

7. Il linguaggio della partecipazione. Strategie di innovazione nelle politiche urbane di un'Amministrazione pubblica: il caso di Bologna

Luigi Virgolin

Università degli Studi di Roma La Sapienza

luigi.virgolin@uniroma1.it

Abstract: Di fronte alle crisi economiche e di tenuta sociale delle città, le politiche dei governi locali attuano strategie di risposta che comportano la riforma della governance e l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali. Il proposito del presente contributo è di analizzare il fenomeno da una prospettiva linguistico-semiotica, conducendo un'analisi interna alla struttura lessico-formale del linguaggio della partecipazione. Assecondando tale prospettiva di lavoro, una ricognizione linguistica del vocabolario della partecipazione consente di risalire dalle sue declinazioni lessicali al modello relazionale profondo di cittadinanza che tali occorrenze propongono, impongono e legittimano. Il caso empirico di studio riguarda il Comune di Bologna, che con il Piano per l'innovazione urbana ha incardinato strategicamente nella propria agenda alcuni processi di partecipazione.

Keywords: Partecipazione, civic agency, città, semiotica, beni comuni.

7.1. Le città e la riforma della governance

La città è un laboratorio di osservazione privilegiato per capire le trasformazioni in atto nella società contemporanea. Per la prima volta nella sua storia, infatti, l'umanità oggi è una specie prevalentemente

urbana¹. Perciò è sempre più strategico programmare politiche che favoriscano le condizioni per la gestione della semiosfera della città estremamente dinamica e trasformativa.

Di fronte alle crisi di natura economica, ambientale e sociale, le politiche dei governi locali attuano vieppiù strategie di risposta che sottintendono un denominatore comune: la riforma della governance. In particolare, si adottano strategie di partecipazione dei cittadini e di inclusione di attori della società civile nel processo di policy making. Concetti come partecipazione e sfera pubblica necessitano allora di essere problematizzati. Come si riconfigurano l'articolazione e la gestione del potere locale? Chi sono gli attori convocati dalla governance partecipativa? Quali mutazioni interessano lo spazio urbano, e secondo quale temporalità?

7.2. Una prospettiva semiotica

L'obiettivo del presente contributo è di dare risposta a queste domande analizzando il fenomeno da una prospettiva linguistico-semiotica, conducendo in particolare un'analisi interna alla struttura lessico-formale del linguaggio della partecipazione. L'assunto di base dell'epistemologia semiotica strutturalista è che la lingua è una rete regolata di corrispondenze e il senso emerge per differenza, come la risultante di relazioni che definiscono una struttura semantica.

“La storia lessicale e concettuale del pensiero politico è ancora tutta da scoprire” (Benveniste 1970, p. 154). Così concludeva il linguista e semiologo francese Émile Benveniste la sua disamina dei due principali modelli linguistici della città, ossia il modello latino, basato sul rapporto tra *civis* e dunque su una relazione di reciprocità, e quello greco modellato intorno all'entità astratta della *polis* (Figura 1.1).

¹ Gli abitanti inurbati sono il 54% della popolazione globale, mentre si stima che due persone su tre vivranno in una città entro il 2050 (UNESCO 2016).



Fig.1.

Assecondando tale prospettiva di lavoro, un'analisi linguistica del vocabolario della partecipazione – *innovazione, comunità, beni comuni* ecc. – consente di risalire dalle sue declinazioni lessicali al modello relazionale profondo di cittadinanza che tali occorrenze propongono, impongono e legittimano, e quindi alla distribuzione e gestione reale del potere. Secondo la semiotica di stampo strutturale-generativo, infatti, il passaggio dal senso alla significazione si compie lungo un percorso che dal piano semio-narrativo più profondo e astratto risale a quello più superficiale proprio delle manifestazioni discorsive.

Inoltre, secondo un'ipotesi ormai acquisita che equipara le dinamiche sociali al funzionamento di un testo, la realtà urbana è un modello che ha confini da definire e negoziare volta per volta, nell'incontro fra un progetto d'enunciato e una procedura d'enunciazione (Marrone e Pezzini 2008).

7.3. Bologna: un caso di studio

I processi di partecipazione sono diffusi un po' ovunque². Il contributo circoscrive il campo di analisi al caso empirico del Comune di Bologna, che con il Piano per l'innovazione urbana³ ha incardinato strategicamente nella propria agenda i principali processi di partecipazione. Nelle intenzioni dei policy makers, essi dovrebbero agire

² Per una panoramica generale v. Bartoletti e Faccioli 2013; Marchetti e Millefiorini 2017.

³ <http://www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana>

come leve di innovazione e coesione sociale volte a consolidare i legami tra Amministrazione e cittadini e abilitare la comunità a scelte più corrispondenti alle sue necessità. L'esemplarità del corpus preso in esame trova ulteriore conferma nel fatto che Bologna nel 2018 è risultata una delle tre città vincitrici del premio Engaged Cities della Fondazione Bloomberg, programma nato per dare maggiore potere ai leader locali in grado di generare nuove idee e politiche rivolte al progresso attraverso la collaborazione con la cittadinanza.

7.3.1. La partecipazione a Bologna

“Partecipa”⁴ è la piattaforma di partecipazione e collaborazione dove accedere ai processi di collaborazione e cura dei beni comuni del Comune di Bologna. A tal proposito vanno ricordati innanzitutto i patti di collaborazione, il terreno di sperimentazione su cui si sono innestate le politiche successive in materia di partecipazione e collaborazione tra Amministrazione e comunità. Il Comune di Bologna ha approvato nel 2014 il regolamento sulle forme di collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Il regolamento è la cornice di riferimento per le diverse occasioni in cui il Comune e i cittadini si alleano per condividere la responsabilità della cura della città. Gli interventi di cura o di rigenerazione proposti dai cittadini, che abbiano finalità di interesse generale e che prevedono la messa a disposizione, a titolo spontaneo, volontario e gratuito, di energie, risorse e competenze a favore della comunità, sono co-progettati con il Comune e vengono disciplinati da appositi patti di collaborazione.

Il bilancio partecipativo è un altro istituto di partecipazione, avviato nel 2017, con la finalità di impiegare risorse pubbliche al fine di raggiungere risultati condivisi e verificati con la cittadinanza. L'obiettivo è realizzare, su proposta dei cittadini, interventi di manutenzione straordinaria, riqualificazione e riorganizzazione di spazi, opere pubbliche, nuovi arredi nei quartieri della città. I cittadini ogni anno sono chiamati a proporre, co-progettare e scegliere attraverso il voto la destinazione delle risorse, per arrivare l'anno successivo alla realizzazione dei progetti.

⁴ <http://partecipa.comune.bologna.it>

Ancora, i laboratori di quartiere sono il luogo dove i cittadini portano le loro proposte e partecipano alla progettazione, lo spazio di relazione per attivare e gestire percorsi partecipativi strutturati su specifiche aree del quartiere e su alcuni edifici e spazi pubblici. Obiettivo principale dei laboratori è quindi quello di creare spazi di prossimità e processi di collaborazione concreti, stabili e continuativi.

7.4. La struttura elementare della partecipazione

A partire dal lessico convocato dalla partecipazione, proviamo a tracciarne il quadrato semiotico (Figura 1.2), cioè a descrivere in termini relazionali i soggetti sociali che sono coinvolti nel processo partecipativo e i modi del loro stare assieme. Il quadrato semiotico è un modello che permette di definire le relazioni logico-semantiche di contraddizione, di opposizione e di presupposizione, e di articolare così un micro-universo semantico di riferimento.

La partecipazione mette al centro del suo discorso il cittadino come parte integrante di una *comunità*, cioè di una forma piena di aggregazione perché generata dal basso e capace di costruire identità e coesione sociale. Ciò che si oppone alla comunità, in termini di contrarietà, è la *collettività* o la società genericamente intesa, un'entità astratta e spersonalizzata rappresentata funzionalmente dalle istituzioni. Ora, se ci spostiamo lungo gli assi della contraddizione, la negazione della collettività è l'*individualità*, il nucleo irriducibile abitato dal cittadino singolo, che a sua volta è in rapporto di presupposizione nei riguardi della comunità: alla base di ogni progetto comunitario c'è il cittadino cosciente e consapevole del suo ruolo attivo. L'ultimo termine, in relazione di contraddizione con l'accezione piena di comunità, è ciò che potremmo definire *shared intimacy*, una forma debole di relazioni interpersonali, accomunate dalla disaffezione o addirittura di rifiuto per la sfera pubblica e caratterizzate da una partecipazione a carattere perlopiù privato (Livolsi 2013). Sugli assi del quadrato si delineano i termini complessi, ossia i denominatori comuni dei due termini di ciascuna relazione: la sfera privata che si oppone alla sfera pubblica, e la *deliberative democracy* in contrasto con la partecipazione intesa come *belonging*.

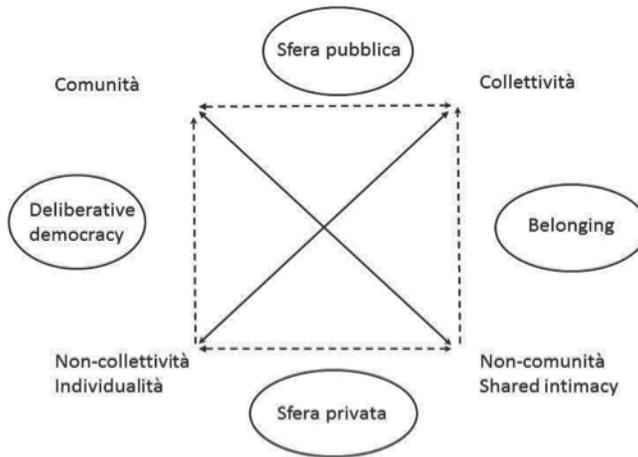


Fig.2.

La forma di partecipazione del *belonging* comporta un semplice coinvolgimento piuttosto che una scelta mirata a obiettivi di carattere politico, un senso di appartenenza spesso più espressivo o emotivo che non razionale. D'altro canto, la *deliberative democracy* presuppone una forte motivazione alla partecipazione, una adesione piena e consapevole alle progettualità costituenti la relazione tra il cittadino e la comunità. Diverse posizioni mettono in guardia sul rischio di confondere delle semplici forme di engagement proprie della sfera del *belonging*, indubbiamente democratiche sotto il profilo delle possibilità inclusive, con i processi effettivi di empowerment che contribuiscono a ridisegnare il processo democratico (Marinelli 2013). Le politiche partecipative spesso puntano sull'inclusione di singoli individui nella costruzione delle scelte pubbliche già predeterminate e non al coinvolgimento di attori sociali organizzati; il risultato è una personalizzazione e soggettivazione delle esperienze partecipative (Moini 2012).

I beni comuni sono l'oggetto di valore al centro delle pratiche partecipative. Si tratta di beni che presuppongono una comunità che se ne prenda cura con l'obiettivo di soddisfare interessi che non sono né privati né pubblici, in quanto hanno per oggetto beni e spazi urbani considerati comuni. La definizione di bene comune si costituisce dunque in base alla loro fruizione e non al titolo di appartenenza (Faccioli 2016). Se proviamo a trovare ai beni comuni una collocazione rispetto

alla distribuzione delle forme di partecipazione sul quadrato semiotico, ed escludiamo – sulla base dell'uso che li definisce – di situarli nella sfera privata come in quella pubblica, dobbiamo concludere che essi sono riconducibili all'area del belonging nella loro versione più debole, o della deliberative democracy in quella più forte e compiuta.

7.5. Gli attanti dei programmi narrativi

Se traduciamo i processi partecipativi in un insieme gerarchizzato di programmi narrativi, è interessante soffermarci sulla fase iniziale della manipolazione, cioè il momento contrattuale in cui il destinante manipolatore iscrive nell'oggetto un valore che sarà perseguito dal soggetto operatore, caricandolo di una modalità secondo il *dovere* o il *volere*. A prima vista, i processi partecipativi sono posti in essere come un'offerta dagli attori politici e istituzionali; l'istituzione rive-stirebbe in tal caso i panni del soggetto manipolatore, i beni comuni quelli dell'oggetto di valore, mentre il cittadino quelli del soggetto operatore. È altresì vero che è lecito ammettere un altro attore, l'opinione pubblica, in una posizione mediana tra Amministrazione e cittadini, in grado di *far-fare* ai governanti determinate cose e far capire ai governati il senso di quelle stesse cose; in questo caso è l'opinione pubblica, in qualità di destinante manipolatore, a innescare i programmi d'azione dei soggetti politici e successivamente a giudicarli, nel momento finale della sanzione (Landowski 1989). Nell'uno e nell'altro caso, assistiamo a una cessione più o meno re-golata, mediata e istituzionalizzata di una parte della sfera deliberativa alla comunità, che è investita della modalità del *voler-fare*.

I processi partecipativi si caratterizzano inoltre per una loro forte strutturazione tecnica e organizzativa: se è vero allora che il coinvolgimento dei destinatari comporta una indubbia crescita della responsiveness rispetto ai contenuti dell'azione pubblica, ciò è possibile solo grazie alla presenza di attanti aiutanti in qualità di esperti della partecipazione: facilitatori, animatori, mediatori, ecc.

7.6. Spazio e tempo della partecipazione

Se dal livello più profondo del senso risaliamo alla superficie delle strutture discorsive, si fanno intelligibili le componenti della spazializzazione e della temporalizzazione. La spazialità nel nostro caso è

estremamente significante: gli spazi urbani costituiscono il contesto all'interno del quale sperimentare soluzioni innovative. Il vocabolario delle politiche partecipative parla dello spazio in termini di territorio, nella misura in cui esso è una zona costitutiva della collettività; il territorio implica, più di ogni altra forma di spazialità, un soggetto che si identifica nella relazione che intrattiene con esso e che lo definisce attraverso le diverse forme di appropriazione. Più precisamente, il territorio è legato alla nozione di locale; la partecipazione interessa contesti intessuti di relazioni sociali e politiche correlate al *proche*, ovvero a qualcosa vissuto come importante o pertinente nella vita quotidiana degli attori. Le pratiche partecipative, per le loro stesse caratteristiche organizzative e operative, tendono ad affermar-si e diffondersi soprattutto a livello locale (Moini 2012).

L'articolazione della narritività incardinata nella spazialità ci consente di distinguere tra spazi topici, cioè quelli in cui si svolgono i momenti pragmatici, e spazi eteropici che incorniciano l'azione (Giannitrapani 2013). Ora, i laboratori di quartiere nell'esperienza bolognese si configurano come spazi ibridi: sia eteropici, in quanto luoghi della manipolazione da parte dell'Amministrazione, sia topici – nella fattispecie paratopici – perché luoghi in cui il cittadino acquisisce la competenza della co-progettazione; mentre gli spazi oggetto della rigenerazione sono i luoghi utopici della performance vera e propria.

Sotto il profilo dell'aspettualizzazione temporale, invece, i processi di partecipazione si caratterizzano soprattutto per due aspetti; da una parte la ricorsività, com'è nel caso del bilancio partecipativo per il quale i cittadini sono chiamati ogni anno a proporre, co-progettare e scegliere la destinazione delle risorse; dall'altra la duratività, dal momento che l'engagement richiede un impegno reciproco articolato in una collaborazione dialogica, simile a una continua conversazione (Coleman e Firmstone 2014). L'interazione sociale è un prerequisito per il mantenimento della partecipazione nel tempo, per costruire connessioni durevoli con le comunità e i cittadini.

7.7. L'affetto della civic agency

Nelle pratiche civiche, la dimensione pragmatica del *fare* è il risultato di un agire sociale sulla base di programmi di azione e di una partecipazione attiva del soggetto al conseguimento del proprio essere cittadino. Non vanno altresì dimenticate le altre dimensioni fondative

della soggettività, quella cognitiva e quella affettiva, senza le quali non potremmo cogliere il fenomeno della partecipazione nella sua complessità.

Preliminare al momento pragmatico è la dimensione cognitiva, pertinente soprattutto nella fase della competenza in cui il soggetto consegue il *saper-fare* o il *poter-fare*: per intendere il comportamento sociale bisogna esercitare una certa riflessività nella relazione con l'altro.

Parimenti, vi è una dimensione passionale della cittadinanza; il sentirsi cittadino, assumerne l'identità non può prescindere dalla considerazione del bagaglio di emozioni che essa comporta (Dalhgren 2013). Il contratto negoziale instauratosi tra destinante e destinatario si fonda sulla fiducia, legata a doppio filo con la responsabilità del soggetto, dunque con il nucleo più irriducibile del nostro sentire: la persona responsabile risponde delle proprie azioni con tutta se stessa, facendosi carico delle conseguenze dell'azione e in ultima istanza della cura dell'altro.

7.8. Conclusioni

In termini semiotici, dunque, i ruoli attanziali delle politiche urbane dispiegano programmi narrativi e strategie di adattamento che generano nuove articolazioni di senso delle città, secondo una traiettoria che prevede una rinegoziazione del patto di fiducia tra amministratori e comunità, così come nuove forme di soggettività in quadro di trasformazione sociale. Il fenomeno partecipativo diventa più intelligibile una volta messo in relazione con le due grandi dimensioni del controllo della percezione, l'intensità e l'estensione. Il grado e la natura del coinvolgimento dei cittadini consente di ricondurre i processi di civic agency al campo più effimero del belonging, o a quello più duraturo e compiuto della *deliberative democracy*.

Bibliografia

- BARTOLETTI R., FACCIOLI F. (cur.), *Comunicazione e civic engagement: media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Milano, FrancoAngeli, 2013.
- BARTOLETTI R., FACCIOLI F., Public Engagement, Local Policies, and Citizens' Participation: An Italian Case Study of Civic Collaboration, in "Social Media + Society", July-September, 2(3), 2016, pp. 1-11.
- BENVENISTE É., Deux modèles linguistique de la cité, in "Echanges et communications", La Haye, Mouton & Co, 1970 (trad. it. in *Essere di parola. Semantica, soggettività, cultura*, P. Fabbri (cur.), Milano, Bruno Mondadori, 2009).
- COLEMAN S., FIRMSTONE J., Contested Meanings of Public Engagement: Exploring Discourse and Practice within a British City Council, in "Media Culture Society", 36(6), 2014, pp. 826-844.
- DAHLBERG L., The Internet and democratic discourse: Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere, in "Information, Communication & Society", 4(4), 2001, pp. 615-633.
- DAHLGREN P., *Reinventare la partecipazione. Civic Agency e mondo della rete*, in R. Bartoletti, F. Faccioli (cur.), *Comunicazione e civic engagement: media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, FrancoAngeli, Milano, 2013, 17-37.
- FACCIOLI F., Comunicazione pubblica e media digitali: la prospettiva del public engagement, in "Problemi dell'informazione", 41(1), 2016, pp. 13-35.
- FIRMSTONE J., COLEMAN S., Public engagement in local government: The voice and influence of citizens in online communicative spaces, in "Information, Communication & Society", 18(6), 2015, pp. 680-695.
- GIANNITRAPANI A., *Introduzione alla semiotica dello spazio*, Roma, Carocci, 2013.
- INVERNIZZI E., *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Milano, Giuffrè, 2000.
- LANDOWSKI E., *La société réfléchie*, Paris, Seuil, 1989 (trad. it. *La società riflessa. Saggi di sociosemiotica*, Roma, Meltemi, 1999).
- LIVOLSI M., *La partecipazione solitaria*, in R. Bartoletti, F. Faccioli (cur.), *Comunicazione e civic engagement: media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Milano, FrancoAngeli, 2013, 38-56.
- MARCHETTI M. C., MILLEFIORINI A. (cur.), *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*, Milano, FrancoAngeli, 2017.
- MARINELLI A., *Le culture partecipative e la sfida del civic (political) engagement*, in R. Bartoletti, F. Faccioli (cur.), *Comunicazione e civic engagement: media,*

- spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Milano, FrancoAngeli, 2013, 117-131.
- MARRONE G., PEZZINI I. (cur.), *Linguaggi della città. Senso e metropoli II*, Roma, Meltemi, 2008.
- MOINI G., *Teoria critica della partecipazione: un approccio sociologico*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- ROSANVALLON P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006 (trad. it. *La politica nell'era della sfiducia*, Troina, Città Aperta Edizioni, 2009).
- STRATI A., *La comunicazione organizzativa*, Roma, Carocci, 2013.
- PAPACHARISSI Z. A., *A private sphere: democracy in digital age*, Cambridge, Polity Press, 2010.
- UNESCO, *Culture Urban Future. Global Report on Culture for Sustainable Urban Development*, Parigi, UNESCO, 2016.