



**Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici**

**LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE  
DALL'INFORMAZIONE AI PROCESSI PARTECIPATIVI**

*Dr. Stefano Loffredi*

**Tutor: ing. Grazia Maria Chianello**

# INDICE

<b>PREMESSA</b>	1
<b>PARTE PRIMA</b>	
<b>LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE IN EUROPA E IN ITALIA</b>	
Introduzione	3
La comunicazione istituzionale in Europa	13
La comunicazione istituzionale in Italia	23
La legge 7 giugno 2000, n. 150	30
L'innovazione informatica nella comunicazione istituzionale	36
Dalle reti all'e-democracy	41
<b>PARTE SECONDA</b>	
<b>I PROCESSI PARTECIPATIVI</b>	
Introduzione	43
Analisi del processo partecipativo	45
Gli attori del processo	50
Il ruolo del comunicatore pubblico	60
Le fasi operative del processo partecipativo	63
Fase 1 - Analisi dello scenario	65
Fase 2 – Individuazione stakeholder	67
Fase 3 – Definizione del processo	68
Fase 4 – Piano di comunicazione	81
Fase 5 – Svolgimento del processo	86
Fase 6 – Customer satisfaction	94
Risultati del processo partecipativo	106
Conclusioni	108
<b>Bibliografia</b>	

## **PREMESSA**

Lo studio di seguito esposto si divide in due parti distinte e collegate: una prima parte è volta ad un'analisi dello sviluppo della comunicazione istituzionale in Europa e in Italia, con particolare riferimento ai processi evolutivi che hanno condotto tale comunicazione da un approccio meramente informativo ad uno fondato sui processi partecipativi, ed una seconda parte che esamina le componenti ritenute fondamentali per lo svolgimento di tali processi.

Per un'analisi dello sviluppo della comunicazione istituzionale non si può non considerare il fatto che, al contesto politico dello Stato nazionale, si è affiancata e sovrapposta l'Unione Europea che affronta medesime necessità di comunicare ai propri cittadini attraverso direttive precise emanate attraverso i propri Stati membri.

L'Unione Europea, oltre che tracciare un quadro interistituzionale comunitario, ha promosso il partenariato con gli Stati membri per pervenire ad una strategia comunicativa decentrata e conforme al principio della sussidiarietà volto a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, pur nella costante verifica che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale.

L'applicazione di tale principio ha comportato la compartecipazione di un duplice livello normativo: quello nazionale e quello sopranazionale.

I cittadini europei si trovano dunque a doversi confrontare non solo con le istituzioni proprie del loro Stato di appartenenza, e per questo motivo appare inevitabile, parlando di comunicazione istituzionale, riferirsi all'Unione europea quale particolare forma di vita collettiva, di nuova strutturazione politica ed organizzazione delle nostre attività sociali tendente a costruire un'identità non solo sul senso di appartenenza geografica e culturale ma soprattutto sulla consapevolezza dei diritti, dei doveri e delle opportunità che l'integrazione europea offre ai propri appartenenti.

Il Consiglio Europeo<sup>1</sup> ha infatti constatato, nella Dichiarazione di Laeken (“Sull’avvenire dell’Unione europea”) che l’Unione Europea ha bisogno, per progredire, del sostegno e dell’adesione dei suoi cittadini. La sua legittimazione dipende dalla partecipazione e dal coinvolgimento di tutti, dall’eliminazione dell’“imposizione dall’alto” per una politica di apertura e partecipazione<sup>2</sup>.

Quindi partendo dal descrivere le direttive dell’Unione Europea riguardanti la comunicazione istituzionale, si prenderà spunto da questa per analizzare anche la normativa italiana, ipotizzando che in essa siano individuabili le stesse finalità, che verranno di seguito esplicitate, pur nell’utilizzo di strategie diverse.

Nel panorama italiano della comunicazione istituzionale si evidenzia il fatto che in generale la relazione amministrazioni-cittadini è stata spesso episodica, discontinua e legata ad esigenze interne all’amministrazione pubblica che non ad una reale consapevolezza della necessità di una effettiva partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche.

Appare ormai evidente l’indispensabile avvio di un processo innovativo nelle pubbliche amministrazioni volto a considerare i processi partecipativi nelle politiche pubbliche come una reale necessità ed un’opportunità di scelta democratica.

In definitiva parafrasando l’assioma metacomunicazionale del celeberrimo “*Pragmatica della comunicazione umana*” di Paul Watzlawick, Janet Helmick Beavin e Don D. Jackson della scuola di Palo Alto la tesi di fondo del presente studio è:

## **NON SI PUO’ NON COMUNICARE UNA POLITICA PUBBLICA**

---

<sup>1</sup> Il Consiglio europeo è costituito dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell’Unione, che tengono riunioni a scadenze regolari. Il suo compito è di stabilire gli orientamenti politici generali e d’imprimere all’Unione europea l’impulso necessario al suo ulteriore sviluppo. Esso non legifera. È convocato almeno due volte l’anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. È presieduto dallo Stato membro che esercita per sei mesi la presidenza dell’Unione europea, secondo un determinato ordine.

<sup>2</sup> Dichiarazione “*Sull’avvenire dell’Unione europea*” approvata dal Consiglio europeo di Laeken il 15 dicembre 2001.

# PARTE PRIMA LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE IN EUROPA E IN ITALIA

## INTRODUZIONE

Prima di accingerci all'esplicitazione delle due parti del presente studio citate in premesse appare opportuno precisare alcune definizioni.

Nelle prossime pagine ci occuperemo di politiche pubbliche ma dobbiamo definire tale termine nel nostro ambito di pertinenza. Che cosa intendiamo per politiche pubbliche?

In italiano esiste un solo termine “*politica*” per definire due concetti diversi, che gli anglosassoni separano anche sul piano terminologico tramite i vocaboli *politics* e *policy*.

La politica nel senso di *politics* può essere definita come “la competizione tra gruppi e tra individui per la conquista e il mantenimento del potere” e considera gli aspetti legati al perseguimento, alla legittimazione ed agli antagonismi che suscita il potere

La politica nel senso di *policy*, tradotta con l'espressione ***politica pubblica***, può invece essere definita come “*l'insieme di azioni messe in atto da attori pubblici al fine di affrontare un problema collettivo*”.

Una politica pubblica, secondo la succitata definizione, dovrebbe perseguire le seguenti finalità:

- § realizzare interventi capaci di generare valore pubblico per la collettività e per gli individui;
- § assicurare un adeguato utilizzo di risorse pubbliche per risolvere un problema collettivo sentito come prioritario;
- § soddisfare i bisogni individuali e collettivi evoluti in continuo cambiamento;
- § porre attenzione non solo alla qualità delle procedure e delle *attività* che realizza, ma soprattutto agli *impatti* che produce.

Dall'approfondimento di quest'ultimo aspetto appare quindi fondamentale per una politica pubblica comunicare sulle modalità con le quali le azioni dirette ad affrontare un certo problema collettivo siano state concretamente attuate e quali effetti esse hanno prodotto sul problema stesso: *attuazione* ed *effetti* sono quindi due concetti chiave nel nostro contesto di riferimento.

La fase di attuazione di una politica pubblica introduce sempre delle novità rispetto alla sua formulazione: gli attori coinvolti reinterpretano l'intervento a loro vantaggio, interagiscono e cercano soluzioni di compromesso sugli obiettivi da raggiungere o le attività da realizzare determinando così l'effettiva consistenza della politica pubblica proposta solo in fase di attuazione.

Inoltre i soggetti coinvolti in una politica pubblica spesso si interrogano sui risultati ottenuti da una politica pubblica ed è quindi necessario comunicare una risposta rispetto agli effetti ed agli impatti (che in tale contesto appaiono sinonimi) prodotti da tale politica.

Le scienze sociali hanno sviluppato un vasto menu di metodi quantitativi e qualitativi per indagare gli effetti delle politiche pubbliche ma d'altro canto deve essere segnalata la mancanza di intenzione di investire risorse pubbliche nella produzione di questo tipo di conoscenza.

Per quanto riguarda una possibile definizione giuridica di comunicazione nello Stato, ci preme sottolineare quella offerta da N. Bobbio: “uno dei principi fondamentali dello Stato costituzionale è la pubblicità, mentre il segreto è un’eccezione che deve essere giustificata e, come tutte le misure eccezionali, limitata nel tempo”<sup>3</sup>.

Mi sembra rilevante partire da questa affermazione per evidenziare quale sia l'importanza della comunicazione all'interno dell'amministrazione pubblica e nel nuovo quadro europeo nel quale ci troviamo, in quanto l'informazione e la comunicazione non solo rappresentano risorse fondamentali da ricercare e scambiare, ma divengono gli elementi fondanti una società democratica ed aperta alla partecipazione.

La diffusione consapevole delle informazioni da parte delle istituzioni pubbliche è uno “dei principali strumenti a garanzia dell'effettivo funzionamento dello Stato di diritto”<sup>4</sup> poiché rappresenta la premessa fondamentale del controllo dei cittadini e della correlata responsabilità di chi esercita il potere.

Ma per parlare della comunicazione dello Stato bisogna inserirsi nel contesto più generale della **comunicazione pubblica** e cioè in una funzione di istituzioni pubbliche che non solo hanno il compito di produrre norme, di apprestare servizi e beni di pubblica rilevanza o di orientare i comportamenti dei componenti della collettività, ma che debbono

---

<sup>3</sup> Bobbio N. (1995), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, p. 880.

<sup>4</sup> Marsocci P. (2002), *Poteri e Pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, p. XIV.

anche dar vita a un flusso di informazioni adeguato al crescente peso che i poteri pubblici hanno acquistato nella vita dei cittadini.

Infatti l'acquisizione, il trattamento e la diffusione delle informazioni rappresenta uno dei tratti costanti dell'amministrazione pubblica che, per la loro stessa natura, gestiscono grandi quantità di informazioni che producono la conoscibilità di fatti e fenomeni giuridici e stabiliscono delle certezze giuridiche.

La comunicazione pubblica si assume così il compito di aggiungere alle tradizionali modalità di comunicazione formale e burocratica, un messaggio informativo di immediata comprensione e diffusione nell'ambito della collettività, al fine di rendere chiaramente percepibili da parte degli amministratori e dei cittadini le finalità dei comportamenti istituzionali e dell'azione amministrativa.

Infatti la comunicazione pubblica, al contrario di quella di mercato, deve conseguire l'interesse generale e non può adattarsi alle attese particolaristiche dei destinatari ed alla competizione per il consenso che caratterizza la comunicazione di mercato, contrappone una comunicazione sociale, di interesse generale, capace di agevolare il cittadino.

Quindi, in definitiva, la comunicazione pubblica tende a distinguersi dalla comunicazione privata in quanto è svolta da soggetti pubblici, si rivolge a destinatari pubblici esplicitando contenuti che sono di interesse collettivo generale.

Al di là di questa prima grande distinzione generale è necessario precisare, per darne una migliore definizione, gli ambiti di applicazione della comunicazione pubblica sulla base del ruolo dei soggetti che la attuano, dell'oggetto e delle finalità.

Infatti è proprio sull'interpretazione dell'aggettivo "pubblica" che si è svolto un acceso dibattito tra i comunicatori in quanto esso può connotare sia i soggetti attori dei processi comunicativi sia l'ambito di erogazione dell'interesse generale del servizio.

Aldilà di tale difficile controversia appare necessario, nell'ambito del presente studio, circoscrivere nel ruolo di comunicatore il *soggetto pubblico*, attraverso un'interpretazione che soddisfa anche la dottrina costituzionalistica che ne auspica una presenza attiva sul mercato in regime di concorrenza con i privati, di soggetti incaricati di fornire *obbligatoriamente* un servizio che solo sotto questo profilo può essere qualificabile come pubblico svolgendo funzioni specifiche non esplicabili da soggetti privati.

Una volta definito il punto di vista avvalorato nel presente lavoro si precisa che gli ambiti in cui si articola la comunicazione pubblica risultano essere essenzialmente tre: la

comunicazione istituzionale, la comunicazione politica e la comunicazione sociale. Questi tre diversi settori si riferiscono, appunto, a soggetti pubblici con finalità specifiche.

La **comunicazione politica** è espressione degli attori politici, dei partiti e dei movimenti politici, ed è finalizzata a ricercare il consenso dei cittadini considerati, in questo caso, principalmente nella veste di elettori.

Seppur i soggetti che costituiscono le fonti della comunicazione politica (attori, partiti o movimenti politici) operino nell'ambito dei valori e degli interessi pubblici, la loro specificità nella ricerca del consenso, ed in qualche modo della persuasione del pubblico, la rende una categoria di genere quasi esclusivo.

Nello specifico, la comunicazione politica può essere definita come una *“azione consapevole e sistematica diretta ad influenzare le opinioni ed i comportamenti di un certo pubblico o di un’intera società”*.<sup>5</sup>

La **comunicazione sociale** ha come scopo la promozione di cause sociali e la presa di coscienza, da parte dei cittadini, di problemi che riguardano la collettività e può essere attivata sia da soggetti pubblici che da soggetti privati (particolarmente nell'ambito delle organizzazioni di volontariato e no profit) occupandosi della rappresentazione di temi di grande respiro che implicano la promozione di valori, idee e comportamenti sociali riguardanti tematiche e problemi di interesse generale e collettivo.

Ma l'attenzione del presente studio si concentra essenzialmente sulla **comunicazione istituzionale**, che può essere definita in generale come la *“costruzione dell’immagine globale di un soggetto pubblico”*<sup>6</sup> e nel dettaglio come il complesso di attività che le istituzioni e, in particolare, le amministrazioni pubbliche svolgono, direttamente e attraverso i mezzi di comunicazione di massa, al fine di informare i cittadini sull'organizzazione politico-amministrativa degli enti, di far conoscere la normativa di settore, di consentire l'accesso alle prestazioni, di garantire la trasparenza delle decisioni, di assicurare la conoscenza degli iter procedurali, di favorire l'ascolto e la partecipazione dei cittadini.

In definitiva l'insieme di tutte quelle attività che hanno ad oggetto la circolazione delle informazioni e dei dati rilevanti per le singole istituzioni pubbliche sia nel loro rapporto reciproco sia verso i cittadini.

---

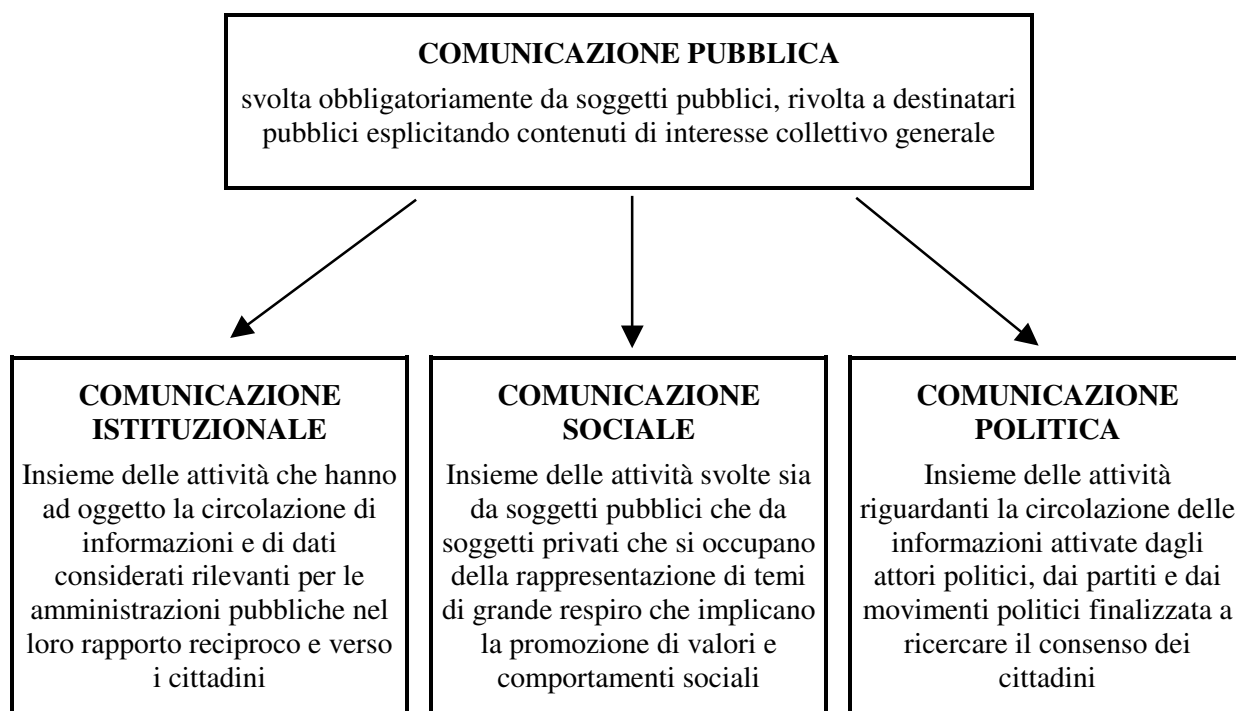
<sup>5</sup> Romano S. (1990), Voce: Propaganda elettorale, in *Enciclopedia giuridica*, Roma.

<sup>6</sup> Vignudelli A. (a cura di) (1992), *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, p. 35.

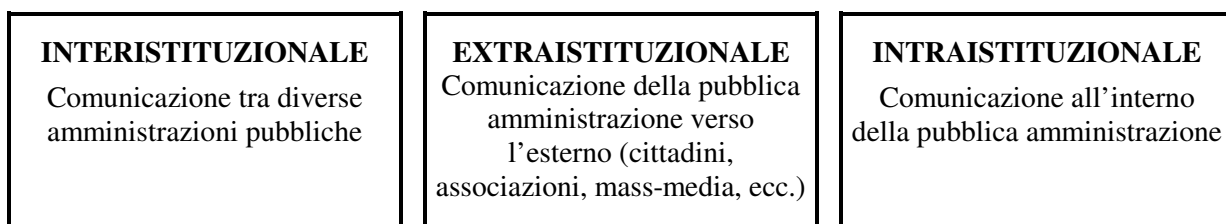


Tutto ciò richiede apposite strutture e specifiche professionalità in grado di ottenere il massimo risultato attraverso una chiara e coerente definizione di compiti e competenze in quanto l'amministrazione pubblica, quale organizzazione gerarchica complessa, può attivare un flusso comunicativo efficace solo attraverso una razionalizzazione delle strutture di cui si servirà per attuarla, degli strumenti, delle professioni e dei referenti a cui rivolgersi.

Volendo schematizzare graficamente l'analisi fin qui svolta:



Inoltre, quando si parla di comunicazione istituzionale, bisogna chiarire che essa non si riferisce esclusivamente al fenomeno della circolazione delle informazioni tra gli organi dell'amministrazione pubblica e l'esterno (comunicazione extraistituzionale), ma anche ai rapporti tra le diverse strutture pubbliche (comunicazione interistituzionale) ed alla circolazione di dati e informazioni al proprio interno (comunicazione intraistituzionale):



Appare inoltre necessario definire le finalità peculiari della comunicazione istituzionale, nell'ambito della normativa italiana, che possono essere ricondotte a quattro tipologie:

- 1) **comunicazione di servizio;**
- 2) **comunicazione normativa o di certezza;**
- 3) **comunicazione educativa e di cittadinanza;**
- 4) **comunicazione di promozione e legittimazione.**

#### 1) **Comunicazione di servizio**

Nello svolgere una finalità di servizio l'istituzione, con l'attivazione del processo comunicativo, esplicita all'esterno sé stessa, la sua composizione e il suo funzionamento *“non solo perché queste informazioni costituiscono un servizio per gli utenti ma anche perché in un'amministrazione pubblica moderna esse formano ormai parte integrante del servizio reso.”*<sup>7</sup> Tale attività rappresenta una premessa indispensabile per dare senso ed efficacia alla funzione di pubblica utilità che caratterizza le istituzioni poiché, come spesso accade, una cattiva comunicazione impedisce l'erogazione stessa dei servizi. Le istituzioni devono inoltre fornire informazioni sulle regole riguardanti il proprio funzionamento affinché i cittadini siano in grado di usufruirne appieno poiché la visibilità e la trasparenza dell'azione istituzionale sono alla base della conoscenza e della partecipazione democratica. *“Le informazioni riguardanti la propria attività sono un servizio che le amministrazioni devono fornire agli utenti”* e, inoltre, è responsabilità dell'amministrazione *“fornire le istruzioni per l'uso del servizio stesso senza dare per scontato, come spesso accade, che l'utente debba essere già a conoscenza delle regole; d'altro canto istruire l'utente non è solo doveroso, ma anche vantaggioso, in quanto migliorando le conoscenze dell'utente circa le caratteristiche dell'attività svolta dall'amministrazione, diminuisce il rischio che insorgano problemi dovuti alla carenza di informazioni.”*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Arena G. (a cura di) (2004), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, p. 63.

<sup>8</sup> Arena G. (1999), *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in *Rivista italiana di comunicazione pubblica* n. 1/1999. Franco Angeli, Milano, p. 51.

## **2) Comunicazione normativa o di certezza**

In tale tipologia di comunicazione i soggetti pubblici devono mettere in circolazione atti, dati ed informazioni prodotti o comunque in loro possesso e dotati della piena e formale attendibilità, al fine di poterli rendere conoscibili, comprensibili e dunque effettivamente fruibili. In tale ambito rientrano i verbali degli organi collegiali, i provvedimenti amministrativi ed il loro iter procedurale, le deliberazioni delle assemblee, i dati statistici posti alla base di decisioni pubbliche, i bilanci, gli atti normativi, ecc.. Tale finalità si caratterizza inoltre non solo per permettere ai cittadini di conoscere l'esistenza della normativa, ma soprattutto per consentirne la comprensibilità del contenuto e le conseguenze dell'ordinamento sul proprio operato quotidiano.

## **3) Comunicazione educativa e di cittadinanza**

Ma la capacità delle istituzioni pubbliche di rendersi accessibili impegnandosi ad applicare ed a salvaguardare la massima trasparenza delle proprie attività e delle proprie norme, è solo il primo e fondamentale passo per costruire un rapporto con i cittadini. Non è sufficiente che il cittadino sia posto nella condizione di poter accedere ad un'insieme, seppur fondamentale, di informazioni, ma l'istituzione stessa ha la responsabilità di promuovere attivamente un flusso comunicativo verso l'esterno. Un'amministrazione pubblica, che è sempre più erogatrice di servizi, deve porsi in relazione con l'utenza veicolando conoscenze ed intervenendo sulle percezioni e sui comportamenti della società civile, cercando di coinvolgerla su argomenti di interesse comune puntando a stimolarne la partecipazione reale nella gestione del "patrimonio comune" e nella risoluzione dei problemi di interesse generale. Le istituzioni sono chiamate, pur nella considerazione della diversità dei ruoli, a promuovere ed orientare comportamenti individuali e collettivi (i sociologi parlano di "cambiamento cognitivo" e "cambiamento d'azione") nel rispetto e verso i fini loro assegnati dall'ordinamento giuridico. La comunicazione con questa finalità viene definita educativa e di cittadinanza, perché "mira a rendere le persone cui si rivolge, sia i cittadini sia i dipendenti pubblici, soggetti consapevoli di attività finalizzate alla soddisfazione di interessi di carattere generale...(si pensi) ai problemi riguardanti la tutela ambientale, la salute, l'istruzione, la sicurezza stradale, l'ordine pubblico, lo smaltimento dei

rifiuti...”<sup>9</sup>. In questa ottica i destinatari degli interventi pubblici, solitamente considerati soggetti passivi dell’azione amministrativa, si trasformano in soggetti attivi depositari di strumenti fondamentali per il perseguimento dell’interesse collettivo in quanto portatori di risorse proprie riscontrabili sotto forma di capacità, esperienze, competenze ed idee. Tutto ciò al fine di consentire un’interazione costruttiva, destinata a garantire quel feedback utile e spesso indispensabile al miglioramento di qualsiasi struttura aperta ad un interlocutore esterno. Imparando a trattare i propri utenti come soggetti portatori di capacità tutte potenzialmente utili alla risoluzione di problemi di interesse generale si può evitare il continuo ripetersi di situazioni conflittuali determinate dalla scarsa od assente partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche.

#### 4) Comunicazione di promozione e legittimazione

Un ulteriore scopo della comunicazione istituzionale è quello di costruire un terreno di scambio e di fiducia tra i cittadini e l’amministrazione pubblica che fondi la credibilità e la legittimità di quest’ultima. L’istituzione pubblica attraverso la comunicazione si rivolge all’esterno (direttamente o attraverso i vari media disponibili) per darsi credibilità e per creare e gestire la propria immagine evitando di subire eventuali “immagini distorte”. L’istituzione deve promuovere sé stessa chiarendo il proprio ruolo, gli specifici campi di intervento e le azioni intraprese mirando a modificare positivamente la propria percezione da parte dei cittadini. In tal senso si parla anche di comunicazione “*con funzione di integrazione simbolica*”<sup>10</sup> destinata alla circolazione di valori e simboli di interesse generale che contribuiscano a determinare l’immaginario collettivo dell’istituzione ed a facilitare l’integrazione sociale. Attraverso campagne pubblicitarie l’amministrazione pubblica, al pari delle aziende private, mira a conseguire il consenso sul proprio operato, partendo dal presupposto che l’immagine di un’istituzione pubblica è una costruzione sociale basata sulle azioni messe in atto dall’istituzione stessa. Ciò comporta anche un miglioramento del funzionamento interno, poiché tale promozione coinvolgente l’utenza esterna innesca, attraverso le richieste di quest’ultima, un processo costruttivo di sviluppo dell’istituzione sulla base delle reali necessità dei cittadini. Il processo di riavvicinamento dei cittadini alle

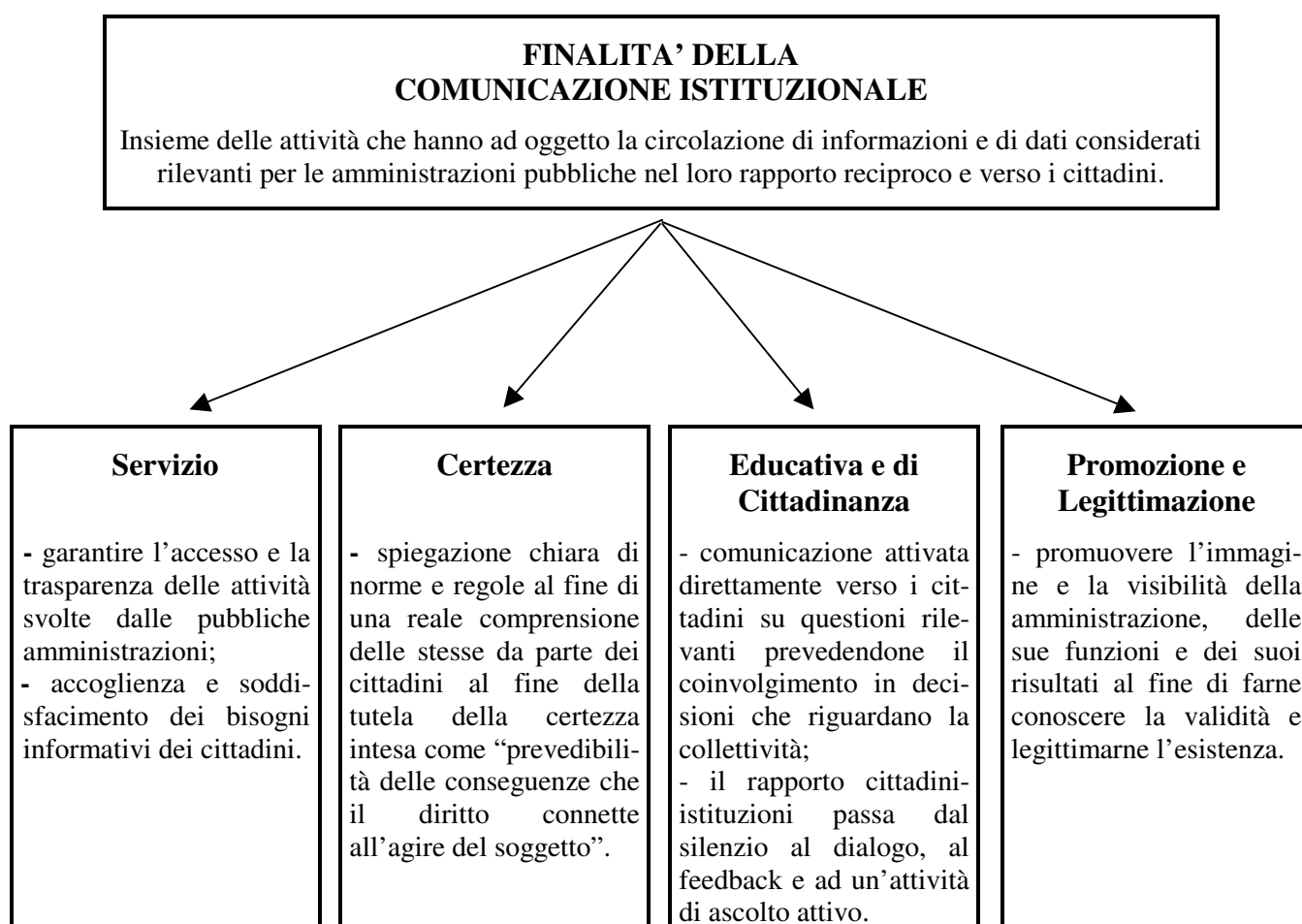
---

<sup>9</sup> Arena G. (2004) (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004, p. 68.

<sup>10</sup> Mancini P., (2002) II ed., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma – Bari.

istituzioni, non solo in Italia ma anche nell'Unione Europea, passa attraverso la trasmissione di un'immagine di funzionalità in grado di favorire il reale esercizio dei diritti di cittadinanza in un nuovo rapporto, non più di sudditanza ma di collaborazione. Ed è in tale ottica che è stato proposto il modello innovativo di un'*amministrazione condivisa* non tanto sul piano degli obiettivi quanto su quello delle modalità di azione in una visione dei cittadini quali soggetti attivi e responsabili che alleandosi con l'amministrazione contribuiscono alla soluzione di problemi di interesse generale.

Da quanto sopra affermato, possiamo quindi schematizzare le finalità della comunicazione istituzionale in questo modo:



Comunque risulta chiaro che, anche se le finalità della comunicazione istituzionale sono state suddivise, esse in realtà concorrono tutte alla realizzazione di un'amministrazione più efficiente e trasparente, vicina al cittadino ed alle sue esigenze puntando essenzialmente all'instaurazione di un efficace rapporto di collaborazione tra cittadini e istituzioni per una maggiore legittimità della funzione che esse svolgono ma anche per un effettivo controllo democratico sulle loro attività da parte della cittadinanza.

## LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE IN EUROPA

Fin dall'inizio della costituzione dell'Unione Europea è apparso necessario fondare tale istituzione su di una cultura europea trasmettendo l'idea di una progressiva costruzione comune di valori collettivi condivisi dai diversi Stati ed uno dei metodi utilizzati per raggiungere tale risultato è stato quello di puntare non solo su di un sentimento di appartenenza geografica e culturale, ma soprattutto sul livello di soddisfazione rispetto al funzionamento della democrazia nell'Unione.

La costruzione della cittadinanza europea doveva trovare le sue radici in atteggiamenti attivi da parte dei singoli cittadini attraverso la diminuzione della loro lontananza dai meccanismi di funzionamento dell'Unione e la percezione che decisioni sopranazionali, di rilevanza enorme nello svolgimento della loro vita quotidiana, emergessero da un processo trasparente e democratico di cui essi stessi si sentissero partecipi.

Dunque l'informazione ai cittadini è subito apparsa una condizione preliminare indispensabile, pur nella consapevolezza che tale informazione e l'accesso agli atti amministrativi non fosse sufficiente a migliorare la partecipazione dei cittadini.

Ma l'Unione Europea si distingue dalle già esistenti organizzazioni internazionali in quanto possiede un apparato istituzionale a cui gli Stati membri hanno delegato alcune delle proprie competenze sulle quali essa esercita un potere decisionale vincolante.

Quindi gli Stati membri che hanno aderito all'Unione Europea hanno acconsentito a limitare la propria sovranità integrando le proprie politiche nazionali in un ambito sempre più ampio di materie e da ciò è emersa una delle difficoltà comunicative riscontrate: tale visione non corrispondeva al vissuto collettivo, alle cornici interpretative dei cittadini appartenenti ai singoli Stati membri.

Un'interpretazione interessante, a questo riguardo, è quella proposta da Sharpf<sup>11</sup> il quale afferma che il "deficit democratico" delle istituzioni europee si fonda essenzialmente sulla mancanza di un senso d'identità collettiva, ma anche sulla mancanza di un dibattito politico su scala europea e di una struttura istituzionale in grado di assicurare che gli attori politici rispondano ad un elettorato europeo.

---

<sup>11</sup> Sharpf F.W. (1999) *Governare l'Europa. Legittimità democratica e efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.

In tale contesto l'attivazione di un'efficace **comunicazione istituzionale europea** è progressivamente divenuta una priorità assoluta.

Negli ultimi anni il problema di un efficace comunicazione istituzionale europea è emerso in tutta la sua importanza portando le istituzioni preposte a mobilitarsi per migliorare la trasparenza del proprio operato, dei propri atti e delle proprie decisioni attraverso la costruzione di una vera e propria strategia di comunicazione, di cui esamineremo brevemente l'evoluzione, che ha progressivamente spostato il suo focus dalla semplice informazione allo sviluppo di un processo comunicativo partecipativo nelle politiche pubbliche.

Le istituzioni comunitarie hanno inizialmente incentrato la comunicazione con l'esterno essenzialmente sulla necessità di spiegare la propria complessa struttura e le proprie funzioni (comunicazione di servizio) essenzialmente attraverso gli "uffici stampa".

A partire dagli anni '70, in tutti gli Stati membri, la comunicazione istituzionale europea ha cominciato ad ampliarsi verso attività di pubblicità e supporti editoriali, fino ad aprirsi, negli anni '90, a numerose innovazioni quali l'interattività, le reti territoriali, i centri di comunicazione e di servizio abbracciando in definitiva l'idea stessa di comunicazione integrata.

Secondo alcuni studiosi il sentimento di estraneità dei cittadini europei verso l'Unione è emerso con chiarezza già a partire dal Trattato di Maastricht (1992) la cui ratifica è avvenuta in Danimarca dopo l'esito negativo di un primo referendum, ed in Francia, storicamente promotrice della costruzione europea, dopo un referendum consultivo che ha ottenuto un risultato positivo minimo.

Fin da quel momento ci si è resi conto in maniera dirompente della necessità di un intervento che avvicinasse i cittadini europei alle istituzioni tanto che la Commissione Europea nel 1998 pubblicò un Libro verde sull'informazione del settore pubblico<sup>12</sup>, che sottolineava come un'"Europa dei cittadini" poteva essere realizzata solo se quest'ultimi avessero potuto partecipare efficacemente alla creazione dell'Unione.

---

<sup>12</sup>COM 1998/585 "L'informazione nel settore pubblico nella società dell'informazione". I Libri Verdi, sono comunicazioni che la Commissione pubblica riguardo un settore politico specifico per avviare un processo di consultazione a livello europeo, forniscono in molti casi lo spunto per successivi atti giuridici. Si tratta di documenti destinati innanzitutto ai diretti interessati - organizzazioni e privati cittadini - invitati a partecipare al processo di consultazione e ai dibattiti. Le consultazioni effettuate attraverso un libro verde possono in seguito dare adito alla pubblicazione di un libro bianco al fine di tradurre i frutti della riflessione in concrete misure d'azione comunitaria.

Sono pubblicati sul sito: [http://www.europa.eu.int/comm/off/green/index\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/off/green/index_it.htm)



Questo obiettivo poteva realizzarsi unicamente informando i cittadini sulle attività e sul funzionamento dell'Unione, utilizzando i vantaggi che le nuove tecnologie offrivano al settore pubblico per memorizzare e diffondere i propri messaggi.

Il Libro verde del 1998 ha rappresentato un importante tentativo di costruire e sostanziare una “*società dell'informazione*”<sup>13</sup> sottolineando in maniera chiara che la comunicazione è un potenziale da esplorare e valorizzare, per consentire alle istituzioni pubbliche di attuare nuove strategie in materia di servizi al cittadino e di rapporti con il sistema delle imprese.

Su queste basi, ed a seguito di situazioni di crisi istituzionale che hanno minato ancora di più la legittimazione dell'Unione di fronte ai suoi cittadini, la Commissione ha pubblicato nel 2001 un Libro bianco<sup>14</sup> “*La governance europea*” nel quale viene evidenziato un momento di grave crisi di legittimazione in cui i responsabili politici di tutta Europa risultavano alle prese con un vero paradosso: da un lato gli europei chiedono loro di risolvere i grandi problemi della nostra società, dall'altro questi stessi cittadini nutrivano sempre minor fiducia nelle istituzioni europee e nelle politiche che queste adottavano.

L'Unione veniva spesso percepita come qualcosa di troppo lontano, e, allo stesso tempo, eccessivamente invadente.

---

<sup>13</sup> Dal glossario del sito dell'Unione Europea [http://europa.eu/scadplus/glossary/information\\_society\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/information_society_it.htm): per società dell'informazione si intendono le “nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione”. Dall'inizio degli anni '90 in poi tali tecnologie hanno conosciuto una folgorante espansione. La generalizzazione dello scambio elettronico di informazioni, la convergenza verso le tecnologie digitali, la crescita esponenziale di Internet e la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni sono altrettante manifestazioni di questa evoluzione. La società dell'informazione offre nuove prospettive in numerosi campi della vita di tutti i giorni, soprattutto in materia di accesso alla formazione e alla conoscenza (insegnamento a distanza, servizi di apprendimento elettronico), di organizzazione del lavoro e di trasferimento delle competenze (telelavoro, imprese virtuali), di vita pratica (servizi di telesanità) e di tempo libero. Presenta inoltre opportunità inedite in termini di partecipazione, offrendo ai cittadini maggiori possibilità di esprimere le loro opinioni. Questa evoluzione positiva fa sorgere tuttavia nuove preoccupazioni: la diffusione di Internet, ad esempio, rende necessario contrastare nuove forme di criminalità e di pirateria e far fronte alle questioni di tutela dei dati personali e di proprietà intellettuale. La società dell'informazione potrebbe infine contribuire ad emarginare alcune categorie di persone accentuando pertanto le disparità sociali. A fronte di queste potenzialità e di queste minacce l'Unione europea ha fatto della società dell'informazione l'obiettivo strategico centrale per il XXI secolo. Ha in particolare avviato azioni di sostegno e di promozione (piano d'azione eEurope) ed adottato una serie di misure finalizzate a contenere e controllare i rischi derivanti dalla diffusione della società dell'informazione, come il piano d'azione volto a promuovere l'uso sicuro di Internet e a lottare contro i messaggi a contenuto illecito o nocivo.

<sup>14</sup> I Libri Bianchi sono documenti elaborati dalla Commissione allo scopo di illustrare gli sviluppi futuri delle proprie politiche e di svolgere consultazioni sulle proprie proposte sia a livello europeo che degli Stati membri. Non sono atti giuridici ma documenti contenenti proposte ufficiali di azione dell'Unione in un settore specifico. Sono pubblicati sul sito: [http://ec.europa.eu/comm/off/white/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/comm/off/white/index_it.htm)

Per rimediare a tali problematiche il documento, oltre a proporre la “ricetta della buona governance” (cioè una “gestione del potere pubblico in forme diversificate e non necessariamente autoritative”<sup>15</sup>, puntando su concetti quali responsabilità, coerenza ed efficacia dell’attività istituzionale) ha proposto la strada da intraprendere per una maggiore partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione ed alla presentazione delle politiche pubbliche comunitarie.

Una buona *governance* in un’Europa allargata significa quindi considerare ed intensificare la centralità della comunicazione e la capacità di lavorare con tutti i soggetti coinvolti attraverso l’apertura di canali di comunicazione con le istituzioni locali e soprattutto con i cittadini.

È a seguito di queste premesse che si è andata delineando una strategia di informazione e comunicazione che ha cercato di migliorare la capacità dell’Unione europea di elaborare e diffondere messaggi adattati e mirati sui diversi settori ritenuti prioritari in maniera coerente e poggiata su obiettivi chiaramente assunti dalle istituzioni pubbliche.

Tra il 2001 e il 2004 l’Unione ha sviluppato la sua politica di informazione e comunicazione in tre documenti COM<sup>16</sup> che, partendo dai punti critici esistenti, hanno chiarito e pianificato il nuovo quadro di cooperazione per le attività di informazione e comunicazione dell’Unione sottolineando l’importanza della collaborazione con gli Stati membri attraverso lo sviluppo di un partenariato responsabile ed operativo che consentisse un’effettiva messa in sinergia delle strutture e delle capacità degli Stati a complemento delle azioni dell’Unione europea.

Infine il 1 febbraio 2006 la Commissione Europea ha adottato il “Libro bianco su una politica europea di comunicazione”<sup>17</sup> (che fa seguito al “Piano d’azione della Commissione” adottato nel luglio 2005 come proposta di riforma delle strategie di comunicazione e dialogo con i cittadini ed al “Un Piano D per la Democrazia, il Dialogo e

---

<sup>15</sup> Petrangeli F. (2003), *Processo di riforma dell’Unione e questione democratica*, in *Democrazia e diritto* 2/2003, Franco Angeli, Milano.

<sup>16</sup> COM 2001/354 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni “Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell’informazione e della comunicazione nell’Unione europea”.

COM 2002/350 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni su: “Una strategia di informazione e di comunicazione per l’Unione europea”.

COM 2004/196 final Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Implementing the Information and Communication Strategy for the European Union”.

<sup>17</sup> COM 2006/35 [http://ec.europa.eu/communication\\_white\\_paper/doc/white\\_paper\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_it.pdf)

il Dibattito”<sup>18</sup> del 13 ottobre 2005) nel quale si invitano le istituzioni comunitarie e locali a promuovere una cultura del dialogo e della partecipazione in grado di conferire maggior potere ed influenza ai cittadini.

Queste sono state le parole usate dalla Vice Presidente della Commissione Europea Margot Wallström per annunciare la pubblicazione del Libro bianco sulla comunicazione 2006: “La comunicazione è anzitutto e soprattutto una questione di democrazia: i cittadini hanno il diritto di sapere quello che fa l’Unione e perché, e hanno il diritto di partecipare pienamente al progetto europeo ... La parola d’ordine è fare breccia nei cuori e nelle menti dei cittadini”.

Per il raggiungimento di tale scopo la Commissione (che non a caso titola l’introduzione del Libro bianco “Ridurre le distanze”) esprime apertamente la consapevolezza della grande distanza che separa l’Unione europea dai suoi cittadini i quali, considerando che le decisioni adottate producono un impatto notevole sulla loro vita quotidiana, dovrebbero sentirsi partecipi delle decisioni sopranazionali dell’Unione ed avere la percezione che esse emergano da un processo trasparente e democratico.

Tale senso di estraniamento risulta inoltre confermato e documentato dai dati emersi dagli ultimi sondaggi Eurobarometro<sup>19</sup> (il documento nel quale, fin dal 1973, la Commissione pubblica risultati, studi e analisi dell’attività di monitoraggio sull’evoluzione dell’opinione pubblica negli Stati membri) che confermano una crescente disaffezione dell’opinione pubblica nei confronti dell’UE a causa della sensazione di impotenza dei cittadini sulle politiche pubbliche assunte.

Per ovviare a tale situazione il Libro bianco, che punta a migliorare il processo bidirezionale di comunicazione per rilanciare il dibattito pubblico, invita tutti i soggetti istituzionale interessati, gli operatori del settore ed i cittadini europei ad inviare i propri contributi (il periodo di consultazione, iniziato il 1° febbraio 2006, si concluderà il 30 settembre 2006) attraverso un sito web plurilingue appositamente creato: “Dite la vostra!”<sup>20</sup> è il titolo dell’iniziativa.

Nella prima Parte del Libro bianco si afferma la volontà di “mettere la comunicazione al servizio dei cittadini” riconoscendo che la comunicazione istituzionale non è stata finora sufficiente a colmare la lacuna dell’inaccessibilità e limitatezza dei canali del dibattito

---

<sup>18</sup> COM 2005/494 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005\\_0494it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0494it01.pdf)

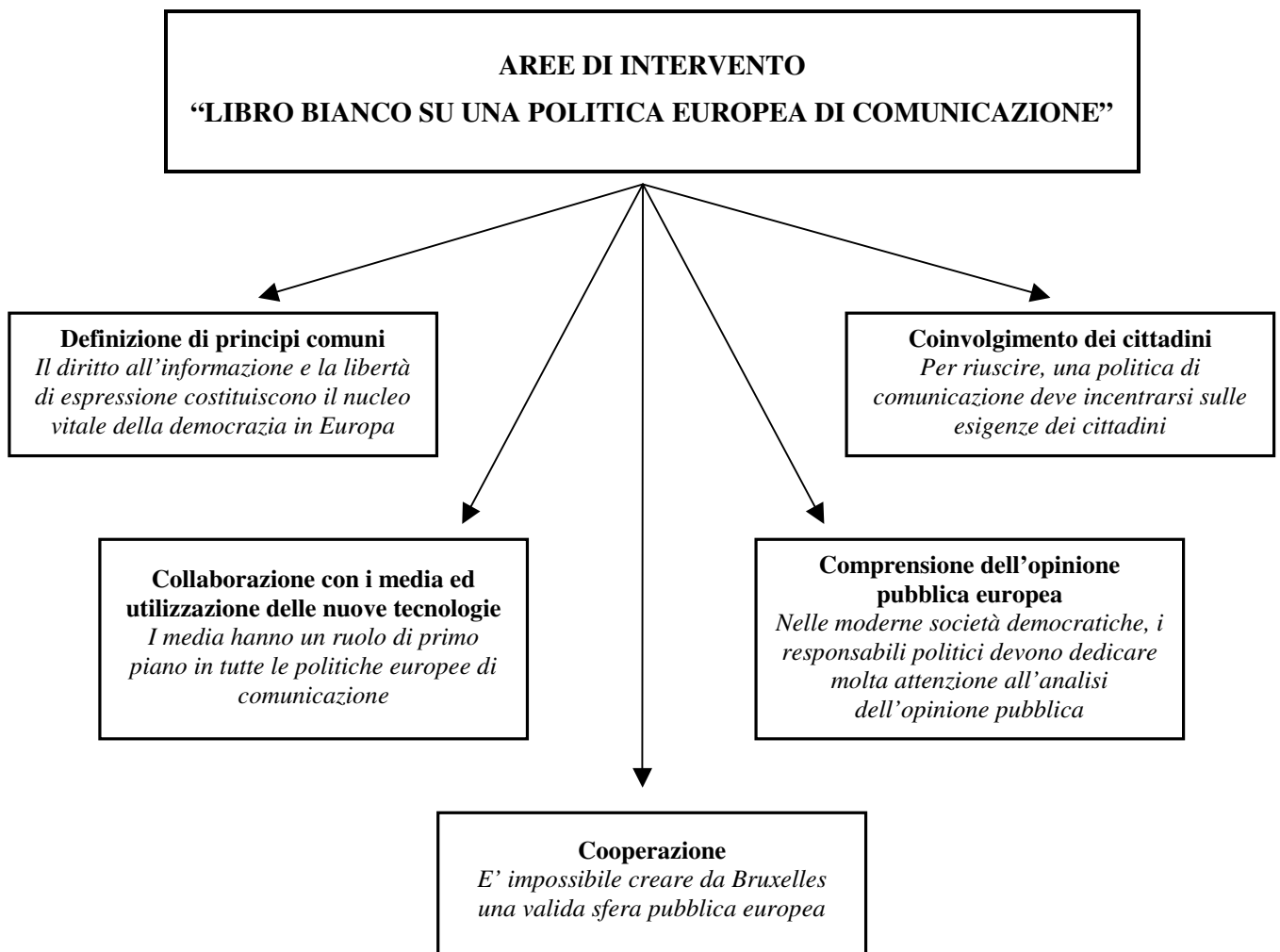
<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm)

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/communication\\_white\\_paper/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/communication_white_paper/index_it.htm)

pubblico ed auspica inoltre che la comunicazione diventi a pieno titolo una politica dell'Unione europea basata non solo su un dialogo aperto tra le istituzioni ed i cittadini, ma anche su un dibattito politico animato dai cittadini stessi.

Inoltre si propone il potenziamento del dibattito e del dialogo riguardante la “*sfera pubblica europea*” attraverso canali di comunicazione e media nazionali, regionali e locali attraverso i quali i cittadini vengono a conoscenza delle politiche pubbliche proposte.

La Commissione propone quindi cinque aree di intervento:



Esaminiamo nel dettaglio tali aree di intervento:

## 1) **Definizione di principi comuni** per le autorità di comunicazione europee.

*“Il diritto all’informazione e la libertà di espressione costituiscono il nucleo vitale della democrazia in Europa”.* Secondo la Commissione la comunicazione deve basarsi su tre importanti principi: l’**inclusione** attraverso la quale tutti i cittadini dovrebbero poter consultare, nella propria lingua, le informazioni su questioni di interesse pubblico mediante una multicanalità, comprendente le nuove tecnologie, in grado di consentire l’accesso a minoranze, cittadini disabili, ecc. che non possono trovarsi escluse dalla partecipazione alla sfera pubblica; la **diversità** e quindi il rispetto di idee politiche diverse nel dibattito pubblico e la **partecipazione** che assicura ai cittadini il diritto di esprimere le proprie opinioni, di essere ascoltati e di dialogare con i *policy makers* responsabili delle politiche pubbliche europee. *Proposte della Commissione:* i principi comuni e le norme per le attività di informazione e di comunicazione dovrebbero essere delineati in un documento quadro – una carta europea o codice di condotta sulla comunicazione – in grado di garantire un impegno comune da parte di tutti i soggetti coinvolti; creazione su internet di un forum speciale dei cittadini per raccogliere idee su finalità e contenuto di tale documento quadro.

## 2) **Coinvolgimento dei cittadini**

*“Per riuscire, una politica di comunicazione deve incentrarsi sulle esigenze dei cittadini”.* Secondo la Commissione le azioni future dovranno essere finalizzate a tre obiettivi principali: il **miglioramento dell’educazione civica** per permettere che tutti i cittadini possano esercitare diritti politici e civili nella sfera pubblica anche attraverso l’utilizzo di tecnologie multimediali quali Internet; **mettere i cittadini in comunicazione tra loro** attraverso la creazione di nuovi forum per il dibattito pubblico su tematiche europee al fine di favorire la fiducia ed il rispetto reciproco e la volontà di lavorare insieme verso obiettivi comuni anche mediante l’adozione di strumenti quali il programma “Cittadini per l’Europa” o l’utilizzo di reti già esistenti quali quella degli studenti Erasmus che collega ben 150.000 studenti degli Stati membri; **collegare i cittadini e le istituzioni pubbliche** attraverso un processo comunicativo bidirezionale sia a livello locale che a livello europeo che renda le istituzioni europee più responsabili, aperte ed accessibili. *Proposte della Commissione:* creazione di una modalità di comunicazione fra gli insegnanti di educazione civica attraverso una rete che consenta loro di scambiare approcci innovativi; trasformazione delle biblioteche

nazionali presenti negli Stati membri in biblioteche europee come centri di informazione e apprendimento; costituzione di nuovi punti d'incontro per i cittadini che ospitino manifestazioni culturali e politiche collegate con l'Europa; possibilità di integrare i siti Internet dell'UE con dei forum on-line.

### 3) **Collaborazione con i media ed utilizzazione delle nuove tecnologie**

*“I media hanno un ruolo di primo piano in tutte le politiche europee di comunicazione”*. Partendo dalla constatazione che, nonostante il fatto che il sito internet <http://europa.eu/> sia il più grande del mondo, la copertura dei temi europei da parte dei media resta comunque limitata e frammentaria, la Commissione si propone i seguenti obiettivi: ***dare all'Europa un volto umano*** in quanto l'UE viene spesso percepita senza una chiara identità pubblica mentre l'informazione istituzionale che viene fornita dovrebbe porre maggiormente l'accento sull'“interesse umano” dei cittadini dandogli la possibilità di capire ciò che li riguarda personalmente; ***offrire una dimensione nazionale, regionale e locale*** nella quale i cittadini europei devono poter accedere ad un flusso costante di informazioni comuni, conseguenti di una partecipazione attiva alle istituzioni dell'UE, al fine di inserire le politiche pubbliche comunitarie in un contesto locale; ***sfruttare il potenziale di nuove tecnologie digitali*** che offrono nuovi canali per la comunicazione contemporaneamente ad una politica di eliminazione del digital divide di opportunità, competenza e possibilità di accesso a tali canali tra le diverse regioni europee. L'iniziativa “i2010”<sup>21</sup> della Commissione mira all'eliminazione di tale divario di opportunità, di competenze tecnologiche e di disparità in termini di accesso ad internet. *Proposte della Commissione*: fornire ai media informazioni e dati di attualità e qualità e creare nuovi collegamenti con i sistemi di comunicazione regionale e locale; dotare le istituzioni europee di migliori strumenti e capacità di comunicazione anche attraverso un programma di formazione sulla comunicazione pubblica rivolto ai funzionari delle istituzioni europee e nazionali; individuazione del materiale

---

<sup>21</sup> COM 2005/229 “i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione” è il nuovo quadro strategico della Commissione europea che definisce gli orientamenti strategici di massima per la società dell'informazione ed i media. Questa nuova politica integrata mira, in particolare, ad incoraggiare la conoscenza e l'innovazione al fine di sostenere la crescita, nonché la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità. La strategia mira a coordinare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e rispondere alle sfide legate alla società dell'informazione. La Commissione propone tre obiettivi prioritari che le politiche europee della società dell'informazione e dei media devono conseguire entro il 2010: la realizzazione di uno spazio unico europeo dell'informazione; il rafforzamento dell'innovazione e degli investimenti nella ricerca sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); la realizzazione di una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione.

informativo adeguato alle esigenze dei diversi paesi e segmenti della popolazione; promuovere una tavola rotonda europea per la democrazia e redigere una relazione sulle tecnologie dell'informazione e la democrazia in Europa.

#### 4) **Comprensione dell'opinione pubblica europea**

*“Nelle moderne società democratiche, i responsabili politici devono dedicare molta attenzione all'analisi dell'opinione pubblica servendosi di strumenti come i sondaggi di opinione e il monitoraggio dei media”.* La Commissione, sottolineando l'importanza di citati strumenti per l'analisi sia della riscontrata tendenza all'allontanamento dei cittadini europei dalla politica sia della complessità delle diverse prospettive nazionali, evidenzia il ruolo di precursore svolto dall'Unione in tale campo attraverso le indagini Eurobarometro divenute un osservatorio costante dell'opinione pubblica negli Stati membri dell'UE grazie alle migliaia di cittadini intervistati. *Proposte della Commissione:* maggiore collaborazione tra le istituzioni europee per la creazione e progettazione dei sondaggi Eurobarometro e per la divulgazione dei risultati da raggiungere attraverso una nuova **rete di esperti nazionali** in ricerche sull'opinione pubblica e la creazione di un **Osservatorio dell'opinione pubblica europea** indipendente che individui le tendenze dell'opinione pubblica e le analizzi in maniera approfondita.

#### 5) **Cooperazione**

*“E' impossibile creare da Bruxelles una valida sfera pubblica europea”.* Secondo la Commissione il livello nazionale rimane il principale punto di ingresso di qualsiasi dibattito politico in ambito europeo ed i governi degli Stati membri devono usare i canali nazionali per favorire tale dibattito. Appare fondamentale decentralizzare la comunicazione dell'UE verso una dimensione locale ed in considerazione del fatto che molte politiche e programmi europei sono attuati a livello regionale e locale, le autorità di tali livelli sono nella condizione migliore per coinvolgere le comunità locali nelle tematiche dell'UE. *Proposte della Commissione:* maggiore cooperazione tra il livello nazionale e quello europeo attraverso i Ministri nazionali ed i Commissari europei; trasmissioni riguardanti i programmi europei sui diversi mass-media nazionali; promozione di nuove forme strutturate di cooperazione tra le autorità nazionali che si occupano di comunicazione ed i cittadini al fine di scambiare esperienze sui modi di

informare sull'Europa e di organizzare iniziative comuni; maggiore coinvolgimento da parte dei partiti politici nei confronti dei loro membri sulle problematiche europee e più spazio alle questioni europee nei loro programmi politici.

Da quanto sopra brevemente analizzato si può affermare che, a partire dalla firma del Trattato di Maastricht, l'apertura verso i propri cittadini da parte delle istituzioni dell'UE ha fatto notevoli progressi partendo da un'ampia e coerente politica di accesso ai documenti e di trasparenza nelle procedure, per arrivare ad una comunicazione che cerca di essere efficace attraverso lo sviluppo di una vera e propria politica di coinvolgimento tramite la realizzazione di campagne informative e la diffusione sempre più ampia di canali di informazione e comunicazione decentrati negli Stati membri.

L'Unione Europea tende così a divenire un progetto comune condiviso da tutti i livelli di governo, da tutti i tipi di organizzazione e da tutti i cittadini a cui viene riconosciuto il diritto di essere informati, di esprimere le proprie opinioni e di essere ascoltati.

In considerazione di ciò e dopo l'esito negativo del referendum in Francia e Olanda sulla ratifica della Costituzione europea, il Consiglio Europeo ha avanzato la proposta di un "periodo di riflessione" che consenta di avviare in ogni Stato membro un processo di confronto e di dialogo destinato a restituire ai cittadini la fiducia e la credibilità nel progetto europeo.

Concludendo quindi fare comunicazione istituzionale in Europa significa puntare alla costruzione di cittadini europei che siano informati, consapevoli dei propri diritti, in grado di partecipare al dibattito pubblico e che si riconoscano nelle istituzioni europee e nella loro immagine.

Tutto ciò ci riconduce alla necessità, propugnata ormai a tutti i livelli, di una effettiva partecipazione dei soggetti coinvolti nelle politiche pubbliche alle decisioni governative locali, nazionali e sopranazionali.



## LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE IN ITALIA

Prima di affrontare la tematica dell'evoluzione che in Italia ha progressivamente condotto la comunicazione istituzionale da una visione prettamente informativa ad un approccio fondato su processi partecipativi, appare necessario fornire alcuni cenni storici sull'attività di comunicazione dello Stato.

La volontà di “raccontare” lo Stato e le istituzioni era presente già durante la presidenza De Gasperi, così come testimonia un breve passo della presentazione del primo numero di “Vita italiana. Documenti e informazioni”, rivista della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel quale De Gasperi scriveva: “Lo Stato prima ancora del diritto ha il dovere d'informare i suoi cittadini sugli orientamenti della sua attività e sui dati delle sue realizzazioni...è inconcepibile che lo Stato non sia fornito di strumenti di comunicazione con la pubblica opinione.”<sup>22</sup>

Appare però innegabile che in Italia le politiche di comunicazione pubblica abbiano risentito del pregiudizio storico di essere considerate affini alle tecniche di manipolazione dell'opinione pubblica praticate durante il periodo fascista.

Questa pesante eredità, definita come la “sindrome da Minculpop”, protrattasi per tutti gli anni '50 e '60, è stata a parere di molti la causa del mancato potenziamento voluto a livello politico delle istituzioni, delle condizioni organizzative, delle strategie e delle professionalità comunicative.

E' solo a partire dagli anni '70 che le strutture e gli uffici ministeriali con competenza di informazione verso l'esterno riprendono lentamente la propria attività, forti soprattutto della gestione del monopolio della notizia sull'amministrazione pubblica che il principio del segreto d'ufficio ha imposto in Italia fino agli anni novanta.

Al loro interno generalmente operava personale con formazione burocratica, al quale progressivamente si sono affiancate alcune professionalità giornalistiche fino a permettere la delineazione dei primi nuclei operativi con il compito di fungere da strutture di collegamento fra le amministrazioni pubbliche ed i mass media, ai quali fornire elementi per informare la collettività destinataria ultima del messaggio mediato, e presiedere al flusso delle notizie sui temi istituzionali.

---

<sup>22</sup> Rivista *Documenti di Vita italiana*, 1/1951, Roma, 3.

Tali strutture dovevano assolvere essenzialmente a compiti di comunicazione politica e istituzionale, in quanto legittimate a tenere i rapporti con i mass media per veicolare non solo le informazioni che riguardano la sfera d'attività politica del vertice dell'amministrazione, ma anche il contenuto dell'attività istituzionale dell'amministrazione stessa.

Il processo di modernizzazione di queste strutture è stata avviata soprattutto nelle realtà territoriali e locali le cui organizzazioni hanno risentito positivamente della lunga e costante attuazione del processo di decentramento politico e amministrativo voluto dalla Costituzione attraverso l'istituzione delle Regioni e degli enti locali, tanto che è proprio negli Statuti delle prime Regioni costituitesi che si comincia a far riferimento al diritto di informazione.

La definitiva fuoriuscita dalla sindrome del Minculpop comincia a metà degli anni Ottanta risultati fondamentali al fine dell'affermazione dell'obbligo giuridico delle istituzioni di conformare il proprio comportamento ad un principio generale di pubblicità anche in conseguenza della spinta dell'associazionismo civico e dei cittadini che cominciarono a pretendere prestazioni di qualità ed a presentare istanze di trasparenza in ambito pubblico.

Infatti è solo a partire dal 1988, con la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si è avviato in Italia il dibattito istituzionale e politico sul tema della comunicazione pubblica e si sono imposte le condizioni per la riorganizzazione e la rilegittimazione del sistema di informazione e documentazione delle strutture di governo.

In realtà nell'ordinamento giuridico italiano il diritto di accesso alle informazioni - qualificato come uno dei principi generali dell'attività amministrativa volto a favorire la partecipazione democratica - viene inquadrato tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti a livello nazionale già dalla Legge n. 349 del 8 Luglio 1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Infatti L'art. 14 della legge 349/86, dedicato proprio al diritto di accesso all'informazione ambientale, afferma: "Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità alle leggi vigenti, presso gli uffici della Pubblica Amministrazione e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio, il cui importo è stabilito con atto dell'Amministrazione interessata."

Si tratta quindi di una norma che già introduceva un diritto soggettivo all'accesso, limitato dal punto di vista oggettivo alle sole informazioni in materia ambientale, ma opportunamente esteso sul piano soggettivo a chiunque e non ai soli diretti interessati.

In riferimento al riconoscimento di tale diritto soggettivo, la vera svolta normativa può senz'altro essere considerata quella dell'anno 1990 in cui sono state approvate la legge di riordino delle autonomie locali (legge 142/90) e la legge di disciplina del procedimento amministrativo (legge 241/90) che mutano radicalmente l'assetto dei rapporti tra cittadino e istituzioni determinando una vera e propria "esplosione" di diritti che hanno modificato profondamente il volto dell'amministrazione pubblica.

Quale passaggio più prossimo verso la generalizzazione della legge in materia deve essere considerato l'articolo 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante "Ordinamento delle autonomie locali" che, ponendo il problema dell'informazione ai cittadini, assicura il diritto di accesso agli atti amministrativi di tutto il sistema degli enti locali: "al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti..."; in tal modo l'emergere di un bisogno viene trasformato in un diritto.

Ma è con la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", così come modificata ed integrata dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15 e dalla legge 14 maggio 2005 n. 80, che viene introdotta una disciplina organica delle modalità di esercizio del diritto di accesso e viene approntato un articolato meccanismo di tutela dello stesso.

L'introduzione dei principi di *pubblicità* degli atti (una delle maggiori innovazioni introdotte dalla legge n. 241/90 quale corollario dei principi di legalità e imparzialità dell'azione amministrativa sanciti dall'articolo 97 della Costituzione) e di *giusto procedimento* hanno reso giuridicamente necessari tutta una serie di comportamenti volti a favorire la circolazione di dati e di conoscenze verso l'esterno dell'amministrazione (comunicazione extraistituzionale), non meno che al suo interno (comunicazione intraistituzionale).

Da quel momento in poi il procedimento amministrativo comincia ad essere considerato come strumento non solo della trasformazione in atto delle amministrazioni pubbliche, ma anche dell'attività conoscitiva, intellettuale e relazionale degli stessi partecipanti alle procedure.

Infatti l'introduzione del principio di pubblicità ha imposto alle pubbliche amministrazioni di rendere disponibili tutte le informazioni, non legittimamente coperte da segreto, sia consentendone l'accesso ai cittadini su motivata richiesta sia predisponendo idonee forme di pubblicazione e divulgazione delle informazioni stesse.

La legge 241/90 all'art.1 afferma che: "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di *pubblicità* e di *trasparenza* secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, *nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*".

In base a tali principi generali dell'attività amministrativa la pubblica amministrazione è tenuta a rilasciare ai destinatari individuati (*ad personam*, tramite un atto denominato "comunicazione", oppure con la "pubblicazione" in quelle ipotesi in cui sia impossibile o eccessivamente gravoso inviare la comunicazione personale, art. 8 comma 3), in relazione ad uno specifico procedimento, le informazioni relative:

- § alla conclusione del procedimento(*articolo 2*);
- § alla motivazione del procedimento (*articolo 3*);
- § al termine ed alle modalità con cui è possibile inoltrare ricorso (*articolo 3, comma 4*);
- § al responsabile del procedimento (*articolo 5*).

Va comunque segnalato che tali principi sono stati, a volte, attuati in modo solo formale visto che perlopiù la responsabilità del procedimento è stata attribuita in base alla posizione di inquadramento dell'ufficio di competenza nell'organigramma dell'amministrazione coinvolta confondendo così la responsabilità individuale con quella dell'ufficio secondo una prospettiva meramente interna.

Allo stesso modo i tempi della conclusione del procedimento è stata molte volte determinata in base alle esigenze degli addetti e non a quelle degli utenti, secondo una rigida applicazione autoreferenziale.

Comunque da allora in poi il diritto di accesso diventa un momento essenziale per garantire un controllo da parte del cittadino sull'operato dei pubblici poteri, controllo che si sostanzia nell'accesso conoscitivo ma, ancor di più, nell'accesso *partecipativo* (da intendersi come ideale contraddittorio) consistente nella possibilità per il soggetto interessato di intervenire nel procedimento presentando memorie e documenti che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di valutare.

Altro punto cardine è rappresentato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 recante “Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421” che, all’articolo 12, introduce l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di istituire gli Uffici per le relazioni con il pubblico (U.R.P), i quali “provvedono, anche mediante l’utilizzo di tecnologie informatiche:

- a) al servizio all’utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- b) all’informazione all’utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti;
- c) alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l’utenza.

Tale decreto ha espresso l’intenzione del legislatore di valorizzare gli strumenti peculiari della comunicazione istituzionale e ha fornito un ulteriore supporto agli argomenti a favore dell’esistenza di un chiaro nesso tra principio di pubblicità dei poteri, principio del buon andamento dell’attività amministrativa ed adozione di strumenti adeguati a garanzia dei diritti di partecipazione, d’accesso e d’informazione.

Con il decreto legislativo n. 29/93, la comunicazione verso l’esterno diviene, dunque, uno degli obiettivi e dei compiti ineludibili di ciascuna amministrazione pubblica in quanto introduce l’obbligo dell’“istituzione di apposite strutture per l’informazione ai cittadini, e, per ciascun procedimento, attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva dello stesso, nel rispetto della legge 7 agosto 1990, n. 241” (art. 5, lettera c), al fine di garantire la piena attuazione della legge sul procedimento amministrativo.

In particolare gli U.R.P. vengono chiamati a provvedere al servizio dell’utenza per i diritti di partecipazione; all’informazione relativa agli atti e allo stato dei procedimenti; alla formulazione di proposte finalizzate a migliorare la qualità di tale servizio (art. 12).

Questa disposizione va letta poi in combinato disposto con l’art. 1 dello stesso decreto n. 29/93, dove “efficienza” e “razionalizzazione” sono indicate come principi generali posti alla base dell’organizzazione amministrativa, da perseguire con “il collegamento dell’attività degli uffici attraverso il dovere di comunicazione interna ed esterna ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici” (art. 5, lettera b).

Emerge così, per la prima volta, la predisposizione, con fonte legislativa primaria, di un dovere di comunicazione istituzionale interna ed esterna da parte delle pubbliche amministrazioni con funzione sia di supporto al lavoro degli uffici, ma anche con dovere di predisporre strumenti adeguati volti a garantire i diritti di *partecipazione* dei cittadini.

Ulteriori cambiamenti si sono avuti, poi, con la concreta applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”<sup>23</sup> e con la riforma dell’intera pubblica amministrazione centrale, anche se la situazione odierna appare sostanzialmente modificata dall’entrata in vigore della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, confermata dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno u.s., che progressivamente farà emergere le nuove forme di raccordo e collaborazione nello svolgimento delle funzioni amministrative e normative tra i livelli comunitario, nazionale, regionale e locale.

Volendo riassumere schematicamente lo sviluppo e le trasformazioni del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione degli ultimi venti anni:

<b>ANNI ‘80</b>	<b>ANNI ‘90</b>	<b>ANNI 2000</b>
Relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione regolate dal diritto amministrativo	Attivazione URP Sportelli unici Siti Web Numeri verdi	Call center Multimedialità Servizi on-line E-governement

Come abbiamo già visto la comunicazione istituzionale comprende tutti quegli atti o comportamenti con cui la pubblica amministrazione si esprime e che abbiano come effetto atteso e perseguito la migliore soddisfazione delle aspettative individuali e collettive, la riorganizzazione degli apparati pubblici e la creazione di nuove professionalità.

Ma quando si parla di comunicazione istituzionale, non ci si può riferire solo al fenomeno della circolazione dei dati tra gli organi dell’apparato pubblico e tutto ciò che è all’esterno (quindi cittadini, forze sociali, associazioni, mass media), ma occorre considerare anche i rapporti *tra* le istituzioni (comunicazione interistituzionale).

Indagare quest’ultimo ambito è esplicativo di come le strutture pubbliche entrino in contatto e dialoghino tra loro, con quali regole e con quali vincoli chiarendo che il

<sup>23</sup> Si tratta del cd. “federalismo amministrativo” che ridistribuisce tra i diversi livelli territoriali di governo materie e compiti amministrativi e conseguentemente risorse economiche e personale.

contenuto dell'attività di comunicazione interistituzionale non è dissimile da quello individuabile con riferimento alla comunicazione verso l'esterno.

Quanto alle modalità della circolazione dei dati nella comunicazione interistituzionale, ossia all'uso delle diverse tecniche e tecnologie ma anche delle strutture operative e del personale addetto, le pubbliche amministrazioni devono tener conto della specificità dei soggetti interlocutori (altre pubbliche amministrazioni) e, di conseguenza, i limiti imposti (ad esempio la protezione dei dati sensibili dei soggetti privati) saranno meno stringenti.

In definitiva comunque uno dei fini dell'attività di comunicazione istituzionale è quello di concorrere a soddisfare l'interesse dei cittadini ed a ottenere il miglior rapporto possibile tra quest'ultimi e le strutture pubbliche.

Ciò significa che ciascun soggetto pubblico (o anche privato che eserciti funzioni pubbliche) deve conoscere, valutare e tenere in massima considerazione il grado di legittimazione e di soddisfazione che il cittadino riconosce all'ente nell'erogazione dei servizi.

A tale finalità devono tendere anche i circuiti informativi tra le diverse istituzioni pubbliche che hanno come scopo ultimo l'orientamento al servizio della collettività e, in un accezione più ampia di comunicazione istituzionale, la razionalizzazione dei rapporti tra i soggetti istituzionali.

Concludendo, in riferimento alle trasformazioni della funzione amministrativa ed all'evoluzione della sfera pubblica, deve essere tenuta in conto la garanzia costituzionale di alcuni principi ed in particolare quello di *partecipazione*, che necessariamente presuppone delle forme di pubblicità dell'agire nell'interesse generale e collettivo.

Partendo dal concetto ideale di partecipazione la dottrina si è sforzata di indicarne o anche proporre le forme reali quali la razionalità dell'agire pubblico, l'autonomia degli uffici, l'utilizzo di procedure tese ad una rilevazione degli interessi collettivi di base, secondo una visione di "*amministrazione condivisa*"<sup>24</sup>, in cui un ruolo attivo spetta ad ogni soggetto coinvolto.

---

<sup>24</sup> Arena G. (1999), *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in Rivista italiana di comunicazione pubblica n. 1/1999. Franco Angeli, Milano.

## **LA LEGGE 7 GIUGNO 2000, N. 150**

Solo con la legge 7 giugno 2000, n. 150 recante “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni” il percorso normativo verso la definizione dell’attività di comunicazione istituzionale ha trovato uno sbocco formale ed univoco.

Con tale legge lo Stato per la prima volta riconosce alla comunicazione il carattere di risorsa prioritaria e strutturale, legittimandone e prevedendone la diffusione in ogni momento e settore della pubblica amministrazione, e distinguendone altresì la specifica natura da quella di ognuna delle altre attività amministrative.

Inoltre tale testo legislativo promuove l’interazione fra la pubblica amministrazione ed i cittadini identificando nel processo comunicativo l’elemento necessario per veicolare contenuti di tipo valoriale che, declinati in rapporto alle differenti risposte provenienti dai cittadini attraverso feedback, mirano a sostenere l’identità e l’immagine dell’istituzione favorendo il consenso del pubblico su argomenti di interesse collettivo.

Quindi questa prima normativa organica ha conferito nuova legittimazione ad un insieme di attività, quelle di comunicazione e di informazione, e ha introdotto, anche in quest’ambito, il principio della programmazione e pianificazione delle risorse finanziarie e professionali.

Per il fatto che tale legge non introduce nuovi principi generali, ma piuttosto attua principi già enunciati dalle già citate leggi sull’agire amministrativo, nel testo non sono citate espressamente le disposizioni (come ad es. la legge n. 241/90) che tali principi hanno introdotto, né compare alcun richiamo alle norme di principio che regolano tale agire.

La legge 150/2000 nel suo complesso fornisce una prima definizione normativa organizzata delle diverse attività di informazione e comunicazione, con un’attenzione particolare all’indicazione delle finalità e della delimitazione dell’ambito di applicazione.

Infatti nelle disposizioni:

- sono indicati i diversi circuiti dell’attività di comunicazione extraistituzionale (verso i mezzi di comunicazione di massa e verso i cittadini e le collettività), quella interistituzionale (verso altri soggetti pubblici attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa), quella intraistituzionale (all’interno di ciascuna amministrazione) (*art. 1, comma 4*);



- sono elencate le principali finalità di: promozione della conoscenza delle disposizioni normative, illustrazione delle attività e del funzionamento delle istituzioni, favorire l'accesso ai servizi pubblici, stimolare il dibattito su temi di rilevante interesse pubblico e sociale, modernizzare gli apparati e semplificare le procedure, illustrare e promuovere l'immagine dell'attività amministrativa in Italia e all'estero (*art. 1, comma 5*);
- le forme, gli strumenti ed i prodotti della comunicazione (*art. 2*);
- l'obbligo di individuare il personale da adibire alle attività professionali di informazione e comunicazione e di programmarne la formazione (*art. 4*).

Da un punto di vista operativo, il testo legislativo istituisce e regola i compiti delle tre strutture preposte alle attività di informazione e comunicazione:

- all'*art. 7* viene definita la figura del **portavoce** che coadiuva direttamente il vertice politico dell'amministrazione sulla base di un rapporto fiduciario;
- all'*art. 8* vengono definite nel dettaglio le attività dell'**Ufficio per le relazioni con il pubblico** (URP) a cui sono assegnate funzioni di: informazione sulle disposizioni normative, su temi di rilevante interesse pubblico e sociale, sulle attività e i servizi dell'amministrazione di appartenenza; comunicazione esterna; accesso agli atti; comunicazione istituzionale on line essenzialmente attraverso la promozione dell'adozione di sistemi di interconnessione telematica e il coordinamento delle reti civiche; ascolto e misurazione della qualità dei servizi; comunicazione interna; comunicazione interistituzionale svolta attraverso l'istituzione di flussi informativi tra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni come, ad esempio, attraverso la costituzione di Reti;
- all'*art. 9* sono stati inoltre ridefiniti i compiti degli **Uffici stampa** (US) che devono essere costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti ed i cui compiti consistono nell'assicurare un'informazione chiara e tempestiva che deve essere trasmessa attraverso i mezzi di informazione di massa nelle materie di interesse dell'amministrazione da cui discende quindi la funzione principale di questo ufficio, cioè quella di selezionare, filtrare e veicolare il flusso delle informazioni provenienti dall'interno dell'amministrazione verso gli organi di informazione. Nel dettaglio organizza la raccolta e l'archiviazione della documentazione di base inerente l'amministrazione; cura la rassegna stampa quotidiana e l'elaborazione di dossier tematici; verifica fonti, notizie, riferimenti all'attività e reperisce documentazione; cura

una serie di rapporti personali con giornalisti, addetti stampa, personaggi della politica, del sindacato, della cultura quali eventuali destinatari dell'informazione; promuove ed organizza eventi, conferenze e manifestazioni; ed infine individua i punti di forza dell'organizzazione utili alla promozione della stessa.

Infine all'articolo 5 della legge n. 150/2000 viene prevista l'istituzione della figura professionale del comunicatore pubblico, l'unica che trova formale legittimazione per operare nello scenario di riferimento, imponendo la necessità di uno specifico percorso formativo destinato ai soggetti che opereranno professionalmente nella comunicazione pubblica.

Il successivo Decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 422 "Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi" individua nello specifico i titoli per l'accesso del personale da utilizzare per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina i modelli formativi finalizzati alla qualificazione professionale del personale che già svolge tali attività nelle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la "Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" 7 febbraio 2002 del Ministro per la Funzione Pubblica, è intervenuta per dare nuovo impulso alle strutture indicate nella legge 150/2000 in quanto ci è resi conto che, per darne concreta attuazione, non bastavano le disposizioni previste dalle norme ma occorrevano know-how, strutture di coordinamento, competenze e professionalità degli operatori.

Con tale Direttiva ***“la comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni e ne diviene parte integrante”*** ed assume quale obiettivo della sua attività la ricerca dell'efficienza e dell'efficacia nei processi di produzione della comunicazione.

Per quanto riguarda gli obiettivi da perseguire da parte delle pubbliche amministrazioni, queste, attraverso gli uffici stampa, i portavoce e gli URP e le analoghe strutture, devono:

- garantire un'informazione trasparente ed esauriente sul loro operato;
- pubblicizzare e consentire l'accesso ai servizi da parte dei cittadini;
- ottimizzare l'efficienza e l'efficacia dei prodotti-servizi attraverso un adeguato sistema di comunicazione interna.

Per consentire il pieno raggiungimento di questi obiettivi, le pubbliche amministrazioni devono:

- q dare avvio e sviluppo alle strutture deputate alla realizzazione delle attività di informazione (portavoce e ufficio stampa) e di comunicazione (ufficio per le relazioni con il pubblico);
- q promuoverne il pieno raccordo operativo sotto forma di coordinamento e attraverso una adeguata struttura organizzativa.

La Direttiva chiarisce all'articolo 4 che, a differenza dell'ufficio stampa e dei suoi compiti istituzionali, il portavoce, presente nelle amministrazioni complesse, sviluppa un'attività di relazione con gli organi di informazione in stretto collegamento ed alle dipendenze del vertice "pro-tempore" delle amministrazioni stesse.

Purtroppo, però, la normativa non chiarisce quali requisiti debba possedere un portavoce per esercitare la sua professione, infatti per tale figura professionale non vengono indicati percorsi formativi specifici e ruoli ben definiti, rischiando, in questo modo, di provocare conflitti di competenza e sovrapposizioni operative.

Per il portavoce, che svolge nel suo complesso un'attività di informazione politica, non è previsto né uno specifico percorso formativo né altri requisiti particolari ma solo la fiducia da parte del datore di lavoro; in questo modo si rischia di far perdere credibilità e legittimazione al suo ruolo di informazione da parte degli organi politici e non solo del vertice politico di un'amministrazione.

Infine la Direttiva sottolinea l'importanza e la necessità di assicurare il raccordo operativo tra le varie strutture di comunicazione attraverso forme organizzative e di coordinamento delle loro attività, tramite una struttura formalmente riconosciuta, seppur non gerarchicamente sovraordinata, in cui il Responsabile URP, il Direttore dell'Ufficio Stampa e il Portavoce (dove presente), si coordinano reciprocamente e congiuntamente provvedendo alla pianificazione delle attività di comunicazione dell'amministrazione, sostanzialmente attraverso lo strumento della redazione del Piano di comunicazione.

Si può affermare che la legge 150/2000 ha rappresentato un valido punto di partenza nello sviluppo della comunicazione pubblica, ma occorre evitare che la sua applicazione e, in generale, lo svolgimento delle sue funzioni decadano ad un mero adempimento burocratico; che le strutture preposte a tale funzione siano viste unicamente come

disponibilità di posti da occupare secondo una logica autoreferenziale e che le competenze dei comunicatori pubblici siano considerate come accessorie e marginali rispetto alle competenze tradizionalmente presenti nelle amministrazioni.

Il bilancio relativo ai primi anni di vita della legge manifesta alcuni segni forti e positivi sull'accelerazione che la comunicazione pubblica ha impresso ai processi di riforma e di innovazione.

In questi anni infatti la comunicazione pubblica si è sempre più legittimata non solo quale obbligo istituzionale ma quale opportunità e risorsa da investire per determinare sostanziali cambiamenti nel rapporto tra cittadini e in termini di recupero di immagine, di fiducia e di affidabilità.

Altro dato positivo è rappresentato dall'attuazione dei percorsi formativi previsti dalla legge ai fini del riconoscimento professionale e dall'implementazione delle conoscenze e delle competenze professionali in materia di informazione e comunicazione che hanno avuto un impatto notevole sull'intero sistema amministrativo.

Infine deve essere considerata tra i risultati positivi più significativi della comunicazione pubblica degli ultimi anni, la creazione di Reti tra gli operatori al fine di mettere in comune saperi, esperienze e competenze attraverso le quali vengono migliorati e potenziati i servizi e moltiplicate le opportunità di creare processi innovativi.

A fronte di tali trend positivi, si deve però considerare la criticità rappresentata dalla mancata attivazione di adeguati processi di comunicazione interna tali da impedire l'instaurarsi del circuito virtuoso della comunicazione che è costituito dal continuo scambio tra interno ed esterno delle Amministrazioni.

Il permanere nell'amministrazione di un modalità operativa per competenze separate attraverso il dominio esclusivo del patrimonio di conoscenze e di informazioni posseduto da ciascuno, rischiano di ridurre, se non di vanificare, il potenziale di cambiamento generale connesso alla comunicazione relegando quest'ultima ad una mera funzione aggiuntiva.

Occorre dunque stabilire l'obbligatorietà, all'interno di ciascuna Amministrazione, di una struttura organizzativa generale diretta da un comunicatore pubblico, che presidi e coordini progetti, azioni, servizi e strumenti di comunicazione interna quale risorsa essenziale per il miglioramento organizzativo e presupposto fondamentale per una efficace comunicazione esterna.

In definitiva comunque il futuro della comunicazione pubblica risiede nella mani degli attori istituzionali ed amministrativi che le relative riforme hanno individuato quali soggetti dotati di autonomia e di responsabilità e che la legge 150/2000 ha inteso rispettare e valorizzare.

## **L'INNOVAZIONE INFORMATICA NELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE**

Il passaggio dalla mera informazione obbligatoriamente mediata dai mezzi tradizionali (stampa, editoria, radio e televisioni) ad una visione della comunicazione istituzionale come flusso bidirezionale che mette in rapporto diretto i soggetti coinvolti, si è compiuto con l'ausilio delle risorse e potenzialità messe a disposizione dall'evoluzione tecnologica ed in primo luogo dall'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche attraverso la quale nel giro di pochi anni si è passati dal tradizionale supporto cartaceo al riconoscimento giuridico del documento elettronico e della firma digitale<sup>25</sup>.

A fronte della complessità dell'evoluzione normativa della materia e la conseguente stratificazione di discipline, il legislatore ha ritenuto opportuno sistemare l'intera materia dell'utilizzo dell'informatica e della telematica nello svolgimento delle attività amministrative in un unico testo normativo: il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale" in seguito modificato dal decreto legislativo 4 aprile 2006 n.159 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale".

Nel decreto legislativo 82/2005 si dichiara il fatto che nella pubblica amministrazione digitale i cittadini e le imprese acquisiscono nuovi diritti che il Codice dell'amministrazione digitale precisa, definisce e rende quindi effettivamente esercitabili, vediamo alcuni.

### **Diritto all'uso delle tecnologie (art. 3)**

I cittadini e le imprese hanno diritto di usare le moderne tecnologie informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi amministrazione dello Stato. Non sarà più possibile quindi per un'amministrazione o per un gestore di pubblico servizio obbligare i cittadini a recarsi agli sportelli per presentare documenti cartacei, per firmare fisicamente domande o istanze, per fornire chiarimenti: per tutto questo deve essere sempre e dovunque disponibile un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità giuridica che permetta di dialogare con la pubblica amministrazione dal proprio computer.

---

<sup>25</sup> Riferimento normativo: *T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

#### **Diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art. 4)**

In particolare i cittadini e le imprese hanno diritto di accedere a tutti gli atti che li riguardano e di partecipare a tutti i procedimenti in cui sono coinvolti tramite le moderne tecnologie informatiche e telematiche. Tutte le amministrazioni devono quindi organizzarsi per rendere disponibili agli interessati documenti, atti e procedimenti, in modo sicuro e trasparente, in formato digitale.

#### **Diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art. 6)**

I cittadini e le imprese che ne fanno richiesta hanno diritto a ricevere tutte le comunicazioni dalle pubbliche amministrazioni via e-mail all'indirizzo che avranno dichiarato. La posta elettronica proveniente dalla pubblica amministrazione sarà certificata, ossia sarà certa la data e l'ora della spedizione, della sua ricezione e provenienza. Le comunicazioni e i documenti ricevuti in questo modo avranno piena validità giuridica anche verso altre persone o aziende.

#### **Diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione (art. 7)**

I cittadini e le imprese hanno diritto a servizi pubblici di qualità e che rispondano alle loro reali esigenze. Le pubbliche amministrazioni devono organizzare i servizi in modo da controllarne periodicamente la qualità e la soddisfazione dell'utenza.

#### **Diritto alla partecipazione (art. 8)**

I cittadini hanno diritto di partecipare al processo democratico e di esercitare i diritti politici usufruendo delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.

Dal punto di vista delle innovazioni pratiche per la pubblica amministrazione, le principali disposizioni apportate dai succitati testi normativi riguardano in particolare il documento informatico, le firme elettroniche, la trasmissione telematica dei documenti informatici e il Sistema Pubblico di Connettività.

L'articolo 1, comma 1, lettera p) del codice dell'amministrazione digitale definisce il **documento informatico** come *“la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti”*.

Secondo tale definizione il documento informatico non è altro che un documento rappresentativo di atti, oppure di fatti, giuridicamente rilevanti che utilizza, come supporto materiale di documentazione, il supporto informatico tanto che all'articolo 21 del codice si riconosce al documento informatico, cui è apposta una firma elettronica, un valore probatorio tenuto conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza.

Inoltre il legislatore sottolinea che la redazione di documenti amministrativi informatici deve avvenire nel rispetto del principio di *trasparenza*. Infatti, in base all'articolo 22 del codice nelle operazioni di produzione, immissione, conservazione, riproduzione e trasmissione di dati, documenti ed atti amministrativi “devono essere indicati e resi facilmente individuabili sia i dati relativi alle amministrazioni interessate sia il soggetto che ha effettuato l'operazione.”

L'indicazione di provenienza, in funzione della trasparenza, del soggetto responsabile delle attività indicate, che risulta necessaria allo scopo di evitare che l'informatizzazione pubblica diventi uno strumento anonimo dei poteri pubblici, è resa possibile dalla *sottoscrizione informatica del documento*.

Riguardo alle definizioni dettate in materia di sottoscrizione informatica, la disciplina contenuta nel codice dell'amministrazione digitale fa riferimento a due diverse tipologie di firma elettronica: la cosiddetta *firma elettronica semplice* (art.1, comma 1, lettera q “insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione elettronica”); la *firma elettronica qualificata* (art.1, comma 1, lettera r “firma elettronica ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisce la connessione univoca al firmatario creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati, che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma”); ed infine la *firma digitale* (art.1, comma 1, lettera s “particolare tipo di firma elettronica qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave primaria e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici.”)

Il codice dell'amministrazione digitale asserisce inequivocabilmente la validità giuridica della firma digitale condizionata all'imputabilità “in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti informatici cui è apposta o associata” (art. 24, comma 1).

Inoltre il codice disciplina la *trasmissione telematica della documentazione amministrativa* stabilendo all'art. 48 che “la trasmissione telematica di comunicazioni che



necessitano di una ricevuta di invio e di una consegna avviene mediante la posta elettronica certificata ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68”.

Infatti, in base all’art. 47 del codice, le comunicazioni di documentazione tra amministrazioni dovranno servirsi ordinariamente della posta elettronica e saranno valide ai fini della prosecuzione dei procedimenti amministrativi in corso se avverranno mediante sistemi che ne consentano la verifica di provenienza.

Infine la più rilevante modificazione introdotta dal citato decreto legislativo n.159/2006 consiste nell’inserimento nel corpo della norma, al Capo VIII, della disciplina in materia di Sistema Pubblico di Connettività (SPC) definito all’articolo 73, comma 2, come “l’insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l’integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l’interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l’autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione”.

Il SPC si pone pertanto come la prosecuzione del progetto per la realizzazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA) ossia la costruzione di una rete dedicata attraverso la quale le amministrazioni possano collaborare condividendo flussi di lavoro e basi di dati in modo da rendere più efficienti e corrette le modalità di svolgimento dell’azione amministrativa.

Tale prosecuzione viene sancita dall’articolo 84, comma 1, che afferma “le Amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 1, del d. lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, aderenti alla Rete unitaria della pubblica amministrazione, presentano al CNIPA, secondo le indicazioni da esso fornite, i piani di migrazione verso il SPC, da attuarsi entro diciotto mesi dalla data di approvazione del primo contratto quadro di cui all’articolo 83, comma 1, termine di cessazione dell’operatività della Rete unitaria della pubblica amministrazione”.

L’insieme delle succitate innovazioni dovrebbero portare, nelle intenzioni del legislatore, alla graduale eliminazione del supporto cartaceo favorendo così i principi di trasparenza, pubblicità ed efficacia dell’azione amministrativa ed avendo come effetto derivato (nel medio e lungo periodo e con costi comunque elevati) ma affatto secondario, di migliorare la qualità dell’organizzazione del lavoro intra ed extra istituzionale.

Essendo i supporti informatici in grado di contenere e ordinare un numero elevato di dati, facilitarne l'accesso, diversificare e rendere capillari i punti di contatto con i destinatari, risolvere progressivamente i problemi legati alla sicurezza e riservatezza delle informazioni, hanno arricchito la comunicazione istituzionale con gli strumenti delle banche dati interne e esterne, degli sportelli polifunzionali, della posta elettronica, ecc..

Tuttavia, fino all'utilizzo a pieno regime delle nuove e nuovissime tecnologie, la comunicazione verso l'esterno è tuttora affidata in larga parte al sistema dei mezzi di informazione di massa, tradizionalmente affiancato da pubblicazioni editoriali, riviste ufficiali, materiale illustrativo, partecipazione a fiere e convegni.

La conoscenza, ma anche la percezione delle istituzioni e delle loro funzioni passa così, per una parte rilevante, attraverso una mediazione giornalistica che porta con sé l'inconveniente della tendenza dei professionisti del settore a semplificare, quando non a "sensazionalizzare", gli eventi e le notizie.

In tale contesto appare fondamentale utilizzare l'apporto offerto da internet e dalle reti attraverso le quali le amministrazioni pubbliche appaiono in condizioni di poter entrare in contatto direttamente, quindi autonomamente e con assunzione di responsabilità piena ed esclusiva riguardo alle informazioni trasmesse, con i cittadini e le altre amministrazioni pubbliche e private, anche se tali supporti tecnologici sono stati scarsamente utilizzati al fine di promuovere e sviluppare degli effettivi processi partecipativi.

Infatti, nonostante che l'articolo 8 del decreto legislativo 82/2005 abbia sancito il diritto dei cittadini a partecipare al processo democratico e di esercitare i diritti politici usufruendo delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, nel panorama italiano sono ancora scarse le esperienze di processi partecipativi che utilizzano l'ICT (Information and Communication Technologies) anche solo come strumento per semplificare le procedure di svolgimento.

## DALLE RETI ALL'E-DEMOCRACY

Le reti costituiscono attualmente la principale risorsa che la telematica ha messo a disposizione dell'attività di comunicazione istituzionale.

Con questa espressione generale si intendono reti telematiche di diversa natura: le “*community networks*” utilizzate dalle persone per scambiarsi messaggi o partecipare a gruppi di discussione; le “*civic nets*”, costruite dalle istituzioni o amministrazioni allo scopo di far circolare dati e informazioni o anche fornire servizi; le “*city nets*”, usate dagli enti locali essenzialmente per motivi di visibilità e immagine<sup>26</sup>.

Tale potenzialità e possibilità comunicativa ha fatto sì che i cittadini attraverso siti internet, blog, forum di discussione possiedano la capacità di comunicare tra loro, privi di barriere spaziali e temporali, e mobilitarsi riguardo questioni che li riguardano direttamente o indirettamente.

Un esempio di tale capacità di mobilitazione è rappresentato dai siti internet che vengono aperti da associazioni o da singoli cittadini in contrasto con decisioni che riguardano il territorio e nelle quali non vengono coinvolti (cito ad esempio il sito <http://www.notavtorino.org> del comitato NO-TAV Torino che ha tra i vari scopi quello di “promuovere in tutte le sedi possibili il diritto dei cittadini e delle loro rappresentanze alla partecipazione democratica nelle scelte che riguardano il territorio e la qualità della vita”).

La capacità associativa dei cittadini quali stakeholder e le possibilità di mobilitazione offerte dalle moderne tecnologie fanno sì che si renda indispensabile l'avvio di un processo innovativo nelle pubbliche amministrazioni volto a considerare i processi partecipativi come una reale necessità ed un'opportunità di scelta democratica.

Tali opportunità sono state pienamente colte da alcune amministrazioni pubbliche che hanno fatto proprie le indicazioni fornite dal “Codice dell'amministrazione digitale” nel tentativo (in alcuni casi pienamente riuscito) di porre la tecnologia al servizio della democrazia in modo tale da cambiare il modo in cui le istituzioni si relazionano con i cittadini.

---

<sup>26</sup> E. Carloni, (2000) *Le reti civiche*, in F. Merloni (a cura di), *Informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.

Tale visione trova espressione nel concetto di *e-democracy* nel quale i nuovi media diventano uno strumento utile per incoraggiare il dialogo fra cittadini e decisori pubblici al fine di favorire l'affermarsi del concetto di *democrazia partecipata*.

A tale scopo le amministrazioni pubbliche dovrebbero dotarsi di tecnologie in grado di offrire nuovi canali per incoraggiare, rafforzare e stimolare la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche accentuando il legame fra gli stessi cittadini e le amministrazioni coinvolte, in un'ottica di dialogo e collaborazione reciproca al fine di attivare processi democratici di cittadinanza.

Coinvolgere maggiormente i cittadini nelle decisioni pubbliche per mantenere il consenso e la legittimazione, riducendo di conseguenza i conflitti, rappresenta una delle risposte che le amministrazioni pubbliche stanno sperimentando di fronte alla crescente complessità delle società moderne e alla difficoltà dei governi centrali e locali a gestirla.

La partecipazione degli stakeholder comincia ad essere considerata dalle amministrazioni pubbliche una risorsa importante da cogliere attraverso quel “*sapere tacito*” che può fornire soluzioni inaspettate oltre a poter anticipare esigenze e bisogni inespressi attraverso i canali classici della democrazia rappresentativa.

In tali processi di “*inclusione sociale*” le nuove tecnologie devono essere considerate un valido strumento di supporto sia per fornire ai cittadini tutte le informazioni utili per una partecipazione consapevole (livello informativo), sia per attivare meccanismi di dialogo (livello della interazione), sia per giungere a decisioni condivise (livello della consultazione).

## PARTE SECONDA I PROCESSI PARTECIPATIVI

### INTRODUZIONE

Abbiamo già sottolineato come in Italia la partecipazione alle politiche pubbliche sia stata spesso episodica e legata ad esigenze dell'amministrazione proponente.

A fare da battistrada al cambiamento è intervenuta la legge 8 luglio 1986 n. 349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale" che all'articolo 18, comma 5, riconosce per la prima volta una capacità specifica alle associazioni ambientaliste di "intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi".

Ma è a partire dagli anni '90 che si è andata diffondendo la consapevolezza dell'importanza di effettuare da parte delle amministrazioni una valutazione *ex-ante* dell'impatto esterno delle politiche pubbliche e quindi della loro ricaduta sulla collettività secondo un'analisi che non fosse meramente fondata sui costi e benefici delle prestazioni (*outputs*) ma che considerasse l'insieme di tutti gli effetti e gli impatti (*outcomes*) considerando anche i costi indiretti spesso imprevisi.

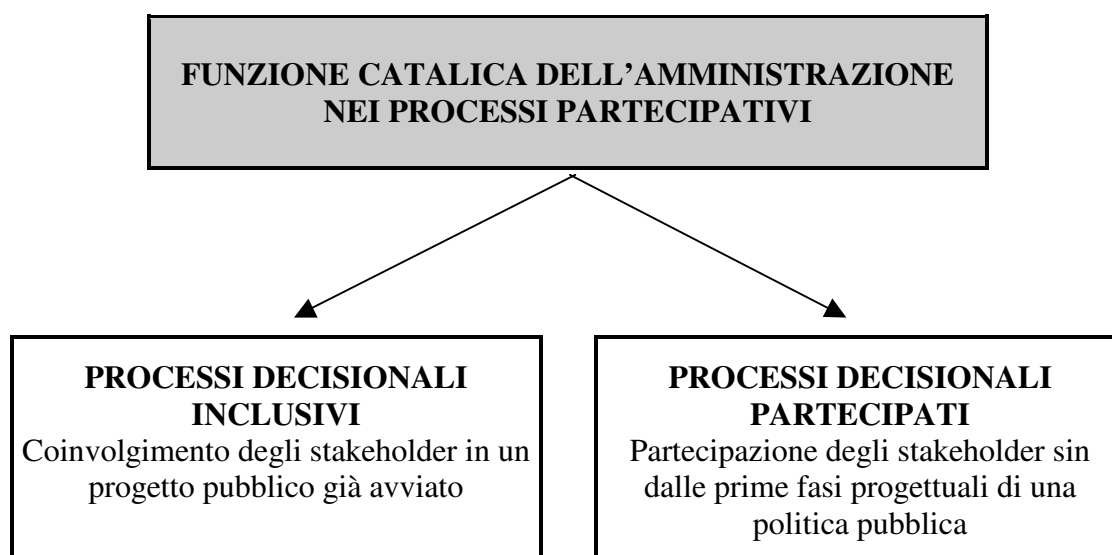
Negli stessi anni anche l'Unione Europea ha dato un fortissimo impulso alla realizzazione di effettivi processi partecipativi tanto che è difficile trovare un programma comunitario nel quale non compaiano espressioni come *partenerariato*, *consultazione*, *negoziiazione*, *coinvolgimento dei cittadini*, ecc..

E' noto che in Italia le politiche seguite finora dalla comunicazione istituzionale sono state volte essenzialmente alla produzione ed al miglioramento della qualità ed efficienza dei servizi, e quindi in definitiva delle performance amministrative, senza però porre grande attenzione alla produzione di politiche pubbliche centrate sull'attivazione di effettivi processi partecipativi.

Tali scelte di politiche pubbliche dovrebbero essere compiute attraverso processi di coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati, cittadini, ecc., e comunque, sintetizzando in una sola parola, di tutti quegli ***stakeholder*** (letteralmente tutti coloro che possiedono *hold* un interesse specifico sulla posta in gioco *stake*) coinvolti od interessati direttamente e/o indirettamente dalla politica pubblica da adottare.

Nello svolgimento di tali processi appare indicativa la funzione dell'amministrazione pubblica avanzata da Osborne e Gaebler<sup>27</sup> che in un loro libro propongono, attraverso una metafora chimica, una *funzione catalitica dell'amministrazione* che sia in grado non solo di partecipare in modo neutrale al processo ma addirittura di renderlo possibile stimolando l'iniziativa e la partecipazione delle varie componenti.

A partire da ciò si propone una precisazione terminologica distinguendo tra: **processi decisionali inclusivi** (dal latino *inclusus*, participio passato di includere “chiuder dentro”) che rimanda ad una visione di coinvolgimento degli stakeholder all'interno di una politica pubblica già avviata e **processi decisionali partecipati** (dal latino composto di *pars* “parte” e *cāpere* “prendere”) che si riferisce ad una partecipazione dei soggetti interessati sin dalle prime fasi progettuali del processo.



In tale funzione catalitica appare indispensabile da parte dell'amministrazione pubblica prevenire e gestire gli eventuali conflitti, che possono sorgere nella predisposizione o nell'attuazione di politiche pubbliche, attraverso appropriate strategie di comunicative ed il ricorso a momenti di effettivo confronto.

<sup>27</sup> Osborne D. e Gaebler T. (1995) *"Reinventing government"*, trad. it.: "Dirigere e governare", Garzanti, Milano.

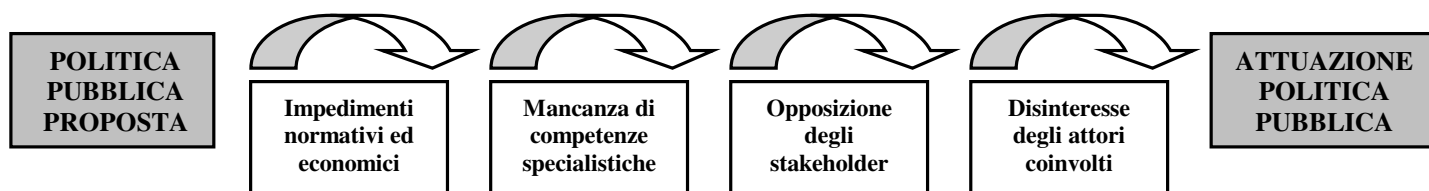
## ANALISI DEL PROCESSO PARTECIPATIVO

L'opportunità di avviare un processo partecipativo deve essere considerata in quei casi nei quali un'amministrazione assuma la consapevolezza che la politica pubblica da adottare potrebbe incontrare forti resistenze (come nel caso dell'installazione di impianti con un forte impatto ambientale), oppure nel caso in cui si decida che la politica pubblica già progettata verrà comunque messa in atto, seppur a costo di enormi difficoltà ed in opposizione agli stakeholder, nel tentativo di raggiungere un compromesso accettabile per la parti.

Le motivazioni che dovrebbero indurre le amministrazioni a considerare l'ipotesi di aprire un sicuramente dispendioso tavolo di discussione possono essere di diverso tipo:

- § *manca di competenze legali e risorse finanziarie;*
- § *manca di adeguate informazioni e/o competenze tecniche;*
- § *forti resistenze da parte degli stakeholder all'attuazione della politica pubblica;*
- § *possibilità che vengano mobilitate lobbies in grado di influenzare l'arena politica;*
- § *esistenza di conflitti sociali manifesti o latenti nel territorio coinvolto;*
- § *manca coinvolgimento degli stakeholder alla decisione.*

In linea di massima possiamo affermare che gli ostacoli da superare nell'attuazione di una politica pubblica attraverso un processo partecipativo si possono riassumere fondamentalmente in: ***impedimenti normativi ed economici, mancanza di competenze specialistiche, opposizione alla politica pubblica*** da parte degli stakeholder per ragioni diverse e ***disinteresse degli attori*** coinvolti nel processo.



Alla luce di tali ostacoli appare necessaria da parte del comunicatore pubblico un'attenta valutazione di alcune implicazioni emerse nei *case studies* esaminati e che vengono di seguito esplicitate.

### ***Impedimenti normativi ed economici***

Vi sono circostanze in cui l'amministrazione pubblica proponente avverte l'esigenza di allargare la partecipazione al processo ad altri soggetti istituzionali portatori di contributi ritenuti indispensabili ai fini della prosecuzione e della validità del processo stesso.

Abbastanza frequente è il caso della mancanza di esclusiva pertinenza giuridica dell'amministrazione proponente e la conseguente necessità di ricorrere a risorse legali detenute da altre istituzioni pubbliche attraverso strumenti quali, ad esempio, convenzioni, accordi di programma, protocolli di intesa, ecc..

Diverso e maggiormente problematico appare il caso nel quale si rende necessario coinvolgere nel processo partecipativo altri soggetti (pubblici e/o privati) per mancanza di risorse finanziarie in quanto chi contribuisce economicamente tende a voler influenzare la definizione del progetto portando ad un conseguente possibile acuirsi della conflittualità.

### ***Competenze specialistiche***

Usuale è la necessità del ricorso da parte dell'amministrazione a specifiche competenze tecniche e/o scientifiche mirate ad esplicitare ai soggetti interessati coinvolti eventuali problematiche e perplessità riguardo l'applicazione della politica pubblica.

In questo caso emergono spesso delle problematiche comunicative tra esperti tecnico-scientifici e gli altri stakeholder legate non soltanto alla diversa conoscenza delle risorse e del territorio ed al valore ad essi attribuito, ma alla possibilità di un vero e proprio conflitto tra *weltanschauung*, tra visioni del mondo diverse.

Infatti la rappresentazione dei cittadini quali "non addetti ai lavori" da parte degli esperti tecnico-scientifici è quella di un audience "profana" con caratteristiche di omogeneità, allarmismo diffuso e disinformazione, che tendono a giustificare la mancanza di un adeguata e puntuale informazione.

L'immagine tradizionale degli esperti tecnico-scientifici è fondata sulla visione di un "eccezionalismo cognitivo"<sup>28</sup> della scienza secondo la quale il sapere scientifico si sottrae a qualunque influenza di tipo storico, sociale e culturale.

Tale visione viene suffragata dagli esperti secondo quello che viene denominato il "modello del deficit"<sup>29</sup> nella comprensione pubblica della scienza sostenente che le persone non conoscono e non capiscono la scienza e l'innovazione tecnologica e perciò le

---

<sup>28</sup> Pellizzoni L., Osti G., 2003, *Sociologia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, p. 162.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 2003, p. 178.



temono e ne diffidano (tema che solitamente viene sintetizzato con l'acronimo PUS: *Public Understanding of Science*) portando a supporto di tale tesi dati di ricerche che indicherebbero come il livello di conoscenza delle tematiche scientifiche da parte dei cittadini sia abbastanza modesto.

Per sopperire a tale deficit gli esperti propugnano la tesi che una migliore informazione conduce ad una maggiore comprensione la quale a sua volta porta al sostegno della scienza ed all'accettazione dell'innovazione tecnologica attraverso un processo che presuppone quindi che dalla conoscenza discenda il consenso.

E' evidente che così esposto il modello del deficit è riferibile ad un pubblico indifferenziato e sostiene una concezione della comunicazione unidirezionale in cui gli stakeholder sono concepiti come un recipiente passivo dell'informazione.

Negli ultimi anni al modello del deficit si è opposto il cosiddetto "*modello diffusionista*", un modello interattivo e democratico che si fonda sulla constatazione che il termine "conoscenza scientifica" possa assumere significati diversi e che la comprensione di tale termine è legata alla misura in cui le persone percepiscono la rilevanza del sapere all'interno del proprio contesto sociale rendendo in definitiva la conoscenza scientifica un qualcosa di condizionale.

Il modello diffusionista sostiene quindi un quadro concettuale in cui i cittadini, anziché essere soggetti profani da "educare", diventano un soggetto attivo in grado di elaborare criticamente le informazioni scientifiche escludendo in definitiva un rapporto di causalità lineare tra il contenuto dell'informazione e l'atteggiamento dei cittadini.

Quindi la capacità degli stakeholder di trarre significati sostanziali va ricercata non tanto in un'informazione "scientifica", ma in un'informazione "coinvolgente" che si sviluppi a partire dai bisogni informativi e dai riferimenti di valore degli individui e dei gruppi coinvolti dalla politica pubblica.

Senza porre attenzione a quanto sopra esposto si rischia di incrinare il rapporto di fiducia tra le amministrazioni pubbliche e gli stakeholder e di proporre strutture, interventi ed in generale politiche pubbliche che verranno giudicate negativamente e conseguentemente osteggiate.

### ***Opposizione degli stakeholder***

In molteplici casi è apparsa evidente la capacità da parte dei cittadini di organizzare delle forme valide di legittima difesa dei propri interessi attraverso l'istituzione di comitati, siti internet appositamente creati e dedicati, forum di discussione, spazio su giornali locali, ecc., tutti strumenti attraverso i quali le comunità tendono a mobilitarsi contro politiche pubbliche che vengono percepite come un rischio imposto o comunque lesive dei propri interessi, tanto che per tale fenomeno è stata coniata una espressione specifica: ***sindrome Nimby*** (acronimo di "Not In My Back Yard" cioè "non nel giardino di casa mia").

Bisogna prendere atto del fatto che molto spesso gli oppositori ad una politica pubblica hanno dimostrato di possedere delle buone ragioni dalla loro parte e che l'affrontare le problematiche emerse valutando il loro punto di vista ha molto spesso portato a soluzioni innovative ed efficaci.

D'altra parte può anche accadere che alcuni stakeholder siano portatori di interessi di parte o di valori socialmente inaccettabili, nel qual caso appare inevitabile da parte dell'amministrazione pubblica, nella veste del responsabile del processo, contrastare tali visioni al fine di non essere accusata di possibili connivenze.

In tutti i casi però il conflitto non deve essere considerato una patologia ma deve essere vissuto come un'arena di confronto, un'occasione obbligata di *governance*, di dialettica costruttiva dalla quale eventualmente far emergere soluzioni condivisibili.

Da qui la necessità di avviare preventivamente una campagna di informazione sul territorio per valutare il grado di opposizione (in alcuni casi si è constatato come tale opposizione fosse solo presunta da parte delle amministrazioni) alla politica pubblica.

D'altro canto vi è da sottolineare che una campagna informativa impostata in tal senso potrebbe rilevarsi controproducente se percepita dai soggetti coinvolti come un tentativo di convincimento riguardo alla validità della politica pubblica proposta, senza però dare alcuna possibilità di intervenire nella decisione attraverso un processo partecipativo.

Per evitare perplessità e reazioni da parte degli stakeholder bisogna quindi saper valutare attentamente tale attività in modo tale da lasciare aperte varie possibilità di ascolto attivo e di partecipazione in accordo ad una visione bidirezionale della comunicazione.

Numerosi sono i casi nei quali le amministrazioni hanno deciso di posticipare l'annuncio di una politica pubblica proprio nel timore che le opposizioni e le proposte dei soggetti coinvolti potessero provocare la modifica o la sospensione del progetto già

elaborato, suscitando in tal modo strenue opposizioni che sarebbero state mitigate dall'avvio di un processo comunicativo preventivo tale da offrire agli stakeholder dei validi strumenti interlocutori.

Per definire tale errata modalità di procedimento è stato coniato l'acronimo DAD<sup>30</sup> (Decisione–Annuncio–Difesa) esplicativo del processo attraverso il quale l'amministrazione pubblica prepara il progetto da proporre in modo dettagliato, in seguito l'annuncia ai soggetti coinvolti provocando così delle legittime reazioni che la portano a difendere la propria scelta senza concedere la possibilità di metterla in discussione ed eventualmente migliorarla.

Appare impensabile proporre una politica pubblica che rischia di produrre effetti negativi, o comunque rilevanti, su un insieme di attori sociali senza che a questi non venga data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista.

### ***Disinteresse degli attori coinvolti***

Può accadere che una volta all'avvio di un processo partecipativo l'amministrazione si trovi di fronte degli stakeholder che non capiscono, non condividono o giudicano inadeguata la metodologia adottata nel procedimento avendo come reazione il disinteresse o l'inazione e rischiando così di innescare un effetto boomerang in grado di condizionare non solo il processo stesso ma anche analoghe iniziative future.

Bisogna inoltre considerare che nel caso di un processo decisionale inclusivo l'amministrazione proponente mette i soggetti coinvolti di fronte ad uno, ed uno solo, specifico progetto già stabilito e dettagliato riguardante la politica pubblica da adottare, deresponsabilizzando così gli stakeholder rispetto alla ricerca di soluzioni innovative e portandoli ad una possibile reazione di disinteresse al progetto stesso.

In questi casi la sensibilità e l'esperienza del comunicatore che gestisce il processo partecipativo è determinante nel cogliere tale feedback negativo ed apportare i dovuti accorgimenti alla metodologia del processo al fine di risvegliare l'attenzione e la partecipazione degli stakeholder.

---

<sup>30</sup> Dipartimento della Funzione pubblica, a cura di L. Bobbio, 2004, *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane S.p.A., Roma, p. 34.

## GLI ATTORI DEL PROCESSO

L'analisi e l'individuazione degli attori da coinvolgere in un processo partecipativo è sicuramente molto complessa e delicata: da tale scelta può dipendere l'esito di tutto il processo stesso.

Possiamo trovare una possibile risposta a tale problematica nella definizione stessa di stakeholder (tutti coloro che possiedono un interesse specifico nella politica pubblica) partendo dal presupposto base ed imprescindibile che tutte le opinioni dei soggetti coinvolti debbano essere ascoltate senza alcuna esclusione.

Infatti una problematica rilevante emersa nei meccanismi di scelta dei partecipanti, che può determinare delle differenze rilevanti riguardo alle soluzioni proposte, è quella del principio della equa rappresentatività delle opinioni che non sempre viene rispettato tanto che posizioni più forti e meglio organizzate finiscono per essere sovrarappresentate.

Inoltre alcuni stakeholder potrebbero rifiutarsi di partecipare per disinteresse o sfiducia nei confronti di chi propugna il processo partecipativo con la conseguenza che il coinvolgimento dei soggetti interessati in numero limitato porterebbe alla delegittimazione del risultato finale del processo stesso.

E' importante quindi che tutti i soggetti interessati alla politica pubblica proposta vengano coinvolti nel processo partecipativo in quanto l'esclusione di anche uno solo degli stakeholder verrebbe considerato argomento valido per contestare l'intero processo e l'eventuale decisione finale.

Per raggiungere tale scopo l'amministrazione proponente deve svolgere una vera e propria indagine sul campo preventiva al fine di individuare sia tutti i possibili soggetti interessati (stakeholder effettivi e/o potenziali) sia gli interessi coinvolti dalla politica pubblica.

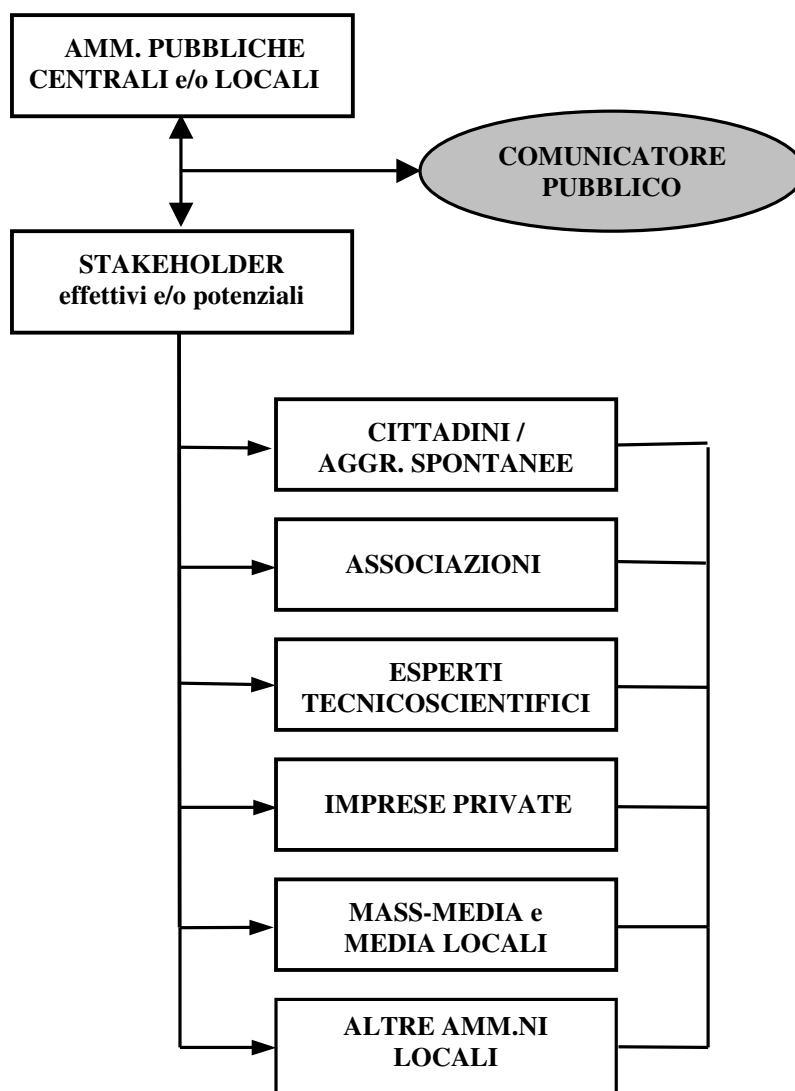
In linea generale le tipologie proposte di attori che agiscono in/su una politica pubblica risultano essere essenzialmente tre:

1. le **reti di governo istituzionale** (la pubblica amministrazione);
2. il **territorio** (cittadini, associazioni di categoria, ecc.);
3. il **sistema locale** (imprese e rappresentanze sociali).

Quella che qui si propone è una distinzione più ampia dei soggetti interessati articolata sulla base del ruolo sociale svolto: cittadini come singoli o riuniti in aggregazioni spontanee (es. comitati), forme associative stabili che godono di un riconoscimento anche formale (es. associazioni ambientaliste o organizzazioni di tipo sociale e culturale), mass-media e media locali, esperti in campo tecnico-scientifico ed infine imprese private, seppur nella precisazione che non necessariamente tutte le categorie di attori sociali individuati debbano essere presenti nel processo partecipativo.

In linea generale gli attori sociali che potenzialmente potrebbero essere presenti in un processo partecipativo sono:

### ATTORI DEL PROCESSO PARTECIPATIVO



Nell'interazione tra tali attori dei processi partecipativi si è assistito, attraverso modalità diverse, a difficoltà di comparazione dei propri linguaggi settoriali che dimostrano l'esistenza di profonde asimmetrie tra i codici dei soggetti interessati chiusi in una sorta di auto-referenzialità comunicativa che di certo non facilita il processo.

L'efficacia del processo comunicativo dipende direttamente dalla congruenza tra le modalità specifiche dei messaggi e le caratteristiche degli stakeholder che risultano orientate da criteri precostituiti di accettazione e selezione del messaggio informativo a loro diretto, rendendo così evidente che senza un'analisi dettagliata delle caratteristiche dei soggetti coinvolti considerati come *target audiences* il processo partecipativo perde efficacia in maniera determinante.

Tale analisi dettagliata dei caratteri costitutivi degli stakeholder avviene attraverso la delineazione dei loro tratti socio-demografici, delle loro percezioni e rappresentazioni, dei loro atteggiamenti, della loro conoscenza dell'oggetto della politica pubblica, delle loro fonti di informazione, della presenza nella comunità sociale di riferimento di gruppi informali, di movimenti collettivi, di organizzazioni associative ecc..

Inoltre ognuno dei possibili soggetti della proposta mappatura degli attori di un processo partecipativo risulta essere portatore di una propria cultura, di una propria visione del mondo che a volte contrasta con quella degli altri componenti, rendendo così il compito del comunicatore responsabile del procedimento simile a quello di un arbitro di un'arena di dibattito in cui ciascun elemento tenta di rendere egemone il proprio punto di vista.

Tale effetto può essere diminuito attraverso una comunicazione efficace che spesso non ha ottenuto successo proprio a causa della mancata considerazione delle complesse interazioni di fattori psicologici, sociali e politici che vengono innescate in un processo partecipativo.

Una proposta volta al ridimensionamento di tale fenomeno è stata proposta da Paul C. Stern (esponente del National Research Council degli USA) attraverso la sua definizione di "*strategia realista*"<sup>31</sup>.

Secondo tale approccio una contesa tra i soggetti interessati appare inevitabile in quanto qualunque comunicazione concernente una politica pubblica comporta un impatto che coinvolge necessariamente bisogni informativi, condizioni di incertezza scientifica più o

---

<sup>31</sup> Cit. in Colombo M., (1995), *Convivere con i rischi ambientali. Il caso Acna-Valle Bormida*, Franco Angeli, Milano, p. 85.

meno esplicita, orientamenti di valore, ecc., che rendono anche il più cauto messaggio fonte di pregiudizi di parte.

Stern propone quindi una strategia comunicativa che da *prescrittiva* deve diventare *realistica* al fine di mostrare apertamente la totalità dei punti di vista della parti coinvolte in modo tale da mettere in grado gli stakeholder di formulare i propri giudizi attraverso un'intensificazione del dibattito comportante maggiori probabilità di successo sul fronte della corretta interpretazione dei messaggi loro rivolti e della legittimità delle eventuali decisioni prese.

Analizziamo ora alcuni aspetti problematici riguardanti le dinamiche intercorrenti tra le varie componenti della proposta mappatura degli attori nel corso di un processo partecipativo.

#### ***Amministrazioni pubbliche centrali e/o locali***

Abbiamo già visto come le amministrazioni pubbliche svolgano il fondamentale compito neutrale di attivare ed accelerare il processo partecipativo secondo quella funzione catalitica che implica il riconoscimento del diritto di informazione degli stakeholder al fine di ottenere una maggiore partecipazione alle politiche pubbliche.

In passato tale funzione è spesso risultata carente o del tutto assente tanto che la sfiducia dei soggetti coinvolti, oltre che da problemi derivanti dal processo comunicativo, appare riconducibile all'esperienza pregressa sull'inaffidabilità del comportamento delle amministrazioni, considerato spesso scorretto ed inaffidabile, le cui norme e controlli vengono valutate come fondate su un giudizio di accondiscendenza nei confronti delle parti politiche ed economiche interessate.

Quindi l'approccio comunicativo delle amministrazioni pubbliche risulterebbe sicuramente più efficace se venisse progettato attraverso la formazione e il coinvolgimento di comunicatori dotati di un elevato grado di competenza e criticità nei confronti dei processi che si propongono di attivare.

Di più facile applicazione appare il caso in cui tra i soggetti coinvolti nel processo partecipativo vi siano altre amministrazioni pubbliche in quanto esistono dei riferimenti normativi precisi per giungere ad una soluzione condivisa quali protocolli di intesa, accordi di programma, convenzioni quadro, ecc..

### ***Esperti tecnico-scientifici***

Si è già sottolineato come la *weltanschauung* degli esperti sia fondata sulla visione di un “eccezionalismo cognitivo” della scienza che porta a condividere il cosiddetto “modello del deficit” nella comprensione pubblica della scienza al quale si oppone il modello “diffusionista” sostenente che le persone percepiscono la conoscenza scientifica in relazione al proprio contesto di riferimento.

Appare comunque indiscutibile la posizione preminente spesso assunta dagli esperti tecnico-scientifici in quanto legittimati, nel loro eventuale intervento al processo partecipativo, quali fonti di riferimento attendibili per gli stakeholder coinvolti.

Ma è da valutare attentamente lo stretto rapporto che a volte si instaura tra le amministrazioni e gli esperti tecnico-scientifici visto che, nel caso in cui questi ultimi vengano interpellati come esclusiva fonte scientifica, tendono ad essere identificati nel ruolo di meri consulenti di parte (*advisers*).

Infatti nel momento in cui le valutazioni di tali esperti-consulenti delle amministrazioni pubbliche risultassero fallaci, inefficaci o apparentemente conniventi, tale giudizio farebbe perdere di legittimazione agli occhi degli altri stakeholder le amministrazioni stesse che su tale sapere esperto hanno fatto affidamento per giustificare le proprie scelte di politica pubblica.

Per ovviare a tale svilimento dell’azione amministrativa sembrerebbe quindi opportuno considerare gli esperti tecnico-scientifici non nella misura di consulenti ma di attori, alla pari degli altri stakeholder, portatori anche di pareri non in linea con la politica pubblica in esame al fine di poter addivenire, attraverso la valutazione di diversi punti di vista, ad un giudizio condiviso anche sul piano scientifico.

### ***Mass-media e media locali***

Dalla prospettiva che ci interessa i mass-media possono essere inquadrati nell’ambito del concetto proposto da Moscovici<sup>32</sup> di “*rappresentazione sociale*” che si forma attraverso processi di “oggettivazione” in cui le informazioni relative all’oggetto vengono selezionate per essere riorganizzate in un nuovo schema e quindi integrate in un sistema simbolico, cognitivo e normativo preesistente con il quale interagiscono.

---

<sup>32</sup> cit. in Lonigro C., Maggi M., Raschielli S., 2005, *Rischi industriali e mezzi di comunicazione di massa: la rappresentazione nella stampa quotidiana dall’entrata in vigore della “Seveso II”* APAT, Roma.



In questo processo il ruolo dei mass-media è determinante in quanto stabilisce sia quali informazioni fornire (funzione di *gatekeeper*) in relazione all'oggetto della rappresentazione sociale, sia una gerarchia nella presentazione delle stesse (funzione di *agenda setting*) contribuendo con altre fonti informative all'organizzazione e selezione degli elementi che divengono costitutivi della rappresentazione sociale stessa.

Oltre a quanto esposto i mass-media possono influenzare gli atteggiamenti, ossia gli orientamenti generali sulla politica pubblica in esame, in un modo tanto più rilevante quanto più gli stakeholder si trovino nella necessità di operare un netto distinguo tra la realtà fisicamente e direttamente percepita nel processo partecipativo, e la realtà mediata ovvero quella di cui prendono atto attraverso l'assemblaggio di una quantità di informazioni che viaggiano attraverso mass-media diversi con differenti schemi culturali e valoriali di riferimento.

Appare quindi innegabile l'influenza sia dei mass-media che dei media locali nel rappresentare, in molti casi, l'unica fonte informativa esterna al processo partecipativo che gli stakeholder sono costretti a subire passivamente non essendo in grado di contrastarne la rappresentazione sociale della politica pubblica proposta.

In tale contesto i media vengono accusati, a volte giustamente, di disinformazione scientifica, di distorsione dei fatti, di puntare particolarmente sugli aspetti spettacolari ed emozionali e di evidenziare una generalizzata tendenza al catastrofismo volta a catturare l'attenzione dell'audience.

La strategia comunicativa dei media di fronte ai processi partecipativi è inoltre adattiva tendendo a rispecchiare principalmente il punto di vista di una parte interessata all'evento, ferma restando la possibilità dell'applicazione di una "*strategia del cambio di prospettiva*" tendente a massimizzare le rendite di competenza dei media in base all'interesse manifestato dal pubblico.

Quindi il *package* (quadro interpretativo) fornito dai media sembra aderire da una parte al modello del deficit cognitivo degli esperti tecnico-scientifici attribuendo una notevole importanza all'*educazione* dell'audience, e dall'altra ad essere influenzato da ciò che crede sia l'orientamento di quest'ultima.

Il quadro generale che ne risulta è quello di media che rincorrono la notizia soffermandosi sugli aspetti spettacolari e basandosi su criteri di vendibilità, assolvendo

solo in parte la propria funzione informativa e rischiando di produrre rapporti destabilizzanti tra gli stakeholder.

D'altro canto anche i soggetti coinvolti nel processo partecipativo, in qualità di fonti informative immediatamente disponibili, possiedono la capacità di influenzare il contenuto dei media attraverso un accesso diretto che tenta di affermare la propria posizione ed il proprio punto di vista come l'unico legittimo al fine di renderlo egemone.

E' proprio per quanto sopra esposto che si propone di inserire sia i mass-media che i media locali quali attori del processo partecipativo al fine di attenuare i fenomeni della sensazionalizzazione degli eventi e della comunicazione indiretta (il cosiddetto "rumore di fondo") e fornire invece un'informazione efficace ed in grado di favorire fra i soggetti coinvolti, ed in generale nella realtà sociale, la maturazione di opinioni fondate su conoscenze concrete e su una valutazione complessiva di tutti i punti di vista.

### ***Cittadini – Aggregazioni spontanee***

Durante i tavoli di discussione dei processi partecipativi si è più volte verificato il caso di un aperto contrasto tra un "sapere esperto", analitico ed interessato a stabilire nessi causali certi, ed un "sapere profano" concreto, appreso con l'esperienza, fondato su dati raccolti dalle persone coinvolte e di fronte a tale contrapposizione le amministrazioni pubbliche si sono così trovate nella difficile posizione di mediazione tra chi propugna processi generali e chi sostiene la validità di condizioni specifiche.

Tale conoscenza locale e contestuale assume a volte i tratti di una vera e propria *epidemiologia popolare*<sup>33</sup>, dove con tale espressione si intende l'attivazione di individui, gruppi e comunità, che attraverso la raccolta e l'elaborazione di informazioni riguardanti le politiche pubbliche proposte, sostengono descrizioni diverse da quelle propugnate dagli esperti ed a volte dalle stesse amministrazioni.

D'altra parte però, di fronte all'eventualità di una politica pubblica impattante sul territorio, i cittadini si trovano di fronte ad un grave disorientamento cognitivo, che trova la sua origine principalmente in un'iniziale mancanza di dati, che provoca incertezza, alla quale segue una rapida impennata della curva della domanda di informazioni ed infine una ridondanza delle spiegazioni rese disponibili o l'incapacità di gestire la complessità informativa con le mappe cognitive a propria disposizione.

---

<sup>33</sup> Vedi Pellizzoni L., Osti G., (2003) *op. cit.*, p. 187.

Per ovviare a tale disorientamento i cittadini, grazie soprattutto allo sviluppo di ICT (Information and Communication Technologies), hanno oggi l'effettiva possibilità di accedere liberamente ai cosiddetti "saperi esperti" ed ottenere in breve tempo materiale documentario ampio ed approfondito che gli permette, considerando anche l'accresciuto livello di istruzione, di aumentare la propria conoscenza sulla politica pubblica proposta ed incrementare il proprio potere negoziale.

A ciò va aggiunto che in molti paesi europei i cittadini hanno la possibilità di rivolgersi ai cosiddetti *science shops*, cioè alle *botteghe della scienza*.

Anche in Italia è attivo dal marzo 2006 il Science Shop Ispra - SSI (visitabile al sito <http://science-shop.org/index.htm>) quale centro di ricerca transdisciplinare non governativo senza fini di lucro il cui scopo è quello promuovere un dialogo tra scienza e società a livello locale e regionale, così come auspicato dalla Commissione Europea nel Sesto Programma Quadro delle Attività di Ricerca tra i cui obiettivi vi sono quelli di stimolare nella ricerca un coinvolgimento della società civile locale e regionale negli argomenti di ricerca di interesse locale (la cosiddetta "ricerca basata sulla comunità" o "ricerca partecipata") e di attivare una vasta e profonda diffusione della conoscenza scientifico/tecnica offrendo ai cittadini informazioni anche attraverso il contatto di gruppi diversi che hanno affrontato o si apprestano ad affrontare problematiche simili.

Tali potenzialità comunicative e disponibilità di dati hanno posto i cittadini nella capacità di istituire in breve tempo aggregazioni spontanee attraverso siti internet, blog, forum di discussione con la conseguente possibilità di mobilitare in tempi brevissimi comitati spontanei con riferimento alle questioni che li riguardano direttamente.

Un esempio classico di tale capacità di mobilitazione è rappresentato dai siti internet che vengono aperti con la collaborazione di associazioni e/o di singoli cittadini in contrasto con decisioni governative che riguardano il proprio territorio e sulle quali non viene intrapreso nessun processo partecipativo (vedi ad esempio <http://www.notavtorino.org>).

In ogni caso è ormai radicata e non può essere sottovalutata la trasformazione della natura della partecipazione dei cittadini: da semplice *audience* si è andata via via proponendo come componente attiva delle politiche pubbliche divenendo una nuova entità portatrice di informazioni ed interessi a volte contrastanti con quelli dei decisori istituzionali e degli esperti tecnico-scientifici.

### ***Imprese private***

L'atteggiamento assunto dagli altri stakeholder nei confronti delle imprese private risulta essere perlopiù ambiguo in quanto se mentre da una parte ne riconoscono l'importanza in termini di risorse economiche apportate e di possibilità di sviluppo occupazionale e territoriale, dall'altra temono che tale condizionamento da interessi economici e di sviluppo possa mettere in secondo piano le istanze degli altri soggetti coinvolti.

Sicuramente un aspetto critico è rappresentato dalla tendenza da parte delle amministrazioni pubbliche a porre in essere principalmente dei processi decisionali inclusivi relativi ad una politica pubblica già avviata e che presenta quindi dettagli tecnici ma soprattutto economici dati per già acquisiti ed approvati.

Tale scelta comporta il fatto non solo di dover comunicare agli stakeholder una decisione presa a priori con le possibili conseguenti reazioni oppositive, ma anche l'impossibilità di rimettere in discussione determinate scelte già effettuate dalle quali risulterebbe molto oneroso tornare indietro in considerazione dei costi già affrontati.

Da tale punto di vista appare necessario da parte delle amministrazioni una preventiva ed attenta analisi costi-benefici riguardo la politica pubblica da proporre considerando che gli stakeholder in alcuni casi preferiscono non beneficiare di eventuali vantaggi economici derivanti dalla partecipazione al progetto di imprese private se la contropartita non viene ritenuta adeguata.

### ***Associazioni***

Per quanto riguarda le associazioni (di categoria, ambientaliste, di consumatori, culturali, ricreative, sindacali, ecc.) si pone spesso il problema della loro effettiva capacità di rappresentare le istanze, diversificate per contenuti e visibilità, dei propri appartenenti che spesso attribuiscono alle varie tematiche un ordine di priorità non necessariamente pienamente condiviso all'interno di tutta l'organizzazione.

La rappresentatività di qualsiasi associazione presenta sempre un certo margine di incertezza ma il loro apporto al processo partecipativo deve comunque essere ritenuto rilevante ai fini della valutazione di alcuni aspetti particolari della problematica che, in caso di una loro assenza, potrebbero sfuggire all'attenzione degli altri stakeholder.

Infatti maggiore sarà l'eterogeneità dei soggetti coinvolti, maggiori saranno i punti di vista esaminati e gli apporti costruttivi che saranno aggiunti alla discussione e quindi, aldilà della valutazione della effettiva rappresentatività delle associazioni eventualmente da inserire nel processo partecipativo, appare importante considerare come una risorsa aggiuntiva la loro effettiva capacità di contribuire efficacemente al processo stesso.

### ***Generazioni future***

In tutti i processi partecipativi riguardanti una politica pubblica avente un forte impatto ambientale sulle comunità e sul territorio deve essere considerato fondamentale un altro tipo di attore che non è in grado di presenziare al processo ma che deve essere a tutti gli effetti ben presente nella considerazione del facilitatore pubblico e degli stakeholder.

Tale attore è rappresentato dalle generazioni future in accordo a quanto stabilito dalla Commissione Mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (WCED) che, sotto la presidenza dell'allora primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, ha pubblicato un rapporto dal titolo *Our Common Future*, dal quale emerge la proposta del concetto di ***sviluppo sostenibile***: *“l'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di soddisfare i propri”*<sup>34</sup> sottolineando una evidentissima scelta etica di equità intergenerazionale.

L'applicazione di tale principio porta con sé una visione di sviluppo della politica pubblica da perseguire tale da non pregiudicare la disponibilità di risorse ambientali per le generazioni future e tale visione deve essere considerata fondamentale da tutti gli attori del processo partecipativo che si trasformano così nei tutori di tale attore *influyente ma non presente*.

---

<sup>34</sup> World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1990, p.32.

## IL RUOLO DEL COMUNICATORE PUBBLICO

Alla luce di quanto sopra esposto il ruolo del comunicatore pubblico, quale rappresentante dell'amministrazione pubblica proponente nell'ambito della propria funzione catalitica, emerge come determinante ai fini della gestione delle dinamiche relazionali e comunicative innescabili in un processo partecipativo.

Tale ruolo potrebbe essere definito come quello di “*facilitatore pubblico*”, termine idoneo a sottolineare la funzione non predominante ma di ausilio ai diversi stakeholder nell'ambito del processo partecipativo nel quale il comunicatore pone in essere una delega decisionale a favore dei soggetti coinvolti pur esercitando le sue prerogative specifiche e svolgendole da una condizione di promotore, garante e difensore del processo.

Tali funzioni risultano pienamente conformi a quanto proposto dall'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale nel proprio documento “Codice deontologico e di buona condotta dei comunicatori pubblici”<sup>35</sup> che afferma all'articolo 8: “il comunicatore pubblico, nel rispetto del principio di uguaglianza dei cittadini ed in osservanza dell'imparzialità dell'amministrazione, deve assicurare:

- a) la diffusione più ampia delle decisioni pubbliche a tutti gli interessati; ...;
- c) l'attuazione di procedure che permettano ai destinatari e agli interessati di esprimersi in ogni fase del procedimento.”

Quindi la figura professionale del facilitatore pubblico deve intervenire nel processo partecipativo sin dalla fase preparatoria contribuendo alla:

- definizione dell'analisi del contesto socio-demografico-territoriale di riferimento ed alla eventuale presenza di esperienze partecipative precedenti;
- individuazione degli stakeholder partecipanti;
- definizione del percorso partecipativo e di un quadro esplicito di regole della partecipazione;
- preparazione di un adeguato piano di promozione dell'iniziativa;
- realizzazione del processo e stesura del documento finale;
- analisi del piano di valutazione ex post del processo partecipativo.

---

<sup>35</sup> vedi sito <http://www.compublica.it/>

Premessa fondamentale per lo svolgimento del processo partecipativo è quella del sostegno di una forte **volontà politica** in quanto tali processi, anche se a volte vengono sollecitati dal basso, tendenzialmente sono promossi, organizzati e gestiti da amministrazioni pubbliche la cui funzione catalitica viene innescata da tale volontà politica che diviene la condizione imprescindibile per l'attivazione, lo sviluppo e la conclusione attuativa del processo.

In tal modo l'autorità politica delega al facilitatore pubblico, al solo fine del raggiungimento di un eventuale accordo riguardo alla politica pubblica da proporre o da attuare, il compito del rapporto con gli stakeholder in qualità di promotore, regista e garante di un processo partecipativo che richiede una continua attenzione, frequenti interventi anche correttivi ed un esercizio di autorevolezza che non può essere svolto dall'autorità politica stessa.

Nonostante ciò un punto fermo da stabilire nell'analisi del ruolo del facilitatore pubblico è quello della sua **neutralità** rispetto alla posta in gioco ed il suo esclusivo interesse volto al buon esito del processo da svolgersi attraverso una imparzialità informale ed empatica nei confronti dei soggetti sociali coinvolti.

Viene sottolineata inoltre la funzione di **garanzia** del facilitatore pubblico che deve essere in grado di presidiare il processo partecipativo in modo tale da assicurare che le procedure si svolgano in maniera corretta, astenendosi dall'esprimere giudizi di valore in merito alle scelte effettuate, e da garantire inoltre l'attuazione dei risultati raggiunti attraverso la concertazione.

Altra funzione essenziale del facilitatore pubblico è quella di **sostegno** che gli permette di difendere il buon andamento del processo partecipativo da eventuali attacchi esterni e di affrontare in modo costruttivo le tensioni interne anche attraverso un cambiamento in corso d'opera della struttura metodologica, dell'organizzazione e degli strumenti attuativi del processo.

Il compito del facilitatore pubblico si configura così come un *ruolo negoziale*, tecnico più che politico, altamente specialistico e professionale in grado di progettare l'intero processo partecipativo, coinvolgere proficuamente gli stakeholder, metterli in relazione tra di loro stimolandone il confronto, facilitarne le interazioni attraverso procedure di ascolto attivo, affrontare eventuali conflitti, gestire le dinamiche di gruppo ed infine coadiuvare le parti a redigere gli eventuali accordi raggiunti.

Tale funzione di *leader* appare fondamentale nel direzionare in modo corretto il processo, nel controllare che l'apporto degli stakeholder sia produttivo ed infine nel raggiungere un risultato condiviso e legittimato.

In tale arena conflittuale devono essere definiti chiaramente alcuni punti fermi: *obiettivo* (predeterminato, chiaro, esplicito); *compito* (coerente rispetto all'obiettivo, compatibile con risorse e vincoli, monitoraggio continuo del processo) e *strategia* (costruire un senso di coesione rispetto all'obiettivo, negoziazione, condivisione dei risultati).

Si ribadisce inoltre che per svolgere tali compiti il facilitatore deve potersi ritenere svincolato dalla necessità del raggiungimento di un risultato positivo mantenendo una posizione di assoluta neutralità per non dare l'impressione agli stakeholder di essere stati interpellati soltanto per ratificare una decisione già assunta.

In definitiva il profilo culturale e professionale dei facilitatori pubblici deve essere quello di *esperti in processi comunicativi* e di gestione delle interazioni e di tecniche e strumenti per l'ascolto attivo, pur non dovendo possedere necessariamente la conoscenza delle specifiche materie trattate nel corso del procedimento.

Le competenze conoscitive del facilitatore pubblico possono derivare da diverse discipline: sociologia, psicologia, scienze della comunicazione, architettura o scienze politiche ma, in considerazione del fatto che attualmente in Italia non esistono corsi universitari o master rivolti specificatamente a tale profilo professionale, attualmente i facilitatori pubblici si formano sul campo o attraverso percorsi formativi gestiti da associazioni private.



## LE FASI OPERATIVE DEL PROCESSO PARTECIPATIVO

Le varie fasi operative che verranno di seguito esposte, riferibili sia ai processi decisionali partecipati che a quelli decisionali inclusivi, propongono un percorso strutturato in fasi composte da step successivi prefissati ma parzialmente flessibili visto che nella loro esecuzione potranno essere inseriti da parte del facilitatore degli accorgimenti per fare in modo che gli stakeholder abbiano la possibilità di apportare quelle modifiche che siano ritenute accettabili ed effettuabili.

Nonostante la mancanza di una letteratura consolidata riguardante le metodologie e la diversità degli strumenti da poter considerare nello svolgersi di un processo partecipativo, di seguito si propone uno schema progettuale di quelle componenti ritenute indispensabili ed applicabili a qualsiasi contesto di riferimento.

<b>SCHEMA PROGETTUALE</b>	
<b>FASE 1 – Analisi dello scenario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>q Indagine socio-demografica e territoriale</li> <li>q Verifica eventuali esperienze precedenti</li> <li>q Analisi SWOT</li> </ul>
<b>FASE 2 – Individuazione stakeholder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>q Formazione personale</li> <li>q Attività di ascolto attivo</li> <li>q Individuazione stakeholder</li> </ul>
<b>FASE 3 – Definizione del processo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>q Individuazione tipologia di procedura</li> <li>q Calendario e regole partecipative</li> <li>q Analisi risorse disponibili</li> </ul>
<b>FASE 4 – Piano di comunicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>q Valutazione strategia comunicativa</li> <li>q Scelta dei contenuti/Azioni e strumenti</li> <li>q Misurazione dei risultati</li> </ul>
<b>FASE 5 – Svolgimento del processo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>q Organizzazione e preparazione</li> <li>q Svolgimento sessioni di lavoro</li> <li>q Stesura documento finale</li> </ul>
<b>FASE 6 – Customer Satisfaction</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>q Metodo SERVPERF</li> <li>q Elaborazione questionario</li> <li>q Analisi dei risultati</li> </ul>

Si precisa che la scelta del presente lavoro è quella di considerare un generico processo partecipativo relativo ad una politica pubblica proposta da un'amministrazione attraverso la figura del facilitatore pubblico, ma nella descrizione specifica delle fasi attuative del processo si farà spesso riferimento all'installazione di attività aventi un forte impatto ambientale sulla comunità così come nel caso della proposta di installazione di impianti di smaltimento rifiuti (discarica, inceneritori, termovalorizzatori, ecc.) che tende a generare conflitti aspri e molto difficili da comporre con i metodi tradizionali della decisione politica.

## FASE 1 – ANALISI DELLO SCENARIO

<b>FASE 1 – Analisi dello scenario</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>□ Indagine socio-demografica e territoriale</li><li>□ Verifica eventuali esperienze precedenti</li><li>□ Analisi SWOT</li></ul>
--	---

Indipendentemente dalla procedura e dagli strumenti che verranno adottati, la fase iniziale, è costituita dall'analisi del contesto socio-demografico, territoriale e del settore economico di riferimento; dalla verifica di eventuali esperienze partecipative precedenti; ed infine da un'analisi SWOT<sup>36</sup> dei dati emersi.

Per quanto riguarda l'analisi del contesto risulta determinante l'ausilio delle banche dati consultabili sul sito dell'ISTAT che abbracciano vari argomenti e tra le quali segnaliamo quelle ritenute particolarmente interessanti per il nostro scopo:

- Censimento popolazione 2001 ed in particolare le sezioni *popolazione e lavoro* al fine di una valutazione dell'impatto occupazionale della politica pubblica proposta;
- Censimento industria e servizi 2001;
- Censimento agricoltura 2000;
- Demografia in cifre (analisi dei movimenti demografici);

---

<sup>36</sup> L'analisi **SWOT** consente di visualizzare contemporaneamente: punti di forza interni (*Strength*); punti di debolezza interni (*Weakness*); opportunità esterne (*Opportunities*); minacce esterne (*Threats*). Con tale strumento è possibile evidenziare in modo chiaro e sintetico le variabili che possono agevolare oppure ostacolare il raggiungimento degli obiettivi del processo partecipativo, distinguendo tra fattori legati all'ambiente esterno e fattori legati invece al contesto interno, consentendo al facilitatore di orientare in modo più efficace le successive scelte strategiche ed operative. L'analisi, che risponde ad un'esigenza di razionalizzazione del processo, può essere condotta ad un livello di approfondimento e di dettaglio che può variare in funzione degli obiettivi del facilitatore e delle risorse economiche e temporali a disposizione. Lo scopo dell'analisi è quello di valorizzare i punti di forza e di contenere i punti di debolezza alla luce del quadro di opportunità e minacce che deriva, di norma, dalla congiuntura esterna consentendo di analizzare scenari alternativi di sviluppo del processo partecipativo. Tale strumento può essere utilizzato in tutte le fasi del processo: in fase ex-ante per migliorare l'integrazione del programma del processo partecipativo nel contesto, in fase intermedia per verificare se in relazione ai cambiamenti intervenuti nel contesto, le linee di azione siano ancora pertinenti e per decidere eventuali modifiche al programma, ex post per contestualizzare i risultati finali del processo in piani e programmi operativi. Praticamente l'analisi SWOT si concretizza raccogliendo i punti focali emersi in una matrice organizzata in quattro sezioni che raccolgono ciascuna le caratteristiche e le problematiche identificate facendo leva sui punti di forza e tentando di ridurre quelli di debolezza, massimizzano le opportunità e minimizzano le minacce. I vantaggi derivanti da un'approfondita analisi SWOT sono dati dalla possibilità di definire le strategie e di stabilire un grado di priorità da attribuire agli eventuali interventi da compiere nell'ambito del processo, mentre i possibili svantaggi sono legati al rischio di soggettività valutativa da parte del facilitatore o di una descrizione semplicistica e statica del reale contesto in cui si svolgono le dinamiche tra i diversi stakeholder tanto che è stata proposta una *visione dinamica* dell'analisi SWOT nella quale ogni singolo punto focale emerso viene messo a confronto con gli altri per valutarne contemporaneamente gli aspetti positivi e/o negativi.

- Sistema di indicatori territoriali (appare particolarmente significativa nel nostro caso la sezione ambiente riportante anche dati sui rifiuti solidi urbani, consumo di acqua, aree verdi, ecc.).

Tale analisi deve comunque essere contestuale ad un riscontro dei dati nell'ambito del territorio coinvolto dalla politica pubblica, con la collaborazione delle amministrazioni locali, in modo tale da poter analizzare sia il contesto organizzativo in cui si va ad operare, sia verificare l'attuazione di eventuali esperienze precedenti e la disponibilità di possibili collaboratori del facilitatore pubblico.

In relazione ai dati emersi si procede infine ad un'analisi SWOT volta ad individuare le caratteristiche sociali, demografiche, ambientali ed economiche che potrebbero in qualche modo influenzare il processo partecipativo, oltre ai punti di forza e debolezza emersi nei contatti con le amministrazioni locali delle quali occorrerà stimare la considerazione e valutazione da parte dei soggetti coinvolti.

## FASE 2 – INDIVIDUAZIONE STAKEHOLDER

<b>FASE 2 – Individuazione stakeholder</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>q Formazione personale</li><li>q Attività di ascolto attivo</li><li>q Individuazione stakeholder</li></ul>
--	--

Tale fase, fondamentale ai fini dello svolgersi dell'intero processo, si sviluppa essenzialmente attraverso un'indagine sul campo, effettuata tramite un'approfondita attività di *ascolto attivo*<sup>37</sup>, in grado di individuare gli stakeholder e raccogliere le informazioni necessarie che possano essere utili per avviare l'effettiva funzione catalica dell'amministrazione pubblica proponente.

L'ascolto attivo prevede da parte del facilitatore pubblico uno sforzo di empatia per comprendere la prospettiva, la visione del mondo degli stakeholder, un superamento del codice linguistico adoperato al fine di individuare le ragioni e le emozioni che orientano le cornici interpretative dei potenziali soggetti da coinvolgere.

Si sottolinea l'importanza della eventuale formazione preventiva del personale a propria disposizione per lo svolgersi di tale fase in quanto durante l'ascolto attivo possono emergere sia la presenza di soggetti da coinvolgere non precedentemente individuati sia posizioni conflittuali che potrebbero riproporsi durante lo svolgersi del processo partecipativo.

Una volta individuati gli stakeholder, questi devono essere segmentati sulla base della suesposta "individuazione degli attori del processo" in modo tale da poter organizzare in modo omogeneo i gruppi di lavoro del processo partecipativo.

Devono inoltre essere considerate le su esposte osservazioni riguardo alla scelta dei partecipanti sulla base della loro effettiva rappresentatività.

---

<sup>37</sup> L'ascolto attivo implica il passaggio da un atteggiamento del tipo "giusto-sbagliato", "io ho ragione-tu hai torto" ad un altro in cui si assume che l'interlocutore sia intelligente e che dunque bisogna mettersi nelle condizioni di capire i suoi comportamenti ed azioni che ci sembrano irragionevoli mentre per lui sono totalmente ragionevoli e razionali. L'atteggiamento giusto da assumere quando si pratica l'ascolto attivo è quello di imparare qualcosa di nuovo e sorprendente, non conforme alle nostre certezze e che dunque ci consente di dialogare. Questo significa essere disponibili al riconoscere che facciamo fatica a comprendere ciò che l'altro sta dicendo: in questo modo stabiliamo rapporti di riconoscimento, rispetto e apprendimento reciproco che sono la condizione per affrontare congiuntamente e creativamente il problema. È la rinuncia all'arroganza dell'uomo-che-sa e l'accettazione della persona-che-impara, che cresce, che cambia con gli altri invece che contro gli altri. In definitiva una possibile definizione di ascolto attivo potrebbe essere: "*se vuoi comprendere quello che un altro sta dicendo, devi assumere che ha ragione e chiedergli di aiutarti a vedere le cose e gli eventi dalla sua prospettiva.*" M. Sclavi, (2003), *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Mondadori, Milano.

### FASE 3 – DEFINIZIONE DEL PROCESSO

<b>FASE 3 – Definizione del processo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>q Individuazione tipologia di procedura</li><li>q Calendario e regole partecipative</li><li>q Analisi risorse disponibili</li></ul>
--	---

Negli ultimi anni si sono moltiplicate le esperienze empiriche utilizzate nei processi partecipativi (*e-democracy* attraverso siti internet istituzionali, giurie dei cittadini, sondaggi d'opinione deliberativi, “scenario workshop” cioè laboratori per la costruzione di scenari adottati quale metodologia dall'Unione Europea, ecc.) con la filosofia comune di far discutere gli stakeholder coinvolti fino al raggiungimento di una soluzione condivisa.

Il punto fermo di qualsiasi processo partecipativo è quello di evitare discussioni di tipo assembleare, che vedono l'amministrazione proponente la politica pubblica da una parte e gli stakeholder dall'altra, visto che tale metodologia è risultata sempre fallimentare.

Infatti in tali assemblee soltanto alcuni dei soggetti coinvolti riescono ad esprimere la propria cornice interpretativa dei fatti e si concludono spesso con una mera ed infruttuosa constatazione dei rapporti di forza esistenti tra i partecipanti senza che tale confronto porti ad un effettivo e legittimato consenso condiviso.

Al contrario i processi partecipativi devono essere svolti confrontando piccoli gruppi di discussione nei quali i partecipanti possono intervenire più volte, esprimere apertamente i propri pensieri e le proprie perplessità, controbattere le opinioni degli altri soggetti pur nel rispetto dell'approvato percorso strutturato.

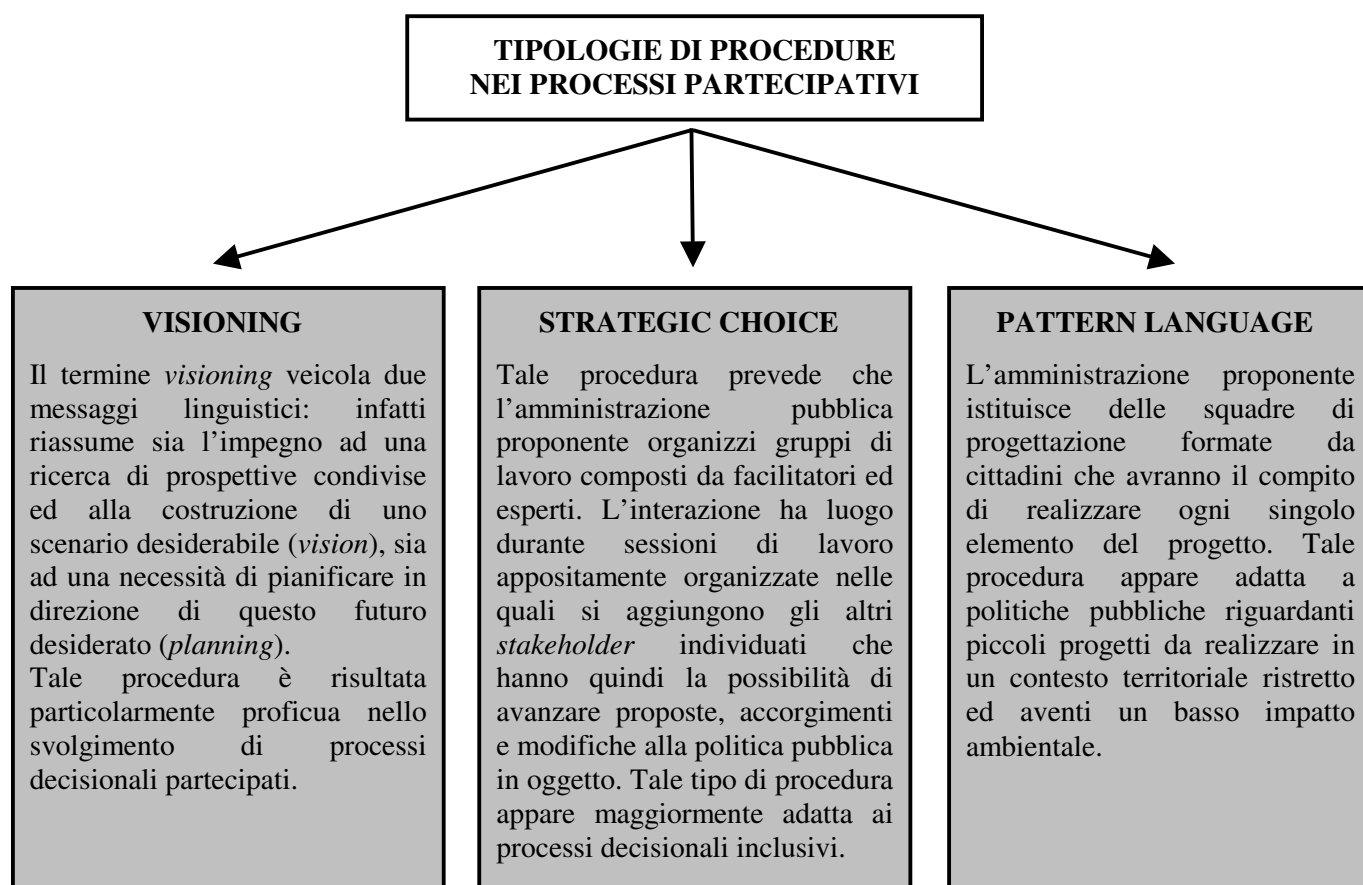
Nel caso in cui i partecipanti raggiungano un numero superiore rispetto a quello ritenuto ottimale dal facilitatore, si possono suddividere in gruppi di lavoro più piccoli successivamente messi in grado di relazionarsi tra loro.

Particolare importanza assumono, ai fini della legittimazione democratica del risultato di un processo comunicativo, sia la precisa definizione dei termini della discussione, non modificabili nel corso del dibattito, sia il meccanismo di scelta dei partecipanti al dibattito stesso che, come abbiamo visto, dovrebbe coinvolgere tutti gli stakeholder interessati dalla politica pubblica proposta.

Molte sono le procedure, gli adattamenti a specifiche esigenze, le sperimentazioni dei modelli proposti senza che si sia giunti ad una effettiva disciplina metodologica riconosciuta, pur nel riconoscimento dell'importanza che i processi partecipativi si

svolgano all'interno di un percorso ben strutturato e definito sottoponendo fin dall'inizio la metodologia adottata all'accettazione dei partecipanti.

In linea di massima le procedure applicabili ai processi partecipativi possono essere suddivise in tre diverse tipologie da utilizzare secondo l'analisi del contesto, dei soggetti coinvolti e della fase di attuazione della politica pubblica proposta.



Sulla base dell'analisi delle fasi precedenti il comunicatore pubblico deve individuare la procedura metodologica di processo partecipativo maggiormente adatta allo scenario che si presenta una volta individuati tutti gli stakeholder.

Di seguito verranno analizzate nel dettaglio le suesposte procedure e verranno esposti brevemente alcuni esempi di *modelli operativi di processi partecipativi*, già elaborati e sperimentati, riferibili alle tre diverse tipologie di procedure e finalizzati al raggiungimento di un eventuale accordo condiviso e legittimato della politica pubblica proposta.

Anche in questo caso si precisa che dalla letteratura in merito emerge che tali modelli sono stati spesso utilizzati come traccia di fondo dello svolgimento dei processi e modificati in fieri dai facilitatori a seconda delle esigenze del contesto specifico.

### 3.1 - VISIONING

Nella procedura definita visioning gli stakeholder individuati sono invitati a partecipare ad un *workshop* della durata di 1-3 giorni al fine di produrre uno scenario futuro condiviso.

I partecipanti, in numero compreso tra circa 30 fino ad un massimo di 60, sono invitati da alcuni facilitatori a dividersi in piccoli gruppi di lavoro (da 6 a 10 persone) che vengono stimolati a produrre uno scenario futuro, ovvero uno stato possibile e desiderabile riguardo alla politica pubblica proposta.

Ogni gruppo è invitato a turno ad illustrare la sua visione agli altri gruppi, che potranno così essere indotti a modificare la propria; i facilitatori pubblici procederanno quindi a convocare il *portavoce* di ogni gruppo per formare un nuovo gruppo di lavoro che avrà il compito di produrre lo scenario futuro, ovverosia una sintesi il più possibile coerente e completa di tutti gli scenari prodotti. Questo scenario futuro desiderabile dovrà essere infine approvato dall'assemblea di tutti i partecipanti al *workshop*.

Le procedure di *Visioning* maggiormente utilizzate sono quelle dell'***Oregon model***, dell'***Action planning*** e del ***Metodo EASW***, tutte risultate particolarmente adatte ai processi decisionali partecipati.

#### ***Oregon model***

Il modello Oregon, nato negli USA nel campo dell'architettura urbanistica ma esteso in seguito ad altri ambiti, nella sua struttura essenziale è un processo a quattro fasi ciascuna delle quali funge da guida per una serie di attività specifiche.

La prima fase del modello risponde alla domanda "*dove siamo?*". Questa analisi dello scenario tende a definire il profilo della situazione, cioè la struttura della comunità interessata, gli stakeholder individuati, punti di forza e di debolezza della politica pubblica da proporre, definizione delle istanze e delle problematiche emergere.

La seconda fase risponde alla domanda "*dove stiamo andando?*" e tende a determinare la prospettiva da attendersi nel caso in cui persistano le condizioni demografiche, economiche, ambientali e sociali presenti considerando le dinamiche più rilevanti con le

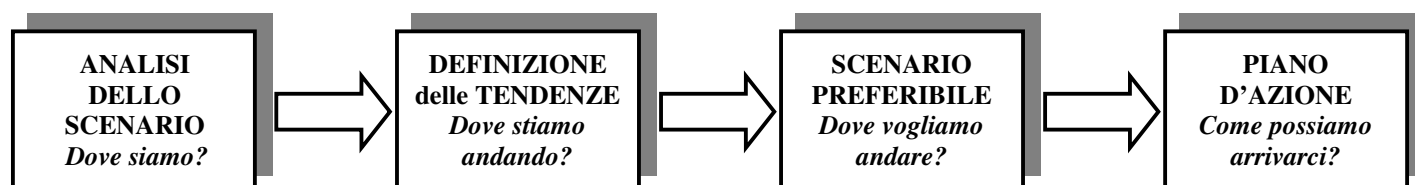


quali i soggetti coinvolti saranno chiamati a confrontarsi. Viene quindi prospettato uno scenario, una visione “probabile” che illustra lo stato della comunità nel futuro al permanere delle condizioni indicate.

La terza fase risponde alla domanda “*dove vogliamo andare?*”. Questa fase rappresenta il fulcro di tale modello partecipativo e ha l’obiettivo di articolare una visione complessiva delle aspirazioni degli stakeholder che a partire dallo scenario ritenuto probabile, sviluppa un processo tendente ad uno scenario ritenuto “preferibile” e rispondente alle esigenze ed istanze degli attori sociali coinvolti.

La quarta ed ultima fase risponde alla domanda “*come possiamo arrivarci?*”. In questa fase gli stakeholder avviano un processo finalizzato alla realizzazione della visione proposta attraverso un piano di azione strategico che individua sia strategie a breve termine sia iniziative rivolte al lungo termine quali l’identificazione dei responsabili dell’implementazione di azioni specifiche, le fasi di avanzamento temporale della politica pubblica, attività di *benchmarkings* (individuazione di indicatori di tipo prestazionale) per il monitoraggio dei risultati, ecc.. Volendo riassumere graficamente tale modello operativo:

#### LE QUATTRO FASI DELL’OREGON MODEL



Il piano di azione risultante da tale processo può anche prevedere eventuali revisioni e aggiornamenti successivi per tutto il periodo di attuazione della politica pubblica attraverso l’istituzione di una task force nominata dagli attori del processo partecipativo con compiti di supervisione dello sviluppo dell’intero processo di implementazione.

Tale modello operativo è risultato compatibile con la possibilità della partecipazione al processo da parte dei cittadini del territorio coinvolto attraverso lo sviluppo di un forum specifico all’interno del sito internet istituzionale dell’amministrazione proponente nel quale ciascuno possa esprimere la propria opinione e proposta riguardante la politica pubblica in oggetto così come previsto dalle linee di indirizzo per lo sviluppo di un processo comunicativo fondato sulla *e-democracy*.

### ***Action Planning***

L'*Action planning*, metodologia nata negli USA negli anni '70 e successivamente esportata in Europa, è anch'esso un modello di processo partecipativo che non si rapporta ad un metodo codificato, ma comprende una varietà di approcci multidisciplinari e collaborativi che vede gli stakeholder lavorare a stretto contatto per svolgere una serie di attività volte alla definizione delle problematiche poste da una politica pubblica.

Nell'*Action planning* possono essere proposte ai soggetti coinvolti due tecniche alternative o congiunte per produrre, con l'ausilio di un coordinatore ed uno o più facilitatori pubblici, altrettanti tipi di scenario futuro: *descritto* e *rappresentato*.

La tecnica riguardante uno scenario futuro descritto prevede essenzialmente l'utilizzo di una serie di note scritte dagli stakeholder su *post – it* (pubblicamente o in forma anonima) ed appuntate su ampi cartelloni con il fine di evidenziare gli aspetti negativi o positivi della proposta pubblica.

Tale metodo favorisce la partecipazione di tutti gli stakeholder, compresi quelli meno propensi ad un dibattito pubblico, in quanto consente ad ogni partecipante di esprimere le proprie opinioni, senza che nessuno possa commentarle o denigrarle, e proporre suggerimenti avendo il medesimo peso all'interno del processo partecipativo.

Nella fase successiva si invitano i soggetti coinvolti a proporre e sviluppare previsioni ed azioni capaci di migliorare la politica pubblica nell'ambito del contesto considerato al fine del raggiungimento degli effetti positivi e della prevenzione di quelli negativi.

Tutti i suggerimenti degli stakeholder vengono raccolti dal facilitatore che ne individua alcuni principi o linee guida, li sintetizza e li propone nelle successive sessioni di lavoro fino al raggiungimento della definizione di un piano d'azione condiviso.

La seconda tecnica denominata ***Planning for Real*** consiste nel rappresentare in termini grafici, fotorealistici o modelli tridimensionali la politica pubblica da proporre in modo tale che ciascun stakeholder possa apporre (sempre liberamente o in forma anonima) le proprie proposte migliorative, attraverso le cosiddette *carte-opzioni*, direttamente sulla rappresentazione.

Anche in questo caso gli stakeholder sono accompagnati nel processo partecipativo da uno o più facilitatori pubblici che alla fine della sessione di lavoro avranno il compito di verificare come sono state distribuite sulla rappresentazione la carte-opzioni con lo scopo di comunicare le preferenze espresse ma anche riscontrare le eventuali posizioni

conflittuali per giungere, attraverso lo svolgimento di più sessioni di lavoro, ad una visione futura della politica pubblica partecipata e condivisa.

### ***EASW European Awareness Scenario Workshop***

L'iniziativa europea del gruppo di lavoro del piano d'azione di consapevolezza (EASW) è stata lanciata dalla DG XIII D della Commissione Europea nel 1994 come azione pilota per esplorare la possibilità di percorsi condivisi per la promozione di una tecnologica innovativa e sostenibile.

L'EASW consiste in un workshop della durata di due giorni a cui partecipano circa 30 persone che si incontrano per scambiare opinioni, discutere “visioni” desiderabili del futuro, identificare ostacoli così come individuare possibili soluzioni alle problematiche presentate dalla politica pubblica proposta.

Lo scopo è quello di promuovere a livello locale una serie di incontri e dibattiti dedicati a temi che, esplicitamente o implicitamente, possano far comprendere il ruolo che la ricerca scientifica e tecnologica può svolgere per uno sviluppo sostenibile, e le sue potenziali applicazioni, attraverso un processo nel quale tutti i partecipanti vengono considerati “esperti” in quanto, essendo portatori di un “sapere profano” basato sulla conoscenza locale, sono in grado di individuare le opportunità di cambiamento e le eventuali limitazioni allo sviluppo.

Un workshop EASW, nella versione classica, è strutturato in modo tale che ad esso partecipino quattro diversi gruppi di specifiche categorie sociali:

1. **Cittadini/utenti:** gruppo composto da cittadini “rappresentativi” ed includendo, quando possibile, dei rappresentanti di associazioni tematiche o di movimenti organizzati da abitanti locali.
2. **Esperti:** composto da esperti di tecnologia, rappresentanti di aziende municipalizzate, ricercatori e/o consulenti scientifici portatori del “sapere esperto” sulle tematiche in discussione nel processo partecipativo.
3. **Amministratori pubblici:** composto da rappresentanti politici, amministratori locali, impiegati delle amministrazioni pubbliche coinvolte, ecc.
4. **Rappresentanti del settore privato:** composto da persone appartenenti alla comunità imprenditoriale locale o regionale in settori strettamente collegati con le tematiche in discussione.

Dal punto di vista metodologico l'EASW si basa essenzialmente su due attività fondamentali che si sviluppano attraverso l'elaborazione di possibili scenari:

Sviluppo di visioni: a questa attività è dedicato il primo giorno del seminario: i partecipanti sviluppano le proprie "visioni", elaborando evoluzioni sia positive che negative, del possibile futuro della loro città, quartiere ecc. con particolare riguardo ai temi del seminario ed utilizzando gli strumenti di supporto predisposti dal facilitatore (*focus group*, *brainstorming*, ecc.) come punto di confronto e raccordo della discussione. Al termine della prima giornata le sessioni di lavoro si chiudono con l'elaborazione di una visione comune a tutti i partecipanti.

Proposta di idee: a questa attività è dedicato il secondo giorno del seminario nel quale si determina, sulla base della visione comune elaborata nella giornata precedente, che cosa deve essere fatto per raggiungere il futuro auspicato nella visione.

Conclusione: dibattito conclusivo con elaborazione di documento finale.

Gli obiettivi di un EASW, oltre a stimolare la capacità dei partecipanti di identificare e pianificare soluzioni concrete ai problemi esistenti, possono essere così riassunti:

- consentire lo scambio di conoscenze, opinioni ed idee fra esperti di tecnologia, cittadini e residenti, rappresentanti del settore privato e amministratori pubblici;
- identificare e discutere le similarità e le differenze nella percezione dei problemi e delle loro possibili soluzioni fra i diversi attori sociali coinvolti;
- sviluppare nuove idee e linee guida per azioni, politiche ed iniziative da intraprendere in futuro.

Al termine delle due giornate vengono avanzate le proposte elaborate e, attraverso una votazione finale dei partecipanti, si scelgono quelle maggiormente significative da realizzare.

Questa metodologia sembra particolarmente adatta, relativamente alle categorie di attori coinvolti, per lo sviluppo di processi decisionali partecipati riguardanti proposte di politiche pubbliche fondate sul tema dello sviluppo sostenibile nel contesto di riferimento.

### 3.2 - STRATEGIC CHOICE

In tale modello operativo l'interazione ha luogo durante sessioni di lavoro che possono svolgersi con cadenza settimanale o bi-settimanale per un intervallo di tempo variabile da due settimane a qualche mese.

A queste sessioni, organizzate dall'amministrazione pubblica proponente, partecipa un gruppo di lavoro, che comprende generalmente 6-12 persone (facilitatori, progettisti, esperti tecnico-scientifici, ecc.), tra i quali 2-3 membri del gruppo hanno il compito di garantire la continuità del processo e coordinare le attività di tutti gli altri membri.

A queste sessioni di lavoro si alternano le sessioni interattive vere e proprie nelle quali si aggiungono gli altri stakeholder individuati che hanno quindi la possibilità di avanzare proposte, accorgimenti e modifiche alla politica pubblica in oggetto.

L'interazione non ha soltanto lo scopo di produrre il prodotto finale (*progress*) ma anche di rendere ogni attore del processo più consapevole dell'esistenza di percezioni e orientamenti condivisi, di culture organizzative e stili di lavoro diversi, di vincoli e pressioni ai quali gli altri attori sono soggetti.

Infatti questo metodo di origine anglosassone si fonda essenzialmente su una visione secondo la quale le politiche pubbliche devono integrare informazioni tecniche e valori sociali considerando il consenso degli stakeholder, concettualizzati come soggetti attivi, un obiettivo preciso da perseguire stimando i possibili conflitti come ineludibili elementi di sviluppo del processo partecipativo.

Tale metodo si articola in quattro fasi:

- 1) **tecnologia:** in tale fase vengono definite le risorse, gli strumenti e gli espedienti utilizzati dai facilitatori per favorire l'interazione con gli stakeholder durante le sessioni di lavoro;
- 2) **organizzazione:** gli attori che partecipano al processo partecipativo sono distinti in gruppi a seconda del ruolo svolto tra amministratori/esperti, quale gruppo di lavoro che ha il compito di gestire il processo, e gli altri gruppi di stakeholder;
- 3) **processo:** riguarda sia le operazioni da svolgere tra una sessione di lavoro e l'altra sia la gestione delle attività che devono essere svolte durante ogni sessione interattiva con

gli stakeholder secondo le quattro modalità di lavoro **strutturare**, **progettare**, **confrontare** e **scegliere** che verranno di seguito esplicitate;

- 4) **prodotto**: in questa ultima fase si giunge ad un’elaborazione finale che può comportare sia prodotti materiali cioè documenti finali, linee guida, progetti operativi, piani di azione, procedure esecutive, ecc., ma anche la semplice acquisizione di una consapevolezza da parte degli stakeholder in merito ad orientamenti condivisi, all’esistenza di culture organizzative diverse, a problematiche non risolte ed in definitiva ad uno sviluppo empatico nei confronti degli altri gruppi di stakeholder coinvolti utilizzabile nel proseguo della realizzazione della politica pubblica.

Come abbiamo già evidenziato l’interazione tra i diversi gruppi di stakeholder, individuati in una fase preliminare dal facilitatore, ha luogo durante sessioni di lavoro, che si svolgono con cadenza settimanale o bi-settimanale, organizzate e gestite dal facilitatore dell’amministrazione pubblica proponente che coordina le attività di tutti gli altri membri.

Durante tali sessioni interattive gli stakeholder hanno l’opportunità di avanzare proposte, accorgimenti e modifiche alla politica pubblica in oggetto secondo le quattro modalità di lavoro citate nella fase *processo* che non devono però essere svolte secondo una rigida sequenza temporale, ma a seconda delle necessità che si presentano durante le svolgersi del processo partecipativo, prevedendo quindi la possibilità di ritornare su scelte già individuate, di confrontare e scegliere le opzioni progettuali secondo le varie esigenze che vengono via via avanzate.

I membri dei gruppi di lavoro durante le sessioni interattive della *fase tre processo* possono operare secondo le seguenti quattro modalità:

- **Strutturare**: in tale modalità le diverse tipologie di problematiche emerse vengono articolate dai gruppi di lavoro in *aree di decisione*, che possono riguardare diverse tipologie di problemi sia di carattere generale che specifici (es. tutela ambientale, sviluppo sostenibile, marketing territoriale, ecc.), ciascuna delle quali rappresenta uno specifico aspetto emerso dall’interazione degli attori coinvolti durante il processo partecipativo; tali aree di decisione possono essere interrelate graficamente tra di loro attraverso *legami di decisione* visualizzando infine un *grafo di decisione*, ovvero una struttura composta dall’insieme delle connessioni tra le aree di decisione rappresentanti le problematiche emerse; il grafo di decisione può essere a sua volta articolato in *fuochi*

*del problema*, cioè gruppi di aree di decisione fortemente interrelati che è possibile analizzare provvisoriamente come sottoproblemi separati.

- **Progettare:** per ogni area di decisione sono individuate un insieme di ipotesi o soluzioni alternative (*opzioni*) che possono essere continuamente modificate o aggiornate; alla fine nella rappresentazione visiva (*grafo delle opzioni*) è possibile individuare degli *schemi di decisione*, ovvero combinazioni di opzioni – ma soltanto una per ogni area di decisione – che viene considerata dagli stakeholder compatibile con le altre aree di decisione e quindi concorrere alla soluzione delle problematiche emerse.
- **Confrontare:** questa modalità definisce i criteri di valutazione delle diverse opzioni emerse dagli schemi di decisione, attraverso *aree di confronto* nelle quali viene identificata una prima gerarchia di preferenze evidenziando problematiche e potenzialità intrinseche ad ogni schema analizzato; confrontando a coppie gli schemi di decisione nelle aree di confronto è possibile mettere in evidenza i vantaggi o svantaggi conseguenti alla eventuale realizzazione delle opzioni scelte attraverso confronti tra azioni alternative; tale valutazione non rappresenta una tecnica per individuare la soluzione migliore tra possibili alternative ma costituisce uno strumento di approfondimento conoscitivo per tutti i soggetti coinvolti nel processo partecipativo.
- **Scegliere:** è necessario esplicitare i dubbi emersi durante lo svolgersi del processo partecipativo in termini di *aree di incertezza* definendo quelle opzioni che consentono di eliminare o ridurre tali aree al fine di superare eventuali problematiche relative alla scarsa conoscenza del contesto operativo ed alla mancata convergenza su valori condivisi; infine si costruiscono gli *schemi di azione* evidenziando tutte le combinazioni di opzioni che sono risultate compatibili tra di loro ponendo così, in definitiva, gli stakeholder in grado di scegliere le soluzioni ritenute maggiormente idonee rispetto alla politica pubblica proposta.

Il vantaggio di tale metodo è dato dalla rappresentazione grafica dell'intero processo che permette agli stakeholder di visualizzarne i passi successivi giungendo ad un progressivo accordo sulle possibili soluzioni alle problematiche poste dalla politica pubblica.

Come abbiamo visto al termine di tutto il processo partecipativo il prodotto finale risulterà rappresentato dal *progress* in grado di sintetizzare sia i risultati visibili del processo (documenti finali, linee guida, progetti operativi, procedure esecutive da attuare subito, azioni da intraprendere per ridurre le aree incertezze, azioni da attuare in sostituzione da quelle stabilite, ecc.), sia i risultati invisibili (il miglioramento dei processi di comunicazione tra gli stakeholder, l'acquisizione della consapevolezza in merito ad orientamenti condivisi ed all'esistenza di culture organizzative diverse, un miglior rapporto empatico dal quale può derivare una maggiore comprensione del sistema dei valori, delle modalità di lavoro, delle pressioni e dei vincoli cui sono soggetti gli altri attori coinvolti).

Si segnala infine che sul sito <http://www.stradspan.com/> è possibile scaricare gratuitamente una versione dimostrativa del software STRAD (Strategic Adviser) attraverso il quale il facilitatore può sviluppare le sessioni interattive del processo partecipativo svolto attraverso la procedura Strategic Choice.

Una ulteriore risorsa della procedura prevede che il facilitatore aggiorni costantemente i risultati parziali raggiunti alla fine di ogni sessione in un apposito sito *web* al quale i cittadini interessati possono inviare suggerimenti che verranno considerati dal gruppo di lavoro organizzatore nello sviluppo delle sessioni interattive successive.

In considerazione della sua struttura tale tipo di procedura appare maggiormente adatta ai processi decisionali inclusivi.

### **3.3 - PATTERN LANGUAGE**

In questa procedura, applicabile a piccoli contesti territoriali ed in relazione ad un singolo progetto, l'interattività consiste sostanzialmente nel principio fondamentale secondo il quale tutte le decisioni riguardo l'attuazione di una politica pubblica sono da affidarsi ai cittadini.

A questo scopo l'amministrazione proponente con l'ausilio di esperti tecnici dovrà istituire delle *squadre di progettazione* formate dai cittadini interessati che avranno il compito di realizzare, con l'eventuale e richiesto ausilio di consulenze tecniche specialistiche, ogni singolo elemento del progetto.

Il numero di membri di ogni squadra varia con la dimensione e l'importanza del progetto da realizzare (da alcune unità ad alcune decine), l'importante è mettere ciascuna



squadra nelle condizioni di essere in grado di elaborare progetti da poter prendere in considerazione ai fini della realizzazione finale.

Per poter elaborare i progetti è necessario utilizzare un linguaggio - o sistema di crescita/generazione dell'ambiente costruito - che è stato sviluppato da Christopher Alexander<sup>38</sup> e dai suoi collaboratori a partire dagli anni '70 presso il *Center for environmental structure* a Berkeley, in California grazie al quale è possibile attuare un processo di sviluppo progressivo del progetto per parti attraverso la selezione e l'aggregazione di specifici *pattern*, cioè modelli di soluzioni ritenute ottimali.

I pattern da realizzare sono predeterminati dall'amministrazione proponente secondo vincoli normativi, economici, strutturali, ecc.. e le squadre di progettazione avranno quindi il compito di assemblare tali componenti, in modo incrementale (con gruppi di non più di 10 o 12 pattern) partendo da una struttura base, per completare il progetto proposto secondo i modelli dati.

Nel caso in cui i pattern elaborati non fossero sufficienti o ritenuti non adatti dagli stakeholder, bisognerà modificare quelli esistenti o crearne di nuovi in modo tale che il progetto finale possa essere poi trasformato in esecutivo e realizzato nel pieno rispetto delle soluzioni proposte.

Appare evidente che in questo modo l'amministrazione proponente, coadiuvata dall'apporto determinante degli esperti tecnico-scientifici, permette ai soggetti interessati di partecipare direttamente allo sviluppo del progetto della politica pubblica, infatti ad essi sono affidate tutte le decisioni riguardo a cosa e come implementare la struttura base proposta.

Tale procedura di processo partecipativo persegue anche un'attività parallela di comunicazione educativa finalizzata all'acquisizione di una maggiore empatia tra esperti tecnico-scientifici, attraverso il superamento del modello dell'eccezionalismo cognitivo, ed i cittadini sollecitando in ambedue una riutilizzabile capacità critica e creativa.

In considerazione del fatto che tale procedura si fonda su un processo incrementale, appare maggiormente adatta a politiche pubbliche riguardanti piccoli progetti da realizzare in un contesto territoriale ristretto, con basso impatto sulla comunità e coinvolgente un numero ristretto di cittadini.

---

<sup>38</sup> Alexander C., Ishikawa S., Silverstein M., (1977), "A Pattern Language. Towns - Buildings - Construction", Oxford University Press, New York.

Comunque, indipendentemente dal tipo di procedura di base scelta per lo svolgimento del processo partecipativo, il facilitatore pubblico deve necessariamente stabilire un *calendario effettivo* di svolgimento del processo che nel caso di una procedura basata sul visioning può essere stabilito essenzialmente in una sessione di lavoro di tre giorni eventualmente da ripetersi, ma nel caso di procedure fondate sulla strategic choice o pattern language può estendersi in un periodo di tempo non definibile a priori in quanto le sessioni potrebbero ripetersi fino al raggiungimento di un progetto definito e condiviso.

Nonostante non sia possibile definire a priori l'effettiva durata del processo appare comunque necessario elaborare un project management del percorso partecipativo ed un quadro esplicito delle regole di partecipazione pur nella consapevolezza di eventuali aggiustamenti nell'effettivo svolgersi del processo.

In questa fase devono inoltre essere valutate l'adeguatezza delle risorse materiali (spazi a disposizione per gli incontri definiti sulla base della numerosità dei partecipanti, supporto informatico, materiale documentario, ecc.) nonché delle risorse umane, adeguatamente formate, messe a disposizione del facilitatore pubblico.

## FASE 4 – PIANO DI COMUNICAZIONE DEL PROCESSO

<b>FASE 4 – Piano di comunicazione</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>q Valutazione strategia comunicativa</li><li>q Scelta dei contenuti/Azioni e strumenti</li><li>q Misurazione dei risultati</li></ul>
--	--

Abbiamo già detto come ottenere il consenso intorno alle politiche pubbliche riduce le conflittualità, potenzia la fattibilità e incorpora la condivisione delle scelte e da ciò ne consegue che la comunicazione rappresenta uno degli strumenti fondamentali di cui l'amministrazione si avvale nel ciclo di vita di una politica pubblica.

In un'azione amministrativa tale ruolo decisivo della comunicazione consiste, nel nostro caso, non solo nel *dare la notizia* di un processo partecipativo, ma diviene parte integrante del processo stesso in quanto la capacità di informare e coinvolgere i cittadini e gli stakeholder ne rappresenta una componente indispensabile.

La quarta fase prevede quindi da parte dell'amministrazione proponente la preparazione di un adeguato piano di comunicazione finalizzato alla promozione del processo partecipativo, con il conseguente invito agli stakeholder a partecipare, presentandone le modalità di svolgimento e mettendo a disposizione dei soggetti coinvolti tutte le informazioni in proprio possesso così da porre tutti sullo stesso piano conoscitivo e creare un clima di reciproca fiducia.

Tenendo conto dei sette passaggi fondamentali occorrenti per lo sviluppo di un efficace piano di comunicazione così come elencati nel testo "Il piano di comunicazione"<sup>39</sup> si propone il seguente svolgimento.

- + **Analisi dello scenario (Dove sono?):** tale analisi risulta già svolta nella fase 1 della proposta di progetto.
  
- + **Definizione degli obiettivi (Perché comunicare?):** nel caso preso in esame di una proposta di installazione di un impianto comportante un forte impatto ambientale appare fondamentale condividere, con i soggetti coinvolti, significati rispetto ai valori e priorità rispetto all'ordine degli interventi. Condividere tali scelte deve rappresentare

---

<sup>39</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, (2004), a cura di N. Levi, *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane S.p.A., Roma.

un'esigenza forte per l'amministrazione proponente che deve mirare alla programmazione della comunicazione quale possibile garanzia di risultato attraverso la creazione e lo sviluppo dei rapporti fra i soggetti coinvolti.

**Obiettivo strategico:** Promuovere una politica pubblica

Obiettivo strategico di comunicazione	Obiettivi operativi di comunicazione
<p><b>Obiettivo di policy:</b></p> <p>Avviare e sostenere un processo partecipativo che conduca i soggetti coinvolti da una determinata politica pubblica ad una decisione condivisa.</p>	<p>□ Promuovere il processo partecipativo;</p> <p>□ Valorizzare l'opportunità della partecipazione alla politica pubblica;</p> <p>□ Favorire il coinvolgimento dei soggetti sociali interessati.</p>

- + **Segmentazione del pubblico (A chi comunico?):** gli stakeholder del processo partecipativo risultano già individuati nella fase 2 e suddivisi nelle varie dimensioni sulla base del proprio ruolo sociale; la tecnica scelta è quella della macro-segmentazione che individua direttamente, a seguito della fase di ascolto attivo, gli attori del processo secondo un criterio in cui ogni segmento risulta concettualmente separato dagli altri; nella predisposizione del piano bisogna comunque valutare che alcuni stakeholder risultano essere soggetti consapevoli e fortemente interessati alla partecipazione (cittadini/aggregazioni spontanee, associazioni, ecc.), mentre altri devono essere considerati "influenti" (media locali, esperti tecnico-scientifici, ecc.) cioè soggetti non direttamente interessati ma che il facilitatore considera importanti per il corretto e condiviso svolgimento del processo.
- + **Scelta delle strategie (Come voglio comunicare?):** visto il contesto promozionale del piano la strategia comunicativa risulterà differenziata rispetto ai diversi soggetti coinvolti; mirata ad agevolare la comprensione del processo che si intende attivare ma anche parzialmente volta alla persuasione ed al coinvolgimento; la modalità di contatto sarà sia diretta che mediata utilizzando uno stile comunicativo informativo.
- + **Scelta dei contenuti (Cosa comunico?):** i contenuti devono essere volti a legittimare la firma istituzionale promotrice del processo partecipativo e devono essere chiari, espliciti e veritieri rispetto alle intenzioni dell'amministrazione proponente. Il

messaggio elaborato deve essere obiettivo proponendo contenuti pertinenti e circostanziati ma soprattutto deve arrivare, sia fisicamente sia cognitivamente, a tutti gli stakeholder cui è rivolto ed essere compreso senza difficoltà. Il messaggio deve contenere tutte le informazioni che permettono la partecipazione dei soggetti al processo, adattandolo alle diverse forme e ai diversi mezzi di comunicazione, ma anche colpire la sfera dei sentimenti e dell'emotività dei destinatari. Appare quindi importante associare al testo dei simboli efficaci che consentano di trasmettere contenuti complessi ma anche non eccessivamente allarmistici. La strategia comunicativa deve quindi essere adattiva, ossia capace di messaggi esaustivi contenenti le informazioni necessarie e pertinenti, adattandosi però al contesto di riferimento, al segmento di pubblico ed alla tipologia di mezzo scelto.

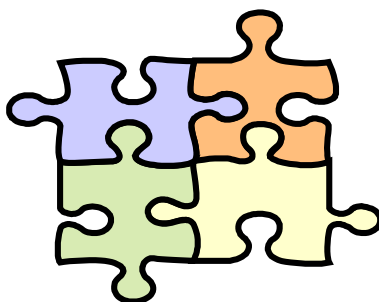
- + **Scelta di azioni e strumenti (Cosa faccio?):** le azioni e gli strumenti che si intendono utilizzare nella promozione del processo partecipativo devono essere coerenti rispetto alle variabili fin qui considerate. Essenzialmente quello che si intende comunicare è un evento che coinvolge diversi destinatari rispetto ad una proposta di politica pubblica comportante un impatto sul territorio e sulla comunità di riferimento. In ogni caso la scelta del mezzo di comunicazione attraverso il quale proporre l'evento deve riferirsi al modello AIDA: *Attenzione* (deve indurre lo stimolo che porta alla lettura ed alla memoria del messaggio), *Interesse* (produrre una riflessione sul messaggio e sui suoi riferimenti), *Desiderio* (consapevolezza della reale utilità dell'evento proposto), *Azione* (adesione al progetto). In considerazione del fatto che ogni diverso strumento di comunicazione utilizzato ha un proprio effetto sui diversi destinatari che possono diffondere le informazioni e/o proporre l'iniziativa, appare fondamentale la collaborazione degli Uffici preposti alla comunicazione dell'amministrazione proponente (Ufficio Relazioni con il Pubblico, Ufficio Stampa, Organizzazione Eventi, Stampa e Editoria, Informatica ecc.) al fine di poter sfruttare al meglio le professionalità e le strutture operative a disposizione.

Si propone di seguito uno schema di azioni e strumenti ritenuti più idonei per il conseguimento degli obiettivi operativi di comunicazione sopra indicati:

DESTINATARI	STRUMENTI/ATTIVITÀ
ALTRE AMM.NI LOCALI	Presumendo la presenza di una struttura URP in tali amministrazioni, appare sufficiente una comunicazione diretta tramite <i>invito integrato da una brochure esplicativa</i> dell'evento predisposta dagli Uffici di Comunicazione.
CITTADINI / AGGREGAZIONI SPONTANEE	<p>Lo strumento che appare maggiormente idoneo è quello della promozione attraverso <i>manifesti e poster</i> in quanto più immediata e meno costosa, consente un'elaborazione semplice del messaggio e la possibilità di sfruttare immagini, colore e testo, ha una bassa obsolescenza ed una continua possibilità di lettura. Tale promozione può essere effettuata tramite <i>affissioni sia sui mezzi pubblici</i> (e/o autobus vestiti), sia nei <i>luoghi di ritrovo</i> (circoli, associazioni sportive, ecc.) maggiormente frequentati.</p> <p>Potrebbe risultare utile predisporre un <i>punto informativo</i> organizzato e gestito da personale dell'URP da stabilire nella piazza principale del territorio coinvolto per distribuire materiale e divulgare approfondimenti rispetto al processo da attivare.</p> <p>Da valutare l'utilizzo di <i>radio locali</i> che hanno un costo-contatto positivo ed offrono un vantaggio in termini di frequenza del messaggio.</p> <p>Il coinvolgimento dei singoli cittadini può avvenire attraverso la <i>creazione di un apposito sito web informativo e promozionale del processo partecipativo</i>, oppure tramite un link sul sito istituzionale dell'amministrazione proponente, a cui ciascun cittadino potrà inviare suggerimenti e commenti tramite forum (quest'ultima scelta è stata quella promossa dalla rete civica del comune di Bologna all'indirizzo <a href="http://www.comune.bologna.it/partecipazione/index.php">http://www.comune.bologna.it/partecipazione/index.php</a>).</p>
ASSOCIAZIONI	Per quanto riguarda le associazioni (di categoria, ambientaliste, di consumatori, culturali, ricreative, sindacali, ecc.), purchè valutate rappresentative dal facilitatore, l'invito potrà avvenire tramite comunicazione dell'amministrazione proponente integrato da una brochure esplicativa dello svolgimento dell'evento. E' possibile proporre inoltre di <i>utilizzare le sedi di tali associazioni per l'affissione dei manifesti</i> riguardanti il processo.
IMPRESE PRIVATE	Come sopra, ma nel caso di stakeholder di tale segmento individuati come "influenti" sembrerebbe opportuno che tale invito venga fatto direttamente da un facilitatore per sensibilizzare il soggetto coinvolto alla partecipazione ed al rispetto delle regole procedurali del processo.
MASS-MEDIA e MEDIA LOCALI	La promozione può realizzarsi attraverso una <i>conferenza stampa</i> curata unitamente all'elaborazione di opuscoli predisposti dall'Ufficio Stampa. E' possibile inoltre diffondere l'evento tramite la <i>stampa quotidiana locale</i> che offre la possibilità di messaggi localizzati. L'eventuale coinvolgimento dei media nel processo partecipativo quali stakeholder può avvenire tramite invito formale con brochure allegata.
ESPERTI TECNICO-SCIENTIFICI	Il coinvolgimento di tali soggetti, in qualità di consulenti dell'amministrazione proponente o quali esperti incaricati dagli altri stakeholder, può avvenire tramite una comunicazione <i>invito con brochure</i> .

Appare inoltre necessario accompagnare la campagna promozionale del processo partecipativo con un messaggio simbolico tendente a coinvolgere la sfera emotiva dei soggetti da coinvolgere attraverso uno slogan ed un logo che possano sottolineare l'aspetto spontaneamente deliberativo del processo. Ad esempio:

**permettici di  
lasciarti decidere**



**La misurazione dei risultati (Cosa ho fatto e come?):** è evidente che nel nostro caso possono essere oggetto di un'eventuale valutazione del piano di comunicazione sia la sua coerenza metodologica nella correttezza dell'impostazione e della struttura, sia il raggiungimento degli obiettivi di comunicazione, cioè l'efficacia e l'efficienza della sua attuazione. Quindi occorrerà valutare il piano riguardo alla sua redazione, cioè alla rispondenza a criteri metodologicamente corretti, ma anche rispetto alla sua capacità di essere promotore del processo nei confronti degli stakeholder in considerazione del contesto e delle circostanze nelle quali l'atto comunicativo si è verificato, l'avvenuto confronto con i soggetti sociali di riferimento e, soprattutto, la capacità di coinvolgimento. La valutazione deve essere necessariamente svolta *ex post* al piano di comunicazione in merito sia all'aspetto di *out-put* (impatto quantitativo), determinando in particolare se esso ha effettivamente raggiunto il pubblico desiderato, sia all'aspetto *out-take* in merito alla sua capacità di raggiungere e coinvolgere gli stakeholder individuati. In definitiva potrà basarsi su un'analisi quantitativa delle adesioni rispetto alle richieste di partecipazione da parte dei diversi segmenti di stakeholder individuati e su un'analisi qualitativa, da svolgere all'inizio del processo partecipativo mediante la somministrazione di un questionario, riguardante il grado di comprensione e coinvolgimento della campagna comunicativa rispetto ai soggetti partecipanti.

## FASE 5 – SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

<b>FASE 5 – Svolgimento del processo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>q Organizzazione e preparazione</li><li>q Svolgimento sessioni di lavoro</li><li>q Stesura documento finale</li></ul>
--	---

La quinta fase è rappresentata dallo svolgimento del processo partecipativo vero e proprio attraverso le procedure e le regole partecipative individuate nella Fase 3 (Definizione del processo) e scelte in base ad una valutazione di efficacia rispetto alle precedenti analisi, non potendo il facilitatore pubblico basarsi su una consolidata ed accertata metodologia in merito applicabile ad un contesto di riferimento predeterminato.

Innanzitutto deve essere particolarmente curata la preparazione e l'organizzazione del processo considerando che la *cornice* nella quale gli stakeholder sono chiamati a partecipare deve possedere determinate caratteristiche.

Devono essere curati in modo particolare gli aspetti riguardanti:

- le modalità ed i supporti, anche tecnologici, con le quali vengono esposte le problematiche da prendere in esame;
- i tempi nei quali le varie interazioni devono svolgersi;
- la disposizione spaziale dei soggetti coinvolti;
- l'ausilio del facilitatore pubblico e degli eventuali collaboratori;
- l'organizzazione e la suddivisione in piccoli gruppi durante le varie fasi delle sessioni di lavoro al fine di favorire la comunicazione tra i partecipanti.

Tale attenzione deriva dalla consolidata constatazione che le modalità comunicative e partecipative degli stakeholder dipendono anche dalla struttura del contesto, dalla cornice entro quale tale interazione si svolge che risulta in definitiva fondamentale per permettere ai soggetti coinvolti di confrontarsi in maniera efficace.

Bisogna però considerare che i tempi di svolgimento del processo non sono parimenti programmabili in quanto non esattamente quantificabili in anticipo e di ciò è opportuno informare correttamente gli stakeholder (in particolar modo gli “influenti”) che dovranno comunque impegnarsi formalmente a partecipare alle sessioni di lavoro fino al termine dell'intero processo.



Infatti, come abbiamo già esaminato, nella procedura basata sul *visioning* gli stakeholder vengono invitati a partecipare ad un workshop della durata di 1-3 giorni per produrre uno scenario futuro condiviso, ma per poter giungere alla stesura di documento finale condiviso riguardo alla politica pubblica presa in esame (vedi l'installazione di un inceneritore) potrebbero essere necessari più workshop o l'integrazione del processo partecipativo con altre procedure o strumenti (es. un planning for real), risultando quindi difficile stimare l'effettiva durata dell'intero processo.

La procedura *strategic choice* si basa su sessioni di lavoro con cadenza settimanale o bisettimanale per una durata anch'essa non quantificabile in anticipo visto che le sessioni interattive con tutti gli stakeholder devono proseguire fino al raggiungimento di una scelta finale condivisa.

Un esempio della durata di un processo partecipativo può essere rappresentato dal progetto nel quale la Provincia di Torino<sup>40</sup>, nei primi mesi del 2000, ha organizzato e gestito una serie di sessioni di lavoro interattiva finalizzate alla scelta di due siti nei quali insediare altrettanti impianti per lo smaltimento di rifiuti.

Un gruppo di lavoro ha istituito e poi seguito una commissione, formata da amministratori locali e semplici cittadini, che ha discusso e definito i criteri per la localizzazione dei due impianti, ha esaminato numerosi rapporti tecnici, ha impostato la richiesta di garanzie e compensazioni e nonostante il fatto che gli incidenti di percorso siano stati frequenti, la commissione ha concluso i suoi lavori individuando una graduatoria condivisa dei siti.

Il progetto denominato "Non rifiutarti di scegliere" (Nrds) è stato avviato nel luglio 2000 e ha proseguito le proprie sessioni di lavoro per 17 mesi, fino al dicembre 2001, tenendo 35 riunioni (circa due al mese) senza registrare un sensibile calo di partecipazione se non nelle ultime sessioni definitive.

Stesso discorso sull'impossibilità di stabilire dei tempi certi del processo può essere fatto per la procedura basata sul *pattern language* nel quale, su una struttura base dell'impianto in questione, le squadre di progettazione dei cittadini devono assemblare i componenti modello, che vengono proposti dall'amministrazione ma possono anche essere modificati dai partecipanti.

---

<sup>40</sup> Bobbio L., (2002), *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Working Papers, Dipartimento di Studi Politici, Torino.

Nel corso del processo partecipativo, il facilitatore pubblico può avvalersi in maniera proficua di diversi strumenti volti alla gestione dei conflitti ed a un proficuo coinvolgimento degli stakeholder alle diverse fasi del processo, facendo riferimento al concetto di “*pensiero divergente*”.

J.P. Guilford, a partire dagli anni '60, introdusse la distinzione tra *pensiero convergente* (quello che si manifesta nei problemi che ammettono un'unica soluzione corretta come le domande nozionistiche) e *pensiero divergente* (che si esprime quando la soluzione di un problema è aperta e risultano possibili varie risposte rilevanti) considerandole come forme di intelligenza separate ed indipendenti.

E' evidente che nei processi partecipativi deve essere stimolato e sviluppato un tipo di pensiero divergente che secondo Guilford comprende i seguenti fattori fondamentali:

- *fluidità delle idee*: capacità di produrre in breve tempo un gran numero di idee indipendentemente dalla loro qualità partendo da un determinato stimolo;
- *flessibilità*: la capacità di cambiare impostazione, di abbandonare un pensiero per un altro, di imboccare direzioni nuove nella soluzione di problemi scostandosi dall'ovvio;
- *elaborazione*: la capacità di percorrere una strada ideativa con l'arricchimento di nuovi particolari e creare nuove strutture partendo da una configurazione data;
- *valutazione e ridefinizione*: la capacità di selezionare le idee e di organizzarle in forme nuove;
- *originalità*: la capacità di elaborare nuove ed originali risposte.

Tutto ciò si innesca in dinamiche di gruppo nella quali risultano molteplici le spinte reciprocamente contrastanti: la sfera individuale vs. quella collettiva; dinamiche nella struttura del gruppo; conflitti per la leadership e la gestione del potere; forze centripete tendenti alla coesione ed alla conformità vs. forze centrifughe tendenti al conflitto.

Ma il facilitatore pubblico nello svolgimento del processo partecipativo può utilizzare diverse tecniche volte a sviluppare in maniera proficua tale concetto di pensiero divergente pur mantenendo in maniera coerente il proprio ruolo neutrale e valutativo, esaminato in precedenza, assumendosi quindi il compito dell'osservatore ma non quello del moderatore che potrebbe comportare un intervento diretto sulle dinamiche di gruppo.

Dall'esame della letteratura riguardante lo svolgimento di processi partecipativi in diverse amministrazioni, gli strumenti maggiormente utilizzati sono risultati essere la

tecnica del *focus group*<sup>41</sup> e quella del *brainstorming*<sup>42</sup> (che tradotto letteralmente indica una “tempesta di cervelli”), entrambe utilizzate per attivare all’interno dei gruppi degli stakeholder stimoli volti allo sviluppo di soluzioni creative in relazione alle problematiche proposte e favorire il confronto sulle opinioni espresse dai partecipanti.

Il *brainstorming* quale tecnica di gruppo si differenzia dal *focus group* rispetto al fatto di richiedere ai membri del gruppo di esprimere liberamente le proprie idee in merito ad una problematica posta inizialmente, scoraggiando discussioni e commenti, rivelandosi uno strumento particolarmente appropriato per quelle situazioni ritenute fortemente conflittuali in quanto favorisce lo spirito di gruppo e la comunicazione interpersonale.

---

<sup>41</sup> Il *focus group* è una tecnica di rilevazione qualitativa, che nasce verso gli anni ‘50 negli Stati Uniti basata sulla discussione tra un gruppo di persone, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento specifico. Il focus group standard è solitamente costituito da un piccolo gruppo composto da 5/6 a 12/13 persone, poiché un numero inferiore potrebbe compromettere le dinamiche di gruppo, mentre un numero superiore non permette a tutti i partecipanti di esprimere le proprie idee e valutazioni. Il focus group è costituito da un gruppo “artificiale” e non “naturale” in quanto i suoi membri non si trovano riuniti spontaneamente sulla base di interessi comuni, ma unicamente per lo svolgersi del processo partecipativo e l’argomento della discussione non è liberamente scelto dai partecipanti ma è definito a priori. Tendenzialmente si ricorre a questo strumento quando si ha la necessità di mettere a fuoco (da cui il nome) uno specifico argomento attraverso l’interazione tra i componenti del gruppo e può essere utilizzato anche come verifica di feedback sui risultati intermedi del processo partecipativo. La discussione è impostata in modo del tutto informale: sono ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo (evitando però giudizi negativi) ed interruzioni; il tutto con lo scopo finale dell’interpretazione delle informazioni emerse nel corso della discussione che vengono riassunte in un documento finale utile per definire gli obiettivi operativi, per identificare le diverse prospettive di un problema emerso. I focus group tradizionali vengono gestiti solitamente da due persone: un *moderatore* che conduce la discussione ed un *osservatore* che esamina dal di fuori le dinamiche di relazione del gruppo. I compiti del moderatore, sono quelli di controllare la dinamica delle interazioni ed i contenuti degli interventi, individuare la/le leadership riducendo il peso di tali esponenti dominanti al fine di guidare una discussione paritaria. L’osservatore deve porre attenzione ad eventuali influenze dovute a relazioni preesistenti tra i membri bloccando sul nascere i tentativi di porre la discussione sul piano personale, non esprimere giudizi di merito o prendere le parti di nessun partecipante stimolando i soggetti coinvolti alla definizione della soluzione della problematica.

<sup>42</sup> Tale strumento è nato negli Stati Uniti negli anni Trenta su proposta di Alex Osborn, fondatore di un’agenzia pubblicitaria, con lo scopo di stimolare il pensiero creativo ed individuare soluzioni possibili ad un problema specifico. Il metodo brainstorming agisce attraverso la focalizzazione della discussione del gruppo su un problema reale e noto ai componenti lasciando libero lo scambio comunicativo, senza fissare a priori un ordine per gli interventi e spingendo la riflessione sul tema in questione quanto più lontano possibile in modo tale che i commenti dei partecipanti stimolino le idee di ciascuno provocando una sorta di reazione a catena delle idee. È essenziale che la fase di generazione delle idee sia separata dalla fase di giudizio e quindi nel brainstorming non è consentito esprimere giudizi di valore o giudizi negativi, che inducono atteggiamenti difensivi, rispetto alle opinioni altrui ma solo eventuali posizioni di accordo/disaccordo. La versione tradizionale del brainstorming prevede un gruppo di persone, che dovrebbe essere compreso tra 7/8 fino a 14/15 partecipanti, guidate da un facilitatore che, una volta messo a fuoco la problematica e fissato il tempo limite per l’incontro, inviterà ciascuno ad esprimere liberamente, partendo da una conoscenza comune, la prima “idea che gli viene in mente” procedendo per associazione di idee in sequenza rapida secondo un processo di progressiva rielaborazione ed approfondimento verso proposte innovative. Nello svilupparsi di un brainstorming il facilitatore dovrebbe condurre i partecipanti verso una prima fase iniziale volta alla produzione di idee ed una seconda fase in cui le idee esposte vengono classificate, selezionate e valutate al fine di giungere alla ri-negoziazione di una visione condivisibile tra quelle ritenute più idonee.

Originariamente in associazione al brainstorming veniva utilizzato il metodo della *mappe mentali*<sup>43</sup>, tecnica sviluppata da Tony Buzan attorno al 1960, che si basava sulla prerogativa fondamentale della mente umana di associare idee e pensieri in maniera non lineare. Successivamente si è sperimentata la validità delle mappe mentali quali strumento per la generazione delle idee mediante associazione, e più in generale per tutte le applicazioni nelle quali la creatività assume un'importanza di primo piano.

Vi è da segnalare che tale strumento può essere sviluppato tramite l'ausilio informatico di software specifici quali ad esempio *Mind Manager* che, oltre a possedere un set completo di strumenti grafici in grado di supportare pienamente la teoria generale delle mappe mentali, consente di esportare le mappe in diversi formati e quindi, grazie alla sua interfaccia grafica permette di tracciare gli elementi costituenti la mappa in modo molto semplice ed intuitivo.

Altro strumento a disposizione del facilitatore è il cosiddetto *Six thinking hats* ("Sei cappelli per pensare") ideato da Edward De Bono<sup>44</sup> per individuare soluzioni trasversali alle problematiche che si presentano, attraverso il cosiddetto "*pensiero laterale*" secondo il quale occorre anzitutto allargare la propria prospettiva guardando di fianco la problematica secondo un'angolatura diversa (appunto *lateralmente*) aumentandone così le possibilità di soluzione.

Secondo De Bono il pensiero laterale procede da una serie di fatti oggettivi e non da supposizioni né da presupposti, anzi i presupposti iniziali limitano le possibilità di soluzione. L'autore identifica quattro fattori determinanti associati al pensiero laterale da applicare durante l'utilizzo dello strumento in questione:

- ~ riconoscere le idee dominanti che polarizzano la percezione di un problema;
- ~ cercare maniere differenti di guardare le cose;
- ~ allentare il controllo rigido del pensiero lineare;
- ~ usare ogni possibilità per incoraggiare lo sviluppo di nuove idee.

---

<sup>43</sup> Una mappa mentale consiste in un diagramma, che presenta dei concetti in forma grafica nel quale l'idea principale viene riportata al centro dello schema, mentre idee collegate ed altri dettagli vengono legati secondo una geometria radiante. Si inizia dal centro, e si procede verso l'esterno in tutte le direzioni, inserendo nuovi concetti, creando legami con quelli in precedenza già inseriti, ed arricchendo la rappresentazione con colori ed immagini chiave. Grazie alla grande quantità di associazioni possibili, la realizzazione di una mappa è un processo molto creativo, che fornisce l'opportunità di generare nuove idee, non pensate prima. Ogni parola in una mappa è in effetti il possibile centro di un'altra mappa.

<sup>44</sup> De Bono Edward, (2001), "*Creatività e pensiero laterale*", BUR Biblioteca Univ. Rizzoli, Roma.

Infatti, secondo De Bono, il nostro cervello è stato progettato per essere brillantemente non creativo, cioè per costruire schemi di pensiero lineare e servirsene in ogni occasione per ridurre la complessità della realtà che ci circonda nella quale tali schemi possono essere utilizzati ma, come tutti i sistemi auto-organizzati, presenta lo svantaggio di restare legato alla sequenzialità delle esperienze che hanno portato alla costruzione di tali schemi.

Usando il pensiero laterale si spezzettano gli elementi di un problema o di una situazione, riordinandoli in un modello apparentemente casuale, per giungere infine ad una visione diversa della situazione ed alla soluzione del problema posto, quindi il pensiero laterale può definirsi come puro ragionamento deduttivo di tipo creativo e dinamico che possiede la capacità di raccogliere e ridefinire significati.

Lo strumento dei *sei cappelli per pensare* consiste in uno stratagemma psicologico che si realizza invitando i partecipanti ad una discussione ad indossare metaforicamente un cappello di un determinato colore<sup>45</sup>, attribuendo a ciascuno di essi un significato preciso, e *recitare* la parte della tipologia di pensatore corrispondente a quel cappello.

In pratica la prima funzione dell'uso del cappello è quella della recitazione di un ruolo, la seconda funzione è di liberarsi dagli schematismi per dirigere l'attenzione sui diversi

---

<sup>45</sup> Il cappello **bianco** identifica chi si occupa di raccogliere fatti e dati oggettivi, neutrali ed imparziali senza esprimere interpretazioni ed opinioni, secondo un punto di vista meramente razionale e "recitando" quindi la parte di un computer. Il cappello **rosso** è indossato da chi fornisce il punto di vista emotivo della questione oggetto di approfondimento segnalando le implicazioni meno razionali della situazione, ma anche intuizioni e presentimenti che non hanno bisogno di giustificazioni o di basi logiche. Il cappello **nero** si riferisce alla sottolineatura delle valutazioni negative in modo tale da individuare, in modo obiettivo, ciò che è falso, scorretto, sbagliato o in disaccordo con l'esperienza, e sottolineando i rischi, i pericoli e le lacune di un progetto, gli errori o le errate procedure di metodo. Ma il cappello nero non deve essere interpretato come elemento di controversia, ma come il tentativo di inserire con obiettività degli elementi negativi nella mappa dell'analisi di un problema secondo una logica sfavorevole ma non emotiva. Il cappello **giallo** è il cappello dell'ottimista portato verso la speranza, i pensieri positivi, il desiderio di gettarsi in una nuova impresa, anche rischiosa, confidando intimamente nella sua riuscita. Il pensiero con il cappello giallo è quindi costruttivo e si riferisce a valutazioni positive, valuta guadagni e benefici, offre suggerimenti e proposte concrete, è connesso alla fattibilità e alla realizzabilità, è teso alla ricerca di opportunità ed allo sfruttamento di occasioni, è in grado di proporre correzioni agli errori riscontrati con il cappello nero al fine di cercare gli strumenti per sfruttare in modo costruttivo gli aspetti positivi posti in evidenza dal cappello bianco. Il cappello **verde** indica la componente creativa, produttrice di idee innovative, serve a produrre il pensiero creativo, a cercare alternative, a superare ciò che è noto, ovvio e soddisfacente partendo da un'idea per approdare ad una soluzione nuova. Quindi è in questa fase che vengono utilizzate le tecniche del *pensiero laterale* che consentono di tagliare trasversalmente gli schemi mentali organizzati al fine di generare concetti nuovi. Il cappello **blu**, infine, è connesso al controllo ed all'organizzazione di tutti gli aspetti emersi, e ha il compito di tradurre le idee dell'intero processo in pratica. Il pensatore con il cappello blu è colui che individua e mette a fuoco i problemi, impone l'indice dei documenti di programmazione, definisce gli obiettivi che devono essere raggiunti e gli argomenti che dovranno essere esaminati, controlla i risultati raggiunti e successivamente, provvede alle sintesi, ai quadri d'insieme e alle conclusioni. Questo tipo di funzione, eventualmente esercitata dal facilitatore pubblico, può essere attivata all'inizio, durante ed alla conclusione dell'intero percorso del processo.

modi di affrontare un problema, la terza funzione è cercare di essere costruttivi o creativi, ed infine la quarta funzione è di stabilire le regole del gioco della discussione.

Quindi la tecnica messa a punto da De Bono aiuta a sfruttare le capacità di pensiero delle persone ed i sei cappelli favoriscono l'attivazione di diversi settori della mente, di diverse modalità di pensiero creando una mappa esauriente in grado di guidare efficacemente i partecipanti dall'intenzione all'attuazione.

Un valido strumento volto a ridurre il gap comunicativo che a volte intercorre tra gli esperti tecnico-scientifici ed i cittadini nella gestione del rischio, è stato proposto da M. Granger Morgan, B. Fischhoff, A. Bostrom e C. J. Atman<sup>46</sup> che hanno sviluppato un metodo composto da cinque fasi<sup>47</sup> per creare e verificare una corretta comunicazione nei messaggi inerenti i potenziali rischi innescabili da una politica pubblica.

L'intento definitivo dello strumento dei modelli mentali è quello di tendere ad un'equità comunicativa, come presupposto di una comunicazione efficace da raggiungere attraverso una diffusione del sapere scientifico senza che questo pretenda di costituirsi come fonte esclusiva ed indiscutibile di informazione nell'orientare i processi partecipativi.

Infine negli ultimi anni è stata utilizzata quale strumento di ausilio al facilitatore pubblico una tecnica di valutazione, derivante dalla più ampia famiglia dell'analisi

---

<sup>46</sup> Granger Morgan M., Fischhoff B., Bostrom A., Atman C.J., 2002, *Risk Communication. A Mental Models Approach*, Cambridge, University Press.

<sup>47</sup> Fase 1 *Creazione di un "modello esperto"*: rappresentazione grafica di un diagramma di influenza che permette di rappresentare ed interpretare la conoscenza dei rischi da parte degli esperti di diverse discipline senza però implicare che il loro "sapere esperto" sia superiore in alcun modo al "sapere profano". Tale modello esperto rappresenta un tentativo di raggruppare in maniera sistematica qualunque conoscenza della comunità degli esperti tecnico-scientifici che possa essere rilevante ai fini di una corretta comunicazione.

Fase 2 *Gestione delle interviste sui "modelli mentali"*: conduzione di interviste aperte analizzanti le credenze degli stakeholder sulla natura dei potenziali rischi collegati alla politica pubblica presa in esame, espresse nei propri termini, attraverso un protocollo configurato come un diagramma di influenza che permetta l'espressione di conoscenze profane sia corrette che incorrette. Le risposte vengono poi confrontate con i modelli mentali degli esperti catturati nel diagramma di influenza precedente.

Fase 3 *Conduzione di "interviste strutturate"*: sviluppo di un questionario che esplori i temi che sono stati identificati come potenzialmente importanti e che confermi le conoscenze e le credenze prevalenti espresse nelle interviste aperte e nei modelli degli esperti.

Fase 4: *Prima stesura della comunicazione*: attraverso il risultato del questionario individuare quali false credenze debbano essere corrette e quali gap conoscitivi debbano essere colmati, quindi preparare una prima stesura di comunicazione da sottoporre all'esame degli esperti al fine di garantirne l'accuratezza scientifica.

Fase 5: *Valutazione della comunicazione*: la comunicazione così rivista e corretta viene nuovamente proposta agli stakeholder usando interviste faccia a faccia, focus groups, questionari in forma chiusa, incarichi problem-solving, ecc., in modo tale che tutte le problematiche inerenti le potenziali fonti di rischio innescabili dalla politica pubblica siano correttamente conosciute.

multicriteri, volta all'analisi delle diverse posizioni assunte dagli stakeholder nei processi partecipativi: la ***Multiple Criteria Decision Making***.

Infatti i limiti e le critiche a cui nel corso degli anni è stata soggetta l'analisi costi-benefici, tendente ad un approccio basato sulla ricerca di una "soluzione ottima", hanno dato sviluppo a questa nuova metodologia multicriteriale di supporto alle decisioni con la quale vengono messi a disposizione, sistematicamente e senza omissioni o distorsioni, tutti i dati, tutte le conseguenze e tutte le prospettive di una data politica pubblica nel rispetto e nel soddisfacimento di certi criteri prestabiliti in modo tale che le soluzioni scelte nel processo partecipativo risultino alla fine essere "*giustificate*"<sup>48</sup>.

Il vantaggio di tale strumento è quello di non presentare un'unica soluzione ("la" Soluzione), ma di valutare *molteplici criteri* che tengono conto dei diversi aspetti del problema e dei vari punti di vista presenti.

Infine la conclusione delle fasi operative di un processo partecipativo prevede la stesura di un ***documento finale*** la cui ratifica rappresenta forse il momento più delicato dell'intero progetto nel quale il facilitatore pubblico deve coadiuvare gli stakeholder a comunicare nel corso delle trattative evitando però che proprio in quest'ultima decisiva fase qualcuno dei soggetti coinvolti si disinteressi.

Anche in quest'ultima fase appare importante che i cittadini possano seguire i progressi compiuti al tavolo negoziale attraverso il sito internet o il link istituzionale predisposto, in modo da poterne valutare i contenuti ed eventualmente inviare segnalazioni dirette o mediate attraverso i propri rappresentanti impegnati nel processo, in accordo con una visione di corretta procedura di *e-democracy*.

---

<sup>48</sup> Nello svolgersi dei processi partecipativi può accadere che i diversi soggetti coinvolti si trovino di fronte a soluzioni alternative giudicate incompatibili ed in questo caso risulta utile spostare l'attenzione sui criteri di scelta piuttosto che sulle singole alternative proposte. Infatti è più proficuo per gli stakeholder concentrarsi sui criteri, sui pro e i contro delle singole soluzioni, che non scegliere in maniera netta tra alternative conflittuali, in modo tale da poter realizzare un "compromesso accettabile" rispetto agli interessi di cui sono portatori. Il punto di partenza di questo strumento è l'accordo sulle premesse, cioè sui criteri da considerare validi ai fini della scelta tra le alternative possibili in modo che nel proseguo del processo i soggetti coinvolti dovranno solamente considerare le conseguenze determinatesi dall'accordo su tali criteri. Sintetizzando nel corso del processo partecipativo i diversi soggetti coinvolti sono invitati dal facilitatore pubblico a definire, mediante la discussione, gli aspetti rilevanti della politica pubblica proposta da prendere in considerazione ed a trasformarli in criteri definiti. Successivamente ogni soggetto deve dare una misura, un peso a ciascuno dei criteri individuati sulla base di una sua valutazione di importanza da cui, attraverso una valutazione tecnica complessiva, derivare una analisi multicriteri che stabilisca una graduatoria finale delle varie soluzioni proposte. Il vantaggio di tale procedura è quello di permettere, attraverso un accordo preliminare sui criteri di valutazione, una conseguente e diretta classifica delle varie soluzioni possibili senza dover necessariamente decidere tra alternative date aumentando al contempo la consapevolezza dell'esistenza di punti di vista diversi ma ugualmente validi.

## FASE 6 – CUSTOMER SATISFACTION

<b>FASE 6 – Customer Satisfaction</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>q Metodo SERVPERF</li><li>q Elaborazione questionario</li><li>q Analisi dei risultati</li></ul>
---------------------------------------	---

L'ultima fase prevista dallo schema progettuale proposto è quella che prevede una misurazione post-servizio del grado di soddisfazione degli stakeholder riguardo a criteri di efficienza ed efficacia del processo partecipativo svolto.

Tale analisi fonda la sua ragion d'essere nel fatto che la pubblica amministrazione proponente deve potere valutare l'aspetto del *valore del servizio* cioè la percezione della soddisfazione dei soggetti coinvolti riguardo alle proprie risorse spese (tempo, denaro, impegno, trasferimenti, ecc.) rispetto a quanto ottenuto dalla partecipazione al processo.

Altro aspetto da poter valutare è quello della fiducia guadagnata da parte dell'amministrazione pubblica proponente in grado di produrre comportamenti futuri virtuosi in termini di coinvolgimento, sostegno e verifica dell'efficacia della politica pubblica intrapresa.

Da quanto esposto appare evidente che la misurazione dovrà essere centrata sulla *qualità percepita* del servizio ricevuto rispetto sia al grado di soddisfazione a livello globale, sia di ogni fattore di qualità o singolo elemento del processo partecipativo erogato.

Nel caso ipotetico proposto di un processo partecipativo riguardante la proposta di una politica pubblica comportante un forte impatto ambientale, lo sviluppo delle quattro fasi consigliate nella rilevazione di customer satisfaction<sup>49</sup> sarà il seguente:

*preparazione della rilevazione:* la definizione dell'obiettivo dell'indagine è già stata sopra esplicitata (valutazione della qualità percepita da parte degli stakeholder del servizio erogato) e la realizzazione sarà svolta dall'amministrazione proponente attraverso il facilitatore pubblico;

*raccolta dei dati:* lo strumento da utilizzare nel caso proposto, in considerazione del basso numero di partecipanti e della possibilità di avere a disposizione l'intero universo di popolazione di rilevamento, è quello di un indagine quantitativa svolta attraverso la somministrazione di un questionario;

---

<sup>49</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, (2003), a cura di A. Danese, G. Negro, A. Gramigna, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore S.r.l., Roma.



*l'elaborazione e l'interpretazione dei dati:* il modello scelto per l'analisi dei risultati della somministrazione del questionario è una variante semplificata del **metodo SERVQUAL** (Service Quality) considerato uno degli strumenti più strutturati per misurare le percezioni dei clienti sulla qualità dei servizi fondata sulla differenza tra le aspettative e la percezione effettiva del servizio erogato e sulla rilevazione degli scostamenti fra i livelli di prestazione richiesti e la loro effettiva realizzazione;

*la presentazione e l'utilizzo dei risultati:* come abbiamo già visto l'input per l'avvio del processo partecipativo viene dato, nella grande maggioranza dei casi, da una volontà politica (che nel nostro caso rappresenta il committente) che risulterà essere il primo soggetto destinatario dei risultati dell'indagine, ma i feedback acquisiti risulteranno di fondamentale importanza sia per il coinvolgimento del personale nell'analisi e nel miglioramento delle procedure, sia per un'autodiagnosi organizzativa volta ad un miglioramento delle strategie applicative.

Per quanto riguarda la scelta del modello da utilizzare si sottolinea che , gli ideatori del *Servqual* (Parasuram, Zeithaml e Berry<sup>50</sup>) sono riusciti a mettere a punto, attraverso una serie successiva di sperimentazioni e di verifiche sul campo, uno strumento che consente di misurare la differenza tra qualità attesa e qualità percepita dal consumatore, utilizzando un questionario che si avvale, per codificare le risposte, di una semplice scala numerica fondata su un modello a cinque dimensioni di qualità (relative a tre macrodimensioni dei servizi). Applicando tale modello al progetto processo partecipativo preso in esame:

#### DIMENSIONI DI QUALITA'

<b>Macrodimensione fisica</b> Fattori relativi ai supporti fisici	<b>Macrodimensione tecnica</b> Fattori che costituiscono la parte principale del servizio erogato		<b>Macrodimensione relazionale</b> Fattori che riguardano la gestione della relazione facilitatori/stakeholder	
<b>ASPETTI TANGIBILI</b>	<b>AFFIDABILITÀ</b>	<b>CAPACITÀ DI RISPOSTA</b>	<b>CAPACITÀ DI RASSICURAZIONE</b>	<b>EMPATIA</b>
Adeguatezza delle strutture fisiche, egli spazi, delle attrezzature e degli strumenti (modulistica, materiali) messi a disposizione.	Capacità di rispettare il calendario e le regole partecipative comunicate; capacità di gestione del processo.	Disponibilità, esattezza e chiarezza delle informazioni date; competenza del personale.	Capacità di dare risposte e trovare soluzioni alle richieste degli sh; cortesia del personale.	Chiarezza del linguaggio e dei processi comunicativi; capacità di mettere a proprio agio gli sh; flessibilità del personale.

<sup>50</sup> Parasurman A., Berry L.L., Zeithaml V.A., (1991) ,Refinement and Reassessment of the SERVQUAL Scale, *Journal of Retailing*, 67, 420-450.

Oltre ad analizzare le cinque dimensioni dei servizi erogati, il metodo individua il *peso* che i soggetti coinvolti assegnano alle stesse partendo dal presupposto che ogni persona attribuisce una diversa importanza alle varie dimensioni.

Solitamente tale valutazione di importanza viene richiesta a ciascuno dei soggetti, prima della somministrazione del questionario per evitare eventuali condizionamenti dovuti al contenuto delle domande.

Ai soggetti coinvolti viene quindi chiesto di assegnare un voto (da 1 a 100) per indicare l'importanza della dimensione analizzata:

#### IMPORTANZA DELLE DIMENSIONI

	Punteggio
Aspetti tangibili	
Affidabilità	
Capacità di risposta	
Capacità di rassicurazione	
Empatia	
<b>Somma = 100</b>	

Ad ogni dimensione devono inoltre associarsi delle variabili manifeste o indicatori, specifiche per le diverse tipologie di servizio (sono necessari almeno due indicatori per ogni dimensione), in modo da poter definire un modello di misurazione.

In pratica un questionario SERVQUAL è composto di due serie di ventidue proposizioni, precedentemente identificate e riconducibili alle dimensioni della qualità, di cui la prima serie relativa al servizio atteso e la seconda serie relativa al servizio percepito; i risultati della qualità erogata vengono estrapolati dalle differenze attribuite ai singoli indicatori delle due serie

Nel modello originario proposto dagli autori, le proposizioni dalla 1 alla 4 si legano agli aspetti tangibili, dalla 5 alla 9 all'affidabilità, dalla 10 alla 13 alla capacità di risposta, dalla 14 alla 17 alla capacità di rassicurazione ed, infine, dalla 18 alla 22 all'empatia.

E' comunque da precisare che il sistema *Servqual* è stato realizzato per poter essere applicato ad un'ampia gamma di servizi e quindi la struttura di base messa a punto dagli autori può essere adattata e personalizzata, se necessario, modificando, sostituendo o aggiungendo proposizioni che meglio si adattano alle caratteristiche del servizio e/o al

contesto di erogazione ferme restando le cinque dimensioni ed il numero delle ventidue proposizioni.

Nel nostro caso questo strumento risulta particolarmente valido in quanto permette di stabilire degli indicatori quantitativi di misura delle diverse dimensioni di qualità del processo partecipativo realizzato senza che sia necessaria una specifica ed approfondita conoscenza statistica da parte del facilitatore che, d'altro canto, dovrà porre grande attenzione alle modalità di formulazione delle domande del questionario.

E' stato già sottolineato come il processo partecipativo, nel caso ipotetico preso in esame, può avere una durata considerevole e di conseguenza una valutazione della qualità del servizio come confronto tra servizio atteso (aspettative) e servizio percepito può risultare falsata dal tempo trascorso dall'inizio del processo.

Nello schema progettuale proposto, per ovviare a tale problematica, appare quindi maggiormente adatta la variante del metodo *Servqual* proposta da Cronin e Taylor<sup>51</sup> e denominata **SERVPERF** tendente a considerare le sole percezioni degli stakeholder in relazione allo svolgimento del processo e basata su solo ventidue proposizioni relative al servizio ricevuto.

Il questionario viene così semplificato attraverso l'utilizzo di sole tre colonne nelle quali vengono valute le varie componenti delle dimensioni attraverso una scala metrica di tipo ordinale con intervallo -5 / +5 all'interno della quale viene valutato il servizio ricevuto:

#### Scala metrica SERVPERF

Il servizio è risultato <i>inferiore</i> alle aspettative					Il servizio è risultato <i>aderente</i> alle attese	Il servizio è risultato <i>superiore</i> alle aspettative				
-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5

Appare evidente che tale strumento si fonda sul presupposto metodologico di quantificare con valori equidistanti (passi) le modalità di un carattere qualitativo, ipotizzandone il medesimo equispaziato in termini semantici.

Tale ipotesi semplificatrice di equidistanza dei gradi della scala di punteggio è riconducibile alla non conoscenza dell'estensione psicologica delle sue modalità nel

<sup>51</sup> Cronin J.J., Jr, Taylor S.A., (1992), Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension, *Journal of Marketing*, 56, 55-68.

continuum considerato (valutazione soggettiva degli stakeholder) e dalla contestuale necessità di misurare un fenomeno osservabile con scale graduate, basate su un'unità di misura costante.

Infine, considerate le dimensioni di qualità sopra individuate, ed una volta stabilite e misurate le ventidue proposizioni sulle base delle quali è stato costruito il questionario, il modello concettuale del metodo SERVPERF ricava la customer satisfaction come sola combinazione delle percezioni basandosi su:

**SERVPERF semplice:**  $CS = \sum_i P_i$

**SERVPERF ponderata:**  $CS = \sum_i W_i P_i$

essendo **W** = matrice Importanza delle Macrodimensioni

e **P** = matrice Percezioni risultanti dal questionario

In definitiva, una volta ottenuta la matrice dei dati con le risposte rispetto alle ventidue variabili considerate, la customer satisfaction può essere calcolata sia su ciascuna delle cinque dimensioni del servizio prestato, sia su ciascuna delle variabili.

Di seguito si propone uno schema di questionario da proporre agli stakeholder al termine (ma può anche essere considerata l'ipotesi della somministrazione in fieri) dell'ipotesi di processo partecipativo preso in esame.

Le domande del questionario sono suddivise nelle varie dimensioni diversamente dal modello originario ma si rammenta che tale struttura può essere modificata sostituendo o aggiungendo nuove variabili che meglio si adattano alle caratteristiche del servizio con l'unico limite di almeno due proposizioni per dimensione.

Le domande formulate nel questionario assumono le caratteristiche di domande:

- dirette (volte a coinvolgere direttamente lo stakeholder);
- solo domande primarie ed infine,
- essendo il questionario autocompilato, domande chiuse con risposta singola.

Anche nel caso della SERVPERF è necessario valutare il peso che i soggetti coinvolti assegnano alle cinque dimensioni dei singoli servizi prima della somministrazione del questionario chiedendo di assegnare un voto (da 1 a 10) per indicare l'importanza attribuita ad ogni singola dimensione analizzata.

## QUESTIONARIO

### SEZIONE RELATIVA ALL'IMPORTANZA DELLE DIMENSIONI

**Istruzioni:** Qui di seguito sono elencate cinque caratteristiche relative ai servizi offerti nel corso del processo partecipativo. Vorremmo sapere quanto importante è ciascuna caratteristica per te nella valutazione della qualità del servizio ottenuto. Ti preghiamo quindi di assegnare fino ad un totale di 10 punti alle cinque caratteristiche in base all'importanza che hanno per te: più importanti sono, più punti devi attribuire loro.

#### IMPORTANZA DELLE DIMENSIONI

	Punteggio
Aspetto delle strutture fisiche, dell'attrezzatura, del personale e degli strumenti di comunicazione.	
Capacità dell'amministrazione e dei facilitatori di fornire il servizio in modo affidabile e preciso.	
Disponibilità dell'amministrazione e dei facilitatori ad aiutare i soggetti coinvolti.	
Conoscenze e cortesia dei facilitatori e loro capacità di infondere fiducia e sicurezza.	
Assistenza sollecita ed individualizzata dei facilitatori nei confronti dei soggetti coinvolti.	
<b>Somma = 10</b>	

## SEZIONE RELATIVA ALLA VALUTAZIONE DEL SERVIZIO

**Istruzioni:** l'insieme di proposizioni che seguono si riferiscono alle tue valutazioni sulla qualità del servizio offerto dall'amministrazione proponente il processo partecipativo a cui hai partecipato. Per ciascuna proposizione ti preghiamo di indicare in quale grado ritieni debbano collocarsi i servizi e la collaborazione offerti, sulla base della tua esperienza ed in relazione alle tue aspettative riguardo il processo a cui hai preso parte.

### Il processo partecipativo è risultato:

		<i>inferiore</i> alle aspettative					<i>aderente</i>	<i>superiore</i> alle aspettative				
		-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
Aspetti tangibili	Gli arredi sono risultati comodi e rispondenti alle necessità											
	I materiali messi a disposizione sono risultati sufficienti											
	La modulistica è stata adeguata											
	La disponibilità di spazi è risultata sufficiente											
	L'attrezzatura messa a disposizione è risultata adeguata											
Affidabilità	Il calendario delle sessioni di lavoro è stato sempre rispettato											
	I facilitatori sono stati neutrali nella gestione del processo											
	E' stato sempre possibile accedere ai documenti richiesti											
	Gli orari sono stati rispettati											
	I facilitatori hanno fatto rispettare le regole partecipative											
Capacità di risposta	Le informazioni tecnico-scientifiche sono risultate chiare											
	I facilitatori sono competenti											
	Le mie richieste di chiarimenti sono state sempre accolte											
	Le informazioni erano complete											

		<i>inferiore</i> alle aspettative					<i>aderente</i>	<i>superiore</i> alle aspettative				
		-5	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	+5
<b>Capacità rassicurazione</b>	Le soluzioni adottate sono sempre risultate efficaci											
	I facilitatori sono sempre venuti incontro alle mie necessità											
	I facilitatori sono stati cortesi											
	Le problematiche da me poste sono state sempre risolte											
<b>Empatia</b>	C'è stata comunicazione tra facilitatori e partecipanti											
	I facilitatori sono sempre stati disponibili all'ascolto											
	Mi sono sentito partecipe durante il processo											
	Il linguaggio utilizzato nelle sessioni è sempre stato chiaro											

Sulla base dei risultati derivanti dal questionario posto agli stakeholder è ora possibile estrapolare una matrice di dati sulla base della quale effettuare un'analisi dei risultati che può essere sviluppata con un grado di approfondimento o di complessità da valutare da parte del facilitatore in considerazione dei risultati ottenuti.

Infatti l'elaborazione della matrice dei dati può effettuarsi considerando:

- singolarmente le cinque dimensioni nei loro valori complessivi;
- le singole proposizioni relative ad una sola dimensione;
- singolarmente tutte le ventidue proposizioni proposte;

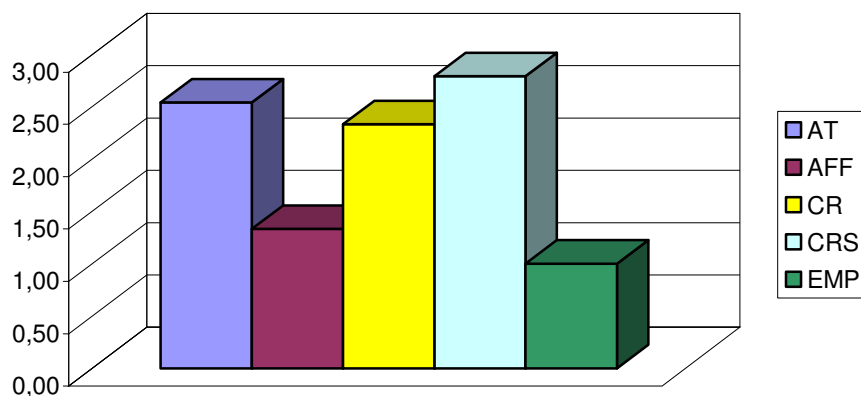
e tali elaborazioni possono basarsi sul calcolo delle singole frequenze, delle medie, degli scostamenti dalle medie fino al calcolo della regressione lineare, e tutte queste analisi possono inoltre essere svolte sulle frequenze semplici o ponderate che consentono di pesare la soddisfazione espressa con l'importanza attribuita ad ogni dimensione.

A titolo esemplificativo è stata elaborata in un foglio di lavoro excel una simulazione di risposte casuali ad ambedue le sezioni del questionario proposto ottenendo dalla semplice analisi delle medie aritmetiche delle cinque dimensioni i seguenti risultati:

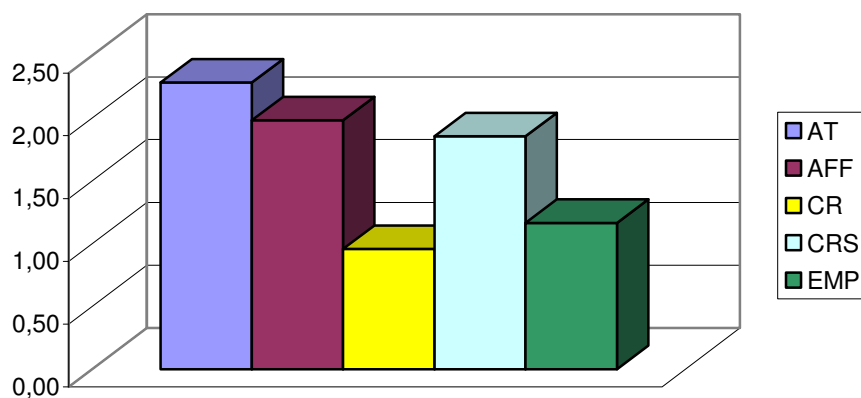
	DIMENSIONI				
	AT	AFF	CR	CRS	EMP
<b>Importanza</b>	2,54	1,33	2,33	2,79	1,00
<b>Soddisfazione</b>	2,28	1,98	0,96	1,85	1,17

Volendo visualizzare i risultati di tale semplice analisi risulta chiaramente come venga assegnata l'importanza più alta alla capacità di assicurazione (CRS) e la più bassa all'empatia (EMP), mentre la maggiore soddisfazione espressa da parte degli stakeholder rispetto al servizio offerto è stata assegnata agli aspetti tangibili (AT) del processo partecipativo mentre la minore soddisfazione è stata riscontrata nella capacità di risposta (CR) da parte dei facilitatori.

**IMPORTANZA DELLE DIMENSIONI**

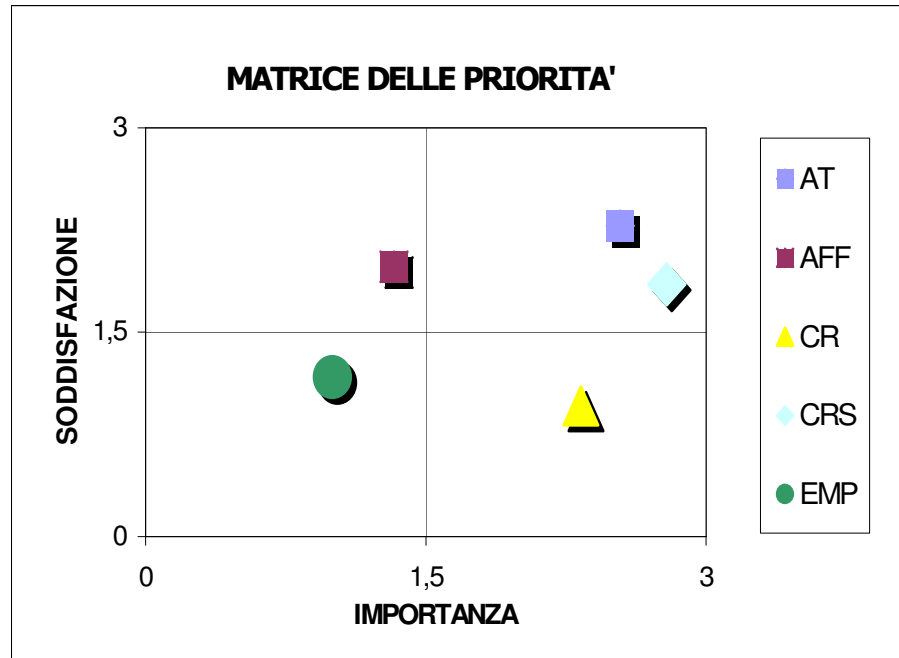


**SODDISFAZIONE**



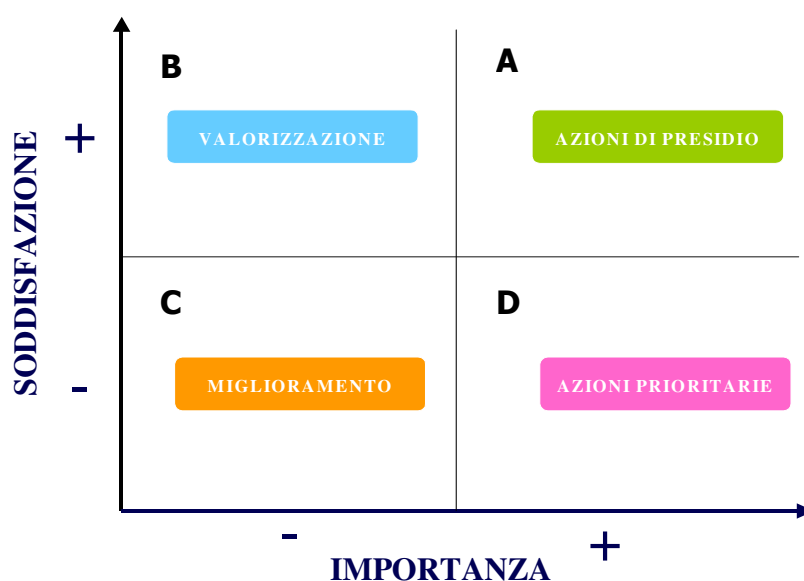


Ma un'analisi maggiormente proficua risulta essere quella derivante dalla relazione delle coppie di valori poste un asse cartesiano diviso in quattro aree secondo quella che viene definita la **matrice delle priorità nella customer satisfaction**:



Tale suddivisione del piano in quadranti ci permette di individuare quattro aree sulla base delle quali si possono definire dei piani di miglioramento operativi e ridistribuire le risorse a propria disposizione in modo da attuare azioni correttive.

#### AREE DELLA MATRICE DELLE PRIORITA'



**Quadrante A** (Azioni di presidio): tale area indica dei buoni livelli di soddisfazione in relazione alle dimensioni di AT e di CRS che vengono altresì considerate di importanza rilevante dagli stakeholder. In questo caso è sufficiente un'azione di presidio volta al mantenimento dell'attuale situazione.

**Quadrante B** (Valorizzazione): in questa area si è posizionata la dimensione dell'AFF che ha riscontrato un buon grado di soddisfazione ma non un'importanza considerevole. Quindi tale dimensione deve essere valorizzata affinché ne venga riconosciuta la validità ai fini del buon andamento del processo partecipativo.

**Quadrante C** (Miglioramento): questo quadrante, nel quale è risultata presente la dimensione dell'EMP, rappresenta l'area nella quale è necessario intraprendere azioni di miglioramento essendo la soddisfazione inferiore alla media pur nella scarsa considerazione di importanza data alla dimensione dai soggetti coinvolti.

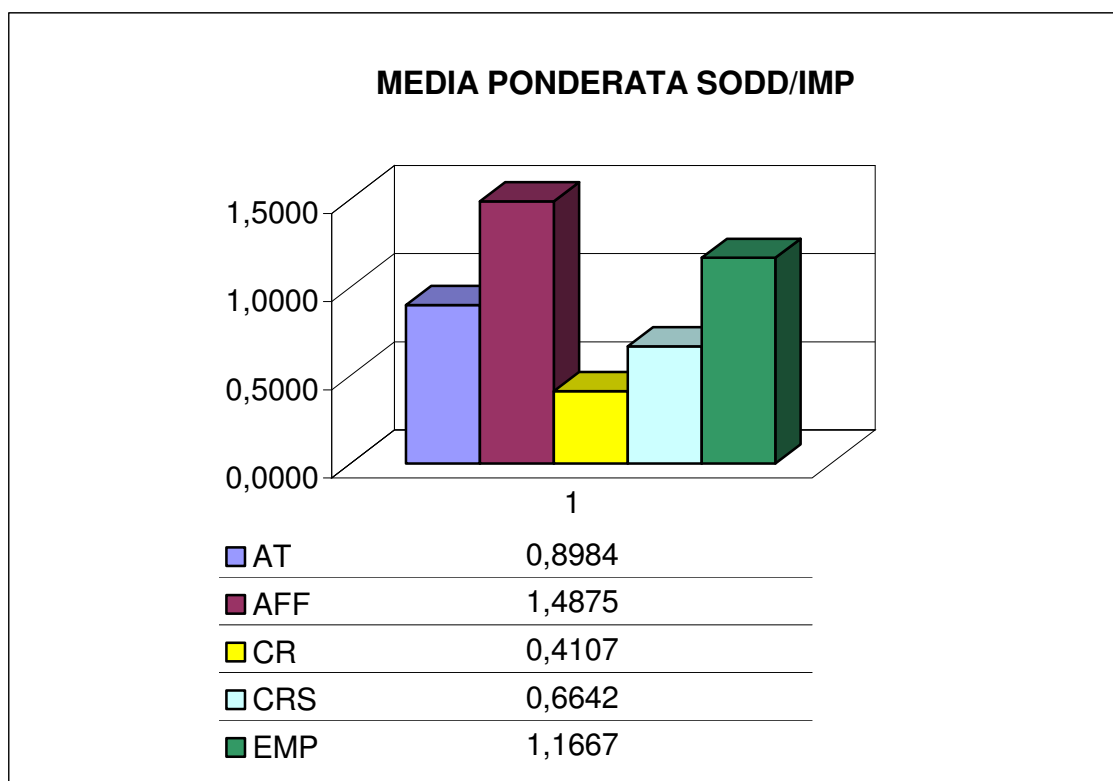
**Quadrante D** (Azioni prioritarie): rappresenta l'area di maggiore criticità in quanto ad una scarsa soddisfazione, nel nostro caso della dimensione CR, viene associata una notevole importanza data alla dimensione da parte degli stakeholder. Quindi le dimensioni o le singole variabili che andranno a posizionarsi in tale area dovranno essere oggetto di investimenti, sia materiali che umani, prioritari da parte del facilitatore che in caso contrario vedrà i successivi processi partecipativi (o quello in corso in caso di customer satisfaction in fieri) gravemente compromessi dalla mancata considerazione della dimensione o variabile critica.

In ogni caso l'indagine di customer satisfaction deve essere funzionale a valutare l'opportunità di intraprendere azioni correttive e a definire conseguentemente dei piani di miglioramento operativi attraverso un'adeguata ricollocazione delle risorse a propria disposizione con il fine di soddisfare al meglio le esigenze degli stakeholder anticipandone le aspettative rispetto al servizio erogato.

La necessità di un'adeguata ridistribuzione delle risorse a propria disposizione può emergere da un'analisi più approfondita della matrice dei dati a nostra disposizione attraverso la ponderazione della soddisfazione degli stakeholder nei riguardi delle cinque dimensioni analizzate rispetto all'importanza data alla singola dimensione.

Infatti a parità di soddisfazione al crescere dell'importanza data alla dimensione tale rapporto diminuisce e quindi è possibile valutare a quale aspetto del processo partecipativo è necessario assegnare ulteriori risorse.

	DIMENSIONI				
	AT	AFF	CR	CRS	EMP
<b>MEDIA SODD/IMP</b>	<b>0,8984</b>	<b>1,4875</b>	<b>0,4107</b>	<b>0,6642</b>	<b>1,1667</b>



Come si può vedere la rappresentazione grafica di tale rapporto conferma i dati emersi dalla matrice delle priorità risultando chiaramente come sia possibile effettuare un proficuo trasferimento di risorse dalla dimensione degli AT alla dimensione della CR che risulta anche in questo caso l'anello debole dell'intero processo partecipativo.

Da tutto ciò si evince chiaramente che l'indagine di customer satisfaction non può e non deve fermarsi al solo aspetto conoscitivo, ma deve rappresentare uno valido strumento a disposizione del facilitatore pubblico volto ad un intervento operativo mirato.

## **RISULTATI DEL PROCESSO PARTECIPATIVO**

Come abbiamo già detto l'avvio del processo partecipativo deve essere stimolato e sostenuto da una forte volontà politica alla quale vengono poi restituiti i risultati dell'intero percorso comunicativo pur ribadendo la posizione di assoluta neutralità del facilitatore pubblico che deve potersi ritenere svincolato dalla necessità del raggiungimento di un risultato positivo nello svolgimento del suo compito.

Infatti al termine del processo partecipativo è necessario giungere ad un risultato finale ma non è detto che gli stakeholder stipulino un accordo formalizzato e vincolante visto che il processo può fallire del tutto, portare a risultati parziali (un accordo su determinati aspetti della politica pubblica proposta) o temporanei (un accordo di massima su alcuni punti da rivedere in sessioni di lavoro successive), anche se il processo partecipativo conduce in ogni caso ad un risultato positivo: consente alle parti di ascoltarsi e confrontarsi, di arricchire e modificare le proprie credenze e posizioni, di trovare nuove soluzioni a problematiche non affrontate o apparentemente insolubili.

Appare evidente che per com'è strutturato, per le parti in gioco e per gli scopi per il quale viene attivato, un processo partecipativo non potrà mai terminare con un voto di maggioranza che comporti l'esclusione di una minoranza di soggetti coinvolti, anche se l'assunzione di tale posizione potrebbe determinare la possibilità di veti da parte di una minima componente partecipante.

Ma l'impossibilità di ricorrere al voto comporta anche uno sforzo da parte degli stakeholder, dei quali conta il punto di vista e non la rilevanza quantitativa, di giungere ad una soluzione condivisa o ad un punto di accordo.

D'altra parte l'esclusione di uno o più stakeholder dal processo partecipativo, o la messa in minoranza di una sua componente, comporta quasi sempre il ricorso alla giustizia amministrativa per segnalare l'esistenza e la tutela degli interessi trascurati, che determina in molti casi la sospensione o l'annullamento della politica pubblica proposta.

Di conseguenza appare sempre maggiormente proficuo giungere ad un compromesso, quale posizione intermedia tra le parti, o ad una soluzione soddisfacente per tutti i soggetti coinvolti purché entrambi frutto di un consenso condiviso e legittimato.

In definitiva il processo partecipativo (sia decisionale partecipato che decisionale inclusivo) può condurre a dei vantaggi sia sul piano del raggiungimento di decisioni

effettive, sia sul piano di un miglioramento relazionale tra i soggetti coinvolti da spendere eventualmente in un processo successivo durante il quale sarà sicuramente più facile e proficuo proporre una politica pubblica essendo stato esteso il capitale sociale in termini di legami e cooperazione tra i diversi stakeholder.

Concludendo appare però doveroso sottolineare che finora si è avvertita la mancanza di un automatismo in grado di garantire che la consultazione dei soggetti interessati eserciti un reale influsso sulla decisione ultima e che eviti di lasciare comunque le modalità applicative della politica pubblica alla discrezione dell'amministrazione proponente.

Al contrario l'amministrazione proponente dovrebbe avere l'obbligo di assumersi l'impegno di tener conto di tutte le indicazioni e di tutte le proposte che scaturiscono dal processo partecipativo, in caso contrario otterrà il risultato opposto di acuire i conflitti tra i vari stakeholder.

## CONCLUSIONI

In un processo partecipativo gli stakeholder cercano di ottenere un supporto alle loro posizioni non offrendo fatti nuovi o cambiando le proprie valutazioni sugli stessi, ma tentando di operare un'alterazione della cornice interpretativa (*frame*) per la valutazione dei fatti oppure indirizzando il tavolo di discussione su quei temi da loro considerati maggiormente rilevanti al fine di far ignorare così le altre implicazioni.

In tal caso appare ugualmente appropriato utilizzare per tali attori del processo partecipativo il termine di “*claims-makers*” (inteso come “portatori di rivendicazioni”) tendente a sottolineare il fatto che il persistere delle dispute è dovuto proprio alla differente interpretazione ed esposizione dei fatti: *le frames pensano diversamente*.

Non necessariamente un processo comunicativo conduce ad una riduzione dei conflitti ma, in alcuni casi da affrontare da parte del facilitatore, esso può invece approfondire e rendere insanabile la contrapposizione attraverso i tentativi dei soggetti coinvolti sia di rendere egemone la propria posizione, sia di annullare il dissenso promovendo forme di conformismo.

Appare quindi indispensabile che le amministrazioni nella loro funzione catalitica acquisiscano, attraverso la competenza del facilitatore nell'arbitrare tali conflitti, una quota di fiducia tale da raggiungere un sufficiente grado di credibilità ritenuto essenziale al fine di costituire così per gli stakeholder una fonte ed un riferimento certo, neutrale ed indiscutibile.

L'eventuale perdita di credibilità (intesa come obiettività, onestà e disinteresse nel comunicare) e di fiducia che gli stakeholder accusano nei confronti delle amministrazioni proponenti può essere riconducibile sia ad un disturbo nel processo comunicativo, sia al fatto che alcune problematiche relative a politiche pubbliche tendono, a volte, a rendere palesi dei conflitti sociali latenti già presenti nei rapporti intercorrenti tra i vari attori del processo partecipativo.

In ogni caso le richieste avanzate dai soggetti coinvolti riguardo alla chiarezza (definita come la capacità di farsi capire attraverso un'adeguata informazione) ed alla competenza (intesa come conoscenza del problema e capacità di gestione del processo) dell'amministrazione proponente e del facilitatore appaiono essere una costante in tutte le situazioni esaminate.

Infatti in un contesto di mancata partecipazione l'obiettivo principale della comunicazione istituzionale appare quello di indurre nei soggetti coinvolti specifiche convinzioni, funzionali alle decisioni delle amministrazioni, attraverso un'informazione manipolativa mirata ad un tentativo di persuasione che, se erroneamente interpretato dagli stakeholder, conduce ad un drastico crollo di credibilità con conseguenti reazioni oppostive.

Al contrario una comunicazione istituzionale mirata a favorire nei soggetti interessati la maturazione di opinioni fondate su concreti elementi di partecipazione è in grado di produrre, in ogni caso, una crescita della credibilità dell'amministrazione che promuove il processo.

In definitiva, in assenza di una comunicazione efficace e credibile, avviene la cosiddetta "costruzione sociale della responsabilità" in cui gli stakeholder creano spiegazioni proprie degli avvenimenti, esplicitando in tal modo le carenze proprie di quelle amministrazioni che agiscono in modo autoreferenziale.

Non appare quindi più possibile concepire la comunicazione istituzionale nei processi partecipativi come un processo legato a specifici eventi e privo della predisposizione di una pianificazione che deve distendersi nel tempo attraverso adeguate politiche di coinvolgimento e di partecipazione, e tale obiettivo può essere raggiunto soltanto avvalendosi di professionalità accertate ed opportunamente selezionate.

Ciò ha portato ormai in tutta Europa ed a tutti i livelli (dal nazionale al locale), seppur tra molte resistenze, al moltiplicarsi degli esempi di tavoli di discussione allargati a tutti gli stakeholder che hanno evidenziato come tale partecipazione, nei casi di valutazione e gestione delle politiche pubbliche, consente una composizione democratica dei conflitti, garantisce un più completo processo in grado di ridurre le probabilità di decisioni erranee e permette la legittimazione delle decisioni prese.

La necessità di una *partecipazione informata* nelle politiche pubbliche che sia in grado di far fronte alle richieste di chiarezza e credibilità dei soggetti coinvolti emerge proprio da chi, spesso, viene estromesso dai processi partecipativi.

Concludendo si afferma l'assoluta necessità di porre in atto i suesposti processi partecipativi ribadendo la convinzione che sottende il presente studio:

**NON SI PUÒ NON COMUNICARE UNA POLITICA PUBBLICA**

## Riferimenti bibliografici

- Alexander C., Ishikawa S., Silverstein M., (1977), *"A Pattern Language. Towns - Buildings - Construction"*, Oxford University Press, New York.
- Arena G. (1999), *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in "Rivista italiana di comunicazione pubblica" n. 1/1999. Franco Angeli, Milano.
- Arena G. (a cura di), (2004), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.
- Bobbio L., (2002), *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Working Papers, Dipartimento di Studi Politici, Torino.
- Bobbio N., (1995), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino.
- Carloni E., (2000), *Le reti civiche*, in F. Merloni (a cura di), *Informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.
- Colombo M., (1995), *Convivere con i rischi ambientali. Il caso Acna-Valle Bormida*, Franco Angeli, Milano.
- Cronin J.J., Jr, Taylor S.A., (1992), *Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension*, *Journal of Marketing*, 56, 55-68.
- De Bono Edward, (2001), *"Creatività e pensiero laterale"*, BUR Biblioteca Univ. Rizzoli, Roma.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, (2003), a cura di A. Danese, G. Negro, A. Gramigna, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore S.r.l., Roma.
- Dipartimento della Funzione pubblica, (2004), a cura di L. Bobbio, *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane S.p.A., Roma.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, (2004), a cura di N. Levi, *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane S.p.A., Roma.
- Granger Morgan M., Fischhoff B., Bostrom A., Atman C.J., (2002), *Risk Communication. A Mental Models Approach*, Cambridge, University Press.
- Lonigro C., Maggi M., Raschielli S., 2005, *Rischi industriali e mezzi di comunicazione di massa: la rappresentazione nella stampa quotidiana dall'entrata in vigore della "Seveso II"*, APAT, Roma.



- Mancini P., (2002) II ed., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma – Bari.
- Marsocci P., (2002), *Poteri e Pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova.
- Osborne D. e Gaebler T., (1995), “*Reinventing government*”, trad. it.: “Dirigere e governare”, Garzanti, Milano.
- Parasurman A., Berry L.L., Zeithaml V.A., (1991), Refinement and Reassessment of the SERVQUAL Scale, *Journal of Retailing*, 67, 420-450.
- Pellizzoni L., Osti G., (2003), *Sociologia dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna.
- Petrangeli F., (2003), *Processo di riforma dell’Unione e questione democratica*, in *Democrazia e diritto* 2/2003, Franco Angeli, Milano.
- Rivista *Documenti di Vita italiana*, (1/1951), Roma.
- Romano S., (1990), *Enciclopedia giuridica*, Roma.
- Sclavi M., (2003), *L’arte di ascoltare e mondi possibili*, Mondadori, Milano.
- Sharpf F.W., (1999), *Governare l’Europa. Legittimità democratica e efficacia delle politiche nell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Vignudelli A., (1992), ( a cura di) *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini.
- Wolf A., (2001), *Teorie delle comunicazioni di massa*, Bompiani, Milano.
- World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo, *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l’ambiente e lo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1990.

## **Siti internet**

<http://www.avventuraurbana.it/>

<http://www.cantieripa.it/default.asp>

<http://www.compubblica.it/>

<http://www.comune.bologna.it/partecipazione/index.php>

<http://www.conflittiambientali.it/>

<http://cordis.europa.eu/easw/>

[http://www.europa.eu.int/comm/off/green/index\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/off/green/index_it.htm)

[http://ec.europa.eu/comm/off/white/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/comm/off/white/index_it.htm)

[http://ec.europa.eu/communication\\_white\\_paper/doc/white\\_paper\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_it.pdf)

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm)

[www.istat.it/](http://www.istat.it/)

<http://www.nimbyforum.net/>

<http://www.notavtorino.org>

[www.politichecomunitarie.it](http://www.politichecomunitarie.it)

<http://science-shop.org/index.htm>

<http://www.scuolaprogettazionepartecipata.it/>

<http://www.stradspan.com/>