica, tempo ed energie; solo un numero limitato di persone decidono di aderire a queste esperienze e la maggior parte, come accennato in precedenza, resta in disparte;
- **problemi di comunicazione dovuti a percezioni e linguaggi diversi** tra le istituzioni e i cittadini coinvolti;
- **aspettative disattese:** coinvolger genera aspettative quindi non si può tornare indietro, pena la delusione, l'accentuazione del divario governanti-governati e la riduzione del grado di fiducia nelle istituzioni;
- **interessi specifici vs bene comune:** all'interno dei processi inclusivi si presuppone che i partecipanti mettano da parte i loro interessi specifici in vista del bene comune: ma ciò è proprio vero oppure si tratta di una visione irrealistica?;
- **possibilità che emergano conflitti:** in qualsiasi momento, prima, durante o dopo il processo, possono sorgere contrasti, dovuti alla limitata disponibilità di tempo, competenze e risorse per il confronto; innescati da ritardi nelle decisioni o da intoppi nel processo, da comunicazioni equivocate, dalla difficoltà nell'accedere a documenti e informazioni, da inghippi burocratici ecc.;
- **contesto politico istituzionale non favorevole:** spesso le istituzioni mostrano resistenze a imboccare le vie della partecipazione o a recepire, successivamente, le indicazioni che emergono. La cosiddetta sindrome NIMO (*"Not in my office"* ossia "non è di pertinenza del mio ufficio") riguarda sia il livello tecnico che politico e consiste nel "lavarsi le mani" dal problema posto alla discussio-

ne prendendo le distanze da processi inclusivi. I caratteri di questa sindrome sono rimpallo di responsabilità, scarsa collaborazione e coordinamento tra istituzioni, modelli organizzativi verticali, perplessità nei confronti della "partecipazione";

- **condizioni culturali:** aspetto che si ricollega al precedente e che richiama il fatto che i processi deliberativi sono efficaci e positivi solo dove esiste una cultura che li favorisce, viceversa possono diventare inefficaci o anche dannosi;
- **scarsa chiarezza sulle finalità del processo:** spesso l'espressione "processo partecipativo" viene utilizzata impropriamente per iniziative che intendono fornire solo informazioni, raccogliere opinioni, definire in modo congiunto politiche pubbliche, gestire un conflitto. La mancanza di chiarezza sugli obiettivi, oltre che su ruoli, modalità, risorse ecc., riduce la credibilità delle istituzioni e rischia di generare delusioni;
- **la "partecipazione" costa:** avviare processi inclusivi è molto dispendioso per le istituzioni da un punto di vista economico, logistico, informatico e di personale. Attivare un percorso partecipativo richiede inoltre tempi medio-lunghi di impostazione e gestione;
- **i rischi per le Amministrazioni:** i processi inclusivi sono pieni di insidie e gli amministratori si sentono spesso buttati allo sbaraglio, costretti a districarsi come possono di fronti a processi complessi e difficili da gestire;
- **il problema della qualità della decisione:** la maggioranza delle persone potenzialmente interessate difficilmente possiede le informazioni per affrontare consapevolmente la decisione: la partecipazione dal basso rischia di generare scelte improvvisate, casuali e poco sagge. In altri termini, le persone comuni chiamate a partecipare a queste esperienze hanno competenze per affrontare questioni complesse e di interesse pubblico?
- **natura utopica della democrazia deliberativa e problemi di "scala":** la deliberazione è impossibile perché i cittadini sono confusi, incoerenti e non abbastanza informati, per cui gli sforzi compiuti per consultarli potrebbero essere inutili; inoltre, mentre questi processi potrebbero risultare efficaci quando si tratta di assumere una decisione su piccola scala (es. un quartiere, una scuola ecc.), quando la scala si amplia e gli attori coinvolti aumentano la situazione potrebbe diventare ingovernabile;
- **effetti ed efficacia dei processi:** è un altro aspetto essenziale, sia rispetto all'influenza delle iniziative di partecipazione sui decisori che del loro successivo monitoraggio e valutazione. L'interrogativo cruciale è dunque: le conclusioni a cui giungono sono effettivamente in grado di condizionare o almeno di influenzare le decisioni delle istituzioni rappresentative? (Bobbio 2002a). Non esiste una risposta univoca, andrebbe verificata caso per caso all'interno dei

singoli processi. Ciò che si può dire, comunque, è che non è in discussione la titolarità del potere decisionale ma occorre quantomeno fornire garanzie ai cittadini rispetto a un'adeguata considerazione dei risultati della partecipazione. Fra queste sicuramente l'obbligo di motivazione riveste un ruolo di primo piano. Inoltre è essenziale, per valutare l'efficacia di un'iniziativa, che la stessa venga monitorata e valutata nei risultati;

- **rapporto tra arene deliberative e istituzioni rappresentative:** questo aspetto, collegato a quello precedente, evidenzia una possibile separazione tra i luoghi formali dove si prendono le decisioni e gli spazi pubblici di discussione;
- **professionalità e imparzialità dei “registri”:** allo scopo di dare credibilità a questi processi e di fare in modo che non vengano percepiti dai cittadini come autoreferenziali, emerge la necessità di separare la politica dalla gestione vera e propria del processo, affidandola preferibilmente a soggetti esterni e indipendenti, dotati di alta formazione e competenza professionale e che siano in grado di garantire l'osservanza puntuale delle regole;
- **necessità di regolare la partecipazione,** riconducendo il principio della partecipazione all'interno del quadro costituzionale e richiamando il legislatore, statale e regionale, a darne più completa attuazione. Se è vero che non occorrono specifiche disposizioni normative per attivare processi partecipativi, è altrettanto vero che sono necessarie regole per assicurare che ci siano le condizioni per incentivare e rendere effettiva la partecipazione e per “(...) assicurare piuttosto le precondizioni e i presupposti della partecipazione, quali ineludibili strumenti di garanzia di effettività delle istanze e dei diritti ad essa sottesi” (Valastro 2010, 9);
- **il ruolo cruciale della comunicazione:** trasparenza, tempestività, continuità, coerenza, qualità e pubblicità dell'informazione pubblica sono tutte precondizioni per l'esercizio del diritto alla partecipazione alle politiche pubbliche. In questo contesto, infatti, la comunicazione assume un ruolo determinante visto che può essere un mezzo importante per avvicinare i cittadini all'Amministrazione, formare opinioni critiche e generare una consapevolezza civica (intesa come capacità di compiere scelte responsabili). Un uso adeguato, pianificato e integrato delle diverse strategie comunicative è dunque essenziale per compiere un passo importante verso la qualità della partecipazione.

Nei capitoli successivi l'attenzione sarà focalizzata proprio sul ruolo della comunicazione a supporto dei processi che coinvolgono i cittadini nelle scelte pubbliche, e in particolare sulle caratteristiche, sugli strumenti, sugli stili e sui contenuti della comunicazione, oltre che sul ruolo che questa può avere nelle diverse fasi di svolgimento di queste iniziative. A seguire, si passerà, attraverso un'analisi di caso, a definire un possibile modello di Piano di comunicazione integrato appli-

cabile alla “partecipazione”, che sia in grado di pianificare in modo strategico le diverse azioni comunicative e allo stesso tempo di supportare le istituzioni nel creare un rapporto proattivo e dialogico con i cittadini, di neutralizzare i rischi e rafforzare le opportunità connesse al tema complesso della democrazia deliberativa.

## PARTE SECONDA

## Comunicare la partecipazione

## 3 | La comunicazione a supporto dei processi inclusivi

**3.1 Partecipazione e comunicazione: un binomio necessario**

Come si è già accennato, “sposare” un approccio partecipativo ai processi decisionali comporta il passaggio da un rapporto tra Amministrazione e cittadini basato sulla separazione e sulla diffidenza reciproca, a uno fondato sulla fiducia e sulla collaborazione in vista di un obiettivo comune: **l'interesse della collettività**. Poiché non basta il solo appuntamento elettorale per mantenere saldo il rapporto tra istituzioni e società civile, occorre creare e mantenere canali attivi e permanenti di mediazione e di ascolto, utilizzando strategie di comunicazione ben pianificate e integrate.

In questo quadro la “**comunicazione**” diventa dunque una componente essenziale per qualsiasi percorso partecipativo e assume un ruolo cruciale perché *“consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l'azione comune”* (Arena 2004, 4).

La comunicazione pubblica, dunque, come risorsa preziosa in grado di incidere sul consenso partecipato e come leva organizzativa importante in grado di favorire la costruzione e la gestione delle relazioni interne ed esterne all'ente promotore, fondamentale *“per far conoscere, per coinvolgere, per favorire il confronto, per informare, per alimentare i dibattiti pubblici, ecc.”* (Faccioli 2007a, 5).

Inoltre, visto che i processi partecipativi si propongono di porre i cittadini sullo stesso piano delle istituzioni ma che in realtà le relazioni che intercorrono tra i due sono marcate da un'asimmetria di base in termini di competenze e conoscenze, nonché da una tradizionale unidirezionalità nelle azioni e nelle politiche pubbliche, il contributo della comunicazione può diventare determinante. Questa può

essere infatti un aiuto concreto per riequilibrare questa relazione e per realizzare processi inclusivi di qualità, dal momento che può contribuire a colmare le carenze di informazioni che impediscono ai cittadini di partecipare attivamente, creare reti di soggetti, pubblici e privati, in grado di agire per l'interesse comune in modo sinergico, e accompagnare i processi partecipativi in ogni fase del loro sviluppo.

In sintesi, dunque, *“La comunicazione è la variabile da cui dipendono politiche pubbliche inclusive: senza dialogo e partecipazione, senza una comune visione del mondo, senza uno scambio di idee, competenze e risorse, in una parola senza comunicazione non si abbattano le barriere che circondano i luoghi della decisione. E, di conseguenza, non si conoscono le decisioni e non si assumono responsabilità condivise per attuarle”* (Franceschini, Levi 2005, 21).

E' altrettanto evidente però che il peso, e di conseguenza la credibilità, che la comunicazione pubblica può assumere all'interno delle esperienze partecipative dipende soprattutto dalle finalità che le istituzioni si prefiggono e dall'effettiva volontà di aprire i processi decisionali e di utilizzare i risultati della consultazione all'interno del *policy making*. Se infatti, come a volte accade, le pubbliche Amministrazioni utilizzano la partecipazione solo per legittimare decisioni già prese e per fornirgli consenso, la comunicazione perderà parte della sua forza e del suo ruolo innovativo, visto che è probabile che la scelta più comune sarà quella di attivare campagne comunicative unidirezionali finalizzate a informare i destinatari delle proprie scelte e di convincerli della loro bontà. Questa modalità, che si avvicina più alla “propaganda” che alla comunicazione pubblica vera e propria, potrebbe evidentemente rivelarsi controproducente, esasperando ulteriormente il divario tra istituzioni e cittadini e scatenando reazioni ancora più esasperate da parte di questi ultimi.

La necessità attuale per le istituzioni non è dunque quella di persuadere i cittadini della validità delle scelte compiute, ma di metterli al corrente delle decisioni assunte e dei servizi offerti, per dare pratica attuazione al diritto all'informazione, e soprattutto di consentirgli di prendere parte alla formazione delle scelte e delle politiche che li riguardano.

Come conseguenza, nell'ipotesi in cui ci sia una volontà reale da parte delle Amministrazioni di aprire un dialogo e un confronto su determinate questioni, è necessario che i processi inclusivi siano accompagnati da una **strategia comunicativa efficace e integrata**, che sia in grado di coinvolgere e motivare alla partecipazione, di incidere positivamente sull'immagine e sulla credibilità delle istituzioni, di offrire maggiore qualità ai processi partecipati e di rendere effettivo e concreto il diritto a partecipare alla gestione della “cosa pubblica”.

Alle istituzioni è però richiesto uno sforzo e un impegno nell'investire in maniera

continuativa sulla comunicazione, nel credere alla “bontà” del suo apporto e nell'individuare nuovi approcci comunicativi che consentano di coinvolgere il più possibile i cittadini nei processi decisionali.

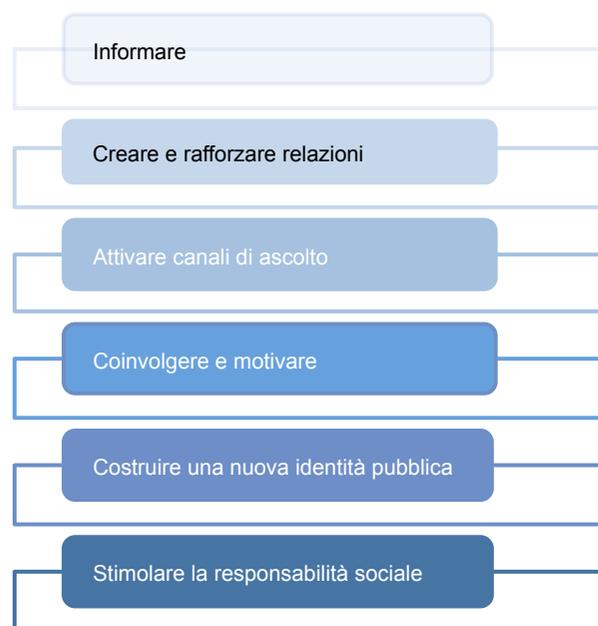
Concludendo, la partecipazione è un processo senz'altro positivo e apprezzabile ma devono essere garantite le condizioni per renderla possibile e la comunicazione rappresenta senz'altro una di esse. Per questo occorre **guardare alla partecipazione e alla comunicazione come a un binomio necessario e indissolubile**, ricordandosi che attivare pratiche di partecipazione democratica significa utilizzare in parallelo strumenti per una comunicazione bidirezionale tra rappresentanti politici e cittadini e che saper comunicare è importantissimo, ma lo è ancora di più saper ascoltare.

### 3.2 Funzioni e caratteristiche della comunicazione pubblica nei processi inclusivi

Nel suo ruolo di supporto allo sviluppo e alla buona riuscita dei processi inclusivi, la comunicazione pubblica può svolgere diverse funzioni:

- **produrre e diffondere informazione**, per far sapere ciò che sta per succedere, come sarà possibile prendervi parte, quali sono le finalità e i risultati perseguibili con la partecipazione. Affinché si creino le condizioni per un dialogo con i cittadini la prima esigenza che la comunicazione deve soddisfare è dunque quella “informativa”;
- **creare e rafforzare le relazioni**, attraverso la costruzione dei nuovi legami fra tutti gli attori (interni ed esterni, pubblici e privati, istituzionali e non) che parteciperanno al processo;
- **contribuire all’ascolto**, da parte dell’Amministrazione nei confronti dei cittadini e viceversa;
- **coinvolgere e motivare**, al fine di spronare alla partecipazione e alla negoziazione verso l’interesse generale;
- **lavorare per la costruzione di nuova identità pubblica** (dell’Amministrazione ma anche della comunità), che va tradotta in un’immagine coerente;
- **educare alla democrazia, alla partecipazione, al senso civico**, in una parola stimolare la “responsabilità sociale”.

Figura 1  
Le funzioni della comunicazione nei processi partecipativi



Quali sono invece le **caratteristiche essenziali** che la comunicazione pubblica dovrebbe avere per aumentare le probabilità di efficacia e di successo dei processi partecipati e per consentirgli di raggiungere gli obiettivi di “inclusività” che si prefiggono? Nella tabella seguente vengono proposte una serie di “parole chiave” per cercare di fornire una risposta a questo interrogativo (Faccioli 2007a).

Tabella 2  
Caratteristiche della comunicazione a supporto dei processi partecipativi

Chiara e credibile	Non si deve far pensare ai cittadini che ogni loro desiderio verrà soddisfatto. E' importante segnare i confini ed essere chiari rispetto alle reali possibilità di incidere effettivamente sul processo decisionale. La credibilità dipende dunque dalla capacità di raccontare le cose come stanno effettivamente
Coerente	L'idea della partecipazione che viene comunicata deve corrispondere alla possibilità reale di partecipare, dialogare ed essere ascoltati
Bidirezionale	Il messaggio che deve arrivare ai cittadini non è tanto “parlami” ma “parliamone”, cioè tu dimmi, io ascolto e ti rispondo. Non si può promuovere la partecipazione senza essere disposti ad accettare la bidirezionalità dell'interazione
Attendibile	E' necessario che le informazioni e i dati siano attendibili in modo da creare senso di fiducia e adesione al progetto
Comprensibile e accessibile	E' essenziale offrire informazioni comprensibili per tutti, prestando particolare attenzione alla semplificazione del linguaggio amministrativo
Affidabile	Non deve promettere cose che non può mantenere e non deve supportare processi di facciata
Partecipata	Alcune esperienze partecipative suggeriscono la possibilità che i cittadini partecipino alla creazione di loghi, slogan e prodotti di comunicazione. In questo modo i partecipanti si sentono ancora più appartenenti al progetto, aderendo ancora di più “alla causa”
Autorevole	Perché possa essere efficace, è importante che la comunicazione del processo partecipativo rifletta l'autorevolezza della fonte
Autoprodotta	E' importante che l'Amministrazione pianifichi le proprie strategie e i propri mezzi di comunicazione: un processo partecipativo non dovrebbe essere comunicato da un soggetto esterno
Tempestiva e aggiornata	L'informazione deve essere fornita in tempi certi e non in ritardo ed essere sempre aggiornata. La rapidità e la divulgabilità deve essere garantita
Originale	Non andrebbero utilizzate terminologie appartenenti al vecchio modo di amministrare ma sarebbe opportuno saper sorprendere, interessare, emozionare, stimolare e motivare la partecipazione attiva dei cittadini

E' importante comunque sottolineare che, pur essendo uno degli aspetti fondamentali dei processi di coinvolgimento dei cittadini, l'attività di comunicazione viene spesso data per scontata e utilizzata, sia in fase di progettazione che di valutazione, senza che ci sia una riflessione attenta sulle sue modalità, sugli stili e sui contenuti, oltre che sugli strumenti. La domanda cruciale da porsi è dunque: *“se i cittadini, grazie alla sussidiarietà, divengono soggetti attivi in grado di collaborare con l'interesse generale, come deve cambiare la comunicazione pubblica? Quali strumenti tradizionali vanno mantenuti, quali ripensati, quali ancora realizzati ex novo”?* (Rovinetti 2010, 18).

Nei paragrafi successivi si cercherà di offrire alcuni spunti di riflessione al riguardo e, si spera, qualche possibile risposta a questo interrogativo.

### 3.3 Stili e linguaggio della comunicazione per supportare la partecipazione

I processi partecipativi, viste le caratteristiche che li contraddistinguono e le finalità che si prefiggono, necessitano di scelte comunicative ad hoc, che siano in grado di ridurre gli effetti problematici ad essi connessi e che cerchino di incrementare invece le possibilità di inclusione dei cittadini all'interno dei processi decisionali.

Per questo, nell'impostare una strategia di comunicazione da utilizzare nei processi partecipati, è necessario che gli stili comunicativi e il linguaggio puntino al coinvolgimento diretto delle persone, ad avvicinare l'Amministrazione ai cittadini e a renderla meno “autoreferenziale”.

La comunicazione non può essere “lussuosa” o peggio ancora “burocratica” ma dovrebbe invece utilizzare un **linguaggio più informale, esplicativo e semplificato**<sup>6</sup>, in modo da rendere meno lontane le istituzioni e consentire maggiore chiarezza sulle informazioni relative al processo.

Un linguaggio caratterizzato da tecnicismi e da elevata specializzazione potrebbe invece escludere o emarginare parti della popolazione meno competenti e formate sulla questione, andando contro allo stesso spirito che alimenta i processi inclusivi. Occorre dunque considerare il retroterra culturale e gli interessi dei destinatari prima di utilizzare un determinato stile linguistico, ricordandosi che la comunicazione non può essere intesa come *“mera trasmissione di significati e*

6 Da un'analisi condotta da Rovinetti (2010) sul lessico italiano è emerso come le parole che compongono la lingua italiana oscillino tra le 90.000 e le 120.000. Circa il 50% di queste fanno parte del vocabolario comune, le restanti da linguaggi specialistici. Il vocabolario comune ha al proprio interno circa 7.050 parole che costituiscono il linguaggio di base (quello che consente di essere capiti da tutti). Di queste le prime 2.000 sono dette fondamentali perché consentono all'86% degli italiani di capire e farsi capire. Il linguaggio delle istituzioni dovrebbe dunque partire dall'utilizzo di questi termini comprensibili per tutti.

*contenuti fra emittente e ricevente, ma come costruzioni di significati (sociali) e di relazioni. Ognuno dei partecipanti deve poter dare il proprio contributo di conoscenze attraverso le modalità comunicative che sono proprie della sua specifica cultura o subcultura”* (Lewanski, 2007, pag. 5).

Inoltre va tenuto presente che la lontananza che il linguaggio burocratico ha rispetto a quello utilizzato comunemente dai cittadini diventa spesso un elemento che va a impattare sulla reale efficacia dello stesso messaggio e della sua effettiva e concreta ricezione e comprensione.

In altre parole, proprio perché il linguaggio può essere utilizzato come uno strumento per allontanare e discriminare o per avvicinare e comprendere, e visto che il messaggio non è quello che viene costruito ma quello che viene ricevuto e compreso (Rovinetti 2010), al comunicatore pubblico spetta dunque l'importante compito di tradurre il messaggio burocratico, semplificarlo, renderlo comprensibile e adattarlo in funzione dei destinatari del messaggio.

Aspetti rilevanti collegati alla semplificazione del linguaggio sono pertanto inevitabilmente la professionalità, la disponibilità e la competenza dei comunicatori pubblici: ad esempio, un ufficio sempre aperto e che dà risposte, la redazione di contenuti semplici e comprensibili che consentano di avviare una discussione e un'elaborazione concettuale da parte dei partecipanti a un processo inclusivo, sono segnali evidenti della volontà di aprirsi all'ascolto da parte dell'Amministrazione.

Quanto invece al **contenuto dei messaggi**, sarebbe opportuno differenziarlo in base al target di riferimento, tenendo presente che non siamo di fronte a un “grande pubblico” o a una massa indifferenziata di individui, ma a una molteplicità di cittadini che hanno bisogno di un'assistenza specifica e di un numero altrettanto grande di informazioni e di formule personalizzate. Insomma, il destinatario dovrebbe assumere un ruolo centrale nella comunicazione e il contenuto del messaggio dovrebbe essere chiaro, completo, corretto e focalizzato sul tema oggetto del percorso di partecipazione.

Nel definire uno stile comunicativo occorre inoltre tener presente che le esperienze partecipate non sono, o meglio non dovrebbero essere, operazioni pubblicitarie e, per questo, non possono puntare su slogan di facile appiglio e non veritieri, né considerare i cittadini come “clienti” o semplici destinatari di un messaggio. Una strategia comunicativa adeguata a questo tipo di processi dovrebbe, al contrario, vederli come soggetti attivi e interlocutori significativi delle istituzioni.

In altre parole, lo stile comunicativo dovrebbe rispecchiare la **nuova identità dell'Amministrazione**, non più chiusa, formale, gerarchica e verticale ma

relazionale, inclusiva e dialogica; di pari passo, la comunicazione pubblica dovrebbe diventare più di tipo “assertivo”, caratterizzata cioè da una parità delle posizioni di chi comunica e del destinatario e quindi dal desiderio di collaborare e di generare valore per tutti gli interlocutori.

### 3.4 Comunicare durante tutte le fasi del processo partecipativo

Per rendere effettivo il diritto alla partecipazione e migliorare la qualità dei processi inclusivi è necessario che le azioni di comunicazione accompagnino e supportino queste iniziative **lungo tutte le fasi del loro svolgimento**, dalla progettazione alla restituzione degli esiti.

È essenziale dunque pianificare le diverse azioni comunicative e attivarle con continuità, allo scopo di mantenere un dialogo costante con i cittadini e favorire quindi una visione credibile e trasparente dell'Amministrazione.

Nei paragrafi seguenti si cercherà di analizzare più nel dettaglio il contributo che la comunicazione può offrire ai processi partecipativi nelle diverse fasi del loro sviluppo.

#### 3.4.1 La comunicazione “prima” di avviare il processo: pianificare le diverse azioni in modo integrato

Il supporto che la comunicazione può dare ai processi inclusivi è fondamentale sin dalle fasi iniziali della progettazione di un evento, dal momento che assolve a una serie di compiti importanti sia per l'esterno (cittadini, portatori di interesse, altre istituzioni ecc.), che per l'interno dell'ente (amministratori, dirigenti, altri dipendenti) (Faccioli 2007a).

Di seguito si propone un elenco di funzioni comunicative proprie della fase di avvio di un processo inclusivo.

#### **Promuovere una nuova immagine e comunicare una nuova identità**

La scelta di attivare un processo partecipativo può essere di tipo “*top down*”, intrapresa cioè dalle istituzioni per avvicinarsi ai cittadini e ai loro bisogni e per aprire un confronto con la società civile, oppure “*bottom up*”, richiesta cioè dai territori e dalle comunità (soprattutto da quelle che presentano contesti sociali molto attivi e impegnati), per chiedere l'intervento dell'Amministrazione su una determinata questione o su un conflitto attuale o potenziale.

Nella maggior parte dei casi però i processi inclusivi sono voluti e attivati dalle pubbliche Amministrazioni, allo scopo di ricostruire il rapporto di fiducia con i

cittadini, offrire un'immagine di sé dialogante e relazionale e risolvere i problemi collettivi insieme ai diretti destinatari delle politiche pubbliche.

In questo quadro, la comunicazione serve dunque per **promuovere una nuova immagine dell'Amministrazione** e una scelta politica che è connotata da un forte segno di discontinuità rispetto alle modalità tradizionali di assunzione delle decisioni pubbliche. Per questo, dal punto di vista della strategia comunicativa, l'apertura e la disponibilità che l'Amministrazione decide di mostrare alla cittadinanza e uno stile diverso nel governo delle sue relazioni e, più in generale, nello svolgimento del suo compito istituzionale, andrebbero rese note ai cittadini e dovrebbero essere parte dell'oggetto stesso della comunicazione. È evidente comunque che questa scelta va al di là delle strategie comunicative e riguarda soprattutto il livello politico delle istituzioni.

Ciò detto, resta fermo che, soprattutto nelle fasi iniziali del processo, prima di pianificare azioni di comunicazione, occorre analizzare qual è l'immagine corrente che l'Amministrazione ha all'esterno (“come mi vedono gli altri”), per riuscire a veicolare e comunicare meglio la “nuova” identità (“come mi penso io”): se la percezione è negativa, e si riscontra scontento e mancanza di fiducia verso le istituzioni, occorrerà ricucire questo taglio, mentre, al contrario, se è positiva, occorrerà comunque evitare di fare promesse a cui non si è certi di riuscire a dare un seguito.

#### **Pianificare la strategia comunicativa<sup>7</sup>**

Ogni singolo atto comunicativo è un momento fondamentale che si inserisce all'interno di un processo più ampio e globale in cui si lavora per la realizzazione di un obiettivo comune. Prima di dare l'avvio vero e proprio alla partecipazione è importante, per questo motivo, pianificare e progettare una strategia comunicativa integrata, che partendo da un'analisi del contesto e dello scenario, definisca gli obiettivi di comunicazione, individui il target, stabilisca quale linguaggio utilizzare e con che tono parlare, individui gli strumenti e i canali più adeguati, e infine valuti e monitori i risultati.

#### **Rendere chiaro il ruolo e i vincoli della partecipazione**

La comunicazione è essenziale sin dalle fasi iniziali del processo inclusivo perché serve a rendere chiaro qual è il ruolo della partecipazione rispetto alle sedi e ai modi tradizionali di assunzione delle decisioni: va chiarito che l'Amministrazione e i suoi organi di governo restano i titolari della decisione e che il contributo dei

<sup>7</sup> Per un approfondimento più di dettaglio sulla redazione del Piano di comunicazione integrato si rimanda alla parte IV.

cittadini serve a rendere tali decisioni più efficaci, efficienti, rispondenti a bisogni ed esigenze proprie dei diretti destinatari.

Nell'impostare una strategia comunicativa è importante, per questo, tener presente sin da subito quali sono i vincoli e le opportunità che il processo inclusivo può offrire per incidere sul processo decisionale, per non produrre informazioni non veritiere e non generare aspettative errate. La comunicazione deve quindi servire per segnare i confini, per far capire cosa può essere deciso attraverso la modalità partecipativa e cosa, invece, non rientra tra le possibilità dell'esperienza inclusiva o, addirittura, tra i compiti dell'ente promotore, quali sono le questioni su cui si può aprire un confronto e quali quelle che non sono messe in discussione, il ruolo degli attori coinvolti, le regole del processo partecipato, le sue modalità e strumenti, i tempi, le fasi ecc. (Faccioli 2007a).

Prima di iniziare a comunicare occorre dunque fare un'attenta analisi dei confini e, in generale, del contesto, per capire se, in effetti, esiste lo spazio per una decisione condivisa.

Anche per questa azione è evidente che il nodo è di tipo politico-istituzionale e che ai comunicatori spetta il compito di rendere note opportunità e vincoli definiti in altre sedi decisionali.

### **Promuovere la comunicazione interna e formare un gruppo di lavoro**

Qualsiasi processo comunicativo è tanto più efficace quanto più le diverse figure coinvolte sono capaci di lavorare in modo integrato, di comunicare e collaborare e di affrontare insieme eventuali conflitti. Ciò è particolarmente necessario se ci si muove nell'ambito dei processi partecipativi, dove, per “andare a cercare i cittadini” è essenziale attivare flussi comunicativi all'interno dell'ente promotore, tra le diverse istituzioni (enti pubblici coinvolti o interessati al processo) e verso l'esterno (cittadini e *stakeholder* e, in misura minore, verso i media).

Nonostante possa sembrare il canale meno rilevante trattandosi di partecipazione dei cittadini, in realtà per aumentare le probabilità di efficacia e la qualità di un processo partecipativo è molto importante che i flussi di comunicazione interni all'organizzazione funzionino bene e che vengano attivati sin dalle primissime fasi del processo. Grazie al coinvolgimento di tutti gli attori interni, infatti, è più probabile creare motivazioni sufficienti all'interno dell'Amministrazione, rafforzare il senso di appartenenza all'ente, realizzare economie di scala, migliorare la gestione dei processi grazie a riorganizzazioni e razionalizzazione delle metodologie e delle pratiche di lavoro, e soprattutto intensificare relazioni e ridistribuire valori, conoscenze e competenze anche a coloro che non partecipano direttamente alla progettazione del processo. Proprio per questo,

una strategia comunicativa adeguata dovrebbe prevedere anche la condivisione e la diffusione dei risultati all'interno dell'ente, visto che “è importante poi saper gestire il risultato del lavoro svolto in termini di valorizzazione interna ed esterna e, nei riguardi dell'organizzazione, in termini di diffusione di nuove esperienze e conoscenze, perché possano diventare un patrimonio condiviso di valori e di competenze” (Faccioli 2007a, 10).

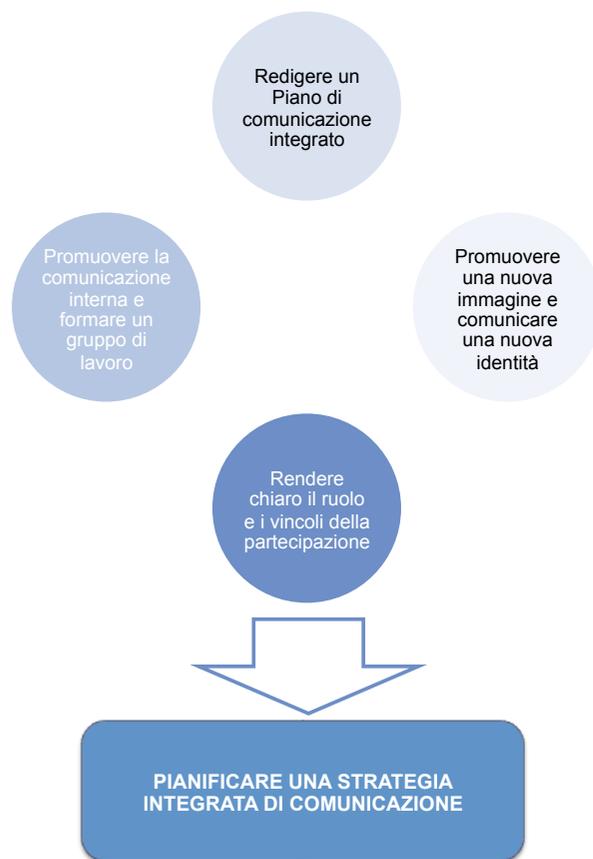
Non si può non considerare, comunque, che supportare la comunicazione interna vuol dire anche minacciare la sopravvivenza dell'assetto gerarchico della pubblica Amministrazione, visto che essa comporta una maggiore circolazione delle informazioni, e quindi determina, di conseguenza, una distribuzione della conoscenza lungo tutta l'organizzazione. Ed è proprio per questo che spesso la comunicazione interna è osteggiata e contrastata all'interno delle istituzioni (Rovinetti 2010). Occorre pertanto una maggiore consapevolezza da parte delle Amministrazioni pubbliche sul fatto che essa rappresenta uno strumento importante per raggiungere obiettivi comuni e risultati condivisi, cambiare le organizzazioni, restituire il senso di appartenenza, coinvolgere nelle scelte e garantire la collaborazione tra uffici. Essenziale è però che venga utilizzata in modo “sostanziale”, vale a dire che serva per favorire il cambiamento della burocrazia, la riorganizzazione del lavoro e il miglioramento della comunicazione verso l'esterno.

Tornando al tema più specifico della “partecipazione”, gli attori interni coinvolti in questi processi sono lo **sponsor politico** (che si prende in carico il processo), il **gruppo di lavoro** (che, formato sui temi della partecipazione e sulla questione da porre alla discussione, gestisce il processo e segue anche le attività di comunicazione) e il **comitato promotore** (può essere ai confini tra interno e esterno dell'Amministrazione; ne fanno parte persone “ragionevolmente” rappresentative; non deve coincidere con l'ufficio o il gruppo tecnico di lavoro perché è a sua volta un interlocutore del processo partecipativo e quindi non può gestirlo come se non ne facesse parte). Prezioso può essere l'apporto di **consulenti esterni esperti di metodologie partecipative**, sia per il supporto nella progettazione e realizzazione dell'evento, sia per l'attività di negoziazione e gestione di eventuali conflitti.

Il coinvolgimento dei comunicatori pubblici dovrebbe avvenire dunque sin dall'inizio del processo e poi in qualsiasi altra fase successiva, e non solo quando si rende necessario pubblicizzare qualche informazione. Lo scopo è chiaramente quello di evitare che si crei uno scollamento tra le due attività che invece dovrebbero andare sempre di pari passo. Grazie al lavoro sinergico, infatti, possono emergere nuovi spunti e nuove modalità comunicative, a seconda

delle finalità e dei problemi specifici che possono sorgere. Inoltre, visto che ogni singolo atto comunicativo si inserisce all'interno di un processo più ampio, il gruppo di lavoro dovrebbe lavorare in modo stretto e continuativo per poter definire una strategia comune, lavorando in modo coeso, integrato e coordinato. Comunicazione e partecipazione dovrebbero dunque lavorare in parallelo sin dalle fasi di iniziali di progettazione del processo inclusivo: non può esserci una promozione da parte della politica e una smentita da parte del resto dell'organizzazione, altrimenti si potrebbe creare sfiducia nei confronti dell'intera istituzione.

Figura 2  
La comunicazione "prima" di avviare il processo partecipativo



### 3.4.2 La comunicazione “durante” il processo: gestire i flussi informativi

Una volta definita la strategia comunicativa (obiettivi, vincoli e opportunità, analisi del contesto e degli attori in gioco) e formato il gruppo di lavoro, occorre entrare nel vivo della gestione del processo partecipativo. Quale ruolo gioca la comunicazione in questa fase?

Come si è già accennato, non è sufficiente limitare la comunicazione alla fase iniziale e finale del percorso partecipativo. E' necessario invece mantenere un flusso continuo di informazioni anche su aspetti di metodo e di merito che emergono nel corso del processo e assicurare la gestione e il monitoraggio della strategia comunicativa.

In questa fase di attivazione concreta del processo partecipativo è necessario distinguere tra “**pubblici direttamente coinvolti**” nei lavori e “**pubblici esterni**” alla partecipazione: ai primi è necessario comunicare gli strumenti a disposizione per partecipare e le informazioni sullo stato dei lavori, come azione di rinforzo a quella partecipativa, coinvolgendoli in incontri o assemblee pubbliche (comunicazione *face to face*); ai secondi occorre invece garantire comunque una sorta di informazione sull'andamento del processo. In altre parole, anche quando saranno stati individuati i partecipanti, è importante rivolgere la comunicazione anche a soggetti esterni, per evitare di “chiudere” il processo.

Il primo obiettivo di comunicazione in questa fase intermedia dovrebbe essere soprattutto quello di **far parlare dell'evento**, arrivare ai cittadini e suscitare adesione e proposte collettive.

Per aumentare la risonanza dell'iniziativa è inoltre consigliabile **coinvolgere i diversi stakeholder** (in parallelo con il coinvolgimento della cittadinanza) per avere supporto sul processo. Prima occorre però individuarli, facendo ricorso soprattutto alla rassegna stampa, alle altre istituzioni pubbliche e alle associazioni interessate alla tematica posta sul tavolo (Faccioli 2007a).

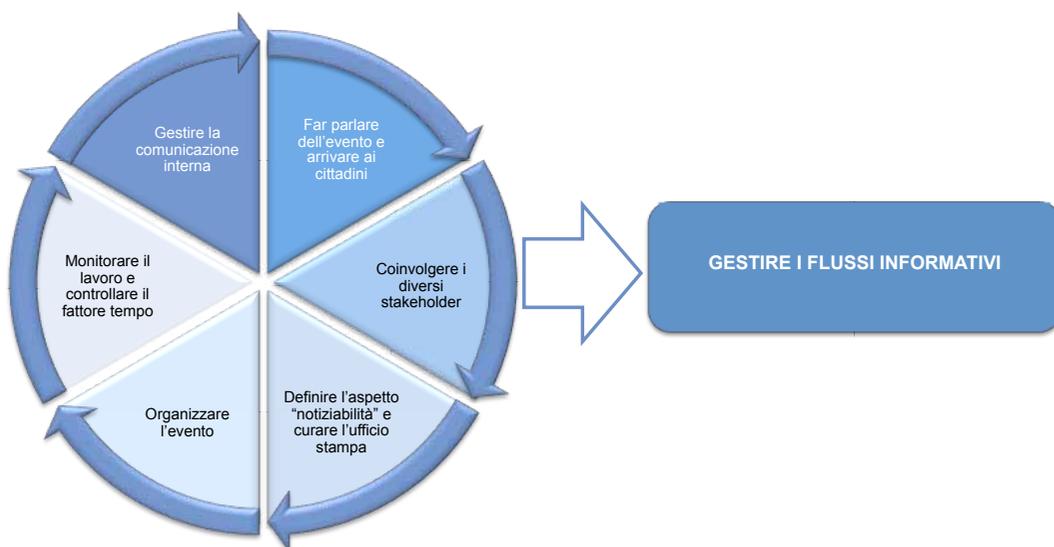
Importante nella fase di gestione del processo è anche definire quali sono le condizioni della “**notiziabilità**” dell'evento, in modo da suscitare l'interesse anche sui mezzi di comunicazione di massa, e curare le attività di ufficio stampa dell'ente promotore, ruolo particolarmente delicato, come si è già accennato in precedenza, per l'influenza che i media possono avere nella drammatizzazione di un problema e nell'esasperazione di conflitti che possono emergere in questo tipo di processi.

Una parte importante della comunicazione durante il processo partecipativo riguarda inoltre **l'organizzazione dell'evento**, attività che può variare considerevolmente, in termini di complessità, a seconda che si tratti di un'iniziativa

più di tipo più tradizionale (es. *Open Space Technology*) oppure di un'azione sul territorio (es. incontri di animazione territoriale ecc.).

Nella fase di progettazione vera e propria dell'evento, la comunicazione ha anche il compito rilevante di **monitorare il lavoro e controllare il fattore tempo**, poiché, normalmente, si tratta di periodi piuttosto lunghi di lavoro che in termini di attenzione pubblica possono tradursi in un calo della tensione e dell'attenzione, soprattutto in considerazione del fatto che seguono la fase di annuncio e avvio. Per queste ragioni occorre assicurare sempre una diffusione tempestiva di tutta la documentazione sull'iniziativa, attraverso i canali di comunicazione individuati, e mantenere viva l'attenzione e le relazioni tra i diversi attori coinvolti.

Figura 3  
La comunicazione "durante" il processo partecipativo



### 3.4.3 La comunicazione "alla fine" del processo: pubblicizzare gli esiti e monitorare i risultati

La strategia comunicativa nella fase conclusiva del processo partecipato consiste nel **comunicare e rendicontare i risultati dell'evento e gli esiti del lavoro**, attività cruciale in quanto finalizzata a rendere l'Amministrazione trasparente rispetto al proprio operato.

In particolare, visto che i processi inclusivi prevedono il dialogo e il confronto ma è probabile che finiscano per favorire alcune posizioni a discapito di altre, la comunicazione può rappresentare un'opportunità che va adeguatamente utilizzata per illustrare le scelte compiute e per spiegare le ragioni che hanno portato a scartare le soluzioni alternative. Il rischio, in assenza di una buona comunicazione, è che gli attori scontenti possano presentare la loro verità come una verità oggettiva incidendo sull'opinione pubblica (Faccioli 2007a), anche quando in realtà le intenzioni dell'ente promotore erano effettivamente di tipo "inclusivo".

Questo sforzo nella pubblicizzazione finale è importante comunque non solo per i partecipanti effettivi all'iniziativa ma anche, come si è detto, per consentire la conoscenza del processo e dei suoi risultati agli altri attori esterni all'arena deliberativa, allo scopo di non chiudere il processo e di non considerare i partecipanti come un universo totalmente rappresentativo di una determinata realtà territoriale.

Un'altra attività comunicativa da attivare nella fase finale è quella di **far parlare del progetto**, per dare forza all'immagine nuova dell'Amministrazione e rafforzarne la credibilità, ovviamente nel caso in cui si intenda tenere conto degli esiti della consultazione. Quando da queste esperienze emerge un effetto positivo sulle persone coinvolte, che si sono sentite valorizzate e ascoltate, nella fase di comunicazione post evento va accentuato questo aspetto, facendo parlare direttamente i partecipanti.

Anche per questo, è molto importante, anche in questa fase conclusiva, **tenere vive e rafforzare le relazioni** con i soggetti che sono già stati coinvolti, dal momento che sono, in qualche modo, importanti testimoni del processo. In particolare, il loro coinvolgimento, dopo aver concluso il processo decisionale, potrà avvenire attraverso diverse modalità come, ad esempio, rinnovare la partecipazione per raccogliere nuovamente pareri, suggerimenti e opinioni sui risultati, organizzare eventi finalizzati al coinvolgimento di una parte più ampia di cittadini, oppure realizzare **attività di monitoraggio**, per valutare e tenere sotto controllo l'implementazione delle decisioni (ad esempio attraverso la

somministrazione di sondaggi ai partecipanti).

Va comunque evidenziato che la valutazione degli impatti del processo è forse l'azione più difficile da misurare e richiede un'attenzione particolare e una trasparenza da parte dell'ente promotore.

In sintesi, dunque, in questa fase di chiusura del processo le attività di comunicazione servono a chiudere "il circolo virtuoso della collaborazione fra amministrazione e soggetti esterni, testimoniano e consolidano il valore delle relazioni, rafforzano il capitale sociale, traghettano la comunicazione dalla dimensione della propaganda alla dimensione di strumento al servizio della buona amministrazione" (Faccioli 2007b, 142).

Figura 4  
La comunicazione alla "fine" del processo partecipativo



### 3.5 Comunicazione e partecipazione elettronica: il ruolo dell'e-democracy

Con il termine "e-democracy" si intende lo sviluppo e la realizzazione di forme di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ovvero la ormai famosa "ICT", acronimo di "Information and Communication Technology"). Elemento distintivo è dunque la possibilità per i cittadini di attivare connessioni tra di loro e con le istituzioni attraverso l'uso di strumenti digitali.

Le esperienze pratiche in tema di "partecipazione elettronica" hanno visto negli anni uno sviluppo soprattutto a livello locale e una realizzazione con modalità non sempre omogenee (Brogi in Valastro 2010).

E' possibile affermare che la diffusione di queste pratiche sia stata determinata soprattutto dalla carenza di democraticità delle istituzioni pubbliche, che ha spinto la società civile a cercare forme di partecipazione e di esercizio della sovranità popolare *on line*.

Più nel dettaglio, quando si parla di e-democracy si fa riferimento a una molteplicità di dimensioni (Regione Emilia-Romagna 2009):

- **inclusione sociale:** offrire a tutti la possibilità di entrare a far parte della società dell'informazione, contrastando il divario digitale;
- **accesso all'informazione:** garantire la disponibilità diffusa di poter accedere alle informazioni prodotte dalle pubbliche Amministrazioni;
- **determinazione della sfera pubblica e accesso ad essa:** offrire la possibilità ai cittadini di produrre informazione e di partecipare al processo di formazione delle opinioni;
- **partecipazione elettorale:** consentire la scelta dei rappresentanti politici attraverso il voto elettronico;
- **azione diretta dei cittadini:** permettere a chiunque la possibilità di presentare appelli, petizioni ecc.;
- **partecipazione diffusa ai processi decisionali:** coinvolgere i cittadini, singoli o associati, nei processi decisionali delle istituzioni (*e-participation*)<sup>8</sup>.

8 L'e-participation è riferita soprattutto alla partecipazione attiva, diretta e continuativa dei cittadini nelle decisioni pubbliche.

Una spinta importante al rafforzamento del ruolo della partecipazione elettronica è arrivata dall'Unione Europea<sup>9</sup>, che, allo scopo di rendere il processo decisionale comunitario più aperto alle proposte della società civile, si è impegnata nel promuovere l'uso delle tecnologie dell'informazione come strumenti per la partecipazione dei cittadini alle scelte di merito della Commissione, richiedendo un impegno a tutti i livelli istituzionali al fine di rendere effettiva l'*e-democracy*, intesa in senso più ampio rispetto alla mera partecipazione telematica ai procedimenti amministrativi.

In particolare, nell'ambito della **Strategia di Lisbona del 2000**, viene data priorità a cinque azioni principali, illustrate nella figura seguente:

Figura 5

Obiettivi prioritari della Strategia di Lisbona (2000)

<b>Accesso per tutti</b>	• Impegno nel ridurre il <i>digital divide</i>
<b>Maggiore efficacia</b>	• Uso innovativo dell'ICT per alleggerire gli oneri amministrativi
<b>Servizi <i>on line</i> di grande impatto</b>	• Ad es. servizi di appalti pubblici accessibili in linea
<b>Strumenti chiave</b>	• Sistemi interoperabili, in grado di comunicare tra loro, per la gestione dell'identificazione elettronica; autenticazione e archiviazione elettronica del documenti ecc.
<b>Partecipazione al processo decisionale democratico</b>	• Sostenere progetti che utilizzano l'ICT per rafforzare la partecipazione dei cittadini alle scelte democratiche

9 Nel Libro Bianco sulla riforma della Commissione del 2000 le tecnologie dell'informazione sono considerate elemento integrante della "governance" europea, allo scopo di avvicinare i cittadini europei alle istituzioni comunitarie, percepite spesso come molto distanti e poco influenti rispetto agli "affari" nazionali. In questo quadro, nell'ambito dei Programmi quadro per la ricerca (dal quinto al settimo), la Comunità Europea ha finanziato numerosi progetti di ricerca nel campo della partecipazione elettronica. L'obiettivo della partecipazione è stato incluso anche nel Trattato di Lisbona, nel quale si assiste a un tentativo di rafforzare il ruolo del Parlamento Europeo e di quelli nazionali e si introducono nuovi strumenti per dare voce ai cittadini. In particolare, l'art. 11, commi 1 e 2, sancisce che "Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile". L'*e-participation* è inoltre una delle priorità del Piano di azione comunitario sull'*e-government* del 2007, con il quale gli Stati membri hanno dichiarato di impegnarsi per supportare la partecipazione elettronica.

Più recentemente (dicembre 2010), la Commissione Europea ha elaborato il nuovo Piano d'azione europeo per l'*e-government* 2011-2015<sup>10</sup>.

Il Piano - nella cui attuazione le pubbliche Amministrazioni degli Stati membri giocheranno un ruolo strategico - consiste in quaranta punti da realizzare nell'arco dei prossimi cinque anni, per consentire a cittadini e imprese di accedere a una nuova generazione di servizi *e-government* efficienti e flessibili.

Le priorità individuate dal Piano d'azione sono quattro:

1. *user empowerment*;
2. mercato interno;
3. efficienza ed efficacia delle pubbliche Amministrazioni;
4. attuazione dei prerequisiti per lo sviluppo di soluzioni di *e-government*.

In particolare, per la realizzazione della prima priorità, il Piano prevede diverse linee d'azione: la realizzazione di servizi concepiti in funzione delle esigenze degli utenti e di servizi inclusivi; la produzione collaborativa di servizi; il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico; il miglioramento della trasparenza e il **coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nei processi decisionali**.

In quest'ultimo ambito, la Commissione identifica alcune azioni specifiche quali, per il 2011, la collaborazione con gli Stati membri nello sviluppo dei servizi *on line* a sostegno delle iniziative dei cittadini (come previsto dall'articolo 11 del Trattato sull'Unione Europea) e l'avvio di nuovi progetti di ricerca in linea con l'obiettivo "ICT per la governance e l'elaborazione delle politiche" del programma 2011-2012 del settimo Programma Quadro, garantendo scambi di conoscenze e buone pratiche. Tra il 2011 e il 2015, inoltre, gli Stati membri, la Commissione e altre istituzioni rappresentative si impegnano a sviluppare servizi attraverso il coinvolgimento attivo delle parti interessate, partendo da progetti pilota e dimostrazioni.

All'interno di questa cornice europea, dunque, la domanda, ormai da molti anni, per tutti i diversi livelli istituzionali, è: come realizzare in concreto le strategie e le politiche per digitalizzare i servizi delle pubbliche Amministrazioni? La questione è ancora "sul tavolo" ma è certo che la sfida è puntare verso un'Amministrazione elettronica, o per usare il termine inglese, all'*e-government*, che "consiste nell'applicazione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione a supporto delle interazioni tra cittadini e pubbliche Amministrazioni, con l'obiettivo di migliorare l'erogazione di servizi in termini di efficacia, efficienza e qualità" (Regione Emilia-Romagna 2010, 167).

Molto importante rispetto al tema dell'*e-democracy* è il **Codice**

10 Per maggiori informazioni: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/action\\_plan\\_2011\\_2015/index\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/index_en.htm#)

dell'**Amministrazione digitale**<sup>11</sup>, che ha segnato una tappa decisiva nella digitalizzazione dell'attività delle istituzioni pubbliche italiane, rendendo obbligatorio l'uso delle tecnologie dell'informazione nei rapporti con gli altri enti pubblici e con la società civile (basti pensare all'uso della PEC, la posta elettronica certificata).

Guardando ai modelli di partecipazione elettronica, la classificazione più utilizzata è quella di uno studio dell'OECD<sup>12</sup> (2001) che distingue la partecipazione in:

- **informazione:** flusso di informazione unidirezionale dall'Amministrazione ai cittadini (es. attività istituzionale come newsletter inviate a cittadini iscritti, notizie pubblicate sull'*home page* del sito dell'istituzione ecc., ma anche pubblicazione di atti amministrativi sul web oppure visione delle sedute del Consiglio in *streaming*). E' una preconditione per la partecipazione;
- **consultazione:** flusso a due vie dove i cittadini sono chiamati a dare un *feedback* alle istituzioni. E' previsto un ruolo più attivo e propositivo da parte della società civile (es. forum pubblici, blog, chat a tema con gli amministratori pubblici ecc.);
- **partecipazione attiva:** il cittadino è chiamato a definire una politica pubblica insieme all'Amministrazione (es. lavori di gruppo aperti, processi di dialogo ecc.).

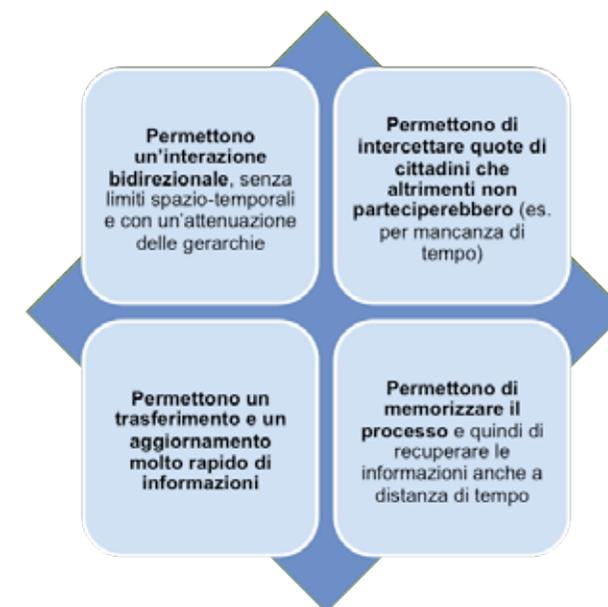
Questi differenti livelli di partecipazione si traducono poi nell'utilizzo di diversi mezzi informativi, a seconda di quelli più idonei: da semplici sistemi di diffusione delle informazioni, ai forum, alle votazioni, ecc.

Passando invece ad alcune considerazioni sull'*e-democracy*, vanno senz'altro riconosciute le grandi opportunità e potenzialità che questi strumenti possono offrire ai cittadini per poter disporre di forme di partecipazione alternative a quelle più tradizionali. Sicuramente, infatti, la partecipazione elettronica presenta l'indubbio vantaggio di poter coinvolgere un numero molto elevato di soggetti a costi molto ridotti rispetto a quelli richiesti per organizzare una partecipazione "fisica", oltre a una serie di altri vantaggi illustrati nella figura seguente.

11 D.Lgs. n. 82 del 2005, aggiornato dal D.Lgs. n. 235 del 2010. In particolare l'art. 9 del Codice stabilisce un principio chiaramente a favore della partecipazione elettronica: "Le pubbliche Amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi".

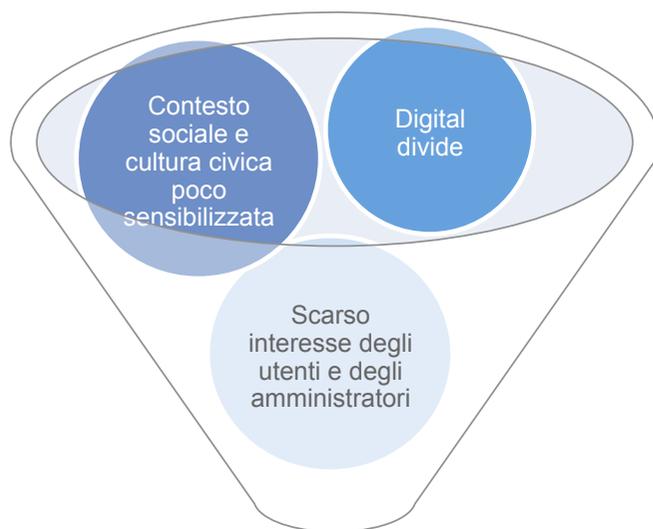
12 Organisation for economic co-operation and development.

Figura 6  
I vantaggi dell'e-democracy



Ciò detto, non va nemmeno sottovalutato il fatto che il ricorso all'ICT, nonostante consenta di moltiplicare le occasioni di comunicazione uni e bidirezionale, presenti anche alcuni limiti, quali in primo luogo la questione del **digital divide**, e quindi i problemi di accesso e di alfabetizzazione informatica, per affrontare i quali sarebbero necessari investimenti formativi delle istituzioni rivolti ai cittadini. Inoltre affinché questi strumenti ottengano un riscontro positivo in termini di partecipazione, necessitano di **un contesto sociale e di una cultura civica** che sia sensibilizzata verso questi temi, mentre al momento si riscontra ancora una certa diffidenza nei confronti dell'*e-democracy* e uno scarso interesse sia da parte degli utenti che degli amministratori, preoccupati dal fatto che questi canali di comunicazione possano ostacolare il normale funzionamento della democrazia rappresentativa (Regione Emilia-Romagna 2009). Per evitare ciò, la partecipazione elettronica dovrebbe essere considerata non in sostituzione ma in affiancamento alle tradizionali forme di partecipazione, lavorando per rinnovarle. In aggiunta a questi aspetti, va considerato che spesso i tentativi di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali attraverso l'*e-democracy* hanno avuto conseguenze modeste nella realizzazione pratica e di solito prendono avvio da un processo di tipo *top down*, ossia sono promossi dalle Amministrazioni e non richiesti dai cittadini.

Figura 7  
I limiti dell'e-democracy



Concludendo, nonostante l'avvento di internet e l'esplosione di strumenti web 2.0 stiano portando a un'espansione della sfera pubblica, occorre guardare anche alla reale possibilità offerta dall'*e-democracy* di aprire spazi importanti e decisivi per la partecipazione alle politiche. Infatti, dopo un forte ottimismo sul fatto che questi strumenti avrebbero favorito lo sviluppo di attività democratiche, oggi queste posizioni sembrano essersi attenuate in modo significativo (Loader in Regione Emilia-Romagna 2010).

Occorre dunque chiedersi se, nonostante i nuovi spazi interattivi creati sul web consentano una "**comunicazione orizzontale**", una circolazione maggiore di informazioni, idee, dibattiti e ampi spazi per molte iniziative civiche, la rete possa rappresentare effettivamente una garanzia per la democrazia.

In altre parole, queste nuove forme partecipative *on line* hanno una reale incidenza rispetto ai processi decisionali pubblici oppure sono in grado soltanto di stimolare discussioni e scambi di opinioni tra cittadini più o meno informati e attivi?

### 3.5.1 La via emiliano-romagnola per l'e-democracy<sup>13</sup>

La Regione Emilia-Romagna ha iniziato ad occuparsi di *e-democracy* fin dal 2004. È in quell'anno, infatti, che mise in cantiere il suo primo progetto, approfittando di un bando nazionale che con rara lungimiranza (anzi, col senno di poi, forse, si potrebbe dire con troppo anticipo rispetto al grado di preparazione degli enti a quell'epoca) finanziava progetti per lo "**sviluppo della cittadinanza digitale**". La Regione, che prima tra quelle italiane, aveva un Piano Telematico e una sede permanente di confronto e collaborazione con tutti gli enti del territorio, propose "**Partecipa.net**"<sup>14</sup>, che ottenne il finanziamento e venne realizzato negli anni seguenti insieme a 21 tra Comuni e Province emiliano-romagnoli.

Partecipa.net si distinse nel panorama italiano tra i 54 progetti finanziati ed ottenne anche riconoscimenti a livello europeo e mondiale (citiamo il più prestigioso, il premio Unpan delle Nazioni Unite).

L'obiettivo principale del progetto, solo in parte raggiunto, era la realizzazione di strumenti (telematici) e metodi condivisi col territorio per coinvolgere i cittadini nelle politiche pubbliche.

Nel corso del progetto si realizzarono un insieme di strumenti utili per il coinvolgimento dei cittadini *on line*, il così detto "**kit di e-democracy**", e lo stesso fu sperimentato dagli Enti locali. Ma il vero anello debole della catena si rivelò proprio il grado di immaturità dei contesti politici ed organizzativi delle pubbliche Amministrazioni.

Benché il tema della partecipazione non fosse certo nuovo per il nostro territorio, culturalmente e concretamente (molte le esperienze che già allora si erano realizzate) e benché, anche sul piano della digitalizzazione, la nostra Regione si collocasse già allora, unica tra quelle italiane, ai livelli dell'Europa più avanzata, la combinazione di questi due fattori (partecipazione + nuove tecnologie) trovò non poche resistenze. Da un lato c'erano amministratori magari sensibili al tema e volenterosi di realizzare processi di inclusione sociale ma a digiuno di tecnologie o ideologicamente contrari ad una forma di partecipazione che non si fondasse sul rapporto diretto, *face to face*, con i cittadini. Dall'altro c'erano invece gli innovatori che vedevano nella rete grandi potenzialità per espandere la democrazia, esperti delle nuove reti digitali, ma privi di esperienza concreta sulle modalità e sulle tecniche proprie della partecipazione (diamo qui per assunto, perché affrontato come tema e dimostrato in questi anni di esperienze,

<sup>13</sup> Paragrafo a cura di Sabrina Franceschini, responsabile dei progetti di e-democracy della Regione Emilia-Romagna.

<sup>14</sup> Per saperne di più: <http://www.slideshare.net/iopartecipo/il-processo-e-le-regole-di-partecipazione-progetto-partecipanet>. Vd. anche la scheda di approfondimento nelle pagine seguenti.

che la maggior parte dei problemi e/o delle opportunità nei processi inclusivi prescindono dal canale utilizzato).

La Regione stessa, poi, conclusa l'esperienza con gli enti, implementò il "kit di e-democracy" (con qualche evoluzione tecnologica) nel 2009 con il progetto "Io Partecipo"<sup>15</sup>. Si può dire che, nonostante i punti di attenzione e le possibili criticità fossero attesi (avendoli sperimentati con Partecipa.net), si riproposero problemi abbastanza simili. Non da ultimo, è bene dirlo, la capacità ricettiva dei cittadini rispetto a queste modalità di coinvolgimento.

Tutto questo spinse a varie riflessioni negli anni, frutto anche del confronto con progetti e reti europee, che portarono nel 2009 a realizzare un momento di confronto pubblico, "E-democracy 2.0"<sup>16</sup>, che si proponeva di discutere il dilemma sotto gli occhi di tutti: perché le Amministrazioni faticano tanto a coinvolgere i cittadini *on line* ma poi gli stessi si dimostrano invece così attivi sugli stessi canali ma in spazi "liberi"?

C'è, infatti, da dire che questi ultimi anni hanno registrato la rapidissima evoluzione del web che da mero distributore di contenuti si è andato sviluppando nella dimensione dell'orizzontalità (benché, è bene ricordarlo, agli esordi la rete nacque e si sviluppò proprio attorno alle reti civiche e al principio di partecipazione). Il cosiddetto web 2.0, che nel lontanissimo, da questo punto di vista, 2004, era tutt'al più identificato con strumenti quali i forum o i blog, è esploso nelle forme delle "reti sociali" *on line*, i *social network* appunto.

La pubblica Amministrazione si è fatta nuovamente cogliere di sorpresa, tra facili entusiasmi (tutti ad aprire profili, senza ragionare sul loro utilizzo o su quali obiettivi porsi) e altrettanto facili censure (tutti a chiudere l'accesso, perché considerati luoghi di svago e non di lavoro).

La Regione, a sua volta, ha tentato la strada della sperimentazione. E' stato aperto un profilo "Io Partecipo" su Facebook, con l'obiettivo principale di allargare l'audience dei partecipanti (in un luogo già da essi magari frequentato e che non richiede, come invece il sito Io Partecipo, di effettuare una registrazione ad hoc) e quindi utilizzandolo principalmente come canale aggiuntivo per rilanciare le notizie e le iniziative del sito medesimo. Nel tempo sono stati realizzati esperimenti, utilizzando il profilo, per esempio, per la gestione di un'iniziativa sui

temi della sicurezza rivolta a un pubblico ben identificato di addetti ai lavori<sup>17</sup>.

L'altro grande fenomeno che ha modificato il rapporto delle persone con la nuova tecnologia è stato lo sviluppo, davvero impressionante, delle applicazioni, "apps", da utilizzare principalmente sui device mobili (collegato alla grande diffusione di questi ultimi, palmari e *tablet* ecc.).

Anche in questo caso, cercando di seguire il flusso dell'evoluzione non solo tecnologica ma negli stili di consumo dei cittadini, la Regione ha promosso una nuova iniziativa, **Ideamocracy**<sup>18</sup>, un progetto, lanciato nella primavera 2011, attraverso il quale è stato realizzato di un concorso di idee per lo sviluppo di applicazioni per l'*e-democracy*.

Il risultato sono stati oltre 60 progetti presentati da "privati cittadini", perlopiù giovani appassionati di tecnologia con più o meno competenze tecniche, che hanno fatto emergere idee e possibili strumenti che difficilmente sarebbero nate e/o emerse all'interno della pubblica Amministrazione.

E sempre seguendo la scia del ragionamento sviluppato nel corso dell'iniziativa "E-democracy 2.0", cioè l'idea di far emergere dal basso o comunque di raccogliere ciò che dal basso arriva come sollecitazione (oltre a ciò che una pubblica Amministrazione può cercare di stimolare con processi *top-down*), a fine 2011 è stato avviato un progetto europeo<sup>19</sup> (finanziato nell'ambito del settimo programma quadro ICT) che aggiunge ai temi già sviluppati, quello dell'analisi del *web sentiment*, l'analisi cioè di ciò che si dice in rete su un determinato argomento, a prescindere da iniziative specifiche proposte dalla pubblica Amministrazione.

E oggi?

La Regione si appresta a lanciare il **nuovo sito ER Partecipazione**<sup>20</sup>, frutto del mutato quadro legislativo (la L.R. 3/2010 sulla partecipazione) e della collaborazione che la stessa legge individua per la sua applicazione tra Assemblea legislativa, sede deputata del Tecnico di Garanzia, e la Giunta regionale.

Il nuovo portale ha l'obiettivo di fornire agli utenti un quadro completo, ma anche

15 Per saperne di più: <http://www.slideshare.net/iopartecipo/io-partecipo-una-nuova-opportunit-per-i-cittadini-dellemiliaromagna>. Vd. anche la scheda di approfondimento nelle pagine seguenti.

16 L'8 aprile 2009, la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con il network europeo Pep-Net (*Pan European e-Participation Network*), al quale aderisce, ha promosso a Bologna il seminario internazionale "E-democracy 2.0 - Istituzioni, cittadini, nuove reti: un lessico possibile". Per saperne di più: <http://www.slideshare.net/iopartecipo/i-progetti-di-edemocracy-della-regione-emiliaromagna-12223290>

17 Nello specifico, in collaborazione con il Servizio politiche per la sicurezza e la polizia locale della Regione, è stato creato il gruppo Facebook "Promozione Polizia Locale Emilia-Romagna", rivolto agli agenti e finalizzato a promuoverne il confronto circa le migliori prassi per la valorizzazione del ruolo e dell'immagine della Polizia Locale.

18 Per saperne di più: <http://www.slideshare.net/iopartecipo/presentazione-del-concorso-ideamocracy> Vd. anche scheda di approfondimento nelle pagine seguenti.

19 Il riferimento è al progetto europeo "ePolicy – Engineering the POLicy –making Llife CYcle". Per saperne di più: <http://www.slideshare.net/iopartecipo/epolicy-engineering-the-policy-making-life-cycle>. Vd. anche scheda di approfondimento riportata nelle pagine seguenti.

20 <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it>

targettizzato, di tutte le iniziative e le opportunità che la Regione offre ed offrirà agli Enti locali e ai cittadini per aumentarne il coinvolgimento nelle scelte pubbliche. Se è vero, come abbiamo sempre affermato, che il primo livello di partecipazione è costituito da una informazione completa e corretta, questo è un primo obiettivo che il portale si pone.

La sola logica distributiva, però, vuole arricchirsi (oggi ancora con lo Partecipo, ma in prospettiva con strumenti più evoluti) con veri e propri servizi per la partecipazione *on line*. La convinzione, infatti, è che una buona partecipazione (intendendo con ciò efficace e soddisfacente per tutti gli attori coinvolti) si può realizzare solo se vengono rispettate alcune condizioni che sono in primo luogo di natura politica (la volontà di ascoltare e di accogliere le opinioni espresse), e che gli strumenti più tradizionali e l'incontro "fisico" tra amministratori e cittadini sono imprescindibili. Allo stesso tempo però, oggi appare altrettanto irrinunciabile utilizzare le reti digitali per agevolare questo incontro. D'altronde oggi dove si può collocare il confine tra *on line* ed *off line*? O meglio ancora, esiste questo confine in un mondo che guarda verso le SmartCities e nel quale gli strumenti, *always connected*, ci seguono in quasi tutti i momenti e le attività?

Sicuramente, se per quel che riguarda i metodi tradizionali l'esperienza è ricca e la "guida" sicura, con le nuove tecnologie ci si muove invece in un terreno in continua evoluzione (il *perpetual beta* non è più da intendersi solo in senso informatico, ma in termini di processi mai fermi) e perciò ogni attività che si progetti e realizzi ha sempre un po' lo spirito della sperimentazione. Questo richiede ovviamente maggiori sforzi ed investimenti, ma crediamo valga la pena tentare. L'alternativa è quella di escludere un mondo che, soprattutto in prospettiva (ormai i nativi digitali hanno raggiunto l'età della ragione), è quello che offre più opportunità di incontro, di scambio e di dialogo.

<b>Progetto</b>	Partecipa.net
<b>Periodo di svolgimento</b>	2005-2009
<b>Descrizione</b>	Il progetto, coordinato dalla Regione, ha visto la creazione di un gruppo di lavoro formato dall'Assemblea legislativa regionale, dai Comuni di Bologna, Modena, Ferrara, Argenta, Portomaggiore, Ostellato, Voghiera, dalle Province di Ferrara e Piacenza e da nove associazioni regionali. Tutti gli enti aderenti hanno collaborato attivamente, impegnandosi nella realizzazione e nella condivisione di metodologie e strumenti attraverso il quale attivare canali di informazione, ascolto e co-decisione tra le amministrazioni e i cittadini, poi testati nei diversi contesti di appartenenza, in particolare sulle politiche urbanistiche e di pianificazione territoriale. Questo insieme di strumenti, applicativi <i>software</i> e metodologie <i>open source</i> realizzato nell'ambito del progetto è stato denominato " <i>Kit dell'e-democracy</i> ", il primo e più "tangibile" <i>output</i> di Partecipa.net.

<b>Risultati</b>	Partecipa.net si è distinto come progetto fortemente innovativo, in grado di proporre una nuova modalità di interazione con i cittadini che sfruttasse le potenzialità delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione, cercando, al contempo, di mettere a punto un "modello" per il territorio, favorendo e stimolando lo scambio, la collaborazione e la condivisione delle esperienze tra i diversi enti coinvolti. Anche per questo il progetto ha ottenuto importanti riconoscimenti, risultando finalista in due premi internazionali: UNPAN Onu e IBM Awards Harvard University.
<b>Progetto</b>	Io Partecipo
<b>Periodo di svolgimento</b>	Avviato nel 2009
<b>Periodo di svolgimento</b>	Nel 2009, il Servizio Comunicazione e Educazione alla sostenibilità ha lanciato il progetto Io Partecipo, con l'obiettivo di coinvolgere attivamente i cittadini su servizi, politiche e programmi della Regione Emilia-Romagna attraverso l'implementazione dei metodi e degli strumenti di Partecipa.net, utilizzati in un'ottica di integrazione con le altre esperienze regionali. Questi gli obiettivi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>INFORMARE:</b> gli utenti hanno la possibilità di scegliere direttamente le informazioni di loro interesse, che vengono loro fornite attraverso <i>newsletter</i> periodiche.</li> <li>• <b>SUPPORTARE:</b> attraverso un servizio di consulenze personalizzate, esperti dei diversi temi rispondono direttamente a quesiti specifici dei cittadini e, se di interesse generale, li pubblicano in rete.</li> <li>• <b>CONSULTARE:</b> è possibile realizzare sondaggi tematici che rappresentano un'opportunità di partecipazione diretta e attiva degli utenti sulla base dei propri interessi e bisogni.</li> <li>• <b>DIALOGARE:</b> consente di attivare dei <i>forum on line</i> per dialogare con i cittadini su temi e problemi di particolare interesse pubblico.</li> <li>• <b>COLLABORARE:</b> offre al cittadino l'opportunità di diventare redattore. Attraverso un apposito <i>form</i>, è possibile inviare notizie, segnalazioni e articoli alla redazione di Io Partecipo.</li> </ul>
<b>Risultati</b>	Il progetto ha portato alla creazione di un portale regionale dedicato alla partecipazione nel quale, grazie all'utilizzo del <i>kit dell'e-democracy</i> , arricchito con alcune nuove funzionalità <i>web 2.0</i> , è stato attivato un canale di informazione, ascolto e partecipazione diretta tra l'Ente e i cittadini. Una redazione centrale coordina il sistema nel suo complesso, mentre i singoli servizi di informazione e consulenza, in particolare le 17 <i>newsletter</i> tematiche, sono gestiti da redazioni decentrate attivate presso diversi uffici dell'amministrazione. L'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico della Regione Emilia-Romagna, inoltre, offre supporto e consulenza ai cittadini che desiderano accedere ai servizi e opportunità messi a disposizione da Io Partecipo.

<b>Progetto</b>	Ideamocracy
<b>Periodo di svolgimento</b>	Aprile - maggio 2011
<b>Descrizione</b>	Ideamocracy è il nome del concorso di idee promosso dal Servizio Comunicazione ed Educazione alla sostenibilità sulla scia delle precedenti esperienze di partecipazione digitale, con l'obiettivo di raccogliere idee e proposte tese a sfruttare le potenzialità dei <i>social media</i> , dei giochi <i>on line</i> , e delle applicazioni per <i>smartphone</i> e <i>tablet</i> , per incentivare e arricchire la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche. L'iniziativa era rivolta a sviluppatori, programmatori, <i>civic hackers</i> e, in generale, a chiunque fosse interessato a presentare una proposta progettuale per un eventuale sviluppo futuro da parte della Regione. In particolare erano indicati come temi strategici la pianificazione in materia di energia e quella in materia di trasporti, rispetto ai quali si richiedeva ai partecipanti di concentrarsi sui processi e i meccanismi della partecipazione, piuttosto che su nuovi servizi di natura informativa.
<b>Risultati</b>	Il concorso, in un mese dall'apertura, ha raccolto 62 idee e proposte. Queste ultime sono state successivamente vagliate e giudicate da una giuria composta da esperti ed opinion leader dei temi della partecipazione e dell'innovazione digitale e organizzativa, secondo il grado di maturità e la fattibilità delle idee, la loro originalità ed innovazione, e il potenziale impatto derivante dalla loro realizzazione. Le cinque proposte vincitrici sono state presentate e premiate in occasione dell'evento pubblico "Idee in circolo. I media sociali per la promozione della partecipazione e dei territori", svoltosi il 18 giugno 2011 a Bologna. Tutti i progetti e le idee presentati in occasione del concorso sono stati rilasciati con licenza <i>Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0</i> , e rappresentano una grande risorsa per futuri sviluppi da parte della Regione o di altri enti interessanti.

<b>Progetto</b>	ePolicy
<b>Periodo di svolgimento</b>	Avviato ad ottobre 2011
<b>Periodo di svolgimento</b>	Avviato nel 2009
<b>Descrizione</b>	"ePolicy – Engineering the POLicy –making Llife CYcle" è un progetto di ricerca sulle <i>Information and Communication Technologies</i> (ICT), cofinanziato dalla Comunità Europea nell'ambito del Settimo programma Quadro. Al progetto, coordinato dall'Università di Bologna, partecipano la Regione Emilia-Romagna, ASTER, le Università di Ferrara, di Cork (Irlanda) e del Surrey (Regno Unito), INESC - Institute for Systems and Computer Engineering of Porto (Portogallo), Fraunhofer Institute for Computer Graphics (Germania) e Power Planning Associates Ltd (Regno Unito). Obiettivo principale di ePolicy è supportare i <i>policy makers</i> nei processi decisionali attraverso la realizzazione di un sistema integrato di strumenti open source in grado di valutare gli impatti ambientali, economici e sociali delle politiche, in particolare di quelle legate al tema delle energie rinnovabili, contenute nel Piano energetico della Regione Emilia-Romagna.
<b>Risultati</b>	Il progetto è stato avviato da pochi mesi, e non è possibile fare un bilancio. Nei tre anni di attività previsti dal progetto (2011-2014), la Regione sarà impegnata prevalentemente nella realizzazione e sperimentazione di un modello per la rilevazione degli impatti sociali del Piano energetico regionale, attraverso l'utilizzo di strumenti di <i>opinion mining</i> e l'attivazione di processi di <i>e-participation</i> , che coinvolgeranno tutti i gruppi potenzialmente interessati al tema individuato - cittadini, imprese, associazioni, autonomie locali.

## PARTE TERZA

### Analisi del processo “Buona Mobilità”

## 4 | La comunicazione del primo evento partecipativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna

### 4.1 La partecipazione al nuovo Piano dei trasporti regionale

“**Buona Mobilità. La partecipazione dei cittadini al nuovo Piano regionale integrato dei trasporti**” è il primo evento partecipativo organizzato dalla Regione Emilia-Romagna per dare attuazione a quanto previsto dalla Legge regionale n. 3 del 2010, che come si è già accennato nella parte prima della Guida, si pone l'obiettivo di sviluppare la democrazia partecipativa e promuovere una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini nei processi decisionali.



L'evento, che si è tenuto a **Bologna il 26 febbraio 2011** nella sede regionale, aveva lo scopo di favorire la partecipazione pubblica in funzione dell'elaborazione del nuovo Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT 2020), il principale strumento

di pianificazione dei sistemi di mobilità e dei trasporti della Regione, nonché riferimento per la programmazione di settore degli Enti locali, chiamati ad approfondire e attuare i contenuti e le disposizioni del Piano regionale.

La decisione di avviare un processo partecipativo sul PRIT ha rappresentato una grande sfida per l'Amministrazione regionale, che ha lavorato per rendere più chiari e comprensibili per i cittadini i temi della mobilità e dei trasporti e per aprirsi a un importante momento di dialogo, confronto e ascolto. Bisognava, in altre parole, rendere la Regione meno "lontana", visto che per il suo ruolo istituzionale svolge funzioni di pianificazione non sempre considerate di impatto diretto sui destinatari delle politiche regionali, e di promuovere una nuova immagine "partecipativa" dell'Amministrazione.

Inoltre, l'introduzione di una fase di ascolto e partecipazione all'interno del percorso di approvazione del PRIT ha rappresentato un importante elemento di innovazione nella pianificazione di area vasta, visto che appunto puntava a coinvolgere l'"intera" popolazione regionale.

### Le finalità del processo di partecipazione

Il processo inclusivo "Buona Mobilità" è stato avviato a seguito dell'approvazione, da parte della Regione, della documentazione preliminare del Piano dei trasporti (avvenuta nell'autunno 2009)<sup>21</sup>. L'intento era dunque quello di attivare, durante l'elaborazione del Piano, una fase di consultazione e di ascolto con i cittadini, allo scopo di prevedere una **forma "aggiuntiva"** rispetto alla concertazione più di tipo istituzionale prevista dalle norme del settore trasporti. Il processo partecipativo aveva dunque tra le sue finalità quelle di migliorare complessivamente



la qualità dell'azione della Regione, favorendo e qualificando il rapporto tra Amministrazione e cittadini, assicurare l'inclusione di nuovi soggetti nell'attività di elaborazione del nuovo Piano dei trasporti, raccogliere esperienze e punti di vista, recepire percezioni e indicazioni sui temi generali della mobilità e dei trasporti in Emilia-Romagna e, infine, trarre orientamenti per definire meglio il nuovo PRIT, in termini di visione culturale e di priorità di intervento.

Le possibilità di incisione sul processo decisionale del nuovo PRIT non riguardavano, dunque, le scelte strategiche infrastrutturali già assunte dalla Regione con il precedente Piano dei trasporti 1998-2010, bensì la possibilità

<sup>21</sup> Si tratta, in particolare, del Documento preliminare e del Quadro conoscitivo al Piano, approvati dalla Giunta regionale con delibera n. 1877 del 23/11/2009.

di individuare i temi ritenuti di primaria importanza per i cittadini e di presentare suggerimenti, critiche e proposte per arricchire il Piano, finalità chiaramente dichiarate sin dalle fasi di avvio della partecipazione.

### La progettazione dell'evento e la metodologia utilizzata

Partendo da queste finalità, l'Assessorato Mobilità e Trasporti della Regione, incaricato dalla Giunta regionale di seguire e coordinare l'intero processo, ha previsto una fase di progettazione dell'evento, durata da ottobre a novembre 2010, e coordinata da esperti in processi partecipativi<sup>22</sup>. Va evidenziato che questo processo è stato realizzato nell'ambito di un **percorso di formazione** promosso dalla stessa Amministrazione (denominato "4PER - Progettazione partecipata per le politiche pubbliche"), scelta che ha permesso alla Regione di sperimentare nuovi metodi di coinvolgimento e formazione dei propri dipendenti, offrendo la possibilità di sperimentare "sul campo" metodologie e strumenti riguardanti i processi partecipativi, e ai partecipanti di unire l'approfondimento teorico alla sperimentazione pratica e diretta di quanto appreso in aula.

Alla progettazione hanno partecipato funzionari e dirigenti regionali del settore trasporti e comunicatori pubblici della Regione. Al fine di organizzare al meglio i lavori, il gruppo di progetto ha deciso di dividersi in **due**



**"sottogruppi" tematici:** il primo si è occupato degli aspetti più tecnici legati alla definizione dei temi da sottoporre al dibattito pubblico, mentre il secondo ha curato gli aspetti connessi alla comunicazione e all'organizzazione dell'evento. Durante questa fase di lavoro sul progetto "Buona Mobilità", le diverse figure coinvolte hanno valutato la fattibilità delle possibili azioni di partecipazione e di ascolto, considerando le risorse tecniche, professionali ed economiche disponibili, in modo che fosse assicurato il più possibile il buon esito del processo. L'analisi di diverse ipotesi di intervento e dei relativi strumenti metodologici, il confronto sui soggetti da coinvolgere, sui temi da porre alla discussione (si è cercato di individuare argomenti di interesse diretto per i cittadini, sui quali potessero essere espressi punti di vista basati su proprie esperienze) e sulle

<sup>22</sup> La società Avventura Urbana Srl di Torino.

possibili alternative, hanno portato a progettare un **processo di ascolto aperto a un pubblico vasto**, rivolto principalmente a quei soggetti che normalmente non partecipano alla formazione delle decisioni pubbliche: i cittadini.

Per invogliare alla partecipazione, è stato previsto di concedere gratuitamente, a chi avrebbe partecipato all'evento, un **bonus di 45 euro in biglietti ferroviari** e la possibilità di raggiungere la sede regionale con mezzi pubblici dedicati e gratuiti ("il treno della partecipazione", che ha raggiunto Bologna dalle varie province della regione e un bus navetta dalla stazione al luogo dell'evento).

La giornata di ascolto è stata organizzata in modo da alternare momenti di discussione per piccoli gruppi (circa 20 persone) a fasi di confronto che coinvolgessero tutti i partecipanti (sessioni plenarie).

L'evento si è concluso con la redazione in tempo reale e la consegna a ogni partecipante dell'*instant report*, contenente la restituzione dei risultati dei diversi tavoli di lavoro e delle diverse proposte emerse durante l'evento partecipativo.

### Il "reclutamento" dei partecipanti

Il progetto "Buona Mobilità" si è posto **l'obiettivo di coinvolgere circa 200 persone** provenienti dall'intero territorio regionale, coinvolgendole in base a **un'adesione volontaria**. La metodologia di selezione utilizzata è stata dunque quella dell'autoselezione, vale a dire consentire una partecipazione aperta a chiunque fosse interessato al tema del processo, e quindi anche ai cittadini non organizzati.

In fase di progettazione dell'evento sono state valutate diverse possibilità di reclutamento, tra cui il ricorso al campionamento casuale, che avrebbe probabilmente garantito una maggiore rappresentatività delle comunità di riferimento ma a fronte di costi per la selezione maggiori e una quasi scontata assenza di quei gruppi e quelle associazioni che in questi anni si sono occupati di mobilità e di trasporti a livello regionale. Per queste ragioni, il gruppo di progetto ha pensato che l'adesione libera potesse essere la soluzione più adeguata per questo tipo di processo.



Le iscrizioni sono avvenute per via telematica, attraverso la compilazione di un **modulo di registrazione on line**, scelta che ha di fatto agevolato i cittadini che hanno accesso alla rete. Nella scheda di iscrizione

erano richieste prevalentemente informazioni di tipo anagrafico. L'obiettivo che la Regione si era posta era infatti soprattutto quello di garantire l'eterogeneità dei gruppi di lavoro e una certa rappresentatività dei territori dell'Emilia-Romagna, dando priorità ad alcuni criteri quali la provenienza territoriale, il genere, l'età e, infine, la data di iscrizione (resi espliciti e chiari sin dall'inizio del processo). Per fare in modo che fossero rappresentate anche le fasce di età più giovani, sono stati coinvolti anche 30 ragazze e ragazzi di due istituti delle scuole superiori della regione.<sup>23</sup>

Va evidenziato, tuttavia, che non essendo state richieste, al momento della registrazione, informazioni quali il livello di istruzione, la professione ecc., la selezione non ha tenuto conto del livello di **rappresentatività sociale del "campione"**. Questa tipologia di dati, infatti, che si sarebbero potuti raccogliere anche in sede di evento mediante la compilazione di una scheda più analitica, sono stati richiesti soltanto nell'ambito del questionario di gradimento, al quale hanno però risposto soltanto il 30% dei partecipanti effettivi all'iniziativa, come si avrà modo di spiegare in modo più dettagliato in seguito.

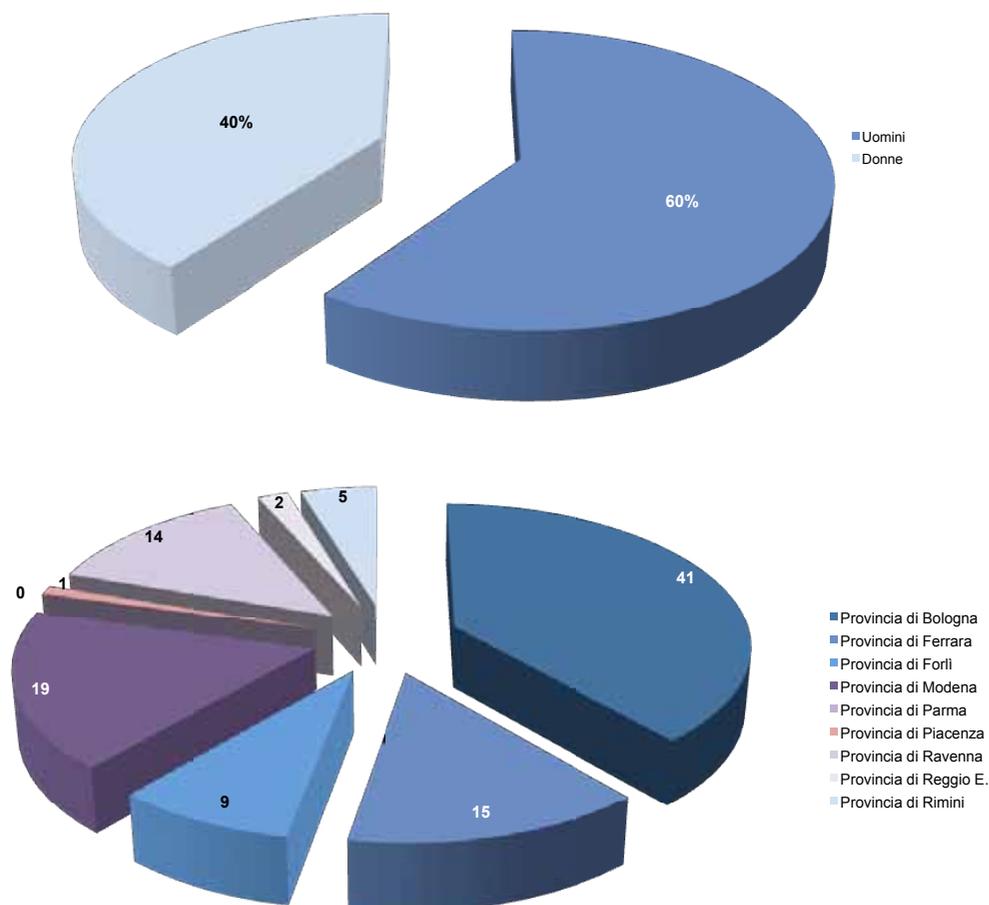
**All'avviso pubblico hanno risposto circa 250 cittadini**, tra i quali la Regione ha **selezionato circa 180 partecipanti** sulla base dei criteri specificati sopra (provenienza, genere, età e data di iscrizione). In particolare, allo scopo di dare priorità soprattutto al criterio della provenienza territoriale (proprio per garantire una rappresentanza massima dei cittadini delle varie zone dell'Emilia-Romagna), sono stati selezionati tutti i cittadini iscritti e residenti/domiciliati nelle province di Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini. Questa scelta è stata motivata dal fatto che il numero di adesioni provenienti da questi territori provinciali è stato comunque inferiore o uguale alla percentuale stimata per queste singole Province in modo da garantirne una congrua rappresentatività. Per Bologna città e provincia, invece, dal momento che il numero di iscrizioni ha superato in percentuale i posti previsti, le cittadine e i cittadini sono stati selezionati sulla base del criterio della data di iscrizione all'evento e del genere. Dei 180 selezionati, comunque, il 50% erano donne e il 50% uomini, con una distribuzione piuttosto variegata rispetto alle diverse fasce d'età.

Il giorno dell'evento, invece, a seguito della defezione non comunicata di alcuni cittadini (circa il 21% dei selezionati), **hanno partecipato 142 persone**, con una prevalenza maschile (circa 60% uomini e circa 40% donne). Si è registrata una predominanza di persone appartenenti alla provincia di Bologna (38,6%),

<sup>23</sup> L'Istituto Tecnico per Geometri Saffi-Alberti di Forlì e l'Istituto Professionale di Stato per l'Industria e l'Artigianato "A. Ferrari" di Maranello (MO).

cosa piuttosto prevedibile visto che la sede dell'evento era proprio il capoluogo emiliano. A seguire la provincia di Modena (17,9%), Ferrara (14,1%) e Ravenna (13,2%). Si è avuta invece una minor partecipazione di cittadini provenienti dalla provincia di Forlì (9 persone), Rimini (5 persone), Reggio Emilia (2 persone) e Piacenza (1 persona). Nessun rappresentante dalla provincia di Parma. Questi dati non comprendono quelli relativi ai circa 30 ragazzi delle scuole di Forlì e Maranello.

Figura 8  
I partecipanti all'evento "Buona Mobilità"



### Il "clima" della giornata

Secondo una valutazione della Regione e degli esperti che hanno accompagnato il processo, il clima di lavoro è stato propositivo, molto attento e rispettoso delle opinioni espresse dai diversi partecipanti. Anche i temi potenzialmente più conflittuali sono stati trattati in modo pacato, atteggiamento che ha consentito di affrontare tutti gli argomenti proposti e di allargare la discussione ad argomenti inizialmente non previsti. Inoltre, gli interventi dei partecipanti hanno messo in evidenza una conoscenza dei temi trattati che ha consentito di entrare nel merito delle questioni e di proporre indicazioni utili per la successiva fase di elaborazione del Piano dei trasporti. Anche in fase di discussione plenaria, a conclusione dell'evento, l'atteggiamento dei partecipanti è stato costruttivo, nonostante siano emerse critiche rispetto all'organizzazione e alla gestione dell'evento, come ad esempio la necessità di favorire una maggiore partecipazione dei "cittadini comuni" (criticando un'eccessiva presenza di rappresentanti di associazioni e/o gruppi organizzati, che possono contare su altre occasioni di partecipazione) o la scelta di far condurre i gruppi di discussione a tecnici regionali anziché a professionisti esterni e "neutrali".

### I risultati della partecipazione e l'effetto sul processo decisionale

A conclusione dell'evento la Regione Emilia-Romagna ha organizzato un seminario interno che ha coinvolto i tecnici regionali del settore trasporti, allo scopo di discutere e valutare i risultati emersi durante l'iniziativa del 26 febbraio. Questo ha permesso di trarre un bilancio complessivo dell'esperienza e di definire i contenuti del "prodotto" dell'evento partecipativo, che sono stati elaborati e presentati all'interno del **"Rapporto finale di partecipazione"**<sup>24</sup>. Questo documento, che fornisce una risposta rispetto all'inserimento degli esiti della consultazione all'interno del nuovo Piano dei trasporti, è stato illustrato nel corso di un secondo evento organizzato dall'Amministrazione regionale, al quale sono stati invitati nuovamente i partecipanti all'iniziativa del 26 febbraio e altri cittadini interessati all'iniziativa.

Rispetto ai "risultati della partecipazione" contenuti in questo rapporto, un primo livello di analisi ha cercato di individuare, indipendentemente dai diversi tavoli di lavoro a cui avevano preso parte i cittadini, i **"temi generali e trasversali"** che hanno rilevanza rispetto al livello di pianificazione regionale su cui agisce il PRIT. Il contributo dell'evento partecipativo è stato individuato proprio su questi argomenti, illustrati nella figura seguente, dei quali la Regione Emilia-Romagna terrà conto in fase di redazione del Piano.

24 [http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/prit-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sezioni/copy\\_of\\_buona-mobilita-la-partecipazione-dei-cittadini-al-nuovo-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sondaggio-preliminare-questionario-post-evento-report-finale](http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/prit-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sezioni/copy_of_buona-mobilita-la-partecipazione-dei-cittadini-al-nuovo-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sondaggio-preliminare-questionario-post-evento-report-finale)

Figura 9  
I temi emersi durante il processo “Buona Mobilità”



In particolare, le proposte elaborate il giorno dell'evento su ciascuno di questi macro temi sono state analizzate e classificate dalla Regione e, laddove non previste già dalla documentazione preliminare al PRIT, sono state considerate durante l'elaborazione finale del Piano.

Un secondo livello di analisi ha riguardato invece gli aspetti più specifici e meno trasversali emersi nel corso dell'evento partecipativo. Si tratta di punti di vista che esprimono posizioni singole e non considerabili condivise in sede di discussione, ma che interessano comunque aspetti settoriali oggetto del PRIT. Per la Regione tali indicazioni potranno essere valutate tecnicamente in fase di definizione del Piano.

Altre proposte emerse interessano aspetti puntuali e locali e che, in quanto tali, non vengono trattati a livello di pianificazione regionale, e quindi esulano dai contenuti del PRIT, o ancora riguardano tematiche non di competenza della Regione e sulle quali il Piano dei trasporti non interviene direttamente, pur potendo - in alcuni casi - esprimere indirizzi.

Infine, alcuni cittadini hanno espresso contrarietà rispetto al “potenziamento della rete stradale”: rispetto a tali posizioni non verranno colte le indicazioni emerse nel corso della discussione, visto che si tratta di “corridoi” già definiti dal Piano dei trasporti 1998-2010 e che la loro previsione era stata già confermata nella documentazione preliminare del nuovo PRIT.

## 4.2 La strategia comunicativa a supporto del processo inclusivo

Il progetto di comunicazione di “Buona Mobilità” aveva come obiettivo principale quello di **comunicare l'avvio del processo di ascolto** e partecipazione dei cittadini e inquadrare il processo all'interno dell'ampio e complesso sistema di elaborazione e approvazione del nuovo Piano dei trasporti (PRIT).

Occorreva inoltre **informare i cittadini rispetto ai contenuti essenziali del PRIT** (filosofia di base, strategie, visioni, obiettivi, azioni, progetti ecc.), oltre che sui contenuti della discussione che sarebbe stata realizzata attraverso l'evento di ascolto, raggiungendo un vasto pubblico a livello regionale per garantire un'ampia ed eterogenea partecipazione al processo.

Per raggiungere tali obiettivi sono state previste diverse modalità di comunicazione, finalizzate soprattutto a informare e raggiungere la generalità dei cittadini dell'Emilia-Romagna e, allo stesso tempo, individuare i soggetti potenzialmente interessati all'iniziativa.

Per consentire ai cittadini di discutere sui temi posti alla discussione pubblica in modo informato, i partecipanti hanno ricevuto, una quindicina di giorni prima dell'evento, **due guide**: una nella quale la Regione ha cercato di illustrare i temi della discussione, offrendo analisi, dati e scenari di intervento per consentire al cittadino di disporre di una base informativa comune, oltre che alcune domande chiave a cui ispirarsi per guidare la discussione di gruppo; l'altra più specifica e tecnica sui settori della mobilità e del trasporto.

Nei paragrafi successivi verrà analizzata più nel dettaglio la strategia comunicativa adottata per accompagnare “Buona Mobilità”, soffermandosi sui diversi aspetti che hanno caratterizzato la comunicazione di questo evento.



## 4.3 Un'analisi sulla comunicazione del processo “Buona Mobilità”

### 4.3.1 Il gruppo di lavoro e la comunicazione interna

La fase di progettazione dell'evento ha visto la partecipazione di circa **35 dipendenti regionali**, tra cui numerosi funzionari del settore trasporti e qualcuno della pianificazione territoriale (circa 30 persone), oltre ad alcuni addetti alla comunicazione pubblica (quattro persone, di cui tre interne all'Assessorato Mobilità e una appartenente al Servizio Comunicazione della Regione). La scelta di includere nel gruppo di progetto

anche un comunicatore esterno al settore trasporti è stata legata alla volontà di avere una visione più trasversale rispetto al tema “partecipazione”, dal momento che il Servizio Comunicazione si occupa di “Comunicazione di Cittadinanza” e gestisce l’Ufficio Relazioni con il Pubblico, canali entrambi molto utilizzati per promuovere l’evento “Buona Mobilità”.

Il coordinamento del gruppo di progetto è stato affidato a consulenti esterni esperti in metodologie partecipative.

Sin dalle fasi iniziali del processo c’è stata consapevolezza sulla necessità di creare un **legame forte e continuativo tra “partecipazione” e “comunicazione”**: il ruolo dei tecnici era infatti fondamentale per definire i “contenuti” dell’iniziativa e per avere una visione specialistica sul nuovo Piano dei trasporti, mentre quello dei comunicatori era quello di tradurre il tutto in un linguaggio comprensibile alla maggior parte dei cittadini, definire le azioni comunicative da intraprendere, oltre che organizzare e promuovere l’evento. Come già accennato in questa parte della Guida, a un certo punto della fase progettuale si è deciso di dividere il gruppo in due sottogruppi (tecnici e comunicatori), in modo che ciascuno potesse concentrarsi sugli aspetti specifici di propria competenza, prevedendo comunque scambi frequenti e condivisione continua dei rispettivi risultati. A tale proposito, si evidenzia che il coinvolgimento dei comunicatori sin da subito è stato essenziale per evitare scollamenti tra progettazione e promozione, consentendo anche di far emergere nuove idee grazie al confronto collettivo.

Il percorso partecipativo ha visto la presenza di uno **sponsor politico forte** (l’Assessore alla Mobilità e ai Trasporti della Regione), che ha avuto un ruolo molto attivo anche nella promozione dell’iniziativa, soprattutto con interviste rilasciate ai media locali.

Al di là dei diversi ruoli ricoperti e dei compiti assegnati, va evidenziato che le diverse figure coinvolte nella progettazione hanno **lavorato in modo integrato e coeso**, mantenendo costante e aggiornato il flusso di informazioni all’interno del gruppo di progetto, anche se in maniera più forte nella fase di progettazione e realizzazione del primo evento rispetto al secondo, dove si è registrato un probabile calo dell’attenzione. In ogni caso, il lavoro congiunto del gruppo di progetto ha consentito ai componenti di essere al corrente delle scelte strategiche e operative, di eventuali problemi o criticità e dello stato di avanzamento dei lavori.

Va evidenziato anche che, nonostante l’iniziativa sia nata dal lavoro integrato di circa 35 persone, la gestione vera e propria è stata poi assegnata a un gruppo di dipendenti regionali più ristretto, con una rappresentanza piuttosto equilibrata tra tecnici e comunicatori (in totale circa dieci persone), allo scopo di evitare la deresponsabilizzazione e di arrivare a dei risultati in tempi rapidi. Il processo ha avuto infatti una **fase di realizzazione piuttosto breve**: i primi incontri per la progettazione

sono avvenuti nel mese di ottobre 2010, l’organizzazione dell’evento è partita i primi di gennaio 2011 e il primo evento si è tenuto il 26 febbraio 2011. Circa due mesi, dunque, dalla stesura del progetto alla realizzazione operativa.

Elemento di grande positività è stata la **motivazione forte** di chi ha partecipato alla progettazione, aspetto che ha consentito di intensificare diverse relazioni interne tra le persone coinvolte. Il lavoro sinergico ha fatto emergere inoltre proposte e idee sulla metodologia con cui realizzare l’evento, oltre che sui contenuti della comunicazione. Il flusso comunicativo all’interno del gruppo di lavoro è stato assicurato da incontri di lavoro e *direct e-mail*. La conoscenza dell’iniziativa nell’ambito dell’intera Regione è stata invece diffusa attraverso notizie pubblicate sulla Intranet aziendale: **il sito web “Internos 2.0”**, messo *on line* nella nuova versione nel dicembre 2010 dopo un lungo lavoro di progettazione che ha coinvolto i referenti della comunicazione di tutte le Direzioni generali regionali. Questo canale, che è stato profondamente riorganizzato allo scopo di aumentare le possibilità di lavoro collaborativo per i dipendenti e di diffondere una comunicazione bidirezionale tra Amministrazione e personale, ha consentito di diffondere informazioni anche a chi non aveva partecipato alla progettazione esecutiva, di mantenere aggiornati i dipendenti regionali sullo stato dei lavori di “Buona Mobilità”, visto che si è ritenuto che tale esperienza, essendo la prima in assoluto promossa dalla Regione Emilia-Romagna, potesse essere di grande interesse per stimolare collaborazioni future sul tema “partecipazione” e per condividere metodi e pratiche di lavoro.

Inoltre, la comunicazione interna sul portale Internos è stata finalizzata anche a richiedere supporto ai dipendenti regionali nel promuovere l’iniziativa all’esterno, attraverso il tradizionale **“passaparola”**. Alcuni partecipanti all’evento (all’incirca una decina), tra l’altro, erano proprio dipendenti regionali (appartenenti però ad Assessorati diversi da quello dei trasporti), che hanno partecipato in qualità di “cittadini”.

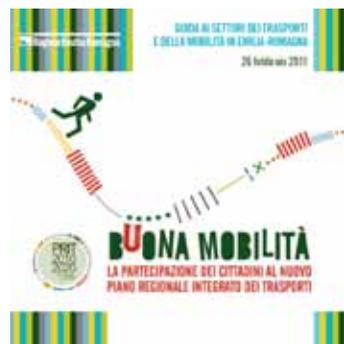
Figura 10  
La comunicazione interna di “Buona Mobilità”



Aspetto non secondario, il flusso della comunicazione interna è stato mantenuto non solo nelle fasi iniziali del processo ma anche in quelle conclusive e di restituzione dei risultati della partecipazione.

### 4.3.2 Lo stile comunicativo e il contenuto del messaggio

Il fatto che, come già ricordato, “Buona Mobilità” sia stato il primo evento di partecipazione organizzato dalla Regione Emilia-Romagna, ha probabilmente condizionato nella scelta dello stile comunicativo da adottare per la comunicazione del processo. Trattandosi, infatti, di un’iniziativa sperimentale, i comunicatori non hanno “osato” nell’utilizzare linguaggi o modalità poco in linea con lo **stile “classico” regionale**. Tale scelta, peraltro, appare piuttosto condivisibile se si pensa che la volontà di veicolare una nuova immagine di un’Amministrazione non può essere legata a un singolo episodio specifico e/o settoriale (come può essere il percorso di partecipazione sul nuovo Piano dei trasporti), ma necessita di una condivisione preliminare e integrata da parte delle strutture regionali che presidiano le attività di comunicazione e di informazione, oltre che evidentemente di un appoggio e di una scelta politica forte.



Probabilmente per queste ragioni, il linguaggio utilizzato non è stato di tipo informale, anche se sicuramente nemmeno burocratico, e non si è puntato su aspetti emozionali che fossero in grado di coinvolgere in maniera diretta e personale i cittadini.

Su quest’ultimo aspetto merita attenzione il richiamo esplicito nella comunicazione al **bonus di 45 euro** in biglietti ferroviari, che sarebbe stato concesso ai partecipanti all’iniziativa. Ci si potrebbe domandare: questo elemento della strategia di comunicazione ha inciso sulla promozione dell’evento, e in particolare sul numero di adesioni che sono state registrate, oppure è stato valutato dai cittadini soltanto come un fattore secondario? Se si guardano i risultati del questionario di gradimento somministrato ai partecipanti dopo l’evento, e di cui si parlerà nei paragrafi seguenti, la risposta sembrerebbe essere negativa, visto che solo due persone sulle 95 risposte totali hanno dichiarato di aver partecipato per poter ricevere il bonus. Va comunque presa in considerazione l’ipotesi di posizioni non dichiarate per questioni di “pudore”.

Tornando invece al tema del linguaggio, si evidenzia uno **sforzo nella semplificazione** all’interno dei materiali di comunicazione, dal momento che i comunicatori regionali hanno tentato di tradurre in forma comprensibile contenuti di tipo tecnico-specialistico tipici del settore dei trasporti, allo scopo di consentire ai cittadini di informarsi per partecipare attivamente al processo. Nonostante

ciò, permangono talvolta alcune specificità nel linguaggio, soprattutto all’interno della seconda guida “tecnica” sui settori realizzata a supporto della discussione. Alcune domande che potrebbero sorgere: l’utilizzo di termini tecnici si è reso necessario in base al tema oggetto di discussione oppure si sarebbe potuto fare uno sforzo maggiore in questa direzione? Che tipo di “potere” hanno avuto i comunicatori rispetto alla scelta dei contenuti informativi? La presenza di un numero così elevato di figure tecniche all’interno del gruppo di progetto ha ostacolato in qualche modo la funzione di semplificazione del linguaggio degli addetti alla comunicazione?

L’aspetto connesso ai materiali di comunicazione emerge anche dalle risposte al questionario di gradimento somministrato ai partecipanti dopo l’evento (di cui si parlerà in seguito): 14 persone sulle 39 che hanno infatti risposto hanno individuato i materiali informativi tra gli aspetti da migliorare. Non essendo previste ulteriori domande su questo ambito, non è possibile tuttavia verificare se tale insoddisfazione sia legata all’insufficienza, in termini quantitativi, dei documenti messi a disposizione, oppure alla loro comprensibilità e chiarezza espositiva.

Sempre rispetto al tema del linguaggio e dei contenuti della comunicazione, va detto inoltre che la strategia comunicativa di “Buona Mobilità” non ha previsto una **differenziazione sulla base dei diversi tipi di pubblici**, anche perché il target individuato è stato genericamente solo quello “delle cittadine e dei cittadini dell’Emilia-Romagna”.

La scelta è stata dunque quella di utilizzare **un’unica modalità comunicativa e quindi una strategia indifferenziata**. Probabilmente, un’attenta analisi dello scenario e un’adeguata segmentazione del target, avrebbero forse conferito maggiore efficacia alla comunicazione e consentito di tarare i contenuti in base alle caratteristiche dei diversi destinatari, al loro retroterra socio-culturale e alle loro capacità informative e formative. Questo aspetto, come si avrà modo di spiegare in modo più accurato nella parte IV della Guida, è invece essenziale soprattutto quando si parla di processi partecipativi, che mirano appunto alla massima inclusione dei cittadini.

Guardando ancora ai contenuti, il messaggio non si è concentrato tanto sull’aspetto dell’efficienza del processo (vale a dire sul fatto che la partecipazione può portare a decisioni migliori), quanto sul protagonismo e sul nuovo ruolo che i cittadini possono assumere prendendo parte a iniziative di questo genere: si è dunque fatto appello alla “responsabilità sociale”. Sull’invito e sulle locandine di “Buona Mobilità”, infatti, il richiamo rivolto ai cittadini era: **“Vuoi essere**

**protagonista della mobilità futura della tua regione?**”, cercando di stimolare l’attivismo nelle politiche pubbliche e anche un senso di appartenenza alla comunità regionale.

I contenuti della comunicazione appaiono comunque completi, aggiornati, circostanziati, molto focalizzati sul tema, e, cosa molto importante, veritieri: sono infatti piuttosto obiettivi rispetto alle opportunità e i vincoli offerti dalla partecipazione e sulle possibilità di incidere sulle scelte relative al Piano dei trasporti.



#### 4.3.3 La scelta degli strumenti di comunicazione

Il processo partecipativo “Buona Mobilità” è stato accompagnato da **numerose azioni di comunicazione e di informazione al pubblico.**

Il canale che la Regione ha privilegiato è stato quello degli **spazi web regionali**, scelta legata soprattutto al fatto che il budget limitato a disposizione è stato destinato all’organizzazione dell’evento (logistica, catering, gadget, bonus ai partecipanti ecc.) e non alle attività di comunicazione e promozione. In sintesi:

- sul portale della Regione “**ER**” sono state pubblicate le informazioni generali sull’iniziativa, con banner e link alle pagine specialistiche realizzate sul portale Mobilità (sito specifico sui temi della mobilità e del trasporto in Emilia-Romagna);
- sul portale “**Mobilità**” è stata ripresa l’informazione generale sul processo, sono state pubblicate diverse notizie ed è stata creata una specifica sezione dedicata all’evento “Buona Mobilità<sup>25</sup>”;
- sul portale della partecipazione in Emilia-Romagna “**Io Partecipo**” (il progetto di *e-democracy* dell’Amministrazione regionale illustrato nella parte II della Guida) sono state pubblicate diverse news sul progetto, oltre che un sondaggio (che mirava a cogliere l’interesse dei cittadini verso il tema oggetto del processo inclusivo e ad anticipare alcuni argomenti della discussione) e un questionario di gradimento (sottoposto ai partecipanti in fase post evento per raccogliere dati utili alla valutazione dell’iniziativa); inoltre è stata data informazione dell’evento sulla newsletter tematica di Io Partecipo “Mobilità

25 [http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/prit-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sezioni/copy\\_of\\_buona-mobilita-la-partecipazione-dei-cittadini-al-nuovo-piano-regionale-integrato-dei-trasporti](http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/prit-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sezioni/copy_of_buona-mobilita-la-partecipazione-dei-cittadini-al-nuovo-piano-regionale-integrato-dei-trasporti)

e trasporti” e su altre newsletter tematiche dedicate ad altri settori (es. Lavoro, Cultura, Turismo, Servizi on line ecc.). Gli strumenti offerti dal portale Io Partecipo sono stati molto utilizzati perché rispondevano all’esigenza di diffondere e promuovere l’evento mirando a un ampio pubblico già sensibile e interessato al tema della partecipazione: gli iscritti al portale e alle newsletter tematiche appunto;

- le informazioni su Buona Mobilità sono state riprese anche da altre testate web della Regione, come ad esempio “**Partecipa.net**”, “**Ermes Ambiente**” – sul quale è stato posizionato anche un banner – ed “**Emilia-Romagna Digitale**”;
- sul portale della comunicazione interna della Regione “**Internos**”, come già accennato, sono state pubblicate diverse notizie con richiesta ai dipendenti regionali di pubblicizzare all’esterno l’iniziativa;
- sul sito dell’**Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) della Regione** è stata pubblicata la notizia sull’iniziativa;
- nelle **pagine Facebook** della Regione e di Io Partecipo è stato pubblicato l’evento “Buona Mobilità”. C’è stata dunque un’apertura verso il *social networking*, strumento poco “convenzionale” rispetto alle scelte comunicative tradizionali delle istituzioni pubbliche;
- è stata richiesta la pubblicazione e la diffusione dell’informazione sull’evento anche a tutte le **testate web degli Enti locali e delle Università** dell’Emilia-Romagna.

Figura 11  
I siti web regionali utilizzati per comunicare “Buona Mobilità”



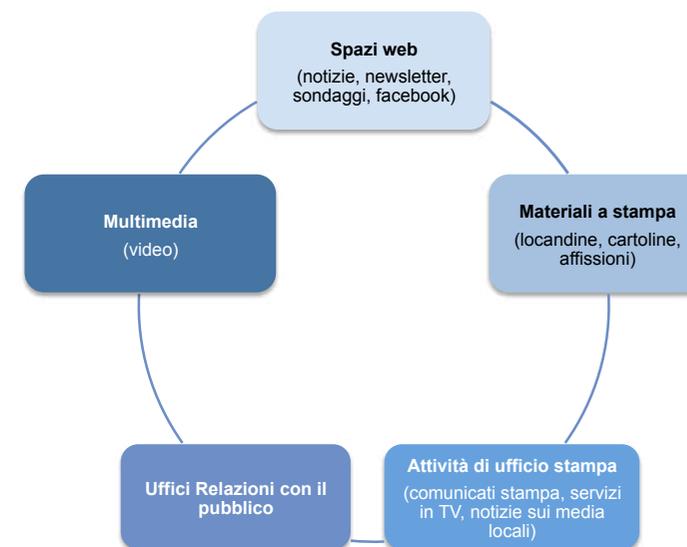
Oltre alle attività di comunicazione sul web, la strategia comunicativa dell'evento ha previsto anche l'utilizzo di altri canali quali:

- **l'attività di ufficio stampa:** la redazione di comunicati stampa è stata curata dall'Agenzia informazione e Ufficio stampa della Giunta regionale, che ha tenuto i rapporti con gli organi di informazione durante tutto il corso del processo. Si è trattato di un ruolo molto delicato, visto che al "mondo" dei trasporti viene spesso data visibilità sui media, nazionali e locali, per le polemiche che riguardano i pendolari, i tagli delle risorse destinate a questo settore, i disservizi evidenziati dagli utenti ecc.;
- **la rete degli URP:** oltre alla distribuzione di diversi materiali informativi presso la sede dell'URP della Regione, è stato richiesto un supporto nella comunicazione e nella promozione dell'iniziativa anche ai 435 URP dell'Emilia-Romagna, attraverso la distribuzione di materiale informativo (locandine e cartoline). Tale contatto è stato gestito direttamente dal Servizio Comunicazione della Regione, che coordina l'URP regionale e tiene i rapporti anche con tutti gli altri Ufficio del territorio;
- **le affissioni di prodotti stampati:** l'Assessorato Trasporti, utilizzando i contatti derivanti dalle proprie specifiche funzioni istituzionali, ha richiesto di pubblicizzare l'iniziativa alle aziende di trasporto pubblico locale della regione, che in alcuni casi hanno risposto positivamente (Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) affiggendo gratuitamente locandine sui bus;
- **la distribuzione di materiale promozionale:** nove hostess incaricate dalla Regione hanno distribuito circa 20.000 cartoline durante la giornata del 10 febbraio 2011, all'interno delle principali stazioni della regione e nelle principali Facoltà universitarie dell'Emilia-Romagna;
- **le interviste video:** l'8 febbraio l'Assessore ai Trasporti della Regione ha rilasciato un'intervista per promuovere l'evento sulla RAI regionale, oltre a interviste filmate e mandate in onda sulla stessa emittente il giorno dell'evento;
- **gli strumenti multimediali:** è stato realizzato un video per documentare l'intera giornata di partecipazione nell'ambito della trasmissione "Vista da Vicino<sup>26</sup>", curata dall'Agenzia informazione e Ufficio stampa della Giunta regionale;
- **la direct mail:** una volta selezionati i 180 cittadini tra i 250 iscritti, le informazioni sono state veicolate attraverso e-mail ai partecipanti (utilizzando un indirizzo di posta dedicato all'evento: [partecipazionepriti@regione.emilia-romagna.it](mailto:partecipazionepriti@regione.emilia-romagna.it), presidiato da 3 addetti alla comunicazione), per tenerli aggiornati sullo stato

26 <http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/news-archivio/2011/marzo/disponibili-i-video-dedicati-allevento-partecipativo-buona-mobilita>

del processo, trasmettergli materiali informativi e mantenere attiva la rete di relazioni.

Figura 12  
Gli strumenti di comunicazione utilizzati per promuovere "Buona Mobilità"



La strategia di comunicazione di "Buona Mobilità" ha previsto dunque l'utilizzo di **strumenti diversificati ma tutti di tipo indiretto e mediato**, che hanno consentito cioè di "far girare" le informazioni senza però permettere ai cittadini di avere un rapporto più diretto e personale con l'Amministrazione regionale. Va evidenziato a tale proposito che l'utilizzo di modalità comunicative di tipo diretto (come *outreach*, iniziative di animazione territoriale, incontri diretti ecc.), avrebbero probabilmente invogliato di più alla partecipazione, prevedendo un coinvolgimento maggiore da parte dei cittadini e creando un rapporto più stretto con la Regione, come si avrà modo di analizzare più nel dettaglio nella parte IV della Guida.

Anche i siti web utilizzati sono stati di tipo "istituzionale", non includendo spazi per l'interazione *on line* (come ad esempio forum, blog ecc.). Sarebbe stato interessante, invece, far proseguire il confronto tra i partecipanti all'interno del *forum on line* di Io Partecipo, per dare la possibilità ai cittadini e all'Amministrazione di andare oltre al singolo evento e di approfondire ulteriormente le tematiche.

Il portale della partecipazione regionale, infatti, a differenza di quello tematico dedicato ai temi della mobilità, prevede già tra le sue funzionalità la possibilità di aprire spazi di discussione con i cittadini per sollecitarli a partecipare attivamente, senza considerare che questa ipotesi avrebbe potuto ovviare al problema della scarsità di risorse visto che gli incontri in presenza costano, soprattutto se il bacino d'utenza è l'intero territorio regionale. Evidentemente, in questo caso, il fattore "tempo" ha influito molto sulla strategia comunicativa. A conferma di ciò, va considerato che la scelta sugli strumenti per comunicare "Buona Mobilità" è ricaduta su **modalità formali e piuttosto tradizionali** di raggiungere i cittadini, probabilmente sia per ragioni connesse alla sperimentality dell'iniziativa (che come si è ricordato è stata la prima di questo genere organizzata dalla Regione), sia perché la previsione di canali "diretti" avrebbe richiesto molto più tempo nella progettazione e nell'organizzazione e forse anche maggiori costi di realizzazione. Inoltre va evidenziato che, dal momento che "Buona Mobilità" è stato un processo partecipativo su scala vasta, visto che aveva come obiettivo quello di coinvolgere, in linea teorica, l'intera popolazione dell'Emilia-Romagna, strumenti di comunicazione diretta sarebbero stati forse difficili da adottare: la modalità indiretta e mediata potrebbe essere stata dunque la scelta migliore.

Va anche detto che anche la metodologia utilizzata per il reclutamento dei partecipanti ha condizionato fortemente le scelte di comunicazione: un'estrazione a sorte avrebbe evidentemente ridotto gli sforzi comunicativi dovuti alla necessità di "andare a cercare" i cittadini, mentre l'avviso pubblico ha richiesto l'utilizzo di numerosi canali per cercare di raggiungere "tutti i cittadini dell'Emilia-Romagna" interessati all'iniziativa e di garantire la massima rappresentanza a livello regionale.

Rispetto all'utilizzo dei diversi strumenti di comunicazione, va comunque evidenziato come fattore positivo **il lavoro coordinato e la forte connessione tra le diverse strutture regionali** nel promuovere l'evento: ciascun Settore ha utilizzato al massimo i propri canali già aperti e attivi (aziende di trasporto, media, rete degli URP, *e-democracy* ecc.) in modo da riuscire a diversificare il più possibile gli strumenti di comunicazione, pur senza disponibilità di risorse economiche.

Molto forte, in particolare, è stata la sinergia tra il progetto di *e-democracy* regionale lo Partecipo e l'evento partecipativo "Buona mobilità". Presupposto di questa scelta è stata la consapevolezza che integrando le due modalità partecipative e, dunque, offrendo contesti e canali di interazione diversi e potenzialmente in grado di raggiungere differenti tipologie di cittadini, si potesse garantire un maggiore coinvolgimento e una più ampia inclusività al processo.

#### 4.3.4 La misurazione dei risultati

Rispetto ai risultati dell'evento "Buona Mobilità", sono state condotte analisi sia di tipo quantitativo che qualitativo.

Nel corso del presente paragrafo verranno analizzati nel dettaglio i rispettivi esiti, tenendo presente che gli indicatori da misurare non sono stati identificati a priori, in fase cioè di definizione della strategia di comunicazione, ma individuati solo a evento concluso. Ciò ha reso evidentemente la valutazione meno oggettiva rispetto all'efficacia della comunicazione e del processo in generale, aspetto non secondario, come si avrà modo di argomentare nel capitolo successivo.



#### I dati sui partecipanti all'iniziativa

L'analisi sui dati relativi ai partecipanti all'evento ha rilevato:

- **circa 250 iscrizioni all'evento** (si ricorda che tra queste la Regione ha selezionato 180 persone, in base alla capienza massima dei posti in sala);
- **142 partecipanti effettivi** su un totale dei circa 180 cittadini selezionati (circa il 21% non si è presentato il giorno dell'iniziativa).

Se si guardano questi dati puramente quantitativi, che pur offrono soltanto pochi spunti rispetto a una valutazione complessiva sulla comunicazione dell'evento e sull'andamento generale del processo, sembra che la strategia comunicativa abbia raggiunto i suoi scopi. Tra gli obiettivi di comunicazione dell'iniziativa c'erano infatti quelli di:

- comunicare l'avvio del processo di ascolto e partecipazione dei cittadini e inquadrare il processo all'interno dell'ampio e complesso sistema di elaborazione e approvazione del PRIT;
- comunicare e informare i cittadini rispetto ai contenuti essenziali del PRIT;
- informare i cittadini rispetto ai contenuti della discussione che sarebbe stata realizzata attraverso l'evento di ascolto;
- raggiungere un vasto pubblico a livello regionale al fine di garantire un'ampia ed eterogenea partecipazione al processo.

Obiettivi che si possono dire tutti raggiunti a processo concluso. Dai dati disponibili sui partecipanti è emerso infatti che le adesioni sono state superiori alle aspettative (anche se resta comunque aperta la domanda sulla possibile incidenza che può aver avuto il bonus rispetto all'interesse a partecipare). Va

ricordato però, come già evidenziato, che se l'attività di comunicazione ha facilitato la creazione di un campione piuttosto rappresentativo della popolazione regionale da un punto di vista del genere, della provenienza geografica e dell'età dei partecipanti, lo stesso non può dirsi del livello della rappresentatività sociale, visto che al momento dell'iscrizione e in sede di evento non sono state richieste informazioni come professione, livello di istruzione ecc.

**La rassegna stampa e web sull'evento**

Altri dati di tipo quantitativo sono emersi dal monitoraggio sulla rassegna stampa e web realizzata sull'evento<sup>27</sup>. In particolare, l'analisi sul web ha evidenziato un riscontro molto positivo, sia da parte dei portali della Regione (con circa 20 news pubblicate: i diversi siti hanno dunque fatto "rete" rispetto alla promozione del processo), sia di quelli degli enti del territorio (con 67 news complessive). In totale quindi sono state **pubblicate circa 100 notizie sui siti web dell'Emilia-Romagna**, a cui si aggiungono numerose altre news on line su agenzie stampa, quotidiani locali e di settore.

Meno rilevante in termini quantitativi, invece, il numero di articoli pubblicati **sulla stampa: sono 14 le notizie** su Buona Mobilità apparse su agenzie stampa e quotidiani locali, tutte a carattere per lo più informativo e promozionale sull'evento.



27 [http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/prit-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sezioni/copy\\_of\\_buona-mobilita-la-partecipazione-dei-cittadini-al-nuovo-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/rassegna-web](http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/prit-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sezioni/copy_of_buona-mobilita-la-partecipazione-dei-cittadini-al-nuovo-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/rassegna-web)

**Il questionario di gradimento ai partecipanti**<sup>28</sup>

Di maggiore interesse rispetto a un'analisi meramente numerica sono invece alcune informazioni che emergono dalle risposte al questionario di gradimento, realizzato dal Servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità della Regione in collaborazione con l'Assessorato Trasporti e somministrato con l'intento di valutare l'iniziativa coinvolgendo direttamente le persone che avevano partecipato. Il breve sondaggio era composto da 14 domande, alcune delle quali prevedevano la possibilità di aggiungere commenti o specifiche alle risposte chiuse. **Hanno risposto 39 persone** (su circa 110 partecipanti – sono stati esclusi i 30 ragazzi delle due scuole superiori della regione, visto che non si disponeva dei loro "contatti personali" ma di relazioni dirette con l'istituto scolastico) pari a **circa il 30% degli effettivi partecipanti**. A tale proposito, si evidenzia il sondaggio è stato lanciato tra il 19 maggio e il 13 giugno 2011, e quindi somministrato circa due mesi e mezzo dopo l'evento: questa scelta può aver contribuito a determinare il basso livello di risposte.

- Ciò detto, le domande proposte nel sondaggio si ponevano molteplici obiettivi:
- rilevare alcuni dati di tipo socio-anagrafico per tracciare un profilo dei partecipanti;
  - individuare i canali di comunicazione attraverso i quali erano venuti a conoscenza dell'evento;
  - comprendere quali motivazioni li avevano spinti a partecipare;
  - conoscere quali aspetti della giornata avevano funzionato meglio e quali meno;
  - verificare il grado di soddisfazione dei partecipanti rispetto alle aspettative di partenza;
  - ricevere suggerimenti per migliorare e rendere più efficace l'organizzazione di eventuali altri percorsi di partecipazione rivolti ai cittadini.

La valutazione delle attività di comunicazione vere e proprie è stata dunque soltanto uno degli aspetti toccati dall'intervista.

La richiesta di rispondere al sondaggio è avvenuta con l'invio, da parte della segreteria organizzativa dell'evento, di **un'e-mail ai partecipanti**, modalità che ha evidentemente penalizzato i cittadini che non hanno accesso a Internet. Sarebbe stato meglio, invece, sottoporre le domande in sede di evento, mediante un breve sondaggio, che avrebbe forse "catturato" maggiori risposte da parte dei partecipanti e sicuramente ridotto i problemi connessi al divario digitale. Il sondaggio è stato compilato in modalità anonima, poiché non era richiesta

28 Il questionario di gradimento è stato elaborato e analizzato da Michela Monacelli del Servizio Comunicazione, educazione alla sostenibilità della Regione Emilia-Romagna.

alcuna registrazione o autenticazione: attraverso un apposito link indicato nell'e-mail, le persone potevano, infatti, accedere direttamente alle domande pubblicate sul portale regionale lo Partecipo, in un'area riservata e visibile solo a loro.

Piuttosto **omogeneo il campione rispetto al genere**: 19 donne e 20 uomini. Diverso il discorso per quanto riguarda l'età: completamente assente la categoria dei giovanissimi (meno di 20 anni, che comunque il giorno dell'evento era ben rappresentata dai 30 ragazzi delle scuole superiori, non inclusi in questo sondaggio) e scarsa anche la presenza della fascia 20-29 anni (3), mentre la maggior parte dei partecipanti al sondaggio si concentra nella fascia 40-49 anni (16), seguita da quella appena precedente - dai 30 ai 39 anni - (13). In sette casi le persone hanno indicato di avere "60 anni e oltre".

**Alto il livello di scolarizzazione dei partecipanti** che hanno risposto al sondaggio: sono 21 a possedere almeno una laurea (sei dei quali hanno anche una qualifica post-laurea) e 16 ad aver conseguito il diploma. Solo due le persone che possiedono la licenza media. Questo dato, seppur relativamente attendibile visto che rappresenta solo il 30% dei partecipanti effettivi, pare confermare quanto detto in precedenza rispetto al fatto che i criteri scelti per la selezione non hanno guardato alle caratteristiche sociali dei cittadini.

La maggior parte dei rispondenti è ancora **attiva nel mondo del lavoro**: rispetto alla condizione lavorativa, infatti, 17 persone hanno dichiarato di essere occupate nel settore privato e 15 nel settore pubblico. Solo 7 persone risultano essere in pensione.

Tra i partecipanti al sondaggio **prevalgono le persone provenienti da Bologna e provincia** (15), seguite da quelle della provincia di Modena (otto) e Forlì-Cesena (sei); tre persone provengono da Ravenna e altrettante da Rimini, due da Ferrara e solo un partecipante sia per Piacenza che per Reggio-Emilia. Tale distribuzione rispecchia sostanzialmente quella dei cittadini che hanno partecipato all'evento, con una prevalenza appunto di cittadini provenienti da Bologna, dovuta quasi sicuramente alla scelta della sede in cui si è svolta l'iniziativa.

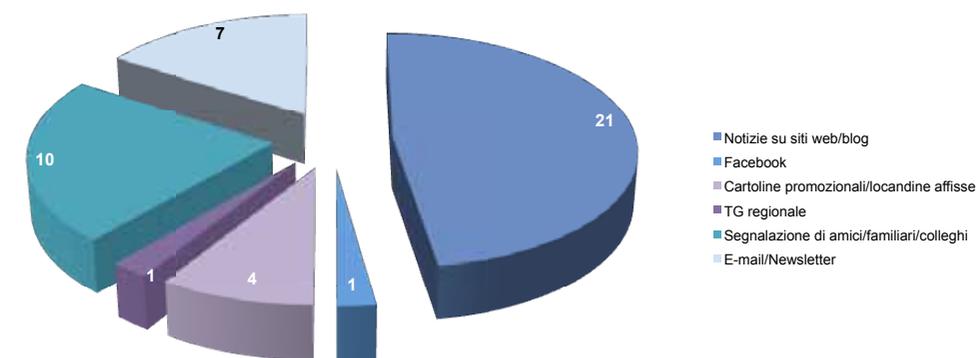
Il profilo dei rispondenti consegna l'immagine di un **cittadino attivo e impegnato**: è netta, infatti, la prevalenza delle persone che fanno (o hanno fatto) parte di una qualche forma di organizzazione: si tratta di 32 cittadini su 39. In questo, probabilmente, ha influito anche la scelta degli strumenti di comunicazione, in quanto, avendo privilegiato il canale web perché meno oneroso economicamente, si è finito con il favorire i gruppi di interesse e le associazioni attive in rete nel campo dei trasporti.

In sintesi, dunque, la comunicazione prevista a supporto di questo processo inclusivo ha raggiunto un **pubblico istruito, attivista e residente nel capoluogo**

**di Regione**. Questo risultato, che parrebbe in contrasto con l'obiettivo di coinvolgere "tutti i cittadini dell'Emilia-Romagna", è stato in realtà valutato positivamente dall'Assessorato Trasporti della Regione, dal momento che ha permesso di confrontarsi in modo diretto con quei gruppi e movimenti che si occupano da anni di mobilità e trasporti nel territorio regionale.

Molto interessanti anche le risposte che riguardano i **canali di comunicazione** utilizzati per promuovere l'iniziativa: la maggior parte delle persone che hanno compilato il sondaggio hanno indicato "Notizie su siti web/blog" (21), segue il "passaparola" tra amici, colleghi e familiari (dieci). In misura minore hanno contribuito anche "E-mail/newsletter" (sette), seguite da "Cartoline promozionali/Locandine affisse" (quattro). Una sola segnalazione sia per il popolare "Facebook" che per il "Tg Regionale". Il canale web è stato dunque in assoluto quello che ha determinato le maggiori adesioni all'iniziativa, coerentemente, del resto, con la scelta degli strumenti individuati per comunicare il processo: come si è già detto, disponendo di un budget solo per l'organizzazione dell'evento e non per le attività di comunicazione e promozione, il web è stato infatti il canale su cui si è puntato di più, visto che com'è noto consente di raggiungere un numero elevato di persone, in tempi rapidi e a costi ridotti.

Figura 13  
"Buona Mobilità": grazie a quale canale è venuto a conoscenza dell'iniziativa?



Tra le **motivazioni che hanno spinto i cittadini a partecipare** prevale indubbiamente la volontà di collaborare, di poter portare il proprio punto di vista e le proprie competenze all'interno del processo decisionale (32); molti hanno poi indicato come motivazione la possibilità di informarsi e conoscere le politiche regionali in materia di mobilità (29) e la possibilità di dialogare in maniera diretta con la Regione (16). La manifestazione di dissenso rispetto ad alcune scelte della Regione sul tema ha riguardato un numero circoscritto di persone (sette), così come la "curiosità" (sette) e la possibilità di ricevere il bonus in biglietti ferroviari previsto per i partecipanti (due).

Tra gli **aggettivi proposti ai partecipanti** per descrivere l'evento, quello più ricorrente definisce l'evento "interessante" (28); seguono l'aggettivo "partecipato" (16), "utile" (15), "coinvolgente" (13), "istruttivo" (12). In un caso, invece, è stato definito "noioso".

Per quanto riguarda il **grado di soddisfazione delle aspettative** si registra un atteggiamento sostanzialmente positivo: in 18 casi le persone si sono dichiarate "soddisfatte", in 16 "abbastanza soddisfatte" e in tre "molto soddisfatte" rispetto all'evento partecipativo. In due casi, invece, i cittadini hanno espresso un parere diverso: "poco soddisfatto" (uno) e "per niente soddisfatto" (uno). È interessante notare come in questa domanda le persone abbiano fatto largo uso della possibilità di motivare ed ampliare la propria risposta con commenti liberi e molto utili per la valutazione (22).

Ultimo elemento che si ritiene particolarmente rilevante e a cui si è già fatto accenno, è quello che riguarda gli **aspetti dell'iniziativa che secondo i partecipanti al sondaggio andrebbero migliorati**: prevale la possibilità di dare un seguito al confronto, anche oltre l'occasione dell'evento (23), seguita dai materiali informativi distribuiti a supporto del dibattito (14), dalla possibilità di organizzare un evento che si tenga in contemporanea in più sedi dislocate sul territorio regionale (11) e dalla modalità organizzativa dei lavori (otto). In misura minore si segnala "La possibilità di assistere all'evento in diretta web" (sette), seguita da "La scelta dei temi" (sei), "La scelta degli spazi per la realizzazione dell'evento" (cinque) e da "La capacità dei facilitatori di coinvolgere attivamente i partecipanti e creare un clima collaborativo e costruttivo" (cinque). In un unico caso viene indicato come aspetto migliorabile "L'organizzazione logistica e dei trasporti".

Questi ultimi dati evidenziano dunque, tra le altre cose, due aspetti importanti ai fini della valutazione della strategia comunicativa. Primo, i materiali informativi non hanno ottenuto una "promozione" piena, come già illustrato in precedenza; secondo, andrebbero migliorati anche gli aspetti logistici e di organizzazione

dell'evento, oltre che allargata la possibilità di utilizzare strumenti multimediali di diretta web. Cresce dunque la richiesta dei cittadini di poter usufruire sempre di più di servizi on line.

#### 4.3.5 Una valutazione complessiva sulla comunicazione dell'evento

Il percorso partecipativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna "Buona mobilità" è stato caratterizzato da un **approccio di tipo sperimentale**, trattandosi, come si è avuto modo di sottolineare nel corso del presente capitolo, della prima esperienza "inclusiva" realizzata dalla Regione in attuazione della Legge regionale n. 3 del 2010.

Come conseguenza, anche la strategia di comunicazione che ha supportato l'iniziativa ha dovuto fare i conti con il fatto che era la prima volta che la Regione Emilia-Romagna si confrontava con il tema "partecipazione" e con la necessità di utilizzare contemporaneamente modalità partecipative *on line* e *off line*.



Lo sforzo comunicativo richiesto per raggiungere un pubblico così vasto come "i cittadini dell'Emilia-Romagna" è stato dunque forte, se si considera soprattutto che non si è potuto contare su un budget a disposizione per la comunicazione dell'iniziativa e che il tutto è stato progettato e realizzato in poco meno di due mesi di lavoro.

Molti, dunque, gli aspetti positivi riscontrati nell'analisi: dal buon funzionamento dei flussi di comunicazione interna al gruppo di progetto e all'Ente regione, al lavoro sinergico e coordinato da parte dei diversi Uffici regionali, alla forte motivazione e all'impegno consistente rispetto al raggiungimento dell'obiettivo strategico dell'Amministrazione regionale (cioè aprirsi alla partecipazione e all'ascolto dei cittadini).

Ciò detto, si evidenzia tuttavia una carenza nella funzione strategica di analisi e di studio della comunicazione e nella pianificazione e progettazione di una comunicazione integrata, che, partendo da un'attenta analisi dello scenario e del contesto di riferimento, fosse in grado di definire in modo più chiaro gli obiettivi operativi della comunicazione, di individuare e segmentare il target (in modo

da improntare azioni più mirate e da personalizzare gli interventi comunicativi, anche sulla base della rappresentatività sociale delle persone), di programmare le diverse azioni comunicative e di definire gli indicatori sui quali poi andare a valutare l'impatto effettivo della comunicazione.

Sarebbe stato opportuno, in altre parole, realizzare un **Piano di comunicazione dedicato al processo partecipativo**, che avrebbe potuto rappresentare uno strumento molto utile per orientare i comunicatori nella promozione delle azioni comunicative e per rendere i loro effetti meno imprevedibili e casuali.

Proprio per questo, all'interno della parte IV, sulla base delle considerazioni emerse nell'analisi del caso "Buona Mobilità", verrà presentata una proposta di Piano integrato di comunicazione applicabile ai processi partecipativi, partendo dalla metodologia elaborata dal Dipartimento della Funzione pubblica (Levi 2004).

## PARTE QUARTA

# Comunicare partecipazione in modo integrato e secondo un modello “alla pari”

## 5 | Un Piano di comunicazione integrato per i processi partecipativi

### 5.1 L'importanza di una pianificazione strategica della comunicazione

Come si è già sostenuto in altre parti della Guida, una strategia comunicativa a supporto di processi inclusivi, come del resto qualsiasi altra attività di comunicazione, dovrebbe essere governata in modo adeguato e “*strutturarsi come un processo integrato che accompagna, supporta e potenzia il processo di partecipazione e di inclusione dei cittadini*” (Faccioli 2007b, 146).

Affinché la partecipazione possa realizzarsi anche nella pratica e non rimanere soltanto un “*desiderata*” delle istituzioni, in altre parole, questa dovrà essere sostenuta da un’attività di comunicazione dal respiro strategico e la promozione della partecipazione dovrà diventare un obiettivo consapevole di comunicazione, per il cui raggiungimento sono richieste diverse azioni e strumenti opportunamente pianificati (Faccioli 2007b).

Definire una strategia comunicativa che supporti i processi partecipativi democratici e che li aiuti a raggiungere le finalità che li contraddistinguono è però un’operazione delicata e piuttosto complessa. Per questo, nell’impostare un processo partecipato, è fondamentale definire sin dalle fasi di avvio di un percorso inclusivo anche un **Piano di comunicazione integrato e dedicato**, vale a dire uno strumento che serve a programmare le azioni di comunicazione (di un’intera organizzazione o di un progetto specifico) in un certo arco temporale. Una sorta di “mappa”, insomma, che accompagni i vari momenti di informazione, consultazione e progettazione partecipata e che ci orienti attraverso il viaggio della partecipazione.

Va detto che non sempre all’interno delle Amministrazioni pubbliche vengono

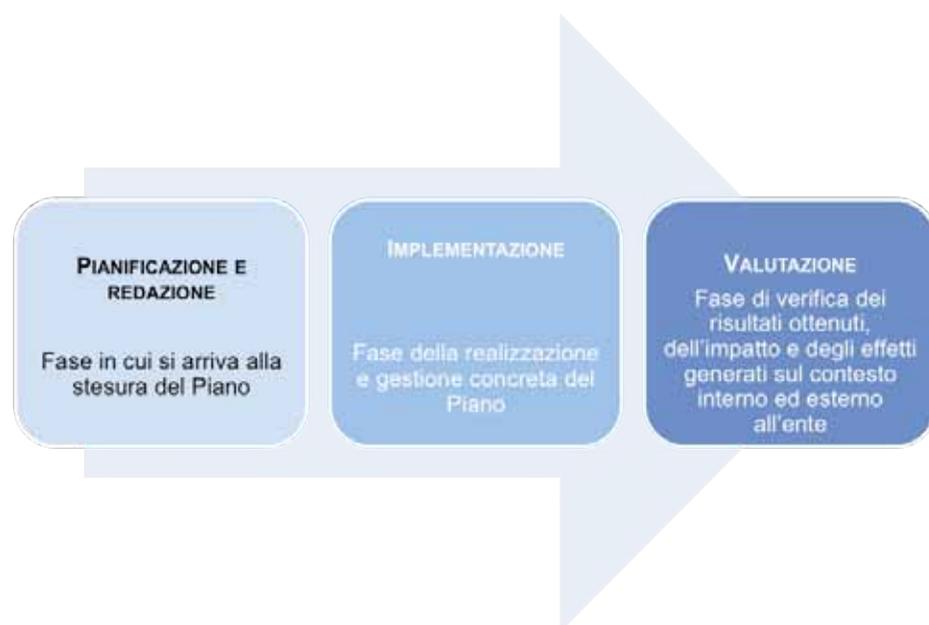
realizzate azioni di comunicazione consapevoli rispetto al raggiungimento di uno scopo specifico, e proprio perché la mancanza di pianificazione può determinare effetti comunicativi indesiderati, spreco di risorse e inefficacia rispetto ai risultati, il Piano di comunicazione può rappresentare invece un aiuto prezioso per le organizzazioni.

In particolare, sono tre le principali finalità che persegue:

- in primo luogo, quella **strategica**, in quanto può aiutare l'organizzazione nell'implementazione delle proprie politiche;
- in secondo luogo, quella di facilitare la convergenza tra le logiche della comunicazione interna e quelle della comunicazione esterna dell'ente, favorendo quella che si può definire "**comunicazione integrata**";
- in terzo luogo, quella di incentivare la **costruzione di relazioni bidirezionali** tra l'organizzazione e i suoi pubblici di riferimento. Si tratta di relazioni consapevoli e costanti nel tempo, non casuali o episodiche, finalizzate alla co-produzione di senso e significati nello scambio comunicativo tra l'ente e i suoi destinatari.

Oltre che come strumento, il Piano di comunicazione può essere inteso anche come **processo organizzativo**, vale a dire non come un semplice documento che elenca una serie di azioni comunicative, ma pensarlo come un flusso che attraversa l'Amministrazione e la modifica nelle sue modalità organizzative. La figura seguente illustra le fasi organizzative che caratterizzano la redazione di un Piano di comunicazione.

Figura 14  
Fasi organizzative per la redazione di un Piano di comunicazione



Prima di arrivare alla stesura della pianificazione strategica vera e propria, potrebbe essere utile realizzare una serie di passaggi quali:

- fare un'analisi neutra e oggettiva (distinguere i fatti dalle credenze e lavorare sui dati);
- ascoltare le emozioni e far esprimere sensazioni; usare la logica negativa per costruire messaggi che mettano in guardia da errori (guardare i problemi, i rischi, le alternative);
- costruire visioni positive future;
- sprigionare creatività e novità;
- fare un piano ed essere pronti a cambiarlo.

Altre azioni preliminari alla pianificazione strategica della comunicazione (Regione Emilia-Romagna 2009) potrebbero essere inoltre:

- attivare un'analisi periodica dei bisogni informativi emergenti, monitorando le percezioni, i comportamenti e le motivazioni dei vari interlocutori, verificando l'efficacia delle azioni intraprese e degli strumenti utilizzati;
- promuovere il passaggio da un'informazione unidirezionale a una comunicazione "a due vie", articolata in un processo dinamico di ascolto-comunicazione-interazione. Se infatti la comunicazione a una via è importante per il flusso di informazioni, quella a due vie è fondamentale per il cambiamento di opinioni;
- andare a cercare i partecipanti in modo attivo sforzandosi di motivarli alla partecipazione;
- sostenere una comunicazione non episodica e legata all'emergenza ma continua, preventiva e integrata lungo tutte le fasi del processo decisionale;
- puntare su una comunicazione orientata al cambiamento dei comportamenti, alla motivazione e alla co-responsabilizzazione dei diversi attori rispetto al pubblico interesse;
- superare un tipo di comunicazione monotematica e puntare a una comunicazione integrata e trasversale, in grado di descrivere la complessità dei temi e di evidenziare i diversi aspetti della questione posta sul tavolo;
- allargare il numero degli attori coinvolti, guardando non solo a quelli istituzionali e più rituali ma anche a quelli nuovi e diversificati, al fine di promuovere una partecipazione più ampia possibile;
- facilitare la semplificazione, del linguaggio e delle procedure utilizzate dalle pubbliche Amministrazioni, adottando linguaggi e strumenti diversificati a seconda dei contesti e del target;
- combinare l'uso di strumenti di comunicazione tradizionali e unidirezionali (lettere, opuscoli ecc.) a nuovi strumenti interattivi multimediali (ipertesti,

networking sociale, forum on line, blog di discussione, video conferenze ecc.) e partecipativi (forum, workshop, focus group ecc).

La tabella seguente riporta, in sintesi, le domande da porsi prima di pianificare un qualsiasi Piano di comunicazione strategico:

Tabella 3  
Una strategia di comunicazione: domande da porsi

Domande	Oggetti
Che cosa voglio dire?	Il messaggio
A chi lo sto comunicando?	Il target
Quali risultati voglio che produca il mio messaggio?	L'impatto
Qual è il modo migliore per raggiungere il mio target?	I mezzi e gli strumenti
Qual è il momento migliore per dirlo?	Il tempo

In definitiva, l'importanza di definire un Piano di comunicazione sta nella "(...) consapevolezza che questo è uno degli strumenti possibili per dare valore strategico alla comunicazione accompagnando le Amministrazioni verso un reale cambiamento. Infatti nel Piano di comunicazione le informazioni si strutturano in una sequenza di azioni logicamente correlate, sono inserite in un contesto di riferimento e vengono dotate di intelligenza finalizzata, determinando così una relazione ad alto valore aggiunto fra l'Amministrazione e i suoi pubblici" (Levi 2004, 9).

Nei paragrafi successivi si cercherà di illustrare i diversi passaggi per la costruzione di Piani di comunicazione specifici per supportare e accompagnare la realizzazione di processi partecipativi democratici, allo scopo di fornire alcuni spunti di riflessione per la definizione di un **approccio multistrategico, integrato, flessibile e adattabile** a seconda delle diverse situazioni, vincoli e opportunità, pensato per differenti tipi servizi, destinatari e "scale" di partecipazione.

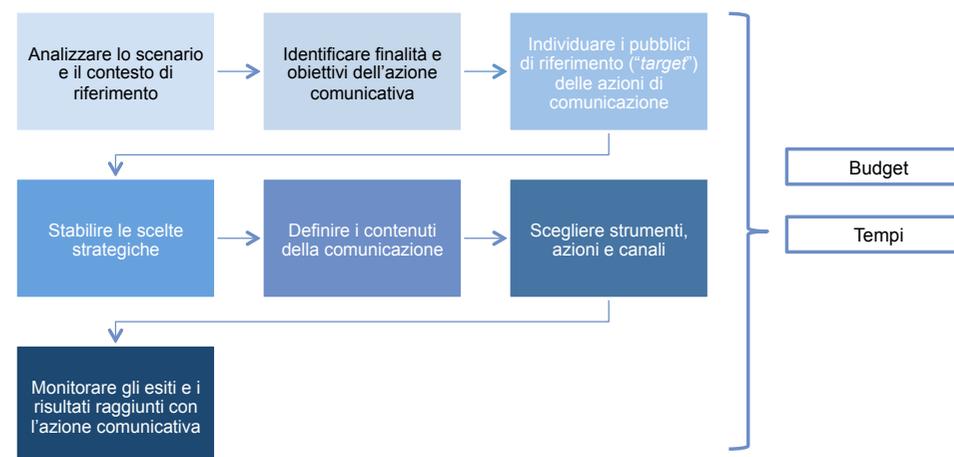
## 5.2 Come costruire un Piano di comunicazione integrato per i processi partecipativi

Come accennato all'interno del paragrafo precedente, punto di partenza nell'impostare una strategia comunicativa a supporto dei percorsi inclusivi è la redazione di un **Piano di comunicazione**, in grado di orientare il comunicatore nella programmazione di azioni comunicative che abbiano maggiore probabilità di essere efficaci.

Nei paragrafi seguenti si cercherà di presentare la proposta metodologica del Dipartimento della Funzione pubblica (Levi 2004) per la redazione di Piani di comunicazione, declinandola rispetto al tema specifico della "partecipazione", precisando che i contenuti veri e propri di un Piano andranno definiti soltanto caso per caso e a seconda del processo partecipativo che si intende supportare. Come ogni attività di programmazione, infatti, potrà spingersi solo fino a un certo livello di dettaglio, visto che esigenze specifiche potrebbero emergere in corso d'opera e che non tutta la comunicazione può essere programmata e controllata in anticipo.

Può essere utile tuttavia dotarsi di un modello di riferimento, che sia pronto però anche alla **flessibilità** e alla **dinamicità**, e che sia in grado quindi di gestire efficacemente anche le emergenze e gli aspetti imprevedibili, particolarmente probabili quando si parla di processi partecipativi democratici.

Figura 15  
I passi metodologici per realizzare un Piano di comunicazione



Fonte: elaborazione su analisi di Nicoletta Levi (2004).

Tenendo conto che punto di partenza per l'elaborazione di un Piano di comunicazione è identificare gli obiettivi strategici che l'Ente vuole perseguire nell'arco temporale a cui si riferisce il Piano (passaggio fondamentale per garantire coerenza alle politiche e alle azioni), di seguito si riporta un possibile schema per definire una pianificazione strategica della comunicazione.

### 5.2.1 L'analisi dello scenario

Il primo passaggio nella definizione di un Piano di comunicazione riguarda l'analisi dello scenario, vale a dire **il contesto di azione all'interno del quale si collocano le azioni di informazione e di pubblicità da realizzare**.

Può riguardare il contesto generale di riferimento (cioè l'ambito socioeconomico, geografico e territoriale all'interno del quale il Piano di comunicazione deve operare), e/o il contesto di settore (ovvero le caratteristiche specifiche dell'ambito in cui opera un determinato servizio), e/o il contesto organizzativo (cioè le caratteristiche dell'Amministrazione). La scelta tra questi scenari dipende dall'obiettivo strategico dal quale si parte, e il relativo livello di dettaglio e di approfondimento sarà legato anche alle risorse disponibili, visto che ricerche accurate richiedono, evidentemente, più tempo e denaro.

Un metodo molto utile per offrire un quadro sui fattori che caratterizzano il contesto esterno e interno a un ente è l'analisi *SWAT*, uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare *Strength* (punti di forza), *Weakness* (punti di debolezza), *Opportunities* (opportunità), *Threats* (minacce) di un progetto o adottato in ogni altra situazione in cui un'organizzazione o un individuo debba prendere una decisione per raggiungere un obiettivo definito.

Rispetto all'impostazione di una strategia comunicativa a supporto della partecipazione, l'analisi dello scenario dovrebbe guardare sia al lato "**esterno**" che a quello "interno" all'ente proponente. Il primo, infatti, è necessario per comprendere le caratteristiche geografiche e soprattutto la cultura civica e la predisposizione dei cittadini ad aderire a questa tipologia di iniziative. Di grande rilevanza appare dunque un'analisi accurata sulle **variabili, individuali e sociali**, che caratterizzano le persone e ne influenzano i comportamenti, guardando anche al contesto politico, economico e sociale in cui si muovono gli individui. L'analisi del contesto esterno è molto utile anche per non trascurare le differenze, e quindi per non standardizzare gli interventi di comunicazione e per non "escludere" invece di "includere". Come si è avuto modo di riscontrare nell'ambito dell'analisi di caso su "Buona Mobilità" (parte III), infatti, essere carenti in questo genere di analisi può determinare squilibri nella scelta dei cittadini da coinvolgere nei processi inclusivi, correndo il rischio di privilegiare, anche involontariamente, cittadini attivi e più informati/formati.

Fondamentale è inoltre comprendere qual è la **percezione esterna** comune rispetto all'immagine dell'ente promotore (gerarchica, burocratica, autoreferenziale, dialogante, relazionale ecc.), per evitare di impostare azioni di comunicazione poco efficaci o addirittura controproducenti.

Il fronte "**interno**" dell'organizzazione, invece, andrebbe analizzato per evitare che gli amministratori e i collaboratori pubblici smentiscano nei fatti la proclamata apertura politica nei confronti del dialogo e della consultazione collettiva, oltre che per stimolare la nascita di idee e strategie comunicative innovative grazie al lavoro sinergico dei dipendenti coinvolti.

Concludendo, la definizione del quadro all'interno del quale si va a operare è propedeutica allo sviluppo di un Piano di comunicazione più efficace perché aiuta a definire gli obiettivi, i destinatari, i soggetti e le modalità di attuazione delle azioni di comunicazione. Non si può dunque sottovalutare l'importanza strategica di questa **funzione di ricerca e di studio** della comunicazione pubblica, finalizzata a una conoscenza approfondita e a una comprensione accurata del contesto e delle caratteristiche sociali, economiche e culturali delle persone a cui ci si rivolge, in grado di fornire dati aggiornati e costanti, ma allo stesso tempo anche spunti per interventi concreti e operativi.

### 5.2.2 La definizione degli obiettivi

L'individuazione degli obiettivi di un Piano di comunicazione è uno degli aspetti più problematici connessi all'azione comunicativa nelle pubbliche Amministrazioni, che spesso si trovano a gestire dei processi senza aver chiare le finalità da raggiungere (Levi 2004). Tale attività è pertanto strategica e consiste **nell'identificare le finalità dell'azione comunicativa**, individuando obiettivi chiari, ben definiti e realistici e declinando, dunque, l'obiettivo strategico di comunicazione in una serie di obiettivi più operativi.

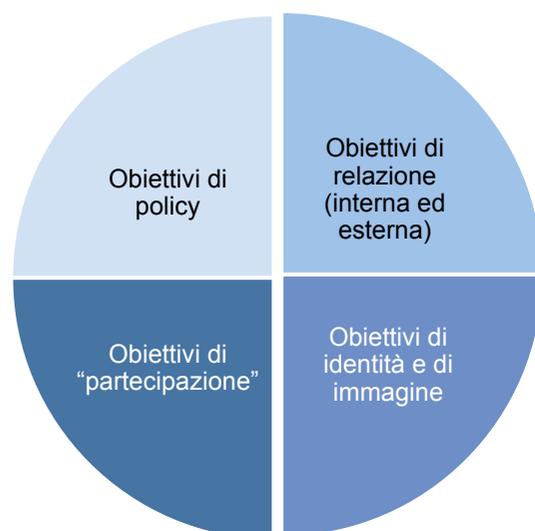
La definizione degli obiettivi è inoltre necessaria perché motiva la scelta dei pubblici, degli strumenti e delle modalità di valutazione dei risultati e va effettuata una volta individuati gli obiettivi strategici dell'organizzazione, sulla base delle informazioni ricavate dall'analisi di scenario.

All'interno dell'analisi di caso su "Buona Mobilità" (parte III), ad esempio, le scelte comunicative intraprese sono state coerenti rispetto agli obiettivi di comunicazione del processo, solo che non si sono potute appoggiare su un'attenta analisi del contesto di riferimento, che avrebbe invece consentito di disporre di un quadro più completo sugli attori da coinvolgere e sui possibili impatti dell'intera iniziativa.

Più in generale, nell'ambito dei processi partecipativi gli **obiettivi principali della comunicazione** potrebbero essere:

- promuovere maggiore uguaglianza di accesso e di partecipazione alle politiche pubbliche;
- valorizzare la nuova identità relazionale e partecipativa dell'organizzazione e correggere eventuali percezioni di immagine negative da parte dei pubblici;
- promuovere una cultura civica aperta e disponibile alla partecipazione;
- stimolare l'interesse dei cittadini nei confronti dei processi inclusivi;
- garantire i diritti di informazione e di pari opportunità conoscitive agli interessati, evitando asimmetrie conoscitive e riducendo il divario informativo dovuto alla distribuzione disomogenea di risorse cognitive, culturali ed economiche;
- realizzare partnership con le altre istituzioni del territorio per potenziare la partecipazione;
- valorizzare i benefici e i vantaggi della partecipazione e far conoscere le opportunità offerte dalla partecipazione;
- promuovere nuovi canali per comunicare con l'organizzazione (es. incontri diretti, web ecc.);
- creare e rafforzare relazioni all'esterno dell'organizzazione, ma anche all'interno, promuovendo una nuova cultura dei servizi al cittadino e agendo sulla partecipazione dei dipendenti alle scelte dell'organizzazione;
- agire sulle politiche pubbliche costruendole insieme ai cittadini nell'ambito dei processi inclusivi e utilizzando la comunicazione come leva per costruire un significato condiviso tra Amministrazione e cittadini (obiettivo di policy).

Figura 16  
Principali obiettivi di comunicazione rispetto alla partecipazione



### 5.2.3 La segmentazione del target di riferimento

Nell'ambito delle attività di pianificazione strategica della comunicazione, uno dei passaggi cruciali è quello di delineare una **mappatura dei soggetti da coinvolgere** (grande pubblico, *stakeholder*, gruppi-comunità di riferimento, mass media, altre istituzioni, ecc.), facendo attenzione a non dimenticare nessuno per non aumentare la sfiducia nelle istituzioni.

Più in particolare, i pubblici destinatari delle azioni comunicative dovrebbero essere individuati in relazione agli obiettivi della comunicazione, allo scopo di improntare azioni più mirate (Levi 2004), e **segmentati**, vale a dire suddivisi in gruppi omogenei e significativi di soggetti da raggiungere sulla base di alcuni parametri considerati rilevanti (variabili geografiche, demografiche, fisiche/sanitarie, psicografiche, attitudinali e comportamentali).

A questo proposito, l'analisi del processo partecipativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna "Buona Mobilità" (parte III), ha mostrato, ad esempio, che tralasciare alcuni parametri di tipo sociale e concentrarsi invece su aspetti meramente "anagrafici" può determinare una mancata rappresentatività di tutte le diverse tipologie di cittadini.

Per questo, la segmentazione del target rappresenta un passaggio importante dal momento che consente di individuare a **quanti e a quali gruppi rivolgere l'intervento** e quindi di conferire maggiore efficacia alle azioni, calibrando la comunicazione a seconda delle diverse esigenze e caratteristiche del target di riferimento della popolazione. Bisogna, in sintesi, ricordarsi sempre che si comunica in contesti diversi e con persone diverse, che sono caratterizzate da situazioni e status socio-economici e culturali differenti. Per questo **azioni comunicative di tipo generalista**, rivolte a un pubblico indistinto, potrebbero non essere in grado di raggiungere gli obiettivi strategici e operativi che si prefiggono e, ancora più grave, potrebbero aumentare ulteriormente la stigmatizzazione sociale escludendo alcune fasce della popolazione dalla partecipazione alle politiche pubbliche (Lalli 2011).

Occorre dunque **personalizzare gli interventi comunicativi** e scegliere canali, linguaggi e azioni a misura di ciascun target, a seconda delle loro caratteristiche specifiche e del loro contesto di riferimento.

In questo modo *"L'individuo-interlocutore potrebbe smettere di essere un semplice target, l'atomo isolato nel pubblico generalista, il rappresentante "medio" di un gruppo-tipo, il consumatore-acquirente di una merce accattivante per la sua spettacolarità. Potrebbe diventare il cittadino di un contesto, di un quartiere, di un'associazione, di un comitato, di una città, di una regione, di un paese, di un continente (...)"* (Lalli 2008c, 8).

Soprattutto quando si parla di processi partecipativi, spesso le istituzioni hanno invece difficoltà nell'individuare il target della comunicazione, perché pensano che sia necessario rivolgersi a "tutta la cittadinanza". Segmentare i pubblici diventa invece "(...) *necessario e utile in primo luogo per non escludere 'nessuno', mentre laddove le risorse ed i mezzi lo consentono si potranno indirizzare delle specifiche azioni a 'qualcuno'*" (Franceschini, Levi 2005, 29).

Come già accennato nel corso della Guida, a seconda del metodo di selezione prescelto per individuare i partecipanti di un processo inclusivo, potremmo trovarci di fronte a tutta la cittadinanza (avviso pubblico), oppure a un gruppo ristretto di *stakeholder* o di cittadini estratti a sorte e selezionati. E' evidente che lo sforzo comunicativo sarà molto più elevato nel primo caso, dal momento che occorrerà arrivare alle varie fasce della popolazione (idealmente all'"intera cittadinanza", come è avvenuto nel caso di "Buona Mobilità" presente nella parte III), utilizzando diversi canali e linguaggi comunicativi. Negli altri due casi, invece, "l'andare a cercare" il target sarà quantomeno un problema in meno per i comunicatori pubblici, visto che sarà già "dato" a seguito di una mappatura chiara e definita dei diversi attori o di un'estrazione a sorte.

In linea teorica, infatti, nei casi in cui le Amministrazioni decidessero di coinvolgere i cittadini attraverso la selezione di alcuni individui (poche decine o centinaia) a partire da campioni rappresentativi della popolazione, le informazioni che riguardano il processo partecipativo dovrebbero essere fornite solo ai partecipanti selezionati. Nei casi di processo aperto a tutti, invece, la comunicazione dovrebbe diventare il primo strumento per incentivare la partecipazione e pertanto tutti i cittadini dovrebbero essere destinatari delle informazioni. Tuttavia, visto che la comunicazione funziona tanto meglio quanti più individui interessati alle questioni pubbliche riesce a raggiungere, anche i processi che coinvolgono categorie mirate di cittadini o gruppi di individui estratti a sorte dovrebbero tenere informata la platea più ampia dei loro concittadini, e ciò non solo per favorire la legittimità del processo, ma anche per renderlo più familiare a coloro che non possono o non vogliono prendervi parte (Bobbio 2007a).

Da ultimo, va sottolineato che l'individuazione del pubblico di riferimento è un'azione di particolare rilevanza quando l'Amministrazione intende coinvolgere e rendere partecipi le persone nella progettazione e nella realizzazione della campagna di comunicazione. Tale strategia potrebbe rivelarsi ancora più efficace se utilizzata nell'ambito dei percorsi partecipativi, dove tale coinvolgimento potrebbe essere funzionale per motivare al dialogo e alla relazione con le istituzioni.

#### 5.2.4 La scelta delle strategie

Tra le azioni da compiere nell'ambito della pianificazione strategica della comunicazione c'è anche quella del **fissare le strategie comunicative**, in vista degli obiettivi che ci si è posti. In altre parole, *"La scelta delle strategie consiste nella traduzione dell'obiettivo in azioni e strumenti di comunicazione. Le scelte di strategie comunicativa indicano le direzioni che devono essere seguite nella realizzazione concreta del Piano di comunicazione e quali modi di comunicare e strutturare i messaggi si intendono scegliere. (...) Una strategia di comunicazione è un complesso di decisioni armoniche che indicano su quali fattori si deve agire in riferimento ai pubblici e agli obiettivi individuati per avere maggiore capacità comunicativa e per conseguire i risultati attesi"* (Levi 2004, 63).

Le scelte strategiche sono dunque anche quelle che consentono di selezionare in modo adeguato gli strumenti di comunicazione.

In questa fase di elaborazione del Piano di comunicazione, in particolare, andranno assunte scelte strategiche rispetto:

- **ai pubblici:** la strategia potrà essere indifferenziata (si utilizza un unico messaggio per tutto il pubblico di riferimento; è la meno costosa in termini di gestione ma anche la meno efficace rispetto all'impatto del messaggio a causa della scarsa flessibilità e adattabilità); differenziata (si utilizza una tipologia di messaggio diverso rispetto a ogni target individuato; è più costosa ma più efficace in termini comunicativi); concentrata (si sceglie un pubblico di riferimento sul quale concentrare i messaggi; consente una comunicazione mirata e personalizzata ma penalizza gli altri target individuati);
- **alla relazione tra emittente e ricevente:** a seconda del *feedback* che ci si aspetta da parte dei pubblici di riferimento, sono possibili strategie quali la propaganda (il messaggio è unidirezionale senza possibilità di risposta da parte dei destinatari), la persuasione (punta a far schierare il cittadino rispetto a una politica dell'Amministrazione, cercando di orientarlo verso un unico punto di vista) e l'agevolazione (cerca di formare il cittadino concedendogli massima libertà di informazione e con messaggi che preservino la possibilità di scelta da parte dei destinatari);
- **alle modalità di contatto:** il pubblico di riferimento può essere raggiunto attraverso un'interazione diretta o mediata e con un'azione su vasta o piccola scala;
- **allo stile comunicativo:** occorre operare delle scelte linguistiche scegliendo tra diversi stili possibili (es. educativo, informativo, di intrattenimento, istituzionale, ecc.).

Se si pensa alla definizione di un Piano di comunicazione a supporto di un

processo partecipativo, una strategia differenziata sarebbe senz'altro da privilegiare, soprattutto nel caso in cui l'obiettivo dell'Amministrazione sia quella di coinvolgere l'intera cittadinanza e non un gruppo selezionato e ben individuato di cittadini. Utilizzando un'unica tipologia di messaggio, infatti, il rischio potrebbe essere quello di non riuscire ad arrivare all'intero target della comunicazione e di escludere fasce di cittadini, presumibilmente quelli meno informati e formati, dal processo di *policy making*.

Inoltre, si dovrebbe puntare all'agevolazione, intesa come possibilità dei cittadini di formare un proprio "pensiero" sulla questione posta sul tavolo, evitando la propaganda e, ancora di più, la persuasione verso scelte dell'Amministrazione già compiute che si finge di condividere in sede di partecipazione.

Quanto invece alla modalità di contatto da privilegiare, sicuramente **l'interazione diretta** ha il vantaggio di fidelizzare e motivare i partecipanti, oltre che ricostruire il legame tra amministratori e amministrati, ma nei casi di comunicazione su larga scala e rivolta a un pubblico indifferenziato **l'interazione mediata** può diventare imprescindibile (come si è mostrato nel caso "Buona Mobilità" – parte III). In ogni caso, questa scelta dipende molto dalla tipologia di processo inclusivo che l'ente decide di promuovere e dal numero di persone che si pensa di coinvolgere.

Rispetto allo stile comunicativo, infine, come si è già illustrato nella parte II della Guida, sarebbe da privilegiare un **linguaggio informale, semplificato ed esplicitivo**, che punti al coinvolgimento diretto delle persone, ad avvicinare l'Amministrazione ai cittadini e a renderla meno "autoreferenziale", e uno stile senz'altro informativo ma che lasci spazio anche ad aspetti più "emozionali" per sensibilizzare maggiormente la gente rispetto al tema "partecipazione".

Sempre rispetto alle scelte strategiche, va inoltre sottolineato che, soprattutto nell'ambito dei processi partecipativi, molto importante sarebbe costruire **alleanze e reti di supporto**, coinvolgendo attori istituzionali e sociali di riferimento e individuando anche gli oppositori potenziali. Attraverso "patti" con gli *stakeholder*, infatti, è più probabile rendere più forte, capillare e incisivo l'intervento comunicativo.

Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta ai **media e alle modalità migliori con cui renderli "alleati"**, visto che la strategia comunicativa scelta potrebbe utilizzarli come veicolo per introdurre il messaggio, fornire conoscenze, influenzare rappresentazioni, oltre che come mezzo per catturare l'attenzione sul tema "partecipazione", non sottovalutando mai il ruolo molto delicato e cruciale che posso avere nell'estremizzare le diverse posizioni.

E' necessario considerare, infine, che al di là delle modalità strategiche sopra descritte, per ottenere effetti duraturi sarebbe necessario procedere anche con

**campagne di rinforzo**, visto che la comunicazione a supporto dei processi inclusivi riguarda anche scelte di azione complesse (come quella di decidere di instaurare un altro tipo di rapporto e di dialogo con le istituzioni), che richiedono livelli e tempi di coinvolgimento all'interlocutore molto lunghi.

Concludendo, alcune modalità strategiche da utilizzare nell'ambito di un Piano di comunicazione potrebbero essere la qualità dell'informazione, delle alleanze e dei canali, la coerenza con le promesse, il tipo di linguaggio e la consapevolezza critica degli effetti della comunicazione.

### 5.2.5 La scelta dei contenuti

A questo punto della redazione del Piano di comunicazione andranno definiti i contenuti di comunicazione, vale a dire quali sono le **informazioni e i valori che si intende veicolare nella costruzione dei messaggi**, in modo coerente rispetto agli obiettivi, al target e alle scelte strategiche effettuate.

Qualsiasi tipologia di messaggio comunicativo dovrebbe sforzarsi di essere: chiaro, esplicito, circostanziato, veritiero, pertinente, accessibile a tutto il pubblico a cui sono rivolti, completo nelle informazioni, visibile, credibile, aggiornato, efficace, senza tralasciare l'aspetto della "sorpresa" e il tentativo di colpire la sfera emotiva e personale dei destinatari (Levi 2004).

Come nel caso della scelta delle strategie, i contenuti della comunicazione andrebbero declinati a seconda dell'obiettivo operativo a cui si riferiscono, allo scopo di essere più pertinenti e focalizzati possibili e di aumentarne la "qualità", vale a dire l'interesse specifico che il messaggio è in grado di suscitare negli interlocutori.

Più in particolare, quando si parla di comunicazione a supporto di processi partecipativi, non si può pensare a messaggi di tipo pubblicitario o a strumenti di persuasione "*top down*", dal momento che in tal modo sarebbe molto improbabile riuscire a ricostruire un nuovo rapporto paritario tra cittadini e istituzioni.

Per questo, nella definizione dei contenuti della comunicazione, è importante che la strategia comunicativa sia indirizzata a promuovere l'idea che la democrazia deliberativa può favorire decisioni migliori proprio perché più condivise e partecipate. Inoltre, visto che la partecipazione ha tra le sue finalità quella di responsabilizzare i cittadini e renderli soggetti attivi e responsabili, è opportuno che il messaggio di comunicazione riguardi la partecipazione anche come "responsabilità", contro quello dell'esercizio della "protesta" (Faccioli 2007a).

Nell'ambito dei processi partecipati, dunque, non basta che la comunicazione si concentri solo sul messaggio: occorre sforzarsi nel progettare campagne di comunicazione che rendano effettivo il diritto alla partecipazione.

### 5.2.6 La scelta dei canali e degli strumenti

La scelta degli strumenti di comunicazione all'interno di un Piano di comunicazione dovrebbe avvenire valutando la loro coerenza rispetto ai pubblici di riferimento, agli obiettivi da raggiungere e ai contenuti elaborati, non tralasciando le specificità che caratterizzano ogni singolo canale. Ad esempio, i mezzi di comunicazione di massa sono indicati per comunicare con il grande pubblico e utili per comunicare i messaggi impliciti; i prodotti stampati ed editoriali sono utili a fornire informazioni dettagliate per comunicare più efficacemente con i potenziali beneficiari finali e con i destinatari degli interventi; gli strumenti multimediali e interattivi, in particolare i siti web, sono molto utili a veicolare le informazioni puntuali e dinamiche per entrare in contatto principalmente con i potenziali beneficiari finali; gli strumenti di comunicazione diretta, manifestazioni, convegni, ecc. servono a presentare i risultati delle attività a fasce di pubblico diverse e alle altre istituzioni.

In ogni caso, e soprattutto quando si vogliono promuovere e realizzare processi di partecipazione alle decisioni pubbliche, nel definire strumenti, azioni e canali per la comunicazione, occorre fare attenzione nello **scegliere modalità diversificate** che non penalizzino a priori le fasce deboli e più emarginate della popolazione. Bisogna tener presente infatti che la scelta di attivare un canale di comunicazione piuttosto che un altro può escludere invece che includere, dal momento che può facilitare l'accesso al processo ad alcune tipologie di persone e renderlo più difficoltoso per altre. Questo aspetto risulta particolarmente rilevante visto che così facendo verrebbe meno la principale finalità della democrazia deliberativa: quella di consentire un accesso libero ed eguale ai cittadini nella gestione della cosa pubblica.

Va detto inoltre che oggi le pubbliche Amministrazioni hanno a disposizione e utilizzano una molteplicità di canali, ma che la multicanalità, oltre ad aprire possibilità, costringe anche a effettuare delle scelte che privilegino sia l'efficienza (le esigenze organizzative dell'istituzione), sia l'efficacia (il successo della comunicazione).

Per questo la domanda principale che un ente dovrebbe porsi quando decide di adottare una strategia multicanale per promuovere un percorso partecipativo è: **quale strumento può diminuire o aumentare eventuali problemi di partecipazione?**

Proprio in quest'ottica, la volontà di ascoltare dell'Amministrazione dovrebbe essere palese e tangibile sin dalla scelta degli strumenti di comunicazione e non solo annunciata e proclamata.

Analizzando gli strumenti della comunicazione di un processo partecipato,

**una possibile classificazione** potrebbe essere quella riportata nella tabella seguente:

Tabella 4  
Strumenti di comunicazione da utilizzare per promuovere un processo inclusivo

Contatto personale e diretto, testimonials
Passaparola
Incontri/riunioni
Materiali a stampa (lettere, cartoline, schede, depliant, brochures, cataloghi, opuscoli, volantini, affissioni, riviste, reports, libri)
Spazi web (siti, newsletter, e-mail, social networking, forum on line, blog, reti civiche)
Prodotti multimediali (video, audio)
Ufficio stampa (comunicati stampa, annunci su quotidiani locali, giornali) e pubbliche relazioni
Media (giornali, tv, radio)
Eventi (convegni, mostre, fiere, feste)
Campagne di spot radio, audiovisivi, televisivi
Visite guidate, workshop, dibattiti
Uffici per le relazioni con il pubblico (URP)

La scelta degli strumenti di comunicazione sopra elencati può essere legata a una serie di questioni rilevanti, quali ad esempio:

- l'obiettivo del progetto comunicativo;
- le finalità del processo inclusivo (informare, consultare, coinvolgere, cooperare, *empowerment*);
- i destinatari;
- le disponibilità economiche;
- le risorse umane a disposizione dell'ente promotore;
- l'abitudine o la disabitudine all'utilizzo di un determinato canale di comunicazione;

- i tempi a disposizione per attivare i diversi canali e per progettare e promuovere l'evento;
- i luoghi, ovvero dove promuovere l'iniziativa e dove devono essere raggiunti gli interlocutori.

Pertanto, prima di selezionare i canali per comunicare un processo inclusivo è fondamentale avere un quadro su questi aspetti, in modo da fare una scelta il più possibile ponderata.

Secondo Franca Faccioli (2007a), uno degli strumenti più efficaci di comunicazione a supporto dei processi partecipati è la modalità informale, vale a dire il **passaparola**. In sintesi: se il volantino te lo porta il tuo vicino di casa è più facile che tu decida di partecipare.

E' evidente però che le Amministrazioni, soprattutto in un'epoca come la nostra caratterizzata dall'informatizzazione e dalla digitalizzazione, non possono affidarsi solo a questi metodi di promozione e di pubblicizzazione.

Inoltre, anche se sono da privilegiare i mezzi di comunicazione diretti, è piuttosto evidente che su certe scale e per puntare a coinvolgere un numero elevato di persone la comunicazione mediata e *on line* risulta imprescindibile (come nel caso "Buona Mobilità" – parte III). Per questi motivi, in genere, quello del **web appare tra gli strumenti di comunicazione più utilizzati**, dal momento che offre visibilità a costi ridotti e l'opportunità di creare ambienti virtuali (es. *forum*, *blog* ecc.) nei quali aprire spazi di confronto e discussione sul tema oggetto della partecipazione. Inoltre, gli strumenti on line sono particolarmente utili per tenere informati i partecipanti e per animare il dibattito anche tra un incontro e l'altro.

Anche nell'utilizzo di questo canale è fondamentale però fare in modo che la percezione dei cittadini e degli interlocutori coinvolti sia quella di un'Amministrazione che ascolta e che è aperta a un confronto reale. Utilizzare pertanto siti di tipo "istituzionale" e "formale", nel quale si forniscono soltanto informazioni statiche e non sono offerti spazi di interazione e discussione, potrebbe far percepire l'ente promotore come troppo distante o poco propenso al cambiamento e limitare fortemente la fiducia che i cittadini hanno rispetto all'affidabilità delle istituzioni e alle loro intenzioni di aprirsi all'esterno.

Per evitare ciò, alcuni accorgimenti di comunicazione da utilizzare sul web per mostrare volontà di ascolto dell'Amministrazione potrebbero essere ad esempio (Faccioli 2007b):

- offrire spazio alle domande degli utenti ma soprattutto alle risposte dell'Amministrazione;
- dare la possibilità di poter scaricare/caricare documenti e informazioni, utili ai fini di una preparazione all'evento;

- prevedere la possibilità di un *feedback* da parte degli utenti prevedendo canali bidirezionali;
- aprire forum *on line* di discussione.

Importante sarebbe dunque puntare su **strumenti web 2.0**<sup>29</sup>, che consentono una relazione bilaterale tra Amministrazione e utente, e che per questo potrebbero essere più funzionali e coerenti rispetto agli obiettivi della democrazia deliberativa. Non va dimenticato tuttavia che strumenti più interattivi come quelli sul web rischiano, come si è già ricordato, di coinvolgere maggiormente i cittadini attivi e i giovani e a escludere invece fasce soggette al *digital divide*.

Inoltre va sottolineato che in caso di partecipazione meramente "informativa", i cittadini potrebbero essere informati su un progetto o una politica pubblica anche attraverso modalità comunicative unidirezionali (es. convegni, materiali stampati ecc., notizie tramite web, newsletter ecc.), che possono dunque risultare funzionali e adeguate rispetto a questa finalità. Al di là di questo caso specifico, più in generale, quando si parla di "partecipazione", la scelta degli strumenti di comunicazione dovrebbe ricadere su quelli che consentono interazione e rapporto bidirezionale, come siti web, materiale a stampa con possibilità di risposta, incontri diretti, sportelli ecc.

Un aspetto di particolare criticità nell'ambito della comunicazione dei processi inclusivi è la scelta del **canale "mass media"**, dal momento che questo potrebbe alimentare contrapposizioni invece che invogliare alla partecipazione, perdendo di vista il compito di informare in modo corretto l'opinione pubblica e puntando invece sul raccontare fatti che attirino di più la collettività.

Al di là di queste considerazioni sulla scelta dei mezzi di comunicazione, va evidenziato che rispetto alla comunicazione di un processo inclusivo è possibile individuare sostanzialmente **due modelli comunicativi principali**. Il primo è un modello volto a raggiungere i cittadini in modo relativamente formale e poco invasivo (si veda ad esempio il processo organizzato dalla Regione Emilia-Romagna analizzato nella parte III); per questo si serve di canali di comunicazione **indiretta più o meno tradizionale**, come opuscoli informativi, *newsletter* via internet, messaggi sui cellulari, affissioni ecc. Il secondo è invece un modello di comunicazione definito di **animazione territoriale o outreach** (letteralmente "andare fuori a cercare"), che consiste in un insieme di pratiche "dirette" che

29 A questo proposito si segnala che l'art. 4 della direttiva n. 8/09 del Ministero per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, definisce "Linee guida per i siti web della PA" (26 luglio 2010), e, in particolare, suggerisce alle pubbliche Amministrazioni criteri e strumenti per la riduzione di siti web pubblici obsoleti e il miglioramento di quelli attivi, sostenendo lo sviluppo di servizi web 2.0 a favore dei cittadini.

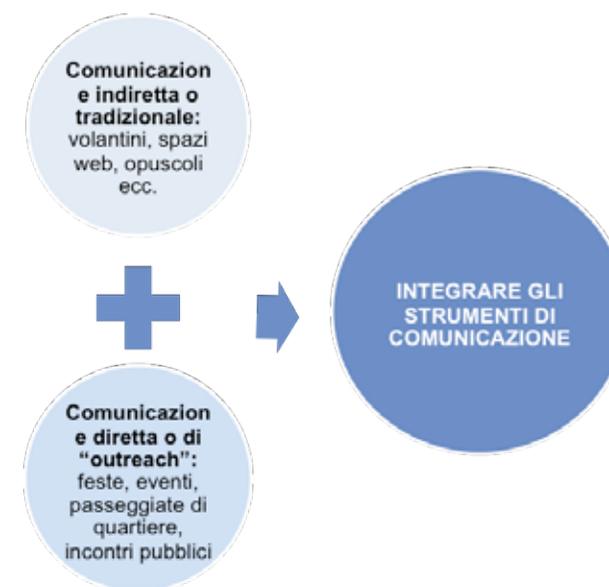
rendono in un certo senso partecipativa anche la fase di comunicazione, sia dal lato dei comunicatori sia da quello dei destinatari. L'animazione territoriale consiste infatti nel raggiungere i cittadini là dove essi vivono, lavorano o si aggregano e nel comunicare con loro attraverso forme non solo verbali e dialogiche, ma anche fisiche e spesso a carattere ludico. In questo modo è possibile fornire informazioni sul processo che sta per partire (o che si sta svolgendo) non attraverso cartelloni e opuscoli, ma organizzando feste, eventi, passeggiate di quartiere, incontri pubblici nei luoghi ad alta frequentazione come mercati, piazze, bar, scuole, luoghi di lavoro ecc. Il metodo della comunicazione diretta è particolarmente efficace perché consente di stabilire un rapporto personale e di fiducia con il proprio target, rafforzando le relazioni e l'iniziativa personale di operatori del settore e destinatari della campagna, oltre ad avere sicuramente un impatto emozionale più forte sulle persone.

Sempre nell'ambito degli approcci comunicativi meno "convenzionali", una possibilità potrebbe essere quella di rendere i partecipanti non solo attori del processo partecipativo ma anche del processo di comunicazione che accompagna la partecipazione, coinvolgendo cioè il target direttamente nella promozione dell'evento. E' evidente che si tratta di una scelta sperimentale, che potrebbe in qualche modo rallentare il processo da un punto di vista organizzativo (ad es. potrebbe richiedere una quantità di tempo o di risorse maggiori), ma avrebbe degli effetti positivi in termini di promozione di una nuova immagine della pubblica Amministrazione, rafforzamento delle relazioni tra i partecipanti e con l'ente promotore, sperimentazione e innovatività delle soluzioni prospettate grazie all'apporto spontaneo, anche se improvvisato, dei cittadini.

Riassumendo, il modello di comunicazione "indiretta" consente una comunicazione in tempi più rapidi e con uno sforzo organizzativo inferiore, mentre quello "diretto" offre l'indubbio vantaggio in termini di ricostruzione di una relazione nuova tra amministratori e amministrati, di motivazione alla partecipazione e di appoggio e adesione al processo.

L'ideale sarebbe comunque riuscire ad arrivare a un "*connubio fra canali tradizionali, passivi, che danno modo ai cittadini di riflettere in privato con informazioni alla mano e canali partecipativi, attivi, che permettono di comprendere e assimilare informazioni in maniera più empatica e intuitiva, attraverso esperienze pratiche durante la vita quotidiana*" (Bobbio 2007a, 145).

Figura 17  
L'integrazione dei canali della comunicazione



Rispetto alla scelta degli strumenti di comunicazione da utilizzare nell'ambito di un processo partecipato molto interessanti sono i dati che emergono dall'ultimo **Rapporto del Censis-Ucsi sulla comunicazione** (2011), secondo il quale nel 2011 l'utenza di Internet ha sfondato la soglia del 50% della popolazione italiana, attestandosi per l'esattezza al 53,1% (+6,1% rispetto al 2009), con una prevalenza netta però dei giovani (84,6%) e delle persone istruite (66,7%).

Questi dati confermano che la sola scelta del canale web per supportare un processo partecipato potrebbe privilegiare la popolazione più giovane e più istruita, emarginando quella anziana e meno formata.

Sempre i dati Censis-Ucsi confermano il periodo di grave crisi attraversato dalla carta stampata: i quotidiani a pagamento (47,8% di utenza) perdono il 7% di lettori tra il 2009 e il 2011 (-19,2% rispetto al 2007). La free press cresce di poco (+1,8%, salendo al 37,5%). I periodici resistono, specie i settimanali (28,5% di utenza), letti dal 36,4% delle donne e dal 20,4% degli uomini. Secondo la ricerca, è stabile la lettura delle testate giornalistiche on line (+0,5%, con un'utenza del 18,2%).

L'utenza complessiva della televisione rimane stabile al 97,4% della popolazione italiana. Anche l'ascolto della radio in generale rimane piuttosto inalterato, sempre a livelli molto alti di utenza (otto italiani su dieci).

L'uso del telefono cellulare, però, fa registrare una flessione (-5,5% tra il 2009 e il 2011), complici gli effetti della crisi. Ma c'è una migrazione dell'utenza dagli apparecchi basic (-8%), con funzioni limitate alle sole telefonate e all'invio e ricezione degli sms, agli smartphone (+3,3%, con un'utenza che sale complessivamente al 17,6% e al 39,5% tra i giovani).

Questi dati di "consumo" dell'informazione, dunque, farebbero pensare che per raggiungere un numero maggiore di cittadini si dovrebbe puntare soprattutto su tv, radio e telefonia mobile<sup>30</sup>, oltre ovviamente che sul web come già accennato, fermi restando i vincoli economici e organizzativi che possono condizionare una strategia di comunicazione e, in particolare, la scelta dei canali da utilizzare.

Tuttavia, soprattutto nelle "fasi calde" e più avanzate del processo partecipato, come già accennato, sarebbe auspicabile che le Amministrazioni cercassero di utilizzare e "(...) integrare strumenti tradizionali e innovativi in una logica di continuità: il giornale per lanciare l'iniziativa e interessare i cittadini; l'e-mail per coinvolgere direttamente un elenco di attori precisi e scelti (associazioni, ecc.); un kit ad hoc fatto di newsletter, questionari e documenti; forum strutturati e forum Delphi per procedere ad un vero e proprio sondaggio; un sito dedicato e URP coinvolti come 'soggetti moltiplicatori' del progetto in quanto formatori dei cittadini, luoghi di facile accesso al processo partecipato che si tiene on line e in quanto semplici informatori" (Faccioli 2007a, 15-16).

Una **strategia di comunicazione integrata e multicanale**, dunque, che sia in grado di raccordare strumenti *on line* e *off line* e che si proponga di aumentare la qualità e l'efficacia dei processi partecipativi.

### 5.2.7 La misurazione dei risultati

La misurazione degli esiti è l'ultimo passaggio della pianificazione della comunicazione e consiste nel prevedere, all'interno del Piano, le modalità di valutazione che si intende adottare per **verificare i risultati conseguiti** e definire quali oggetti della comunicazione si intendono valutare.

Questa fase è di particolare rilevanza visto che senza analisi dei risultati e dell'impatto della comunicazione non è possibile misurare l'efficacia e l'efficienza della strategia comunicativa e, di conseguenza, ricalibrare e riadattare processi successivi di pianificazione. Fondamentale è dunque monitorare e valutare gli esiti dell'azione comunicativa in ogni sua fase, sia durante una campagna (allo

<sup>30</sup> Un'ipotesi interessante potrebbe essere ad esempio quella di prevedere l'attivazione di servizi di invio di sms, sia per tenere aggiornati i cittadini che hanno già partecipato a un evento inclusivo circa lo sviluppo e gli esiti del processo, sia per coinvolgere cittadini interessati a processi inclusivi che si iscrivano preventivamente a questo tipo di servizio.

scopo di adeguare le azioni in relazione all'ascolto e al dialogo con i cittadini, a eventuali imprevisti o criticità emerse, oltre che sulla base di variazioni del contesto o di cambiamenti nelle "alleanze" con gli *stakeholder*), sia a fine ciclo (per ottenere informazioni utili al miglioramento di successive strategie comunicative).

Alcuni strumenti di ascolto e verifica, come sondaggi a campione, interviste, questionari, indici di lettura dei giornali e di ascolto dei programmi radiotelevisivi, rilevazione delle presenze nelle manifestazioni organizzate, indice di diffusione delle pubblicazioni realizzate, incontri diretti ecc., devono essere preventivamente individuati e programmati per consentire non solo il monitoraggio delle attività, ma anche valutazione oggettiva dell'efficacia della comunicazione.

Nella tabella seguente vengono illustrate alcune **tipologie di indicatori misurabili** nell'ambito dell'analisi sui risultati di una strategia comunicativa, distinti tra quantitativi e qualitativi, sottolineando che questi ultimi implicano un utilizzo maggiore di risorse, economiche e organizzative, da parte delle organizzazioni, cosa che induce spesso a privilegiare strumenti di verifica di tipo quantitativo.

Tabella 5  
Indicatori e misurazione dei risultati della comunicazione

Indicatori quantitativi	Indicatori qualitativi
<b>Output:</b> prodotti (es. quante pubblicazioni a stampa sono state distribuite)	<b>Outcome:</b> risultati (ad es. quanti cambiamenti sono stati prodotti nei comportamenti)
<b>Out-take:</b> risultati conseguenti (es. quante uscite sui giornali, quante persone hanno partecipato)	<b>Outgrowth:</b> impatto della comunicazione sulla reputazione dell'organizzazione e sulle sue relazioni

In ogni caso, al di là degli indicatori utilizzati, va considerato che i *feedback*, sia intermedi che finali, sono **essenziali per migliorare la comunicazione**, ma va detto anche che si tratta di un'analisi non sempre facile, sia perché alcuni cambiamenti nel target potrebbero essere evidenti solo nel lungo periodo (ad esempio se pensiamo ai processi partecipativi, l'obiettivo operativo di valorizzare la nuova immagine relazionale della pubblica Amministrazione o quello di cambiare la cultura civica in favore dei percorsi di inclusione nel *policy making*, richiedono tempi piuttosto lunghi), sia perché i risultati della comunicazione potrebbero essere in realtà la conseguenza dell'interazione di diversi fattori, alcuni dei quali indipendenti dalla strategia comunicativa. La valutazione è però una sfida indispensabile, sia per la corretta programmazione delle attività

successive, sia per prevedere adeguamenti flessibili, sia infine per fornire validità scientifica agli interventi svolti e rendere conto delle risorse utilizzate.

### 5.2.8 La definizione del budget e la pianificazione dei tempi

Le attività di comunicazione previste all'interno di un Piano vanno **previste nel tempo e quantificate da un punto di vista dei costi**. Si tratta di passaggi trasversali che dovrebbero affiancare le altre fasi metodologiche necessarie a realizzare una pianificazione strategica, illustrate nei paragrafi precedenti.

In particolare, il **budget** dovrebbe essere articolato e collegato ai diversi obiettivi operativi di comunicazione che si intende raggiungere, ed è evidentemente un elemento determinante nella possibilità di utilizzare una strategia multicanale e quindi di raggiungere in maniera più mirata il target a cui ci si rivolge.

Quanto alla **pianificazione dei tempi**, invece, per tenere sotto controllo tutte le diverse attività e stabilire una scadenza temporale entro la quale andranno realizzate, è possibile dotarsi di alcuni strumenti, tra cui il Diagramma di Gantt, un modello che consente di rappresentare graficamente e visualizzare le diverse azioni e i compiti connessi a esse, tenendo sotto controllo il rispetto dei tempi, la cronologia delle varie fasi e lo stato di avanzamento dei lavori.

Va detto comunque che sia il budget che il fattore “tempo” sono entrambi elementi che possono condizionare fortemente le scelte comunicative di una campagna, come si è visto nell'analisi di caso su “Buona Mobilità” (parte III), dove gli sforzi della Regione Emilia-Romagna si sono moltiplicati per cercare di colmare la lacuna di risorse economiche a disposizione e i tempi ristretti per progettare, organizzare e promuovere l'evento.

## 5.3 Uno schema di Piano di comunicazione integrato per la “partecipazione”

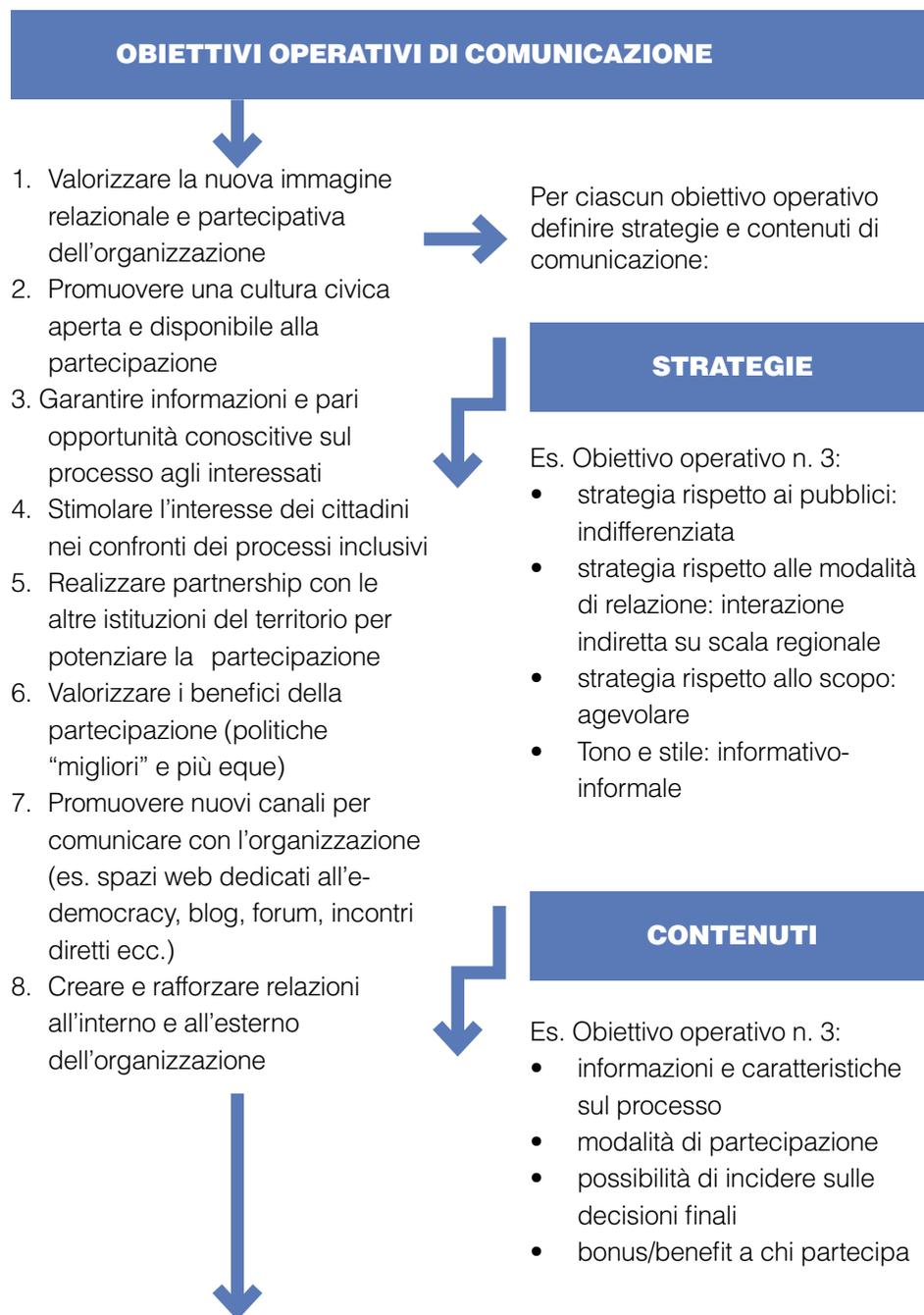
Partendo dall'analisi appena conclusa relativa alla costruzione di un Piano di comunicazione integrato, all'interno del presente paragrafo si propone uno schema per una possibile pianificazione strategica da applicare ai processi di partecipazione democratica. Va da sé che non può che trattarsi di una mera esemplificazione, visto che ciascun Piano andrebbe predisposto sulla base delle caratteristiche specifiche legate al contesto, agli obiettivi, alle strategie e al target di riferimento di un determinato processo inclusivo. Ogni azione comunicativa che preveda l'avere a che fare con persone diverse in contesti diversi, non può avere infatti una regola definita. Poiché una campagna opera sempre in un regime di razionalità limitata, ci possono essere azioni consigliate ed esempi pratici utili, ma ogni strategia comunicativa si gioca sul momento, in base al contesto e nella pratica.

Figura 18

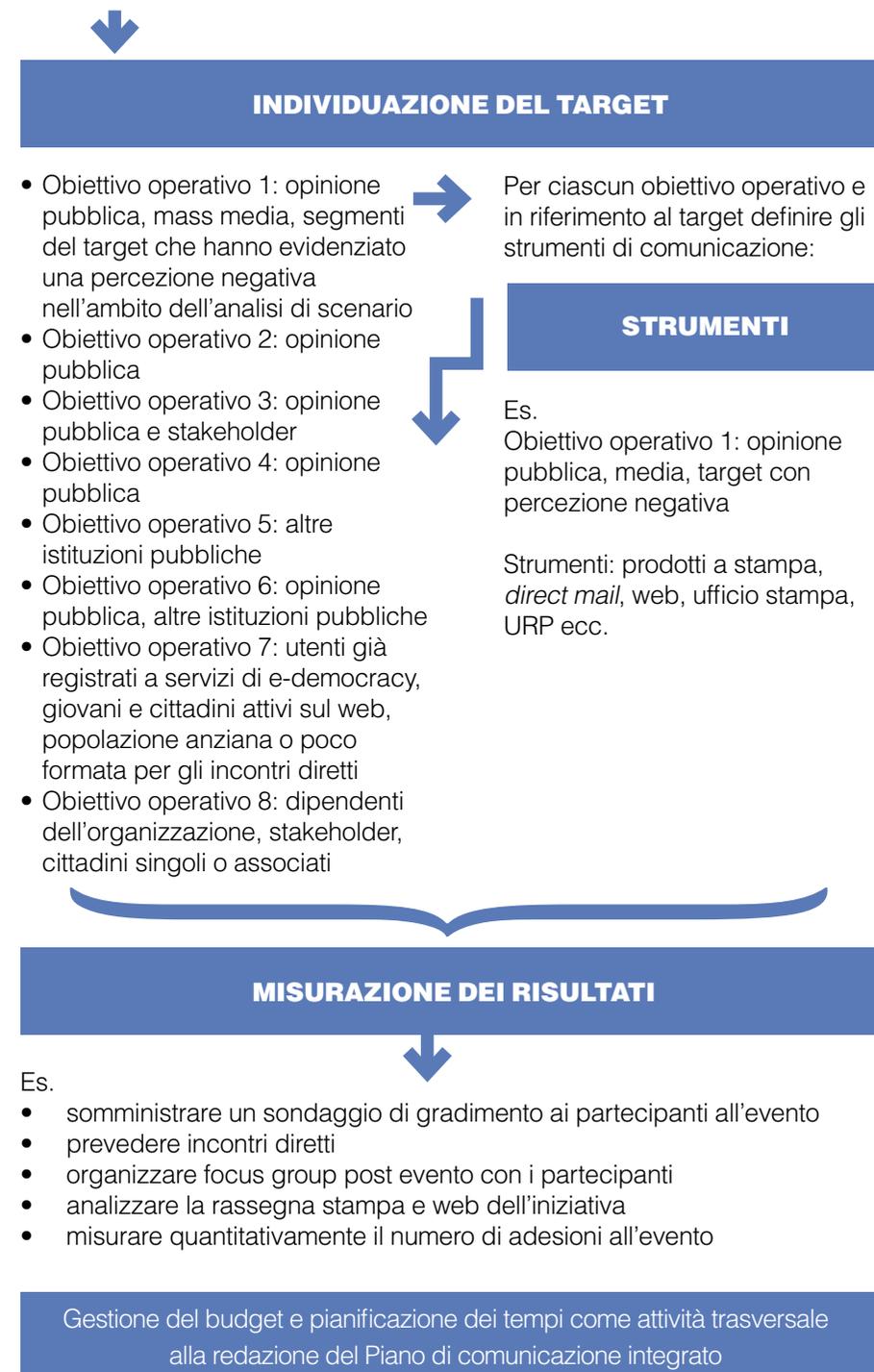
Piano di comunicazione di un processo partecipativo: un esempio  
(N.B. Le informazioni contenute nella figura seguente si riferiscono a una simulazione di piano di comunicazione riguardante un processo partecipativo ipotetico)



La figura continua a pagina seguente



La figura continua a pagina seguente



## 6 | Modelli comunicativi e partecipazione

### 6.1 Verso una comunicazione “orchestrata”: viaggio attraverso le teorie comunicative

All'interno di questa parte del quaderno vengono analizzati alcuni modelli della comunicazione che si ritiene possano essere utili come punto di riferimento teorico per la **pianificazione di una strategia comunicativa integrata**. Più in particolare, passando attraverso l'evoluzione delle diverse teorie, si cercherà di comprendere quale tra queste sia quella che più si addice ai processi partecipativi promossi dalle Amministrazioni pubbliche, in modo da indirizzare i comunicatori verso scelte che consentano un dialogo e un ascolto effettivo e una partecipazione reale dei cittadini alle decisioni di interesse comune.

Come premessa va evidenziato che, quando si parla di comunicazione, ci si riferisce a un'attività eminentemente sociale, visto che, appunto, si ha comunicazione solo all'interno di gruppi o comunità e che la comunicazione è essa stessa “**partecipazione**”, dal momento che consente la condivisione di significati e l'accordo sulle regole che sono alla base di ogni scambio comunicativo.

Già da queste considerazioni emerge come la comunicazione rappresenti un'attività umana molto complessa, motivo per cui è stata oggetto di una lunga tradizione di studi e analisi, trovando diffusione anche in ambito scientifico attraverso l'uso di alcune “metafore” che si sono concentrate su singoli o molteplici aspetti del processo comunicativo.

E' possibile stabilire un percorso evolutivo delle diverse teorie, senza considerarle tuttavia da un punto di vista cronologico, e operare una distinzione fondamentale relativa a due diversi tipi di modelli: quelli **lineari** e quelli **circolari**. I primi sono modelli privi di *feedback* (inteso come possibilità di risposta da parte del ricevente, ciclo di restituzione della risposta o retroazione), i secondi invece ne sono dotati.

Nel corso del presente paragrafo verranno analizzati in modo sintetico i principali approcci teorici alla comunicazione, tenendo in considerazione che visto che i “modelli” si riferiscono a processi di traduzione della realtà in teoria, sarebbe sempre necessario verificarne l'applicazione operativa caso per caso, allo scopo di renderli effettivamente utili ed efficaci ai fini della pianificazione strategica.

**I modelli positivistic e telegrafici: la comunicazione “lineare”**

Nell'ambito delle teorie sulla comunicazione, i modelli "positivistici" sono quelli che presumono che **l'informazione e l'oggetto della comunicazione siano dati** (*"giving model"*), e che l'atto comunicativo si basi su una distinzione netta e su un'asimmetria tra emittente e destinatario.

La metafora "postale", detta anche "telegrafica" o "elettrica", si basa dunque su un modello trasmissivo della comunicazione nel quale il messaggio è trasmesso da un emittente a un ricevente tramite un canale e il significato del messaggio è già contenuto nella codifica fatta dall'emittente. La comunicazione è vista perciò come qualcosa che una persona "fa" a un'altra e il processo di comunicazione viene considerato un'operazione procedurale caratterizzata da obiettivi strategici precisi, razionali, consapevoli e intenzionali. In queste teorie l'interesse ricade dunque *"sul contenuto della comunicazione, sul senso del messaggio e, pertanto, su un solo soggetto della situazione comunicativa (...)"* (Lalli 2001b, 8): l'emittente, mentre il destinatario ha un ruolo di tipo passivo.

Questa teorizzazione affonda le proprie radici in una delle prime definizioni della comunicazione, elaborata da Shannon e Weaver nell'ambito del loro lavoro sulla teoria matematica della trasmissione di segnali elettronici.

Nonostante, grazie alla sua generalità, il modello lineare abbia avuto un'enorme diffusione nelle varie discipline che a vario titolo si occupano di comunicazione, va detto che, vista la sua origine soprattutto "ingegneristica", non consente di rappresentare in modo esauriente i processi comunicativi che vedono coinvolti soggetti umani. Questo approccio, infatti, è valido solo se l'emittente e il ricevente dispongono di un repertorio comune di simboli, esperienze, ambiente e cultura, e, per questo, presenta come difetto principale quello di non dar conto del processo d'interpretazione, e quindi dei problemi soggettivi e psicologici degli individui che comunicano. Inoltre è connesso a un'idea di comunicazione piuttosto semplicistica, visto che si ritiene sia spiegabile secondo la logica dello stimolo-risposta.

### I modelli sistemici: la comunicazione come "condivisione"

I modelli sistemici rappresentano un'evoluzione delle teorie sulla comunicazione, passaggio avvenuto parallelamente all'abbandono dell'idea della linearità e dell'intenzionalità dell'atto comunicativo e alla conseguente apertura verso aspetti quali la non razionalità e l'importanza delle **relazioni** di affettività e affinità (Lalli 2001b).

Si parla dunque di "**sistema**" inteso come un insieme di persone in relazione tra loro e unite da legami affettivi, dove questo insieme è più che la somma delle parti: l'unità di osservazione è dunque la relazione e non più la mente individuale,

oltre al contesto in cui essa si trova.

L'approccio sistemico ribalta perciò la proposta dei modelli telegrafici e **guarda la comunicazione come un sistema costituito da azioni di scambio e da relazioni**. L'interazione, in altre parole, diventa il presupposto di base di questa teoria, con la conseguenza di una nuova interpretazione dei ruoli assunti da emittente e destinatario, che non sono più separati ma posti in relazione. Anche il senso della comunicazione non è dato più a priori ma si costruisce all'interno del sistema all'interno del quale ha luogo la comunicazione, spostandosi dal contenuto all'importanza delle relazioni.

### I modelli costruttivistici: la comunicazione "orchestrale"

Un approccio teorico che ha segnato in modo più profondo l'abbandono dell'idea dell'intenzionalità dell'azione comunicativa e della linearità della comunicazione, è quello costruttivista, secondo cui il senso non è dato a priori ma è un effetto del processo comunicativo, dal momento che viene costruito grazie all'interazione dei soggetti che partecipano alla comunicazione.

Secondo questo filone di ricerca, dunque, la comunicazione non è vista più *"come qualcosa che una persona fa a un'altra, ma come un processo in cui i soggetti creano una relazione interagendo l'uno con l'altro e contribuiscono a creare congiuntamente il significato degli scambi, a realizzare un progetto comunicativo comune"* (Zani, Selleri 2002, 21).

Nell'ambito dei modelli costruttivistici di particolare interesse è il filone di ricerca avviato da Winkin (1981 e 1996), che oppone alla metafora telegrafica, postale ed elettrica, quella della **comunicazione "orchestrale"**.

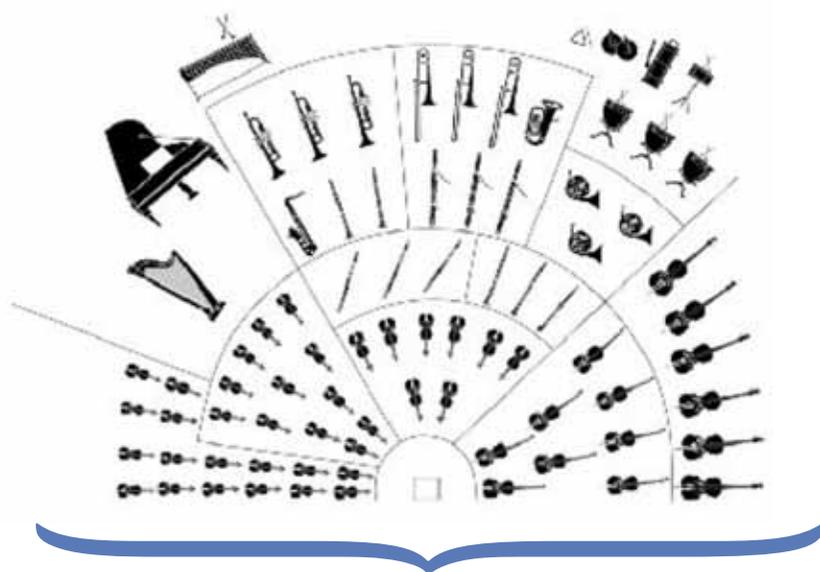
Il merito di questo approccio è stato quello di andare oltre la linearità e di proporre nuove modalità operative e metodologiche per lo studio della comunicazione. In particolare, secondo il modello orchestrale, la **comunicazione è una relazione sociale vera e propria**, dentro la quale i diversi attori partecipano al processo comunicativo contribuendo, grazie alla loro interazione, alla costruzione di senso del messaggio, che diventa perciò il prodotto di un processo di produzione collettiva.

Più nel dettaglio, secondo tale metafora, i membri di una cultura partecipano alla comunicazione come i musicisti partecipano all'orchestra (è quasi impossibile scindere i diversi elementi visto che il senso si produce grazie allo scambio), ma l'orchestra della comunicazione non ha né spartiti né direttori. La comunicazione non si esprime soltanto attraverso gli aspetti verbali ma è composta anche da molteplici modi di comportamento quali ad esempio la postura, le espressioni del viso, l'atteggiamento, le credenze, le emozioni, le abitudini culturali ecc. Scopo

dell'analisi è dunque riuscire a capire come si intreccia tutto ciò, guardando anche a un altro aspetto fondamentale: il contesto dentro cui ha luogo la comunicazione.

In altre parole, il modello orchestrale mette in discussione l'idea secondo cui gli individui sarebbero sistemi razionali di trattamento delle informazioni e sottolinea invece l'importanza delle caratteristiche legate all'esperienza sociale e culturale della comunicazione umana.

Figura 19  
Il modello "orchestrale" della comunicazione



Comunicazione come processo di costruzione collettiva, senso del messaggio come effetto dell'interazione e dello scambio

Spartito: regole di comportamento, che non vincolano le modalità di esecuzione

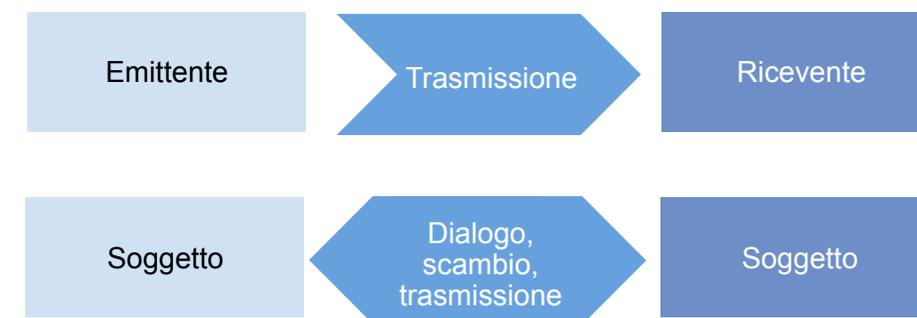
Grazie a questo filone teorico, la comunicazione diventa dunque **un'attività sociale**, qualcosa di molto di più di uno scambio tra individui e che consiste in un insieme di codici e di regole che rendono possibili e durature le interazioni e le relazioni tra i membri di una stessa cultura.

## 6.2 Modelli della comunicazione e processi inclusivi: una possibile applicazione

Alla luce della complessità che caratterizza la società moderna, dei molteplici scenari comunicativi che possono profilarsi e della necessità delle Amministrazioni pubbliche di aprirsi a un confronto con i propri cittadini per definire insieme a loro le politiche pubbliche, **l'approccio costruttivista sembra costituire il supporto teorico più adeguato** per orientare la pianificazione strategica della comunicazione per i processi partecipativi, a differenza di quello telegrafico o postale che, come si è illustrato, mostra una serie di limiti e incongruenze.

Gli attori della comunicazione coinvolti nelle esperienze inclusive (Amministrazioni e cittadini) devono vedersi riconosciuti ruoli nuovi, che non coincidono più con la diade emittente-destinatario ma con **soggetti "alla pari"** che interagiscono all'interno di un processo di scambio, come illustrato nella figura riportata di seguito.

Figura 20  
Dal modello trasmissivo a quello orchestrale



Fonte: Lalli 2008a, 12.

Quando si pensa alla comunicazione a supporto della partecipazione, dunque, il senso e il significato dei messaggi non può essere definito in modo unilaterale e a priori da parte delle istituzioni ma va costruito attraverso un'elaborazione attiva delle informazioni da parte dei cittadini, che devono essere messi in grado di attivare conoscenze per poter trattare e modificare tali informazioni, acquisendo un proprio *empowerment* personale, inteso come "**capacitazione**", ossia come possibilità di accrescere la propria dignità e responsabilità e di aumentare le proprie capacità di elaborazione e le proprie possibilità di contare e incidere sulle scelte pubbliche (Allegretti 2010). In quest'ottica, pertanto, la comunicazione deve puntare a facilitare la parola e l'azione, stimolando la partecipazione attiva

dei cittadini e discostandosi dalla mera informazione.

A tale riguardo, Gianfranco Bettetini (1993) individua alcuni elementi utili per riuscire a identificare dove ci sia “vera” attività di comunicazione, quali:

- una caratterizzazione aperta o bidirezionale (a volte pluridirezionale) dello scambio;
- la possibilità d’inversione dei ruoli fra emittente e destinatario;
- la valorizzazione dell’attività partecipativa del destinatario, anche nei casi in cui ricopra il semplice ruolo di ricettore;
- l’attenzione agli effetti dell’azione comunicativa;
- la tendenziale disponibilità a considerare il rapporto di comunicazione come un’interazione paritetica e, quindi, come una forma di conversazione almeno potenziale.

In sintesi dunque, gli elementi che contraddistinguono principalmente la comunicazione rispetto a un’attività semplicemente informativa sono la parità di ruolo fra gli interlocutori e la partecipazione allo scambio.

Spesso però nell’ambito delle pubbliche Amministrazioni, si è assistito al consolidarsi del fenomeno **dell’appiattimento della comunicazione e del rinforzo dell’informazione**, con il conseguente effetto di determinare una distanza netta tra istituzioni e cittadini e di considerarli come destinatari passivi delle politiche pubbliche.

Ciò ha portato molte volte a confondere i fini della comunicazione con istanze di natura solo persuasiva e unidirezionale.

La comunicazione, invece, a differenza della trasmissione lineare e verticale di informazioni, dovrebbe essere connessa all’idea stessa di **“partecipazione”**, vale a dire a un ambito nel quale gli interlocutori hanno lo stesso peso e i destinatari possono agire anche come emittenti.

Per questo, è necessario abbandonare i riferimenti a modelli teorici di tipo lineare, promozionale o di marketing, basati su messaggi propagandistici e autocelebrativi e finalizzati a imporre un messaggio in modo trasmissivo allo scopo di persuadere un interlocutore passivo: se si intende puntare sulla democrazia deliberativa, va riscoperto il ruolo della società civile come risorsa strategica e dei cittadini come soggetti attivi, propositivi e dialoganti.

Proprio per queste ragioni, il **modello costruttivista appare un riferimento teorico importante per la comunicazione dei processi partecipativi**, anche perché, ammettendo una pluralità di contesti e di scenari ed evidenziando l’importanza dell’interazione sociale, arriva a osservare come questa interazione si produca all’interno dei diversi gruppi sociali, senza negare la possibilità che si creino relazioni di potere o conflitti e senza negare che l’accesso alle nuove

tecnologie da parte di una fetta ristretta della popolazione potrebbe determinare ulteriori differenze cognitive tra i partecipanti (ad es. il divario digitale).

Le istituzioni non possono più considerarsi come l’“emittente” e, per recuperare il rapporto di fiducia con la società civile, è necessario che mettano i cittadini in condizione di poter instaurare un rapporto più paritario.

Avendo questa finalità, nella comunicazione bisogna impegnarsi nella costruzione collettiva dei messaggi della comunicazione, coinvolgendo gli interessati non solo nella fase finale del processo di partecipazione ma sin dalla sua progettazione e promozione. Nel promuovere processi inclusivi le istituzioni non devono puntare su un singolo messaggio o su uno slogan ma sulla costruzione e condivisione di conoscenze, rendendo davvero i cittadini **“ben informati”** e in grado di poter dibattere su un problema, offrendo un contributo costruttivo alla sua risoluzione. Occorre, in altri termini, mettere i cittadini in condizione di riappropriarsi del proprio ruolo di attore sociale, prendendo a riferimento un modello comunicativo dialogico, proattivo e “orchestrato”, che sia in grado di essere anche multistrategico, collaborativo, flessibile e partecipativo.

Per concludere, la comunicazione dovrebbe diventare uno strumento per fare chiarezza e per rimuovere gli ostacoli alla comprensione, facilitando lo scambio e la riflessione (Lalli 2008a) e diventando *“quella dimensione delle interazioni in cui gli attori condividono uno sforzo di creare uno spazio di senso condiviso”* (Lalli 2001b, 38).

Si tratta però di una scelta che richiede coraggio, soprattutto da parte della politica, nel voler progettare insieme ai cittadini, esponendosi all’ascolto e, quindi, inevitabilmente anche a dei rischi.

## Bibliografia

- AA. VV., *Citizens As Partners. Information*, OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy making, Paris: OECD, 2001.
- AA. VV., *Promise and Problems of E-democracy: Challenges of online citizen engagement*, OECD, 2003.
- AA. VV., *I cantieri di innovazione – Processi decisionali Inclusivi*, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, 2005.
- AA. VV., *Guida alle politiche regionali. Crescita economica e sociale delle Regioni attraverso la ricerca e l'innovazione*, Roma: Ancitel Spa, 2006.
- Agostinelli A., *Comunicare per partecipare. La democrazia quotidiana nelle città*. in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, Milano: Franco Angeli, n. 26, 2006.
- Agostinelli A., *La comunicazione sociale. Un'introduzione ai concetti e agli strumenti di un bene comune*, Roma: Osservatorio ISFOL, n. 4, 2002.
- Alfonsin B., Allegretti G., *Dalla gestione consensuale alla riprogettazione condoni-visa*, in Della Porta D., Mosca L., *Globalizzazione e movimenti sociali*, Roma: Manifestolibri, 2003.
- Allegretti G., *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Democrazia e diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 3, pp. 42-69, 2006.
- Allegretti G., Frascaroli M. E., (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze: Alinea, 2006.
- Allegretti U., *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 3, pp. 7-13, 2006a.
- Allegretti U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 3, pp. 151-166, 2006b.
- Allegretti U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2009.
- Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, 2010.
- Amura S., *La città che partecipa*, Roma: Ediesse, 2003.
- Anastasi A. (a cura di), *Immigrazioni internazionali e democrazia partecipativa. Interazione, tolleranza e reciprocità*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2005.

Anolli L., *Fondamenti di psicologia della comunicazione*, Bologna: Il Mulino, 2006.

Arena G., Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione, Relazione al Convegno "118. Cittadini attivi per una nuova amministrazione", promosso da Astrid e Quelli del 118 - CittadinanzAttiva - Roma 7/8 febbraio 2003, [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Interventi/ARENA-Relazione-convegno-118-02\\_03\\_0.pdf](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Interventi/ARENA-Relazione-convegno-118-02_03_0.pdf)

Arena G., Un nuovo modo di amministrare, Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma 12 marzo 2004, [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/ARENA-Relazione-Conv-SO-12\\_03\\_04.pdf](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/ARENA-Relazione-Conv-SO-12_03_04.pdf)

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

Baccaro L., Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?, in *Stato e mercato*, Bologna: Il Mulino, n. 72, pp. 383-411, 2004.

Baglioni M., Berra M. (a cura di), *Reti civiche: comunicazione e sviluppo in tre casi regionali*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 1999.

Balducci A., La partecipazione nel contesto delle nuove politiche urbane, in Bianchi D. e Zanchini E., *Ambiente Italia 2001*, Milano: Edizioni Ambiente, pp. 59-71, 2001.

Bartoli M. T., *Pratiche inclusive e beni relazionali. Tra opportunismo e partecipazione*, Milano: Bruno Mondadori, 2007.

Becker T., Slaton C.D., *The Future of Teledemocracy*, Westport: Praeger, 2000.

Bentivegna S., A che punto è l'e-democracy? Nel cyberspazio alla ricerca della democrazia, in De Kerckhove D., Tursi A. (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano: Apogeo, 2006.

Berra M., Le reti civiche fra comunità e mercato, in *Quaderni di Sociologia*, Torino: Rosenberg & Sellier, n. 13, 1997.

Berra M., Reti civiche: dalla telematica spontanea alla cooperazione istituzionale, in *Quaderni di sociologia*, Torino: Rosenberg & Sellier, n. 47, 2003.

Bettetini G., *Semiotica della comunicazione d'impresa*, Milano: Bonpiani, 1993.

Bezzi C., Bovina L., Giannotti E., Scettri M., *La valutazione della comunicazione pubblica*, Regione Umbria, Perugia: IRRES, 1995.

Biocca M., *Cittadini competenti costruiscono azioni per la salute. I piani per la salute in Emilia-Romagna 2000-2004*, Milano: Franco Angeli, 2006.

Bobbio L., Le arene deliberative, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, Roma: Carocci, n. 3, pp. 5-29, 2002a.

Bobbio L., Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa, in *Stato e Mercato*, Bologna: Il Mulino, n. 64, pp. 101-141, 2002b.

Bobbio L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, [www.cantieriripa.it/allegati/A\\_più\\_voci.pdf](http://www.cantieriripa.it/allegati/A_più_voci.pdf)

Bobbio L., La democrazia deliberativa nella pratica, in *Stato e Mercato*, Bologna: Il Mulino, n. 73, pp. 67-88, 2005.

Bobbio L., Dilemmi della democrazia partecipativa, in *Democrazia e Diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 4, pp. 11-26, 2006a.

Bobbio L. Ravazzi S., *Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L'esperienza di una giuria di cittadini*, in *Studi organizzativi*, Milano: Franco Angeli, n. 2, pp. 89-112, 2006b.

Bobbio L. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le politiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2007a <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/amministrareconicittadini.pdf>

Bobbio L., Lewanski R., Una legge elettorale scritta dai cittadini, *Milano: Reset*, n. 101, pp. 76-77, 2007b.

Bobbio L., Tipi di deliberazione, in *Rivista italiana di scienza politica*, Bologna: il Mulino, fasc. 3, pp. 359-383, 2007c.

Boccia Artieri G., Manetti M. G., Deriva sociale della telematica: dalle community network alle reti civiche italiane, in *Sociologia della comunicazione*, Milano: Franco Angeli, n. 30, 2000.

Bolognini M., *Democrazia elettronica*, Roma: Carocci, 2001.

Bolognino D., Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, Cost.: un'interpretazione, in *Nuove autonomie*, Palermo: Quattrosoli, fasc. 4/6, pp. 663-688, 2003.

Bonanni M., Penco M., *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Milano: Franco Angeli, 2006.

Bussi F., *Progettare in partenariato*, Milano: Franco Angeli, 2001.

Cataldi L., *Promessi e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Torino: Centro Einaudi, Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica, Working Paper n. 3, 2008.

Cedroni L., *Processi sociali e nuove forme di partecipazione politica*, Milano: Franco Angeli, 2004.

Censis, Ucsi, *I media personali nell'era digitale. Nono rapporto sulla comunicazione*, Milano: Franco Angeli, 2011.

Cerulli Irelli V., *Voce 'Sussidiarietà' (Diritto amministrativo)*, Roma: redatta per l'Enciclopedia Giuridica Treccani, Volume XII (aggiornamento), 2004 <http://www.labsus.org/media/1VoceSussidiarieta.pdf>

Ciaffi D., Mela A., *La partecipazione. Dimensione, spazi, strumenti*, Roma: Carocci, Roma, 2006.

Coleman S., Normann E., *New Media & Social Inclusion*, London: Hansard Society, 2000.

Comi P., Filippi I., *Partecipa.net: istituzioni, esperienze di formazione e strumenti per la partecipazione democratica degli studenti: linee guida per gli insegnanti, anno scolastico 2006-2007*, Bologna: Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna Assemblée legislativa, 2006.

Cotturri G., *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 1, 2005.

Curini L., *Sulla democrazia deliberativa: giochi, preferenze e consenso*, Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici, Milano: Università degli studi di Milano, n. 7, 2003.

- Dahl R.A., *Democracy and its critics*, Yale: University Press, 1989.
- Dahlberg L., *Democracy via Cyberspace: Mapping the Rhetorics and Practices of Three Prominent Camps*, Chicago: New Media and Society, 2001.
- Dahlgren P., *The Internet and the Democratization of Civic Culture*, in *Political Communication*, London: Routledge, n. 17, pp. 335-340, 2000.
- Dahlgren P., *The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation*, in *Political Communication*, London: Routledge, n. 22, pp. 147-162, 2011.
- De Cindio F., Freschi A.C., De Pietro L. (a cura di), *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: E- democracy*, Roma: Dipartimento per la funzione pubblica, 2004.
- Della Porta D. (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2004.
- Della Porta D., *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento per la 'globalizzazione dal basso'*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, Bologna: Il Mulino, vol. 45, n. 2, 2005.
- De Pietro L., Tedeschi M., *I progetti per la cittadinanza elettronica*, nel III Rapporto sull'Innovazione nelle regioni d'Italia, Roma: Formez, 2005.
- De Rosa R., *Fare politica in Internet*, Milano: Apogeo, 2000.
- Di Giorgi M. R., *Lo stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della rete*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2007.
- Doise V., Moscovici S., *Dissensi e consensi*, Bologna: Il Mulino, 1992.
- Dotti A., Forghieri C., Franceschini S., Mazzoni L., *Partecipa.net: a kit of methods and tools for e-participation processes*, in Gronlund A., School H., Wimmer M., *Electronic Government*, 6TH International EGOV Conference, Trauner Verlag, 2007.
- Elster J., *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Faccioli F. (coordinato da), *Comunicare la partecipazione*, Collana Strumenti di URPdegliURP, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, vol. 5, 2007a.
- Faccioli F., D'Ambrosi L., Massoli L., *Voci della ribalta. Comunicazione sociale, processi inclusivi e partecipazione*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2007b.
- Fazzi L., Scaglia A., *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della città di Trento*, Milano: Franco Angeli, 2001.
- Fici A., *Nuove tecnologie e partecipazione politica: un'indagine esplorativa sul caso italiano*, Palermo: ILA Palma, 2000.
- Fici A., *Internet e le nuove forme della partecipazione politica*, Milano: Franco Angeli, 2002.
- Fishkin J., *La nostra voce*, Venezia: Marsilio, 2003.
- Florida A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e Mercato*, Bologna: Il Mulino, fasc. 1, pp. 83-110, 2008.
- Fornari G., *La nuova comunicazione pubblica: strategie e tecnologie per avvicinare le istituzioni ai cittadini*, Milano: Il Sole 24 Ore, 2004.
- Fortis D., *Semplificazione del linguaggio amministrativo. Validità e limiti delle linee guida*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, Milano: Franco Angeli, pp. 48-83, 2004.
- Franceschini S., Levi N., *Cittadini inclusi*, in *Quaderni di comunicazione pubblica della Regione Emilia-Romagna*, Bologna: Clueb, 2005.
- Franceschini S., Mazzoni L., *Partecipa.net: a kit for e-participation in the Emilia-Romagna region*, in *Atti Congresso Nazionale AICA Cittadinanza e Democrazia Digitale*, AICA, 2007.
- Franceschini, S. (a cura di), *L'Emilia-Romagna per la cittadinanza digitale*, Napoli: La Moderna, 2008.
- Freschi A.C., *I percorsi locali della cittadinanza elettronica. Due esperienze di reti civiche a confronto*, in *Quaderni di sociologia*, Torino: Rosenberg & Sellier, n. 18, 1998.
- Freschi A.C., *La società dei saperi. Reti virtuali e partecipazione sociale*, Roma: Carocci, 2002.
- Freschi A.C., *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini*, in *Economia e politica industriale*, Milano: Franco Angeli, fasc. 121, pp. 233-252, 2004.
- Freschi A.C., Raffini L., Tizzi G., *Costruire la partecipazione. Il caso dell'Electronic Town Meeting toscano*, relazione alla Sezione di Sociologia Politica, Convegno nazionale AIS-Associazione italiana di Sociologia, Università di Urbino, 2007.
- Freschi A.C., *Lontano dalla rete civica. Partecipazione e reti virtuali dieci anni dopo. Il caso fiorentino*, in Santoro M. (a cura di), *Nuovi media, vecchi media. Cultura in Italia*, Bologna: Il Mulino, vol. 1, 2008.
- Frontera C., *La comunicazione è politica*, Livorno: Books & Company, 2005.
- Ganza F. E., *Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna*, in *Democrazia e diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 3, pp. 70-86, 2006.
- Gbikpi B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e Mercato*, Bologna: Il Mulino, n. 1, 2005.
- Gelli F. (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano: Franco Angeli, 2005.
- Gimmler A., *Deliberative democracy, the public sphere and the Internet*, in *Philosophy & social criticism*, London: Sage Publications, vol. 27 n. 4, 2001.
- Ginsborg P., *La democrazia che non c'è*, Torino: Einaudi, 2006.
- Grandi R., *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Roma: Carocci, 2007.
- Greppi A., *Una svolta deliberativa nel pensiero democratico? Indicazioni per un bilancio provvisorio*, in *Teoria Politica*, Milano: Franco Angeli, n. 1, pp. 57-70, 2007.
- Habermas J. (1981), *Teoria dell'agire comunicativo*, trad. it. Bologna: Il Mulino, 1986.
- Habermas J. (1992), *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it. Milano: Guerini & Associati, 1996.

Healey P., Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate, Bari: Dedalo, 2003.

Hilgartner S., Bosk C.L., The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model, in *American Journal of Sociology*, Chicago: Chicago Press, vol. 94, pp. 53-78, 1988.

Lalli P., Le arene comunicative del senso comune, ovvero 'il cittadino meta-informato', pubblicato in *QuotidianaMente. Studi sull'incontro teorico di Alfred Schütz*, a cura di Protti M., Lecce: Edizioni Pensa Multimedia, pp. 167-200, 2001a.

Lalli P., Linguaggio e processi comunicativi, Università della Calabria - Dipartimento di Sociologia e di Scienza politica - Dottorato in Scienza Tecnologia e Società XVIII ciclo Cofinanziato dall'Unione Europea, 2001b.

Lalli P., Imperativi ed esperienze di comunicazione. Battaglie per una cittadinanza attiva o strategie di conquista dell'attenzione pubblica?, pubblicato in Stella R., Morcellini M., Spazi comunicativi contemporanei, Roma: Editori Riuniti University Press, pp. 69-89, 2008a.

Lalli P., Comunicazione sociale: tracce di un itinerario", pubblicato in *Comunicazioni sociali*, a cura di Bertolo C., Padova: Cleup, pp. 13-31, 2008b.

Lalli P., Arene pubbliche di comunicazione: imperativi di visibilità o battaglie di cittadinanza?", pubblicato in *Spazi comunicativi contemporanei*, Roma: Editori Riuniti, 2008c.

Lalli P., Comunicazione sociale: persuasione o conoscenza?, in Cucco E., Pagani R., Pasquali M. (a cura di), Secondo rapporto sulla comunicazione sociale in Italia, Roma: Carocci, Roma, 2011.

Lanza O., Piazza G. e Vacante C., Politiche e partecipazione. Sindaci, gruppi, cittadini nel nuovo governo locale, Acireale: Bonanno, 2004.

Levi N. (a cura di), Il Piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche, Roma: Dipartimento della funzione pubblica, 2004.

Lewanski R., Le 'giurie di cittadini': le prime sperimentazioni in Italia, in Blanchetti, Conti (a cura di), *NimbyForum 05/06, Infrastrutture, energia, rifiuti: l'Italia dei sì e l'Italia dei no*, II edizione, Milano: Aris, pp. 70-80, 2006.

Livolsi M., Manuale di sociologia della comunicazione, Roma-Bari: Laterza, 2004.

Lewanski R., La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica, Milano: Aggiornamenti sociali, 2007.

Magnaghi A., Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale, in *Democrazia e diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 3, pp. 134-150, 2006.

Marletta L., Pacifico L., La comunicazione situazionale: strumenti per sviluppare la flessibilità relazionale per un comportamento efficace, Milano: Franco Angeli, 1995.

Mannarini T., La cittadinanza attiva: psicologia sociale della partecipazione pubblica, Bologna: Il Mulino, 2009.

Mantovani G., Comunicazione e identità, Bologna: Il Mulino, 1995.

Ministro per l'innovazione e le tecnologie, FORMEZ, E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano, 2004 <http://partecipazione.formez.it/node/417>

Morcellini M., Fatelli G., Le scienze della comunicazione, Roma: Carocci, 1998.

Moro G., Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa, Convegno annuale della società italiana di Scienza Politica, Roma, 2009.

Moscovici S., Le rappresentazioni sociali come fenomeno", in Far R., Moscovici S. (a cura di), *Rappresentazioni sociali*, Bologna: Il Mulino, pp. 23-94, 1989.

Nannucci R., Biasiotti M.A., Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-democracy, in *Informatica e diritto*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, fasc. 1/2, pp. 67-120, 2004.

Paba G., Movimenti urbani: pratiche di costruzione sociale della città, Milano: Franco Angeli, 2003.

Paba G., Perrone C. (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Firenze: Alinea, 2004.

Paci M. (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Bologna: Il Mulino, 2000.

Papini A., E-Democracy: per un approccio italiano ai processi di partecipazione digitale, Numero monografico di *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, Milano: Franco Angeli, n. 21, 2004.

Pecoriello A. L., Rispoli F., Pratiche di democrazia partecipativa in Italia, in *Democrazia e diritto*, Milano: Franco Angeli, n. 3, pp. 115-133, 2006.

Pellizzoni L., Incertezza e democrazia partecipativa. Aspetti teorici empirici, Working Paper n.1/04, Trieste: Università di Trieste, 2004.

Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma: Meltemi Editore 2005a.

Pellizzoni L., Cosa significa partecipare, in *Rassegna italiana di sociologia*, Bologna: Il Mulino, vol. 46, n. 3, pp. 478-511, 2005b.

Pellizzoni L., Decidiamo insieme! Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica, in *Quaderni di Sociologia*, Torino: Rosenberg & Sellier, vol. L, n. 41, pp. 91-114, 2006a.

Pellizzoni L., La deliberazione pubblica tra modello e processo. Riflessioni su due giurie di cittadini, in *Convegno annuale SISP 2006, sezione Democrazia deliberativa: teoria e pratiche*, 2006b.

Pellizzoni L. (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Gorizia: Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di scienze dell'uomo dell'Università di Trieste, 2007.

Petrangolini T., Ferla V., Partecipazione senza barriere. Non più ospiti ma padroni di casa della Repubblica, Rapporto sul primo anno di attività per l'attuazione dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, 2003.

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

Pizzetti F., Il ruolo delle istituzioni nel quadro della democrazia della cittadinanza", *Relazione al Convegno "118. Cittadini attivi per una nuova amministrazione"*, promosso da Astrid e Quelli del 118 - CittadinanzAttiva - Roma, 7/8 febbraio 2003, <http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Interventi/PIZZETTI-Comunicazione-al-Convegno-s.pdf>

Polito N., Articolo 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul 'favoriscono', *Relazione presentata al Seminario di Labsus*, Roma, 24 marzo 2006, <http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi->

e-ri/POLITO-Favoriscono\_Relazione-Labsus-.pdf

Ravazzi S., L'inclusione politica. I modelli, gli esiti, le domande ancora aperte, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Bologna: Il Mulino, n. 2, pp. 259-282, 2006.

Ravazzi S., *Civicrazia*. Quando i cittadini decidono, Roma: Aracne, 2007.

Razzano G., La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà, Relazione al seminario di Labsus su "Sussidiarietà orizzontale e Regioni", Roma, 2 dicembre 2005, <http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/Razzano-s.o.-fra-programma-e-realt-.pdf>

Regione Emilia Romagna (a cura di), *Ascoltare per cambiare. I cittadini al centro dell'amministrazione pubblica e del suo agire*, Quaderni di Comunicazione Pubblica, Bologna: Clueb, FocusLab (2002), *Rapporto sulle Agende 21 Locali in Italia*, [www.focus-lab.it/public/SA21L2002.pdf](http://www.focus-lab.it/public/SA21L2002.pdf)

Regione Emilia-Romagna, *Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici*, Quaderni della partecipazione, Bologna: Regione Emilia-Romagna, 2009.

Regione Emilia-Romagna, *E-democracy 2.0. Istituzioni, cittadini, nuove reti: un lessico possibile*, Atti del seminario internazionale Bologna 8 aprile 2009, Quaderni della partecipazione, Bologna: Regione Emilia-Romagna, 2010.

Regonini G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e Mercato*, Bologna: Il Mulino, n. 1, 2005.

Rodotà S., *Tecnopolitica*, Roma-Bari: Laterza, 2007.

Rolando S., *Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, Milano: Franco Angeli, fasc. 29, pp. 9-220, 2006.

Rovinetti A., *Comunicazione pubblica. Sapere e fare*, Milano: Il Sole 24 Ore, 2010.

Schüz A., *Cittadino ben informato: saggio sulla distribuzione sociale della conoscenza*, in *Saggi sociologici*, Torino: Utet, 1979.

Sclavi M., *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Milano: Eleuthera, 2002a.

Sclavi M., *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano: Le Vespe, 2002b.

Tedeschi M., *I progetti per la cittadinanza elettronica*, nel "IV Rapporto sull'Innovazione nelle Regioni d'Italia", Roma: CNIPA, 2006.

Tidore C., *Processi partecipativi nel governo del territorio: metodi per conoscere e decidere*, Milano: Franco Angeli, 2008.

Triglia C., *Sviluppo locale*, Roma-Bari: Laterza, 2005.

Valastro A., *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli: Jovene, 2010.

Vicari S., *Le nuove tecnologie della comunicazione nella città*, in *Amministrare* n. 1, Bologna: Il Mulino, 1998.

Zani B., Selleri P., David D., *La comunicazione. Modelli teorici e contesti sociali*, Roma: Carocci, 2002.

Winkin Y., *La nouvelle communication*, Paris: Seuil, 1981.

Winkin Y., *Antropologie de la communication, de la theorie au terrain*, Culture & communication, Paris-Bruxelles: DeBoeck, 1996.

## Sitografia

### ACTIVE DEMOCRACY

(Sito web australiano curato da Lyn Carson, studiosa di democrazia deliberativa)  
<http://www.activedemocracy.net>

### ASTRID

(Fondazione per l'analisi, gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche)  
<http://www.astrid-online.it/Forme-e-st/index.htm>

### CENSIS

(Centro Studi Investimenti Sociali)  
<http://www.censis.it>

### CIVICUS

(World alliance for citizen participation)  
<http://www.censis.it>

### COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC

(Sito web dedicato al dibattito pubblico francese)  
<http://www.debatpublic.fr>

### DELIBERATIVE DEMOCRACY

(Sito web del Deliberative Democracy Consortium, un organismo finalizzato a promuovere la diffusione della democrazia deliberativa)  
<http://www.deliberative-democracy.net>

### DigitPA

(Sito dell'ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica Amministrazione)  
<http://www.digitpa.gov.it/>

### E-R PARTECIPAZIONE

(Portale della Regione Emilia-Romagna dedicato alla partecipazione)  
<http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it>

### EUROPA - CITIZENSHIP

(Sito web della Commissione europea dedicato ai cittadini)  
<http://www.censis.it>

### FORMEZ - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

(Processi partecipativi e cittadinanza attiva)  
<http://partecipazione.formez.it>

## Bibliografia

## INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTECIPATION

(Sito web dell'associazione nazionale con sede a Denver)

<http://www.iap2.org>

## IO PARTECIPO

(Il portale della comunità della partecipazione in Emilia-Romagna)

<https://www.iopartecipo.net/cgi-bin/partecipa.base/unox1>

## JOURNAL OF PUBLIC DELIBERATION

(Sito web di una rivista on line dedicata ai dibattiti sulla democrazia deliberativa)

<http://services.bepress.com/jpd>

## MINISTERO DELL'INTERNO

(Sezione del sito web dedicata all'Archivio storico delle elezioni)

<http://elezionistorico.interno.it/index.php>

## MOBILITÀ

(Portale della mobilità in Emilia-Romagna – Pagine dedicate a “Buona Mobilità” all'interno della sezione PRIT - Piano regionale integrato dei trasporti)

<http://mobilita.regione.emilia-romagna.it/>

## PAQ

(Per una pubblica Amministrazione di qualità – Dipartimento della funzione pubblica)

<http://www.qualitapa.gov.it>

## PARTECIPA.NET

(Sito web per favorire il dialogo tra cittadini e pubblica Amministrazione in Emilia-Romagna)

<http://www.partecipa.net>da giugno 2012 è on line il nuovo portale <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it>

## REGIONE TOSCANA

(Sezione del portale regionale dedicata alla partecipazione)

<http://www.regione.toscana.it/partecipazione>

## URP DEGLI URP

(Comunicazione pubblica in rete)

<http://www.urp.gov.it/>

## Ringraziamenti

Si ringraziano per la collaborazione e la fornitura di materiali utili alla realizzazione della presente pubblicazione:

- la Prof.ssa Pina Lalli e l'ing. Massimo Di Menna dell'Università degli Studi di Bologna  
*Dipartimento Discipline della Comunicazione;*
- la Direzione generale reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità della Regione Emilia-Romagna e la società Avventura Urbana Srl di Torino per l'analisi di caso “Buona Mobilità. La partecipazione dei cittadini al nuovo Piano regionale integrato dei trasporti” (Parte III).

Le foto dell'evento Buona Mobilità sono state realizzate da Duccio Burberi di Avventura Urbana Srl.



quaderni

## Comunicare partecipazione

Uno studio per una strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi

La Regione Emilia-Romagna ha affrontato da tempo, con l'approfondimento teorico e la sperimentazione, con l'adozione di procedure negli strumenti di pianificazione, con l'approvazione della recente L.R. 3/2010, il tema della partecipazione. Dopo il primo 'quaderno della partecipazione' del 2009 intitolato "Partecipare e decidere, insieme è meglio - una guida per amministratori e tecnici", questa seconda pubblicazione approfondisce lo specifico ruolo della comunicazione nei processi partecipativi sia a livello teorico e metodologico che pratico. In un momento di forti richieste di trasparenza delle pubbliche istituzioni e della vita politica, tornare a investire e riflettere su cosa voglia dire partecipazione ai processi decisionali e amministrativi della vita pubblica collettiva, diventa un tema quanto mai cruciale e strategico, per favorire il dialogo tra società civile e amministrazione pubblica. Per questa ragione è altrettanto strategico cercare di affinare e professionalizzare i metodi di promozione e diffusione della partecipazione, vale a dire il come comunicare partecipazione. Senza adeguata comunicazione difficilmente decolla una adeguata partecipazione. E' pertanto a supporto di questa finalità che viene messo a disposizione questo nuovo strumento di analisi e riflessione positiva.