

# COMUNICARE PER PARTECIPARE

## La democrazia quotidiana nelle città

di *Alessandro Agostinelli*

(Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica, n°26/2006)

### Premessa

La comunicazione è uno degli elementi di punta del settore della pubblica amministrazione. Negli ultimi dieci anni c'è stata una crescita di iniziative tutte tese ad accrescere il rapporto di informazione verso i cittadini e a far colloquiare meglio al loro interno i vari servizi della macchina amministrativa<sup>1</sup>.

Da circa quattro anni tanta parte della comunicazione, oltre a consolidare le esperienze degli uffici stampa e degli uffici di relazione con il pubblico, si è concentrata sulla partecipazione, cioè sul coinvolgimento dei cittadini ai processi di condivisione delle scelte politico-amministrative.

Tuttavia, già i costituenti avevano indicato un compito preciso delle istituzioni repubblicane, quando nell'articolo 3, comma 2 della Costituzione impegnavano la Repubblica a sostenere l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Ai nostri giorni, sia l'invito alla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale, fornito dal Consiglio d'Europa, sia la riforma del Titolo V della Costituzione, con l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, costituiscono due eventi fondamentali che, alla fine del 2001, hanno cambiato i temi della partecipazione popolare, rilanciandone il significato e la funzione, con forme di nuova democrazia (come la *e-democracy*, ad esempio) e di maggiore coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali<sup>2</sup>.

In virtù di questi processi di trasformazione oggi si può sostenere che la partecipazione si caratterizza generalmente per alcuni momenti qualificanti:

1. inclusione sociale per combattere il *digital divide* e diffondere la cultura informatica, anche con riferimento all'accesso alle infrastrutture e ai servizi;
2. accesso all'informazione prodotta dai soggetti pubblici, in un regime di trasparenza dei processi decisionali politici che favorisca la possibilità di esprimere un consenso informato e di esercitare un controllo democratico sull'operato delle istituzioni;
3. accesso alla sfera pubblica, per l'effettiva possibilità di partecipare alla formazione delle opinioni, di dialogare fra cittadini e istituzioni, in un confronto aperto fra attori sociali, politici e istituzionali;
4. nuove forme di selezione delle candidature e di formazione delle liste elettorali per la scelta della classe politica e della formazione dei governi locali e delle assemblee rappresentative, e nuove modalità tecniche di votazione, come il voto elettronico a distanza, ecc.;
5. iniziativa diretta da parte dei cittadini per le proposte di iniziativa popolare, e forme spontanee come petizioni, appelli, costituzione di gruppi informali e associazioni;
6. coinvolgimento dei cittadini e delle loro forme associative in specifici processi decisionali, come i tavoli locali di concertazione delle politiche di sviluppo locale, i patti territoriali, l'urbanistica partecipata, il bilancio partecipativo, il piano dei tempi, ecc.

Certo, queste forme di intervento sono suggerimenti e/o indicazioni normative, ma non sono attive in maniera contemporanea negli enti locali. Così, il lavoro concreto per svecchiare il rapporto tra governo delle città e utenti è ancora da svolgere compiutamente e in modo diffuso.

<sup>1</sup> Cfr. S. Rolando (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas - RCS Libri, Milano 2001, 2002.

<sup>2</sup> Cfr. AA.VV., *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, Presidenza del Consiglio Dipartimento della Funzione Pubblica - ANCI - UPI - UNCEM, Roma 2005.

## Specifici della partecipazione

Se la comunicazione contiene al suo interno vari concetti e attività, la partecipazione assume una fisionomia piuttosto precisa nel nuovo ordinamento locale.

C'è la *partecipazione politica*, definita attraverso gli organi con funzioni di indirizzo e di controllo dei consigli comunali e provinciali. Da qui derivano anche gli istituti delle proposte, delle petizioni, delle istanze, delle assemblee consultive, dei referendum, del difensore civico. Vi è una sottospecie della suddetta partecipazione che è la partecipazione all'attività amministrativa, che comporta la cogestione degli interessi tra soggetti politici e amministrati. Spesso tale tipo di partecipazione avviene attraverso la composizione degli interessi sostenuti da *stakeholders* o *lobbies*, che si attivano attraverso forum tematici, dedicati a settori specifici dell'amministrazione.

C'è la *partecipazione economica*, nel senso di una dimensione che attiene alla casa, cioè di dimensione privata. Si tratta di una prospettiva necessaria, dato che il bene comune non è più raggiungibile con la difesa e la promozione dell'interesse generale, ma soprattutto attraverso la composizione dei vari ambiti di relazione comunitaria. Qui gli istituti previsti sono: intervento dei privati nel procedimento amministrativo, accesso agli atti, informazione, pubblicità degli atti, partecipazione alla gestione dei servizi. In questo caso si tratta della composizione di società di gestione di servizi pubblici locali.

C'è la *partecipazione sociale* che, come previsto dalla riforma degli enti locali, punta alla valorizzazione delle formazioni sociali (e non si limita a prefigurare istituti per i cittadini), che consentono un livello base di partecipazione e offrono un'alternativa alle forme tradizionali di aggregazione dei partiti politici.

Questa triade di forme partecipative tende a superare la vecchia visione liberale del bipolarismo tra cittadino e istituzioni, istituendo modalità che sono praticabili soltanto dai cittadini, e sono pure un invito a partecipare alle formazioni sociali, al cooperativismo, al volontariato, ai movimenti civili.

Unendo quindi i tre tipi di partecipazione suddetti potremmo definire *comunitaria* questa modalità partecipatoria, che coincide col tentativo di ridurre la distanza tra le istituzioni politiche e la società civile.

## Tra democrazia e comunicazione

Al tempo della Rivoluzione Francese sono state impostate alcune basi del vivere associato moderno<sup>3</sup>.

Montesquieu, nel quadro della democrazia rappresentativa, propose la separazione dei poteri tra esecutivo, legislativo, giudiziario e definì essenziali alla società i *corpi intermedi*, cioè tutte quegli organismi che non sono ai vertici del sistema di potere, ma costituiscono un settore importante del vivere associato.<sup>4</sup>

Kant, nel suo discorso *per la pace perpetua*, affronta il tema della pubblicità, sostenendo che in politica qualunque determinazione, decisione, affermazione che non sia pubblica è ingiusta.<sup>5</sup>

Del primo sono state attuate nel tempo tutte le proposte, senza grossi scossoni del sistema; del secondo, quando ci si è provati a mettere in atto quel semplice concetto le resistenze hanno superato di gran lunga le speranze.

In questo discorso sul comunicare per partecipare cercherò di tenere insieme proprio questi due aspetti che ci derivano da Montesquieu e da Kant, cioè, in termini più ampi, gli argomenti della democrazia e della comunicazione.

---

<sup>3</sup> Cfr. G.M. Cazzaniga, *La religione dei moderni*, Edizioni ETS, Pisa 1999, 2001.

<sup>4</sup> Cfr. C.L. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, UTET, Torino 1952.

<sup>5</sup> Cfr. I. Kant, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano 1991.

Ci sono due casi concreti che potrebbero aiutarci a riflettere sulle questioni in ballo, quando si parla di democrazia e comunicazione. Il primo attiene alla sfera del metodo tradizionale della democrazia rappresentativa; il secondo attiene alla sfera della comunicazione.

Il primo caso riguarda la percezione diffusa della crisi della democrazia rappresentativa. Infatti alcune recenti indagini del CENSIS, alla domanda “da chi vi sentite rappresentati?” hanno ricevuto dagli intervistati le maggiori opzioni per “l’Arma dei Carabinieri”, che è certo un’importante istituzione, ma non ha niente a che fare con la rappresentanza dei cittadini<sup>6</sup>.

Il secondo caso ha a che vedere con la comunicazione. Infatti un pensionato che riceve meno di un migliaio di euro al mese, e quindi non può accedere ai benefici di una casa popolare perché la sua pensione non è minima, al tempo stesso ha serie difficoltà a pagare un affitto mensile di circa 700 euro, senza sopportare grossi disagi. Il fatto che il Comune lo informi adeguatamente sulla sua posizione non lo aiuta a vivere meglio.

Quest’ultimo esempio dimostra che la comunicazione pubblica, se vuole incontrare davvero i bisogni del cittadino, se vuole governare progettualmente le criticità e rispondere dal Comune alla costruzione di un valore condiviso di comunità, non può limitarsi alla semplice informazione<sup>7</sup>. E le esperienze partecipative di questi ultimi anni dimostrano pure che le relazioni con il pubblico e i criteri di trasparenza e accesso non sono sufficienti a dare risposte profonde al corpo sociale di una comunità<sup>8</sup>.

Un commerciante al dettaglio che deve contrastare la spietata concorrenza della grande distribuzione, dalla vetrina di un marciapiede scassato, sotto una scarsa illuminazione pubblica, in una zona carente di parcheggi, non ce la può fare. Al tempo stesso un cittadino che ha un’antenna della telefonia mobile sulla testa deve poter essere in grado di decidere se quella collocazione è adeguata, e non solo essere informato della decisione presa.

Spesso le questioni concrete serbano in sé i segni delle teorie comunicazionali, poiché sono esse stesse semiosfera, cioè portatrici di una forte segnicità - sono cioè *discorso* autorevole e impressivo, direi<sup>9</sup>.

Chi si occupa di comunicazione sa che comunicare è inevitabile, quando non è obbligatorio (per legge - come recitano le norme), e la semplice ricezione di informazioni e notizie non può metterci al sicuro dai problemi della vita. Il punto è che la comunicazione pubblica è una disciplina eminentemente politica. Perciò la politica può fare molto e l’intreccio tra politica e comunicazione possono rendere protagonista il cittadino per mezzo dei vari processi di ambito partecipativo. Molti risultati nell’azione del comunicare per partecipare sono strettamente dipendenti da questioni che attingono alla polis, alla cultura diffusa in essa, alle scelte effettuate nelle diverse politiche locali. Sentiamo spesso parlare di identità civiche e di caratteri localistici. Si definiscono e si nominano le città attraverso qualifiche genericamente identitarie: si parla di città efficienti, di città caotiche, di città democratiche, di città civili, ecc. Spesso alcune città si percepiscono come aperte, accoglienti, educate; spesso ci troviamo di fronte a città insicure, pericolose, confusionarie. Una città che è cresciuta su solide basi democratiche e civili avrà più ragioni di condivisione delle scelte. Un piccolo

---

<sup>6</sup> Questo esempio è citato in C. Frontera, *La comunicazione è politica*, Books & Company, Livorno 2005.

<sup>7</sup> “[Serve] particolare attenzione a definire strumenti e risorse utili non solo ad *informare* quanto soprattutto a rendere praticabili livelli costruttivi di *comunicazione* fra i diversi soggetti e, in particolare, fra le istituzioni e i cittadini”. A. Pompei e R. Maurizio, *Le linee guida per realizzare la carta per la cittadinanza*, in AA.VV., *Partecipazione e democrazia locale: le carte per la cittadinanza sociale*, Edizioni Regione Toscana, Firenze 2004.

<sup>8</sup> Nella pratiche del Bilancio Partecipativo si trovano le linee generali e sintetiche per un pieno accesso: “Garantire accesso significa [...] che ognuno deve poter seguire e comprendere quanto si dice e avere uno spazio per esprimersi; vuol dire dare peso prioritario all’espressione dei punti di vista prima ancora che alle intenzioni di voto; vuol dire creare produzione di memoria e verbalizzazione degli incontri che permettano al processo di andare avanti accogliendo sempre i nuovi arrivati con una sintesi di quanto discusso o deciso in precedenza; vuol dire che l’informazione degli enti pubblici deve andare verso il cittadino e non attendere che esso abbia motivazioni e strumenti sufficienti di informarsi da solo; vuol dire che i luoghi degli incontri devono esser centrali e accessibili per ogni abitante [...]”. G. Allegretti, *Bilancio Partecipativo: scene da un matrimonio*, in M. Smeriglio - G. Peciola - L. Ummerino (a cura di), *Pillola rossa o pillola blu?*, Edizioni Intra Moenia, Roma 2002.

<sup>9</sup> Il semiologo Jurij Lotman, col termine semiosfera, individua le attività, i fatti, i discorsi, cioè tutto ciò che è traducibile e comprensibile.

centro avrà più possibilità di confronto di una metropoli, come hanno ben indicato i Comuni di Grottammare, Pieve Emanuele, Follonica. Ma non esiste una regola precisa. Porto Alegre ha oltre un milione di abitanti; il Municipio Roma XI non è un paese. Non serve dunque una città fatta in un certo modo, ma serve la volontà politica di aprire la macchina amministrativa del Comune al maggior numero possibile di attori. Serve quindi la consapevolezza dell'*urbs*, cioè del territorio inteso come luogo fisico, insieme di strade, case, parchi, insediamenti industriali e commerciali, ma serve soprattutto la *civitas*, cioè la rete di persone, di relazioni e conflitti, di temi e desideri, di diversità e ricerca di un progetto comune. Serve, come sostiene Massimo Fini, in un pamphlet sullo stato di salute precario della nostra democrazia, un luogo che sia abitato dai cittadini e non dai sudditi<sup>10</sup>.

Al fine di perseguire questa direzione di incontro tra gli amministratori e gli amministrati, la comunicazione pubblica si deve porre uno scopo diverso dall'informazione (*comunicazione a una via*) e dalla semplice interazione (*comunicazione a due vie*), poiché il rapporto che si instaura con il cittadino è ricorsivo, diretto, concreto, diffuso, durevole.

Eppure, nonostante questa intenzione di pubblicità, nel senso kantiano del termine, il cittadino del nostro tempo vive una condizione difficile: in presenza di sempre maggiori strumenti di relazione con l'amministrazione pubblica, vede ridotto il proprio spazio decisionale al momento elettorale, poiché le esperienze partecipative sono un numero esiguo di fronte al numero degli enti locali italiani, e poiché non esiste più il tramite dialettico dei partiti popolari come rapporto tra l'alto e il basso, tra centro e periferia, tra amministratori e amministrati. Sembra di essere tornati all'epoca precedente alla nascita dei due grandi partiti popolari (la DC e il PCI), in cui l'Italia, diversamente da altri paesi europei (come la Francia dei comitati cittadini o la Germania delle autonomie territoriali), faceva i conti con un sistema di potere autoreferenziale e molto distaccato dal popolo. Oggi più che mai il paradosso è bruciante: a maggiori strumenti comunicativi corrisponde un minore spazio di possibile intervento - una specie di fine Ottocento rurale italico in formato ipertecnologizzato<sup>11</sup>.

Ma il problema è certo più esteso e in questo senso tutta la società occidentale mostra all'individuo la stessa fisionomia sia nell'ambito lavorativo sia nel diritto di cittadinanza. Cioè i criteri ispiratori sono quasi esclusivamente la performatività e la strumentalità.

L'obiettivo della partecipazione, allora, dovrebbe essere quello di porre l'individuo al centro della comunità, attraverso il Comune. Quelle macchine amministrative che credono nella comunicazione per partecipare non devono soltanto gestire processi informativi e offrire servizi, rispondendo esclusivamente al regime di performance, ma conquistare pure la fiducia del cittadino. E cioè farlo passare gradatamente dalla funzione strumentale di elettore-utente a quella di cittadino-decisore, valorizzando il "capitale sociale" locale. Infatti, un Comune inteso soltanto come erogatore di servizi o come strumento di coordinamento e pianificazione di prodotti territoriali non può assolvere fino in fondo alla cura della comunità. Quindi l'Ente locale ha il compito di trovare in sé i mezzi ulteriori alla pura strumentalità ragionieristica dell'amministrare, cercando con le politiche della comunicazione le capacità di erogare ascolto e discussione, cura e relazione, proposta e decisione. Attraverso un uso consapevole e congruo della comunicazione e per mezzo di momenti attivi di partecipazione, gli amministratori possono mostrare quella autorevolezza che aiuta ad essere riconosciuti come classe dirigente. In questa maniera anche l'Ente nel suo complesso risulta un "soggetto responsabile". Perché il settore della comunicazione ha una funzione in parte direttiva e in parte politica:

- direttiva perché la comunicazione attraversa i settori e le discipline, e ne studia e ne controlla i messaggi e il linguaggio, è cioè un sapere trasversale;

---

<sup>10</sup> Cfr. M. Fini, *Sudditi - Manifesto contro la democrazia*, Marsilio Editore, Venezia 2004.

<sup>11</sup> Cfr. A. Agostinelli, *La Società del Giovanimento - Perché l'Occidente muore senza invecchiare*, Castelvecchi Editore, Roma 2004.

- politica perché la comunicazione è cultura relazionale, cioè motiva e cerca un destinatario attivo, il “tu” del dialogo sempre possibile.<sup>12</sup>

## Rapporto amministratori/amministrati

L’obiettivo è quello di informare, direttamente sul campo, il corpo vivo della città relativamente alle azioni di governo e agli interventi amministrativi che scandiscono lo svolgimento del programma di mandato. Un chiaro passaggio di informazioni cerca di porre il cittadino in un ruolo più attivo, senza che siano sempre i soliti attori civici a occupare il campo dell’informazione locale. Tale attività contribuisce alla formulazione/condivisione delle decisioni amministrative e, con l’ascolto della città, aspira a una più completa capacità di progettazione e di governo da parte della Amministrazione.

Questo tipo di attività contribuisce a far crescere e maturare sia gli amministratori, sia gli amministrati: il politico che partecipa deve essere più pronto a dare risposte non preconfezionate; il cittadino che partecipa deve riconoscere i bisogni della comunità e non soltanto quelli del proprio uscio di casa.

## Kennedy e Habermas

Comunicare per partecipare significa attivare azioni al servizio della comunità, una comunità estesa che non sia soltanto luogo di incontro/scontro tra soggetti tradizionali (partiti e associazioni) o tra portatori di interessi, cioè luogo dove si negoziano le proprie singole visioni del problema. Al contrario si intende la costruzione della coscienza della complessità urbana e della eterogeneità della comunità, come anche illustrò sinteticamente il presidente John Fitzgerald Kennedy, quando affermò: “Non domandatevi che cosa questo Paese può fare per voi, domandatevi che cosa voi potete fare per il vostro Paese”.

Ecco il senso più alto della cittadinanza attiva, cioè di quei cittadini singoli che sono capaci di autorganizzarsi per difendere i loro diritti e per progettare la realizzazione dei loro desideri. Passare quindi dalla concertazione alla reale partecipazione diffusa.

Cittadini *liberi da* vincoli, imposizioni, limitazioni; cittadini *liberi di* iniziare, fare, costruire. Habermas ha elaborato la teoria della politica deliberativa secondo cui le persone devono essere in grado di scegliere e di creare istituzioni e decisioni che siano oggetto di una partecipe, consapevole deliberazione degli individui<sup>13</sup>. Cioè perché un’esperienza deliberativa possa essere efficace e democratica è necessario vi abbiano accesso, in condizioni di effettiva parità, tutti coloro che sono concretamente coinvolti. Come sostiene anche Ginsborg, quando scrive che la competenza deliberativa dei cittadini si ha con il collegamento tra la democrazia rappresentativa e quella partecipativa. E il linguaggio che tale unione predilige è “l’autodisciplina all’interesse personale, la modestia all’arroganza, la trasparenza al sotterfugio”<sup>14</sup>.

Torna cioè prepotentemente a galla la questione posta da Kant sul tema della pubblicità in politica, cioè sul protagonismo non tanto come messa in mostra delle idee o delle prerogative di uno sull’altro, ma come evidenza della cosa pubblica, del tema da affrontare, della discussione aperta a tutti, delle regole da seguire per una decisione collettiva. Protagonismo inteso quindi come allargamento degli orizzonti individuali, in cui però l’individuo conta in quanto tale e non soltanto come esecutore (collettivo o delegato) di un gruppo, cioè al di là dei movimenti e al di là dei partiti. Infatti, oltre all’articolazione pluralistica della società, anche l’individualismo è un aspetto fonda-

---

<sup>12</sup> Cfr. A. Agostinelli, *Il passaggio dal marchio al logo*, Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica, n. 6/2000, Franco Angeli Editore. Cfr. A. Agostinelli, *La comunicazione sociale. Un’introduzione ai concetti e agli strumenti di un bene comune*, Osservatorio ISFOL, n. 4/2002

<sup>13</sup> Cfr. J. Habermas, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Laterza, Bari-Roma 1971

<sup>14</sup> P. Ginsborg, *Il tempo di cambiare*, Einaudi, Torino 2004

mentale della democrazia, perché il cittadino è titolare di diritti in quanto rivendica il suo ruolo come persona, come soggetto rispetto al bene comune. Io credo infatti nell'individuo, nella sua capacità di affrancarsi dalle proprie catene della minorità, perché la cittadinanza non è una precondizione dell'esistenza umana.

## Epilogo

Infine, la comunicazione pubblica oggi vive un periodo di grande attenzione e dimostra tante buone intenzioni. Parole come partecipazione, cittadinanza attiva, protagonismo sociale, condivisione progettuale dipingono un mondo di azioni locali, dove il localismo, la competenza e la consapevolezza radicata nei cittadini pare andare oltre il sistema associato dei partiti politici nazionali.

Il rovescio della medaglia, come abbiamo visto, sta nell'esasperazione del municipalismo e in possibili degenerazioni autarchiche. Certo il nostro argomento disciplinare, il nostro pane quotidiano che è la comunicazione, offre anche una umanizzazione forte contro le derive globalizzanti<sup>15</sup>, i freni burocratici e il lobbismo degenerativo.

**Alessandro Agostinelli** svolge attività di consulenza e ricerca in comunicazione e media. È consulente editoriale, e attualmente ricopre un incarico dirigenziale presso un ente locale toscano. Dottore di ricerca in Storia delle Arti visuali è specializzato in "Pianificazione partecipata per lo sviluppo locale". Il suo ultimo saggio è *La Società del Giovani-mento - Perché l'Occidente muore senza invecchiare* (Castelvecchi editore, 2004).

---

<sup>15</sup> Cfr. C. Giaccardi - M. Magatti, *La globalizzazione non è un destino*, Editori Laterza, Roma-Bari 2001