

Carlo Gelosi

La fiducia nelle istituzioni

Negli ultimi anni si è aperto un diffuso dibattito sulle prospettive del paese, relativamente sia alla crescita sociale che a quella politica ed economica. In particolare, da un punto di vista più prettamente culturale si è sviluppata un'analisi sul tema del recupero e della valorizzazione dell'identità nazionale e locale, mentre dal punto di vista politico si è aperta una riflessione sui possibili strumenti che lo Stato può individuare per recuperare, da parte dei cittadini, fiducia e credibilità verso le istituzioni.

Questo dibattito a tratti ha anche assunto la caratteristica di un confronto, senza esclusione di vivaci polemiche e aspri scontri tra le parti politiche e tra queste e le rappresentanze sociali ed economiche. Inoltre, ha coinciso temporalmente, nell'arco di almeno quindici anni, con un periodo in cui si sono innescati processi di cambiamento a livello politico ed economico, che hanno contribuito a definire i contorni di un nuovo quadro sociale e istituzionale teso a ricreare condizioni di legittimazione del sistema pubblico rispetto a una incipiente sfiducia sulle sue capacità di governo del paese. Queste trasformazioni cui il legislatore ha inteso porre mano, con la volontà (o speranza) di rigenerare un sistema sociale, economico e politico che andava via via sempre più degradandosi, hanno portato a delineare un nuovo assetto istituzionale e amministrativo, basato sul principio della prossimità, ovvero della vicinanza ai cittadini. All'indomani delle vicende, non solo politiche e per taluni versi anche drammatiche, che hanno caratterizzato i primi anni Novanta (connesse alle note vicende di Tangentopoli), ci eravamo tutti resi consapevoli della necessità di avviare un radicale processo di rinnovamento del paese e che era inevitabile che esso dovesse partire e svilupparsi da un percorso di modernizzazione dello Stato e di responsabilizzazione dei comportamenti e delle azioni amministrative. Tale urgenza si riassumeva nella coscienza, ormai da più parti e a più livelli espressa, che per recuperare credibilità e ri-legittimazione verso le istituzioni, occorresse puntare a un riavvicinamento tra governo e governati, tra amministrazioni e amministrati, in breve a un recupero di un tessuto partecipativo che i cittadini avevano da tempo perduto, e non per causa loro. Questo tema doveva assolutamente divenire una priorità nell'agenda istituzionale, poiché alla base

della fiducia dei cittadini verso lo Stato non poteva, e non può, che esserci la credibilità delle istituzioni e di chi le governa, conseguita attraverso un sistema di partecipazione e condivisione capace di coinvolgere, sia nel momento decisionale che in quello amministrativo, i cittadini come singoli individui e nel loro insieme.

Questo processo di cambiamento, che qualcuno potrebbe anche considerare ricco di trasformazioni (talvolta non senza una punta di sarcasmo con riferimento ai cosiddetti trasformismi della politica), si è andato caratterizzando più specificamente attraverso la ridefinizione, seppur parziale, ma lentamente progressiva, delle competenze e delle funzioni tra amministrazioni centrali e territoriali.

L'impegno profuso dai Parlamenti e dai governi, di diversa maggioranza e orientamento politico, succedutisi nell'arco delle tre scorse legislature, si è reso concreto attraverso importanti passaggi normativi, a volte considerati di portata epocale perché modificavano, sia in parte sia del tutto, l'assetto delle funzioni e dei poteri amministrativi. È, pertanto, importante indicare alcuni di questi atti normativi a testimonianza delle materie in cui essi hanno inciso profondamente.

Per quanto concerne i nuovi modelli di governance del paese, dimostratisi adeguati, nel tempo, a recuperare un forte elemento (che precedentemente appariva del tutto assente) di partecipazione e condivisione della *cosa pubblica* da parte dei cittadini, non si può non considerare come momento iniziale di questo percorso di cambiamento degli assetti istituzionali, l'insieme delle riforme elettorali (1993), tese a coinvolgere e responsabilizzare più strettamente eletti ed elettori, dando, per lo meno in ambito amministrativo, una investitura diretta. Inoltre, si è proceduto all'adozione di più moderni strumenti di semplificazione, relazione e comunicazione, grazie ad alcune normative, tra le quali vanno ricordate: la legge 241/90 in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, aggiornata nel 2005 dalla legge n. 15 concernente modifiche alle norme generali sull'azione amministrativa; il D. Lgs. n. 29/93 che ha istituito l'ufficio relazioni con il pubblico e non per ultima la legge 150/2000 in materia di comunicazione pubblica e istituzionale.

Per quanto riguarda i poteri e le funzioni amministrative sul territorio, il decentramento e la devolution, partendo dalle cosiddette leggi Bassanini, ovvero la legge 142/90, in materia di ordinamento degli enti locali, la legge 59/97 relativa al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali e la legge 127/97, misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa.

Non vanno poi dimenticate le due riforme di carattere costituzionale, contenute nella Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione e successivamente la Legge costituzionale 18 novembre 2005 - Modifiche alla parte II della Costituzione.

Questo percorso che abbiamo voluto ricordare per sommi capi e citando solo alcuni tra i principali interventi legislativi, ha accompagnato e sostenuto, come si può rilevare, i cambiamenti del quadro istituzionale e amministrativo nazionale e locale.

Tuttavia, di un certo rilievo è la casuale coincidenza che proprio quest'anno, in cui si celebra un così importante anniversario, i sessanta anni della Repubblica (2 giugno 1946-2 giugno 2006), abbia coinciso con la chiamata alle urne degli elettori italiani (il 25 giugno 2006), ai quali è stato chiesto di manifestare o meno una approvazione del ridisegno di parte della Carta Costituzionale, approvato nella scorsa legislatura, nel novembre 2005, dall'allora maggioranza parlamentare e che definiva un ulteriore cambiamento, rispetto al passato, nell'assetto dei rapporti e delle competenze tra amministrazioni centrali e territoriali, nonché nella composizione e nelle funzioni di alcune delle principali istituzioni (poteri del capo dello Stato, del presidente del Consiglio, elezione e composizione della Corte Costituzionale ecc).

Se da una parte, dunque, va rilevata tale casuale coincidenza temporale, dell'anniversario della nascita della Repubblica e del primo referendum confermativo nella storia del paese, è interessante notare come l'esito di quest'ultimo abbia con una elevata maggioranza di voti (61,7 per cento), respinto la riforma costituzionale, facendo assumere direttamente all'espressione popolare una rinnovata e significativa adesione verso quel quadro, di diritti e doveri dei cittadini nonché di divisione di funzioni e poteri, che i padri costituenti avevano delineato e sancito sessanta anni fa promulgando una Costituzione ancora percepita come viva e funzionale alle esigenze di sviluppo del paese. In breve, potremmo descrivere il voto degli italiani recatisi alle urne come una manifestazione di fiducia nell'assetto democratico della nazione. Tale fiducia, tuttavia, viene nuovamente riposta nella capacità delle istituzioni di adempiere al proprio mandato e di assolvere i compiti cui sono chiamate e ciò non comporta che non si possa o non si debba in futuro definire e aggiornare in maniera diversa il profilo della amministrazione del paese. La decisione popolare, in questo senso, assume anche un carattere di sfida per chi governa, nel senso di nuova assunzione di responsabilità e serietà verso i cittadini che, comunque, democraticamente, possono togliere tale legittimazione, sfiduciando la classe politica.

Il ragionamento sul tema della fiducia (e della sicurezza), per coloro che, come chi scrive, si occupano del rapporto tra istituzioni e cittadini, in particolare sotto il profilo degli strumenti di partecipazione e condivisione, non poteva pertanto non fare riferimento al momento partecipativo per eccellenza, ovvero l'espressione del voto e dunque del consenso elettorale quale supremo momento di esternazione della fiducia istituzionale.

È pertanto di rilievo che questo tema sia stato scelto come oggetto di indagine e riflessione nel cammino di ricerca che anche gli studiosi dei processi di cambiamento della società intendono svolgere per approfondire le dinamiche e le motivazioni che reggono le nuove modalità di relazione tra gli individui e le organizzazioni complesse. Ciò può essere facilitato dal desiderio di analizzare, da più punti di osservazione, il cambiamento che questa società, per troppo tempo ingessata, a nostro parere, nelle sue sole tradizioni e nei suoi paradigmi culturali, sta sperimentando. Attraverso il desiderio di comunicare, di riconoscersi in se stessa e nel confronto con i modelli che le vengono proposti, e so-

prattutto nel più alto anelito di disgelarsi e aprirsi, la società italiana sembra alla costante ricerca di un nuovo modo d'essere e di rappresentare la propria identità, non come semplice e pura immagine, bensì come concreta modalità per rapportarsi con altre situazioni, società e culture.

Un ragionamento sulla fiducia non può che misurarsi con alcuni elementi quali il sentimento di sicurezza e di tranquillità, nonché con la speranza nel miglioramento delle condizioni proprie e dell'ambiente in cui si vive.

Per utilizzare un concetto recentemente proposto anche da alcuni noti studiosi dei processi di sviluppo economico, siamo entrati davvero in un'epoca in cui è a rischio la fiducia, ovvero l'idea che il futuro che ci attende possa non essere migliore del presente, e tutti sappiamo che il mondo ha bisogno di fiducia (Pelanda, Savona 2005, p. 3).

Se questo rischio è reale, vero e condiviso, occorre allora mettere mano a un processo di costruzione della fiducia e di rafforzamento dei soggetti che possono, in misura diversa, rappresentare un punto di riferimento per essa. Alcuni stimoli per un ragionamento si sono sviluppati nel tempo, grazie anche ad alcune letture e partecipazioni a dibattiti che hanno avuto come punto focale proprio la ricerca del senso dell'identità nazionale e del ruolo delle istituzioni.

Per comprendere meglio l'importanza della fiducia nell'ambito della amministrazione pubblica, può essere interessante e di qualche aiuto riprendere i dati di una ricerca alla quale chi scrive ha partecipato con altri ricercatori nel 2004, il cui tema generale era la percezione del valore dei servizi pubblici da parte dei cittadini, nella loro più ampia accezione di utenti e clienti.

Apparentemente la connessione con il tema della fiducia appare di difficile comprensione. Tuttavia occorre partire dal presupposto che il ruolo delle istituzioni nel corso del tempo si è reso maggiormente percepibile non solo per il fatto che esse esistano per volere della norma (Stato-soggetto), ma soprattutto per la loro capacità di esprimersi e legittimarsi attraverso l'esercizio quotidiano del proprio mandato e dunque la percezione della qualità dei servizi (e prodotti) che sono in grado di offrire ai cittadini. Se poi ragioniamo sul fatto che i servizi al cittadino sono prevalentemente di carattere pubblico e sono il risultato dell'attuazione di programmi e iniziative sulle quali il sistema politico da sempre si confronta e chiede il consenso da parte degli elettori, allora è più facile comprendere che sul terreno pratico dell'esercizio della governance si gioca la credibilità e la legittimazione di una classe di governo, per usare una terminologia di altri tempi ma ancora assai concreta.

L'interesse verso questa indagine sui servizi locali può essere diretto all'analisi di due dei quesiti posti al campione intervistato rappresentativo della popolazione. Si tratta, in particolare, del tentativo di effettuare una possibile misurazione del grado di fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato e contestualmente della relazione che intercorre tra fiducia e livello percepito della qualità dei servizi pubblici, tema questo riconducibile senz'altro a un elemento che in misura rilevante caratterizza la capacità delle amministrazioni di gestire la governance locale, ovvero di essere vicini ai cittadini attraverso i servizi erogati e la loro qualità, reale e/o percepita.

Alla domanda “il suo giudizio nei confronti delle istituzioni quanto dipende dalla qualità dei servizi pubblici che lei utilizza?”, le risposte dei cittadini intervistati sono state: per nulla 6,4 per cento, poco 21,7 per cento, abbastanza 57,1 per cento, molto 14,8 per cento. La somma delle due risposte positive fa raggiungere il 71,9 per cento dei cittadini italiani che considera rilevante la qualità percepita nei servizi sotto casa per giudicare, nel loro complesso, istituzioni vicine e lontane. Andando a verificare, poi, con quale ordine gli italiani riponessero la propria fiducia nelle istituzioni, questo legame trovava al primo posto il Comune, seguito dalla Provincia, al terzo posto la Regione, al quarto le istituzioni centrali (governo e Parlamento). A questo punto, possiamo affermare come si evidenzi chiaramente che la fiducia verso il sistema di governo di un paese non possa prescindere dalla percezione che si ha del modo in cui esso è governato, dagli ideali condivisi e, non per ultimo, dalla possibilità di fruire di servizi all'altezza delle attese. Inoltre la misurazione del grado di fiducia mette in evidenza come siano le istituzioni locali più vicine ai cittadini, quelle dove viene riposta maggiore fiducia.

Riparte il ragionamento, dunque, dal fatto che non è possibile provare fiducia in mancanza di stabilità, di ordine economico, di qualità della vita e, in maniera strettamente connessa, di sicurezza. Tale percezione viaggia alla pari del concetto di speranza di poter disporre degli elementi qualitativi di ordine sociale ed economico grazie ai quali progettare e realizzare le proprie aspettative, il proprio progetto di vita. La fiducia guarda con speranza verso il futuro ma si fonda sulle certezze, sulle reali possibilità di crescita e movimento. Per questo, senza sicurezza (reale o percepita che sia) non può esservi fiducia e questa deve essere una priorità della politica e di ciascun governo (Pelanda, Savona, pp. 19 e 28).

È prerogativa delle istituzioni lavorare al fine di affermare una condizione diffusa di sicurezza, tale da ingenerare e rafforzare la fiducia dei cittadini.

Ricorda Gregorio Arena in un suo recente intervento (2005), come anche l'allora governatore della Banca d'Italia, Guido Carli, affermava che la fiducia è il principale bene pubblico che i governanti debbono preoccuparsi di garantire ai cittadini. Questa preoccupazione concerne la capacità o meno da parte di chi deve amministrare un paese, di garantire coesione sociale, sviluppo economico e crescita culturale, tutti e tre pilastri di un processo di modernizzazione e innovazione in una società tesa a non cedere all'entropia.

Accanto alla politica, all'economia, all'amministrazione, si pone, pertanto, il dovere di assumersi la responsabilità di creare le condizioni di fiducia e questa è elemento fondante della partecipazione, senza di essa non vi è condivisione. La comunicazione è lo strumento che consente di conoscere e mettere in comune, dunque di partecipare. Accanto alla fiducia si pone la condizione principale grazie alla quale può maturare il senso di legittimazione verso le istituzioni e chi le governa, ovvero la sicurezza. Il dibattito intorno alla sicurezza è andato crescendo, negli ultimi cinque anni, in tutto il mondo occidentale e ha avuto come punto di riferimento il contesto delle relazioni internazionali e, più specificamente, il rapporto con l'universo arabo e islamico in particolare. Un dibattito dal duplice carattere, culturale e

politico-istituzionale, ovvero impostato da una parte sul confronto ideologico, politico ed economico con i paesi arabi, dall'altra sulle strategie e misure da adottare per garantire condizioni di massima sicurezza all'interno dei propri confini nazionali e nelle aree maggiormente a rischio. Parallelamente, pur in condizioni meno visibili ed evidenti, il tema della sicurezza (anche sociale ed economica) è stato analizzato a livello nazionale con riferimento alle garanzie dei cittadini. Questo dibattito assume importanza nella comune consapevolezza che la sicurezza del cittadino non possa che essere di carattere pubblico e parte integrante dell'azione istituzionale, cui è demandato l'onere di creare e conservare le condizioni grazie alle quali è consentito di vivere con tranquillità ed esercitare pienamente i propri diritti. Il problema della sicurezza, d'altronde, sottolinea Fiammetta Mignella Calvosa in un saggio su questo tema (2003, p. 125), con riferimento alla città contemporanea, comporta la necessità di affrontare contestualmente i grandi mutamenti in corso nella società attuale che hanno da una parte una natura di carattere culturale, dall'altra sociale e che coinvolgono i temi della paura e del rischio (2003, p. 125). L'autrice fa riferimento esplicito alla trasformazione della società verso una dimensione "a rete" (Castells 1996), influenzata dai vincoli relazionali e tecnologici che finiscono per influenzare a loro volta la struttura territoriale degli insediamenti.

Nella moderna società, i flussi e gli scambi modificano i luoghi e le modalità della convivenza. Diviene assai importante l'affermarsi di modalità di relazione tra i singoli soggetti e la possibilità di creare condizioni adatte ad equilibrare e saper gestire bisogni individuali e condizioni collettive. La sicurezza è diventata un elemento qualificante della identità locale e di un intero paese, al punto tale che si era provveduto, in sede di Riforma costituzionale, poi bocciata con il referendum del 25 giugno 2006, a istituire forze dell'ordine regionali, a garanzia e tutela dei singoli territori amministrativi. Il legame con la sicurezza, d'altronde, rappresenta le condizioni e ragioni sociali ed economiche per insediarsi o restarvi, contribuisce a costruire una immagine positiva e qualcuno aveva pensato che una dimensione locale della sicurezza corrispondesse meglio alla difesa del localismo culturale e sociale.

Le riflessioni su queste tematiche divengono o, comunque devono diventare, materia di indirizzo politico, azioni di governo e iniziative amministrative in ciascun ambito territoriale, basate sulla consapevolezza, di quanto sia forte il binomio fiducia e sicurezza. Partiamo dalla considerazione di Luhman che dove esiste la fiducia, ciascun individuo è posto in condizioni di valutare possibili alternative alla propria azione (Luhman 1989, p. 40). La fiducia viene riposta nella possibilità di avere alternative alle decisioni da prendere, alle iniziative da intraprendere, è segno di ricchezza, rispetto all'unicità di una singola azione rispetto alla quale non vi è altro da fare.

È segno che la fiducia viene riposta laddove esistono le condizioni in cui liberamente ci si può esprimere ed esse hanno un carattere continuativo nel tempo; essa è riposta nell'affidabilità di una persona o di un sistema (in relazione ai risultati attesi), oppure nella correttezza di principi astratti, negli

emblemi simbolici o nei sistemi esperti. Riguarda il modo di agire delle persone (Giddens 1990, pp. 41-42).

Un tratto comune unisce a nostro parere sia la fiducia che la sicurezza ed è la conoscenza. Non si prova, ad esempio, il primo sentimento se non si conosce la persona in cui riporre la propria confidenza e su cui fare affidamento, d'altra parte si prova senso di tranquillità se si ha conoscenza specifica delle condizioni in cui si vive e delle persone che si hanno accanto. Se si può contare, non solo su se stessi ma anche su chi assume il compito di garantire a tutti i cittadini, e dunque a ciascuno di noi, il libero e sereno esercizio delle proprie funzioni e attività, allora si ha fiducia e sicurezza. L'assenza di incertezze non può essere frutto solo di auto convincimenti, essa deve potersi reggere su solide basi e queste sono rappresentate dalla condivisione delle conoscenze. La sicurezza, da cui scaturisce e si sviluppa la fiducia, è riposta anche nelle capacità di creare relazioni tra individui, e tra questi e le autorità che amministrano. È pertanto ruolo delle istituzioni provvedere a garantire che convivano l'una e l'altra e tale compito può essere facilitato attraverso l'apertura di canali di comunicazione al servizio dei cittadini, con uno sguardo assai attento alla dimensione della pubblica utilità, alla diffusione di luoghi e strumenti di partecipazione. In questa dimensione, il tema scelto quest'anno per questo «Quaderno di Comunicazione» offre lo spunto per una considerazione di carattere generale, con riferimento al sistema della comunicazione pubblica e istituzionale, partendo dal fatto incontestabile che essa non ricopre un importante ruolo solo per le attività che svolge ma soprattutto per il "mandato" che assolve e per il valore fortemente legato al concetto di servizio al cittadino.

Tale valore rende la comunicazione pubblica un ambito comunicativo del tutto singolare, ben diverso da quello dell'impresa, non solo perché differenti sono le finalità e il profilo dei destinatari, ma anche perché si fonda non sull'immagine bensì sulla capacità delle amministrazioni di organizzare e governare una società, grazie agli strumenti, che la comunicazione propone, talvolta comuni con il sistema d'impresa ma quasi sempre orientati a conseguire obiettivi e risultati del tutto diversi. Questa nuova concezione porta lentamente, ma anche inesorabilmente, a considerare la comunicazione pubblica un vero strumento di governance al pari di altre discipline o profili professionali, capace di legittimare o meno le istituzioni perché in grado di far partecipare i cittadini al processo amministrativo e di far condividere (perché si ha fiducia) le politiche di governo. Il compito, dunque, del sistema pubblico è quello di implementare questo ambito comunicativo, dando un riconoscimento forte e chiaro al ruolo che esso ha nel cammino di trasformazione di una società, sempre più coinvolta in un processo di globalizzazione che punta a sviluppare reti di relazioni e reti di conoscenze. Un paese moderno si mostra tale anche per la sua capacità di diffondere informazioni e condividere i saperi diffusi, utilizzando gli strumenti per l'apprendimento e dunque la formazione come mezzi per la partecipazione democratica alla crescita. L'università ha, ne siamo certi, la vocazione e la possibilità di accompagnare questa attività di sviluppo. L'importante sarebbe avere più fiducia, anche da parte delle istituzioni, nelle capacità di ela-

borare ricerca e innovazione anche negli ambiti comunicativi e non ritenere che soltanto le discipline di carattere tecnico possano essere utili al paese. A ciascuno il suo compito. L'area della comunicazione va interpretata anche per il servizio che è in grado di offrire alla crescita del paese, in particolare è lo strumento più adeguato ad accompagnare lo sviluppo e la diffusione delle conoscenze, alla creazione di condizioni di partecipazione e di reti di relazione, sulle cui basi non può che fondarsi un elemento di fiducia comune.

Bibliografia

Nel testo, l'anno che accompagna i rinvii bibliografici secondo il sistema autore-data è sempre quello dell'edizione in lingua originale, mentre i rimandi ai numeri di pagina si riferiscono sempre alla traduzione italiana, qualora negli estremi bibliografici qui sotto riportati vi si faccia esplicito riferimento.

- Arena, G., 2005, *Comunicazione pubblica e fiducia*, «Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica», Milano, Franco Angeli.
- Castells, M., 1996, *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell; trad. it. 2000, *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Civicom, a cura, 2004, *Cliente & Cittadino*, Roma, Confservizi.
- Giddens, A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press; trad. it. 1994, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, il Mulino.
- Luhmann, N., 1989, "Familiarità, confidare e fiducia: problemi e alternative", in Giddens 1990.
- Mignella Calvosa, F., 2003, "La criminalità diffusa e l'uso della città", in F. Beato, a cura, *La calma insicurezza*, Napoli, Liguori.
- Pelanda, C., Savona, P., 2005, *Sovranità & Fiducia*, Milano, Sperling & Kupfer.