

di della rete di rapporti sono da considerare come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità. Questo spiega come sia possibile che nell'ambito di tale modello di rapporti interesse generale ed interesse individuale tendano a coincidere: infatti è proprio grazie all'autonomia relazionale che ogni soggetto contemporaneamente riceve e dà qualcosa agli altri, in uno scambio che consente di soddisfare le proprie esigenze mediante l'apertura verso gli altri.

È evidente il collegamento fra questa concezione dell'autonomia ed il concetto di pluralismo, perché nell'accezione relazionale qui proposta possono instaurarsi rapporti all'interno della rete molteplice delle autonomie soltanto se nella società vi è pluralismo di posizioni e, soprattutto, se vi è rispetto delle reciproche identità ed esigenze. Non è «soltanto» una questione di democrazia, ma anche di maggior efficienza; infatti benché l'autonomia relazionale presupponga la parità formale fra i vari soggetti della rete, in realtà fra di essi esistono disparità sostanziali che possono essere accettate solo se si riconosce la validità del principio fondamentale del pluralismo secondo il quale la varietà è una risorsa, non un problema. Rispettare il pluralismo che caratterizza il concetto dell'autonomia relazionale comporta quindi per ciascuno dei partecipanti alla rete il duplice vantaggio di veder rispettate le proprie identità, caratteristiche, etc. e di incrementare al tempo stesso la varietà (e quindi la potenziale ricchezza) degli scambi reciproci.

Il principio di sussidiarietà si inserisce pienamente all'interno di tale concezione dell'autonomia, di cui anzi rappresenta una delle manifestazioni più significative in un ambito particolarmente delicato quale è quello dei rapporti fra cittadini e pubbliche amministrazioni. La sussidiarietà orizzontale prevede infatti, per la sua rea-

lizzazione, che si instaurino rapporti fra soggetti pubblici e cittadini attivi in vista del perseguimento di un interesse comune ad entrambi, l'interesse generale. Ma questi rapporti, se conflittuali e competitivi, rendono problematica o comunque meno efficiente la soddisfazione di tale interesse; viceversa impostare tali rapporti sulla base del principio di autonomia relazionale consente di creare delle «alleanze» vantaggiose per tutti i soggetti coinvolti e, soprattutto, per il perseguimento dell'interesse generale.

Sussidiarietà e autonomia relazionale sono dunque concetti complementari, che si rafforzano mutuamente e che insieme con i principi costituzionali presi in esame più sopra forniscono un solido fondamento teorico al modello dell'amministrazione condivisa, in cui non ci sono amministratori, bensì cittadini attivi.

5. Informare e comunicare

Una delle conseguenze del cambiamento di paradigma, da bipolare a sussidiario, sta nel passare da un rapporto fra amministrazioni e cittadini fondato sulla separazione e la diffidenza, ad uno fondato sulla collaborazione e la cooperazione in vista di un obiettivo comune, l'interesse generale. La comunicazione, sotto questo profilo, ha un ruolo essenziale, perché consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l'azione comune.

Nel modello di amministrazione fondato sul paradigma bipolare il rapporto fra i soggetti pubblici ed i destinatari della loro azione si concentra e si esaurisce in

un provvedimento amministrativo (se si tratta di un'amministrazione di tipo autoritativo) o nell'erogazione di una prestazione o servizio (se si tratta di un'amministrazione di prestazione). Nel modello dell'amministrazione condivisa invece il rapporto, una volta instaurato, continua e si sviluppa nel tempo, perché si tratta di un rapporto di collaborazione fra cittadini e amministrazioni, in cui entrambi i soggetti coinvolti sono protagonisti nella soluzione di un problema di interesse generale.

Per affrontare tale problema sia i soggetti pubblici sia i cittadini mettono in comune risorse di vario genere, instaurando una relazione che per essere efficace richiede durata nel tempo, trasparenza, scambio di informazioni: richiede, in una parola, che ci sia comunicazione. Dalla comunicazione dei cittadini all'amministrazione di cui chiedono il sostegno per prendersi cura di un bene comune, alla comunicazione di quest'ultima ai cittadini per informarli delle modalità di tale sostegno, fino alla comunicazione fra i cittadini stessi per organizzare il proprio intervento ed a quella fra i vari uffici dell'amministrazione che a loro volta organizzano il sostegno alle attività dei cittadini... tutta la relazione che si instaura fra i soggetti pubblici ed i cittadini attivi è intessuta di comunicazione e si sviluppa unicamente grazie alla comunicazione.

Per poter utilizzare nel modo migliore la comunicazione nella realizzazione della sussidiarietà è essenziale chiarire la sottile, ma fondamentale, differenza fra informazione e comunicazione, spesso invece confuse fra loro perché fra queste due attività non c'è una cesura, un taglio netto che consenta di delimitare con assoluta precisione i confini dell'una e dell'altra.

In realtà informare e comunicare sono due attività complementari, con numerosi punti di sovrapposizione

e con un continuo passaggio dall'una all'altra, perché si tratta di due attività distinte che utilizzano la medesima «materia prima», le informazioni: in entrambi i casi ciò che circola da un soggetto all'altro sono informazioni ed è la finalità di tale circolazione di informazioni che cambiando determina il sorgere di un rapporto di informazione o di comunicazione.

Immaginare l'attività di informare e quella di comunicare come i due estremi dell'oscillazione di un pendolo consente di comprendere meglio come lungo tale oscillazione possano darsi situazioni in cui non soltanto informare e comunicare non siano facilmente distinguibili, ma in cui addirittura si passa impercettibilmente dall'una all'altra e viceversa, in quanto il rapporto fra informazione e comunicazione è dinamico. Pertanto è necessario avvertire che ciò che si dirà di seguito si applica perfettamente solo alle attività collocate ai due estremi dell'oscillazione dell'immaginario pendolo, cioè solo alle due forme «pure» di informazione e di comunicazione; in tutti gli altri casi è probabile che saranno presenti contemporaneamente, sia pure in misura maggiore o minore a seconda delle circostanze, elementi dell'una e dell'altra.

Per capire meglio la differenza fra informare e comunicare può essere utile riferirsi al significato letterale dei due termini, perché ciò aiuta a cogliere l'essenza di ciascuna attività²⁰.

«In-formare» significa letteralmente «dare forma», «plasmare, modellare secondo una determinata forma,

²⁰ I concetti esposti in queste pagine sono ripresi da G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Arena, Maggioli, Rimini 2004², pp. 48 sgg., cui si rinvia per maggiori approfondimenti.

struttura» (se l'*in* è negativo anziché intensivo, risulta per contrasto «in-forme» cioè che non ha una propria forma; «informale» cioè che non segue le formalità, le forme ufficiali). «Informazione» è la notizia, il dato che fornisce elementi di conoscenza, cioè che informa su qualcosa.

«Comunicare» deriva invece dal latino *commune*, composto di *cum* e di un derivato di *munus* («incarico, compito»), per cui *commune* vuol dire letteralmente «che svolge il suo compito insieme con altri»; in italiano il termine «comune» significa quindi ciò «che è proprio di almeno due persone o cose». Da qui una serie numerosissima di termini, fra cui appunto «comunicare», che indicano la condivisione, il mettere insieme, il rendere partecipi più soggetti: comunità, comunanza, comunione, comunismo, comunicativa, comunicato, e così via. «Comunicazione» è dunque l'atto o effetto del comunicare.

Se informare significa letteralmente «dar forma», ci si può domandare a che cosa le informazioni diano forma; la risposta è che informando si dà forma alla realtà, al mondo. In questa accezione «dare forma» equivale a «dare ordine», sia nel senso letterale di eliminazione del disordine sia nel senso più ampio di riduzione della complessità, cioè di semplificazione. Un mondo dove circolano le informazioni è infatti un mondo dove si circola meglio, dove è più agevole muoversi, lavorare, vivere.

Nell'informare prevale dunque il rapporto fra un soggetto (sia esso la fonte o il destinatario) e la realtà (mentre come si vedrà fra poco nel comunicare prevale il rapporto fra due o più soggetti). Le informazioni fornite da un soggetto ad un altro soggetto hanno lo scopo di facilitare il rapporto del destinatario delle informazioni medesime con il mondo in cui questo ultimo si tro-

va ad agire: esse «danno forma, danno ordine» alla realtà, quindi sono fornite per facilitare il muoversi all'interno di questa realtà dopo che essa è stata per così dire «illuminata» dalle informazioni. Se riflettiamo sull'effetto che dovrebbero avere le informazioni che quotidianamente ci vengono fornite, si vede che esse dovrebbero appunto renderci più agevole la vita, facilitando il rapporto con la complessità da cui siamo circondati; è vero che non sempre ciò accade, per esempio per la cattiva qualità delle informazioni oppure paradossalmente per un eccesso di informazioni, ma si tratta di situazioni patologiche (anche se sempre più frequenti, purtroppo) che non intaccano quella che dovrebbe essere la funzione normale dell'attività di informazione.

La radice di comunicare è invece in quel termine «comune» che indica ciò che è proprio di due o più persone, di un gruppo o, appunto, di una comunità; nel comunicare, a differenza che nell'informare, è fondamentale il rapporto fra i soggetti, piuttosto che non il rapporto fra questi e la realtà che li circonda. I soggetti che comunicano letteralmente «mettono in comune», cioè condividono, partecipano l'un l'altro qualcosa: ma che cosa mettono in comune? Di nuovo, come nel caso dell'informare, oggetto del comunicare è il mondo, ma non per dare ad esso una forma, bensì per dare ad esso un significato.

In sostanza, i soggetti che comunicano mettono in comune una determinata visione del mondo; attraverso la comunicazione il mondo acquista significato, tanti significati possibili quante sono le comunicazioni possibili. La comunicazione è dunque per definizione soggettiva, nel duplice senso che il suo contenuto dipende dal punto di vista dei soggetti che comunicano e che essa è essenzialmente un rapporto fra soggetti; l'informazione aspira invece ad essere oggettiva, a dare al mondo

una forma che possa essere accettata da tutti, indipendentemente dal punto di vista, dalle esperienze, etc. dei soggetti che vengono informati (un esempio tipico sono gli orari dei mezzi di trasporto).

Sia all'informare sia al comunicare può seguire un'azione da parte del soggetto destinatario dell'informazione o della comunicazione; ma nell'informare questa azione non è lo scopo principale dell'attività del soggetto che informa, mentre lo è nel caso della comunicazione. Le informazioni, come s'è detto, mirano a facilitare il rapporto con il mondo così come esso appare alla luce delle informazioni medesime; il loro scopo è quello di agevolare il soggetto che le riceve, rendendo intelligibile la complessità che lo circonda.

Il soggetto che informa deve farlo in modo tale che coloro che ricevono le informazioni possano utilizzarle per orientarsi nella realtà che li circonda, fornendo quindi informazioni aggiornate, comprensibili, complete, etc., tali cioè da facilitare al massimo le attività successive dei soggetti che le ricevono. Ma lo scopo di chi informa non è quello di influire su tali attività; certo, indirettamente le informazioni modificano i comportamenti dei soggetti che le ricevono (se il treno parte ad una certa ora bisogna andare in stazione prima dell'orario di partenza, più tardi è inutile), ma i comportamenti che i destinatari delle informazioni concretamente adotteranno esulano dagli scopi di chi informa.

Il contrario accade nel comunicare, perché chi comunica con un altro soggetto fornisce delle informazioni il cui scopo non è quello di dare forma al mondo, bensì di dare ad esso un significato, in modo che il destinatario della comunicazione si comporti diversamente da come avrebbe fatto prima della comunicazione. Comunicando, la visione del mondo di un soggetto viene tra-

smessa ad uno o più altri soggetti, affinché facendola propria modificano i propri comportamenti; se la comunicazione ha successo, molti soggetti condividono la visione del mondo comunicata e, modificando di conseguenza i propri comportamenti, influiscono sul mondo nel senso desiderato dal soggetto fonte della comunicazione. Poiché se non c'è tale condivisione la comunicazione non produce effetti, l'obiettivo principale di chi comunica non è fornire informazioni, bensì fare in modo che le informazioni in cui consiste il contenuto della sua comunicazione producano un certo tipo di azioni, grazie alla modifica da esse indotta nella visione del mondo dei destinatari; e infatti il successo di un'azione di comunicazione non è dato dal numero di soggetti raggiunti, ma dal numero di soggetti che in seguito alla comunicazione modificano il proprio comportamento²¹.

La differenza principale del comunicare rispetto all'informare consiste dunque nello scopo: si comunica per dare un significato alla realtà, si informa per dare ad essa una struttura, una forma. Naturalmente, per quanto s'è detto sopra circa il *continuum* in cui consiste il rapporto fra informare e comunicare, il passaggio dall'informare al comunicare e viceversa, dalla forma al significato e di nuovo alla forma è sempre possibile in qualsiasi momento, poiché entrambe le attività utilizzano la stessa materia prima, le informazioni; basta modificare lo scopo per cui esse vengono fatte circolare e si passa, spesso in maniera impercettibile, dalla mera informazione alla comunicazione e viceversa.

Questo continuo passaggio dall'informare al comunicare e viceversa caratterizza anche i rapporti fra am-

²¹ Cfr. F. Spantigati, *I fondamenti della comunicazione*, Franco Angeli, Milano 2001, pp. 11 sgg.

ministrazioni e cittadini nell'attuazione del principio di sussidiarietà e proprio per questo è essenziale che tutti i soggetti coinvolti siano consapevoli delle differenze esistenti fra le due attività, per utilizzarle nel modo migliore. Si può immaginare per esempio un'amministrazione locale che informa i cittadini intorno all'esistenza di questo nuovo principio ed alle sue modalità di attuazione, ma che oltre a fornire tali informazioni incoraggia anche i cittadini a presentare proposte operative, in tal caso cercando consapevolmente mediante la comunicazione di indurre comportamenti finalizzati al perseguimento dell'interesse generale.

Oppure, al contrario, un gruppo di cittadini informano con lettera raccomandata l'amministrazione comunale circa la propria intenzione di attivarsi per prendersi cura di un bene comune in base al principio di sussidiarietà, ma al tempo stesso organizzano un incontro pubblico (cui invitano anche il sindaco) per presentare la propria iniziativa, utilizzando accortamente la comunicazione per modificare la percezione politica dell'intervento e, di conseguenza, ottenere il sostegno dell'amministrazione sollecitato precedentemente con una semplice «informazione».

Ma, oltre a quelle messe in luce finora, c'è anche un'altra differenza fra informare e comunicare. Nell'informare c'è un soggetto attivo (cioè la fonte delle informazioni) ed uno o più soggetti passivi (cioè i destinatari delle informazioni), per cui si crea un rapporto unidirezionale fondato sulla trasmissione di informazioni che rappresentano la nuova forma del mondo fornita al ricevente, il quale ne prende atto.

Nel comunicare invece tutti i soggetti sono attivi, sia chi comunica sia chi riceve le informazioni che formano il contenuto della comunicazione, perché come s'è

detto la comunicazione ha successo solo se il ricevente ne condivide il contenuto e modifica di conseguenza il proprio comportamento. In un certo senso, è come se nel comunicare i soggetti coinvolti, partendo da punti diversi, muovessero entrambi verso un punto di incontro comune rappresentato dalla visione del mondo condivisa grazie alla comunicazione. Comunicare, a differenza dall'informare, presuppone quindi che tutti i soggetti coinvolti si attivino, sia pure in modi diversi a seconda dei ruoli ricoperti, di fonte oppure di destinatario della comunicazione.

Questo dinamismo che caratterizza il rapporto di comunicazione produce un'ulteriore profonda differenza fra informare e comunicare: se nel primo caso i ruoli rispettivi di chi informa e di chi è informato non sono destinati a mutare, nel caso della comunicazione invece è previsto che quelli di fonte e destinatario della comunicazione siano ruoli che possono essere ricoperti alternativamente dai soggetti coinvolti. Il soggetto che comunica ad altri la propria visione del mondo deve accettare sia che questi ultimi possano non dividerla sia che i destinatari della sua comunicazione si trasformino in fonti, comunicando a loro volta la propria visione del mondo, e così via.

Detto in altro modo, nel rapporto di comunicazione si confrontano ed entrano in rapporto due o più autonomie: l'autonomia della fonte della comunicazione e quella del destinatario della medesima. Anche quando (come spesso è il caso delle amministrazioni pubbliche) si è tenuti per legge a comunicare, rimane comunque pur sempre riservato all'autonoma scelta del soggetto che comunica decidere come comunicare, con quali modalità, strumenti, tempi, etc.; e d'altro canto ovviamente chi riceve la comunicazione è libero di accettar-

ne o meno il contenuto, cioè di condividere o meno la visione del mondo di cui essa è portatrice.

Si è detto che i soggetti che comunicano sono autonomi, dunque possono scegliere. Normalmente, possono scegliere se comunicare oppure no; sempre, possono scegliere come comunicare, cosa comunicare, se e come reagire alla comunicazione con i propri comportamenti oppure con altre comunicazioni, e così via, in una gamma ricchissima di possibili interazioni. Ma la conseguenza inevitabile di questa autonomia è la responsabilità per il fatto stesso di comunicare, per i contenuti della comunicazione, per i comportamenti indotti dalla comunicazione e in generale per gli effetti della comunicazione sui soggetti coinvolti (fonti e destinatari) e sulla realtà.

Comunicare comporta sempre una responsabilità; e poiché, come s'è detto, nella comunicazione tutti i soggetti coinvolti sono attivi e partecipi, tutti sono anche responsabili, sia pure in maniera diversa.

C'è in primo luogo una responsabilità della fonte della comunicazione, che comunicando mira a ottenere comportamenti coerenti con la condivisione, da parte dei destinatari della comunicazione, della propria visione del mondo. Quest'ultima responsabilità, pertanto, è una responsabilità molto simile a quella di chi agisce; se infatti l'obiettivo di chi comunica è quello di ottenere che la sua comunicazione produca un certo tipo di azioni grazie alla modifica da essa indotta nella visione del mondo dei destinatari, comunicare equivale ad agire, sia pure per interposta persona.

Inoltre c'è una responsabilità del destinatario della comunicazione, che può decidere se accettare o meno la visione del mondo in cui consiste il contenuto della comunicazione, ma se la accetta, diventa responsabile

per i comportamenti che poi pone in essere come conseguenza della comunicazione, secondo la regola generale per cui ognuno è responsabile delle proprie azioni.

Essere consapevoli sia delle diverse finalità dell'informazione e della comunicazione sia delle responsabilità derivanti dall'uso della comunicazione è importante per i cittadini attivi. Una delle differenze principali fra la partecipazione di tipo tradizionale e la sussidiarietà consiste nel fatto che mentre nel primo caso i cittadini sono chiamati ad esser parte del processo decisionale pubblico, rimanendo dunque pur sempre all'interno del paradigma bipolare, nell'attuazione della sussidiarietà i cittadini diventano parte attiva nella soluzione del problema di interesse generale, dunque «fanno» concretamente cose che risolvono il problema.

Ma si è detto che la comunicazione si distingue dall'informazione proprio perché tende, attraverso la condivisione di una determinata visione del mondo, a modificare i comportamenti dei soggetti con cui si comunica e, quindi, ad influire sulla realtà attraverso l'agire altrui. Ne deriva che il «fare» dei cittadini attivi, il loro agire nell'interesse generale, può anche non concretizzarsi necessariamente in interventi materiali e realizzarsi invece attraverso l'uso della comunicazione, finalizzato a modificare i comportamenti di altri cittadini. Si tratta di una nuova forma di comunicazione pubblica, tale non perché messa in atto da soggetti pubblici, ma perché è pubblico o, per meglio dire, di interesse generale, l'obiettivo cui essa mira²².

²² Sulle attività di comunicazione pubblica svolte da associazioni di cittadini cfr. V. Ferla, *Quando comunica la cittadinanza attiva*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Arena, Maggioli, Rimini 2004², pp. 223 sgg.