

stato della riforma Brunetta e sui problemi del lavoro, e continueremo a fare con l'attività e la ricerca di ORA, l'Osservatorio che abbiamo costituito un anno fa. Mai come oggi pare a noi che comunicazione pubblica e rinnovamento amministrativo abbiano un'occasione propizia di incontro. Cercheremo nell'ambito delle nostre possibilità, competenze, vocazione ed esperienza, di non mancarla, cominciando dalle analisi sui nuovi diritti di cittadinanza e da questa tavola rotonda che sarà aperta da Giovanni Moro presidente dell'Associazione che storicamente ha avuto il merito di sollevare per prima e con particolare ricchezza e vigore il problema di una partecipazione diversa e attiva dei cittadini di questo Paese alle cose che sono loro proprie e che devono coinvolgerli. Prima però di cedere a lui la parola e agli amici che discuteranno di questi temi, vorrei pregare il presidente della Fiera, professor Roversi Monaco di darci il suo saluto e il suo augurio.

**Fabio Roversi Monaco**, presidente BolognaFiere

**N**el mio saluto voglio esprimere la vicinanza della Fiera alla vostra Associazione, e il desiderio della Fiera di ripristinare attività che già sono state svolte a Bologna. Noi ci auguriamo che attraverso l'Associazione e attraverso il Laboratorio, a lei dottor Mombelli e al dottor Rovinetti, possa essere ripresa la consuetudine che si andava consolidando e che poi è stata bruscamente interrotta, in un senso ampliato e fortemente rinnovato, come del resto lei ha auspicato.

Ricordo che quando ho iniziato a studiare diritto amministrativo nel 1968, allora il corpo di leggi che avevamo era enormemente più ridotto, anche se c'era un proliferare di normative a livello locale, soprattutto di Comuni, ma poi l'attuazione della Costituzione e la nascita delle Regioni ha portato a una legislazione più ampia, di fatto creando soprattutto il caos della legislazione statale che ha alimentato una serie di problemi che erano e sono rimasti abbastanza insolubili. Dico questo perché penso che una comunità professionale dei comunicatori pubblici possa svolgere un ruolo molto importante, anche da questo punto di vista. Lei ha accennato al fatto che non basta una revisione normativa, questo è pacifico, le dirò di più, la mancata o insufficiente conoscenza delle norme, in molti casi provoca poi la loro disapplicazione, per cui si legifera o si regolamenta invano.

È un ruolo importante il vostro e c'è una forte disponibilità della Fiera a sostenere in termini più ampi e più significativi e continuativi la vostra iniziativa e credo che a partire dal 2011 questo sarà possibile. Saluto tutti i relatori e vi auguro un buon lavoro.

**Giovanni Moro**, presidente Fondaca e consigliere Cittadinanzattiva

**C**ercherò rapidamente di fissare alcuni punti che mi sembrano importanti e comunque utili da tenere in conto nel trattare il tema cui è dedicata questa tavola rotonda. E lo farò da un punto di vista di prevalente attività di ricerca e di dialogo culturale e scientifico su questi argomenti, ma anche da un punto di vista legato alle esperienze che in Italia e in Europa l'attivismo civico ha svolto in questi ultimi trenta, quaranta anni. L'esistenza di un cittadino che ha un punto di vista, prerogative e attitudini

operative diverse da quelle tradizionalmente attribuite e applicate allo status di cittadino, è precisamente il punto di partenza per esaminare i problemi e le opportunità che abbiamo di fronte. Secondo la pratica tradizionale della cittadinanza, pur con tutti i suoi meriti indiscutibili, il cittadino non veniva considerato come un attore che potesse avere un ruolo effettivo e influente nella vita pubblica. In fondo il paradigma che regge l'idea tradizionale della cittadinanza è che il cittadino non ha tempo per occuparsi delle cose pubbliche, non ne ha la competenza e non ha nemmeno quella capacità, che è un requisito essenziale, di distinguere tra gli interessi propri e quelli generali.

Tutta una lunga letteratura che arriva fino a Giovanni Sartori sostiene, come male minore, che al cittadino si chieda, attraverso le consultazioni elettorali, di scegliere qualcuno per governare la cosa pubblica che abbia tempo, sia istruito e sia abbastanza ricco da non essere tentato di confondere l'interesse generale con i propri interessi. Questa visione piuttosto riduttiva è stata messa in discussione nei fatti, perché il mondo è pieno di cittadini che mobilitano tempo, risorse, che hanno o acquisiscono competenze e, avendo ben chiaro qual è l'interesse generale, si occupano della cosa pubblica. Questo è il dato di fatto che consente di parlare di un passaggio da una forma tradizionale della cittadinanza a un'altra, più ricca ed evoluta, che naturalmente non mette in discussione la prima, ma certamente crea dei problemi, perché si esprime, con modalità e decisioni che premiano certi comportamenti e ne puniscono altri.

Essa comporta anche l'emergere di un fenomeno organizzativo che riguarda un numero notevole di persone, non certo la totalità della cittadinanza perché questo è un fenomeno irriducibile al modello dell'elettorato, è l'attivismo civico organizzato, o la cittadinanza attiva, come la si preferisce chiamare, in base alla quale i cittadini si organizzano in molteplici forme, legali anche, assumendo un ruolo di attori, nelle diverse fasi della valutazione, messa in opera e attuazione delle politiche pubbliche, al fine di far valere e rendere concreti dei diritti che sono proclamati, ma forse negletti, di collaborare e prendersi cura di beni comuni, cui tutti possono avere accesso, fare empowerment di soggetti in particolare difficoltà. Un tale fenomeno non era stato previsto e i regimi democratici fondati sui tradizionali sistemi di rappresentanza hanno difficoltà a capirlo e considerarlo operativamente come qualcosa di cui fare "buon uso", questo perché tali regimi sono capaci di gestire una presenza dei cittadini che si esplica attraverso i partiti, l'associazionismo legato al modello corporativo come i sindacati, le associazioni professionali, quelle imprenditoriali, ma hanno difficoltà a trattare con forme associative che vanno ben oltre il modello tradizionale della libertà di associazione, perché non riguarda l'associarsi per perseguire legittimi fini privati, ma per occuparsi di questioni pubbliche in forme non previste. Si tratta di un problema ma anche di un'opportunità. Questo è il contesto in cui ci troviamo a operare, una cittadinanza che si è modificata e sistemi di governo che hanno difficoltà a capire in che modo rappor-



Gerardo Mombelli e Fabio Roversi Monaco

tarsi con questo fenomeno. Non si tratta di un problema soltanto italiano ma è presente in tutti i Paesi della Unione Europea. Qualche anno fa ho diretto una ricerca relativa all'atteggiamento dei governi dei 27 Paesi UE più la Turchia, nei confronti delle forme organizzate di cittadinanza ed è emersa quella che ho chiamata la sindrome del dottor Jekyll e di mister Hyde: cioè da un lato i governi chiedono, auspicano una presenza, un ruolo crescente di queste organizzazioni di cittadini, ad esempio per colmare un vuoto di risorse, o un deficit di legittimazione e di fiducia pubblica, ma dall'altra parte le considerano in qualche modo un pericolo per l'ordine pubblico, per l'ordine politico e per la gestione delle risorse pubbliche. È interessante notare che le prime due Istituzioni che si occupano in Europa del riconoscimento e della legittimazione delle forme organizzate di cittadinanza, non sono quelle che operano nei campi in cui di più sono impegnate queste organizzazioni, come il Ministero dell'Ambiente o quello del Welfare, ma sono il Ministero dell'Interno e quello della Giustizia. Quindi è un problema aperto su cui si riflette, si lavora, ma nessuno ha una soluzione che io sappia.

Che cosa tutto questo ha significato per la Pubblica Amministrazione in senso stretto, cioè non per gli esecutivi eletti direttamente o indirettamente dai cittadini, ma proprio per la struttura delle Amministrazioni che restano comunque il primo, principale punto di riferimento dei cittadini. Nella ricerca prima ricordata e che riguarda non la cittadinanza in generale, ma solo le forme organizzate di cittadini, risulta che la Pubblica Amministrazione è circa quattro volte di più l'interlocutore di queste organizzazioni, rispetto a quanto non siano i rappresentanti politici (ministri, sindaci, assessori).

Devo dire che guardando gli ultimi due, tre decenni delle vicende della riforma della Pubblica Amministrazione in Italia, mi sembra evidente che con tutti i limiti che possiamo individuare, ci sia stato un processo profondo di cambiamento: nella cultura innanzitutto e poi anche nei comportamenti, almeno nei termini di sperimentazioni, tentativi, innovazioni, proprio con l'intenzione di misurarsi con questo nuovo tipo di cittadino. Da questo punto di vista mi sembra che si possa affermare che c'è stata, da parte della Pubblica Amministrazione, una ridefinizione dei suoi rapporti con i cittadini cominciando a considerarli come la sua vera mission, cioè la sua ragion d'essere, cosa che, come sappiamo, tradizionalmente non era, considerarli come degli stakeholder, portatori di interessi non prescindibili anche se non giuridicamente definiti e come una risorsa per la stessa Pubblica Amministrazione. Da questa ridefinizione nei suoi rapporti con i cittadini sono emerse negli ultimi venti anni delle innovazioni che non si possono dimenticare, un insieme di diritti nuovi, diritti operativi dei cittadini come interlocutori della Pubblica Amministrazione, diritti individuali riguardanti, ad esempio, specifici servizi, facilitazioni connesse alle condizioni, status, possibilità di fare reclami, procedure di verifica, risarcimenti, rimborsi, eccetera. Diritti collettivi esercitati da organizzazioni di cittadini che in quanto tali interloquiscono con la Pubblica Amministrazione, ad esempio: diritto all'accesso a informazioni, segnalazioni dei reclami, partecipazione al procedimento amministrativo, attivazione di istituti e procedure della Pubblica Amministrazione, diritti di azione legale di vario tipo, di candidatura e di nomina a ruoli pubblici, di verifica e valutazione, di consultazione e di proposte, all'uso di spazi e risorse pubbliche. Tutto questo prima non c'era. Alla definizione di questi diritti si accompagnano strategie come quelle della consultazione, del governo partecipato, delle partnership, della rendicontazione sociale e la pratica sempre più diffusa, anche se non certo maggioritaria, di strumenti come i bilanci partecipativi, i bilanci di missione delle Amministrazioni, gli accordi di programmi, le forme di e-democracy, le istruttorie pubbliche, eccetera.

Ci sono naturalmente molte ombre insieme a molte luci. Stiamo parlando di una mac-

china che con fatica si riforma, che si deve misurare con un problema che non è della Pubblica Amministrazione, ma è della politica. Terzo e ultimo punto: rischi e opportunità che sembrano connessi con il mestiere della comunicazione pubblica riguardo a questo tema. Due rischi in particolare vorrei sottolineare: quello di confondere la comunicazione con la democrazia, o viceversa, un rischio molto evidente nella recente politica della comunicazione della Commissione Europea, il Piano D, il "Libro bianco sulla comunicazione", dove non si capisce se la democrazia coincide con una comunicazione che funziona o se è qualcosa di più.

Questo è un problema. L'altro problema che vorrei citare in chiusura è che le forme utilizzate dalle Amministrazioni e dai governi in Italia e in Europa per includere i cittadini organizzati nel processo politico, cioè la cosiddetta democrazia partecipativa, contengono, almeno per come sono attuate nella maggior parte dei casi in Italia e in Europa, il rischio di escludere più di quanto non si includa. Molte forme di organizzazione civica presenti nel territorio, dai comitati locali ai movimenti di azione collettiva, trovano non poche difficoltà a inserirsi nei modelli di democrazia partecipativa che sono disegnati e praticati più come iniziativa delle Amministrazioni che come iniziativa dei cittadini, tutto questo comporta un rischio di esclusione o riduzione di una complessità della vita democratica a un solo modello. Questi due rischi vanno menzionati e penso che i comunicatori pubblici possano aiutare a evitarli, anche se qualche volta tendono a collaborare nel correrli. Io, invece, credo abbiano il grande ruolo di riportare la politica dell'Amministrazione alla realtà, al cittadino così com'è, non al cittadino come si vorrebbe che fosse. Riportare l'attenzione sulla democrazia che c'è, con i suoi problemi, le sue risorse. Credo che questo sia un compito che i comunicatori pubblici, in particolare, hanno ed è molto importante che venga svolto.

(Intervento non rivisto dal relatore, a cura della Redazione)

#### Claudio Merighi vicesindaco del Comune di Bologna

Vi porto i saluti del sindaco Flavio Del Bono, vi ringrazio per l'invito e vi ringrazio soprattutto per la vostra tenacia, questo è il secondo anno che organizzate COM.Lab, con quella giusta carica di calma aggressività. Perché, vedete, è la stessa calma aggressività che anima noi amministratori in questo momento di fronte a una crisi che esige anche gesti di coraggio come il vostro. Qui c'è il seme della storia anche dell'esperienza che è stato di compa e oggi qui torna a impiantarsi, perché qui c'è il Dams, c'è Grandi, c'è Eco, perché qui c'è una cultura molto radicata sul tema della comunicazione e dei diritti, forse perché l'Università di Bologna nasce come Università di diritto, ma anche perché il seme è qui. Laddove non c'è cultura che produce costantemente innovazione, aggiornamento sui temi dei diritti e della comunicazione, prima o poi la bolla esplode e noi siamo consapevoli dei nostri limiti, ma anche della nostra forza e per questo il mio ringraziamento a lei presidente e ad Alessandro Rovinetti non è formale, burocratico come si può fare all'inaugurazione delle fiere, ma sincero, perché la lungimiranza va sempre salutata.

Per questo la ringrazio, e ringrazio Rovinetti con il quale ho frequentazione antica, che è stato uno dei principali dirigenti del Comune di Bologna dove ha ricoperto incarico di capo gabinetto per il sindaco Zangheri, e dove successivamente ha seguito le politiche per la comunicazione. Credo non sia un caso che per l'appunto lui si sia applicato nel tempo con molta dedizione e determinazione a questo tema, perché chi ha inca-