

Antonia Cava - Assunta Penna\*

## **Disinnescare il disengagement. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione tra opportunità e criticità\*\*.**

### **1. Introduzione**

Diverse sono le dimensioni in cui opera la comunicazione pubblica: dall'evoluzione delle complesse azioni normative<sup>1</sup> – quali la trasformazione delle nozioni di efficacia, trasparenza e partecipazione – alle tecnologie della rete intese come strumenti che favoriscono la relazione partecipata tra cittadini, organismi

---

\* Antonia Cava è Professore Associato di Sociologia dei Processi Culturali e Comunicativi presso l'Università degli Studi di Messina. Assunta Penna è dottore di Ricerca in Scienze Cognitive e Responsabile dell'Unità Operativa di Ricerca del Dipartimento di Scienze Cognitive, Psicologiche, Pedagogiche e Studi Culturali dell'Università degli Studi di Messina.

\*\* Il lavoro è frutto di una riflessione comune tra le autrici. Tuttavia, sono da attribuire ad Antonia Cava i par. 1 e 3; a Assunta Penna i par. 2 e 4.

<sup>1</sup> Dal punto di vista normativo, è dalla Legge 241 del 7 agosto 1990 - preceduta dalla 142/90 "Ordinamento delle autonomie locali" - relativa all'accesso e alla trasparenza dell'atto d'ufficio, che la Pubblica Amministrazione viene privata del suo ruolo di *turris eburnea*: l'importanza della comunicazione con il territorio e con i cittadini diviene la nuova base per un'efficiente interazione tra res publica e cittadinanza. Nasce e si sviluppa, quindi, una nuova concezione di pubblica amministrazione e di servizio. Un ulteriore passaggio fondamentale per la comunicazione pubblica avviene con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" che istituisce la "Carta dei Servizi" considerando "pubblici" - ed è questa la più significativa rivoluzione culturale - tutti i servizi volti a garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Poco importa che i servizi siano gestiti direttamente da enti pubblici o da privati: ci si deve in ogni caso ispirare a principi di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia. La Carta dei servizi, che assume e declina concretamente questi principi, conta sia come facilitazione all'esercizio dei diritti da parte dei cittadini utenti, sia come strumento di gestione e comunicazione trasparente da parte degli enti erogatori. Ma la svolta più concreta nella storia della Comunicazione Pubblica avviene con la Legge 150 del 7 giugno 2000 che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, identificando compiti e funzioni dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico e dell'Ufficio Stampa e valorizzando la funzione del Piano di Comunicazione. Alla legge 150/2000 faranno seguito due passaggi molto significativi: il DPR 21/09/2001 n. 422 "Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per la attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi" e la Direttiva P.C.M. 7/02/2002 "Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" (Cava e Dionisio, 2018).

privati e enti pubblici. A partire dalla declinazione della nozione di *partecipazione*, alle implicazioni assunte nei contesti dove operano cittadini e organizzazioni governative, in questo articolo ci occuperemo del mutamento messo in atto dalla svolta digitale, dove l'emergere di *culture partecipative* definisce un cambiamento dell'organizzazione sociale.

La nuova cultura partecipativa va prendendo forma al crocevia di tre tendenze: 1. Tecnologie e strumenti di tipo nuovo consentono ai consumatori di archiviare, commentare, appropriarsi e far ricircolare i contenuti dei media; 2. Una gamma di subculture promuove la produzione mediale *fai-da-te*, un discorso che dà forma al modo in cui i consumatori utilizzano tali tecnologie; 3. Le tendenze economiche a favore dei conglomerati mediatici orizzontali incoraggiano il flusso di immagini, idee e narrative che coprono una molteplicità di canali e assegnano modalità più attive agli spettatori (Jenkins, 2008, p. 161).

Si delinea una cultura pubblica connessa in cui le forme di produzione culturale individuale diventano linguaggio pubblico che "contamina" le rappresentazioni costruite professionalmente. Con l'avvento dei media sociali e l'introduzione di nuove tecnologie le dinamiche comunicative assumono, così, forme e sfaccettature sempre diverse tali da ridefinire spazi sociali ed identitari e da mettere in discussione fin dalle più solide fondamenta gli orientamenti comunicativi degli interlocutori istituzionali. Crediamo che analizzare le caratteristiche della società digitale ci permetta di comprendere l'evoluzione delle amministrazioni pubbliche.

La rivoluzione dei media digitali e la miniaturizzazione dei devices tecnologici hanno ri-orientato il rapporto spazio-temporale delle "agende" personali; il forte valore che le nuove tecnologie rivestono in termini di disintermediazione consentono ad ognuno di svolgere più attività in parallelo e di ridurre i tempi della relazione con le interfacce istituzionali.

Il Rapporto Censis sulla comunicazione (2018) rileva che gli italiani che usano Internet passano dal 75,2% al 78,4%, quelli che utilizzano lo smartphone crescono annualmente del 4,2%. Gli utenti dei social network aumentano dal 67,3% al 72,5% della popolazione. Il primo fondamentale cambiamento riguarda la personalizzazione dell'impiego dei media, che vede l'utente configurarsi in modo autonomo rispetto all'offerta mediatica, scardinando la gerarchia tradizionale dei mezzi, che attribuiva alle fonti professionali e autorevoli dell'informazione un ruolo esclusivo. Un passaggio fondamentale è costituito dall'ingresso nella cosiddetta "era biomediativa", caratterizzata dall'introduzione delle biografie personali attraverso blog e social media, che consentono di rendere l'io-utente non solo fruitore di contenuti ma produttore egli stesso di confezionamenti per i propri pubblici.

Dalle narrazioni biografiche al fenomeno della condivisione ad ogni costo il passo è breve e sgretola progressivamente il confine tra pubblico e privato, tra comunità formali e informali.

I media digitali hanno consentito agli utenti di creare il proprio spazio comunicativo ma hanno anche fornito strumenti operativi di disintermediazione digitale, dall'e-commerce all'home banking, dai rapporti in rete con le amministrazioni pubbliche alla condivisione online di beni e servizi, rispondendo ad una pluralità di bisogni molto più articolati e sofisticati rispetto alla sola esigenza di comunicare, informarsi e intrattenersi.

È evidente il carattere di transizione della fase attuale, che risente dei rapidi mutamenti avvenuti e che mostra un corpo sociale in cui coesistono vecchi e nuovi valori che condizionano priorità sociali e aspettative esistenziali.

L'utilizzo delle tecnologie non richiama solo la possibilità di utilizzare le proprie competenze in modo partecipativo, ma anche di considerare le abilità acquisite come strumenti utili a un cambiamento culturale, verso un nuovo modo di relazionarsi con la società. Si profila così l'idea di una democrazia digitale in grado di rinnovare gli ideali partecipativi del passato indebolitisi con la fine delle ideologie (Crouch, 2004). Gli aspetti innovativi di una possibile relazione partecipata tra amministrazioni e cittadini si articolano attraverso i processi di diffusione delle nuove tecnologie, dei media digitali e dei social media.

Le tecnologie e la costruzione dell'amministrazione digitale dovrebbero far aumentare l'efficacia e l'efficienza nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi, migliorarne la qualità regalando maggiore soddisfazione agli utenti, rendere gli stessi servizi più semplici e rapidi. Tutto questo dovrebbe tradursi in un nuovo rapporto di fiducia tra la collettività e la pubblica amministrazione, grazie a un'interazione maggiormente diretta e a una relazione inedita di collaborazione, riducendo le asimmetrie e generando un nuovo concetto di cittadinanza digitale (Faini, 2017). Nelle prossime pagine rifletteremo sull'effettività di questo cambiamento.

Il ruolo dei media nella trasformazione dei processi di coinvolgimento civico è certamente un fattore determinante, parte della più ampia riflessione sulle prospettive attuali e future del *civic engagement* (Bartoletti e Faccioli, 2013), che approfondiremo nel prossimo paragrafo. Le composite forme di impegno sociale messe in atto da cittadini su quesiti di rilievo per la collettività riflettono infatti il progressivo interesse verso l'edificazione di un *civic engagement*, all'interno di un contesto multimediale, dettato dall'evoluzione sociale e culturale, caratterizzato dal mondo della rete e dalle nuove pratiche del Web. 2.0, dove il singolo o gruppi di

individui sono produttori, consumatori e cittadini di un sistema mediatico. Uno scenario dove nella società della produzione e negoziazione dei nuovi linguaggi mediatici i cittadini sono consumatori e utilizzatori costanti di tecnologie dei media.

D'altra parte paradossalmente le potenzialità di un'infrastruttura tecnologica in grado di riconfigurare la vita democratica all'interno di un'*agorà* trasparente e aperta a tutti si innestano in un clima di profonda crisi politica (Bevilacqua, 2013). Proviamo ad analizzare queste due spinte apparentemente divergenti.

## 2. La comunicazione pubblica nella società connessa

Dahlgren (2013, p. 17) definisce la *partecipazione* come "concetto chiave nel vocabolario della democrazia, e si compone di molteplici dimensioni". Afferma che sono tanti i fattori che contribuiscono alla sua attuazione, tra cui uno molto importante è la centralità assunta della rete. Il percorso della comunicazione pubblica in Italia, che si evolve dall'inizio degli anni novanta in un contesto culturale, politico e sociale particolarmente articolato determinerà un atteggiamento bivalente da parte dei cittadini i quali sono da un lato danneggiati e sfiduciati dalle istituzioni percepite come inefficienti e inquinate, dall'altro mossi a determinare la tutela dei diritti (Faccioli, 2016).

Una sorta di disincanto dei cittadini e di sfiducia nelle istituzioni, nell'analisi di Rosanvallon (2006). Secondo tale analisi si può ipotizzare che con la crisi della democrazia i cittadini abbiano rinunciato all'idea di conquistare il potere per esercitarlo, considerando la possibilità di controllarlo attraverso la trasparenza

La prospettiva della trasparenza si sostituisce oggi ad un esercizio della responsabilità che si è disperato di poter organizzare; essa si accompagna ad una sorta di abbandono degli *obiettivi* propriamente politici a vantaggio della valorizzazione delle qualità fisiche e morali [...]. Poco alla volta è nata [...] una vera ideologia della trasparenza al posto dell'ideale democratico legato alla produzione di un mondo comune. La trasparenza in un mondo segnato dall'incertezza, è diventata la virtù che si è sostituita alla verità o all'idea di interesse generale (Rosanvallon 2006, trad. it. 2009, p. 241).

Di particolare rilievo, in tale contesto, è il ruolo delle tecnologie di rete.

Se da un lato si fa spesso riferimento a una posizione passiva o di sfiducia nei riguardi di una partecipazione al bene pubblico, dall'altro si assiste al progressivo interesse definito dagli studiosi *civic engagement*. Con questo termine di norma si fa riferimento alle composite forme di impegno sociale messe in atto da cittadini su quesiti di rilievo per la collettività.

Rispetto alla possibilità di dialogo tra cittadini e amministrazioni la digitalizzazione si propone come *chance* di innovazione. Dahlgren (2009) sostiene

che per assicurare una fattiva partecipazione dei cittadini alla vita pubblica è necessario lo sviluppare una “cultura civica” attraverso le risorse culturali messe a disposizione dal tessuto sociale e politico del paese e sempre più accessibili attraverso i media: “la partecipazione rende visibile la cittadinanza e diviene un’espressione di *civic agency*” (Dahlgren, 2013: 17), ovvero una cittadinanza non più concepita come status acquisito ma un agire sociale che intrinsecamente svolge un ruolo di partecipazione attiva del proprio essere cittadino. *Civic agency* che, secondo l’autore, sottende al “*citizens’ engagement*” (Dahlgren, 2009). Il ruolo dei media nella trasformazione dei processi di coinvolgimento civico è certamente un ulteriore fattore, parte della più ampia riflessione sulle prospettive attuali e future del *civic engagement*. Dagli elementi che ruotano intorno alla nozione di *civic engagement* emerge come le tecnologie della comunicazione e la valorizzazione delle *culture partecipative* aprono un nuovo orizzonte interpretativo circa le dinamiche partecipative sociali. Seppur all’interno di una relazione orizzontale, le forme medialità condivise (pensiamo ad esempio a quelle biomediali proprie dell’individuo contemporaneo e condivise nella *blogosfera*) possono essere considerate forme embrionali di *engagement*. In tal senso non si tratta solo di *empowerment*, ma di un cambiamento dei linguaggi, dei luoghi e della costruzione di “senso”, cambiano le condizioni di possibilità della comunicazione e il nostro pensarci come cittadini, consumatori e pubblici connessi.

La comunicazione pubblica è fortemente caratterizzata dall’utilizzo delle tecnologie digitali della comunicazione, esse possono integrare lo sviluppo di “buone prassi” nelle amministrazioni pubbliche e ridefinire i rapporti tradizionali tra istituzioni e cittadini<sup>2</sup>. Il ruolo dei media, e delle tecnologie digitali in particolare, potenzialmente favorisce lo sviluppo di una maggiore relazionalità fra Pubblica Amministrazione e cittadini, nella ricostruzione di una cultura della partecipazione

---

<sup>2</sup>Le indicazioni del Vademecum Pubblica Amministrazione e Social Media, documento realizzato nell’ambito delle attività finalizzate alla elaborazione delle Linee guida per i siti web delle Pubbliche Amministrazioni (previste dalla Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione), curato da Formez PA e pubblicato nell’ormai lontano 2011, evidenziano che gli spazi di social networking rappresentano una grande opportunità per la PA, non solo per informare e comunicare in maniera efficace ma anche per costruire una relazione di fiducia, per ascoltare e monitorare il livello di soddisfazione dei cittadini; nel momento in cui una Pubblica Amministrazione decide di essere presente negli spazi del Web sociale, deve essere consapevole che sta passando da un modello di comunicazione “verso” il cittadino a uno “con” il cittadino ma non vi è alcun obbligo normativo per la PA ad essere presente con un proprio presidio istituzionale su uno o più siti social, tali strumenti infatti integrano e non sostituiscono i tradizionali canali di comunicazione attraverso i quali l’amministrazione rende disponibili le informazioni e i propri servizi al cittadino.

civica. All'interno delle istituzioni pubbliche, l'uso differenziato delle tecnologie informatiche mira a rendere sempre più accessibili le procedure e semplificare i processi, garantisce inoltre una multifunzionalità dell'uso sociale delle tecnologie.

All'interno delle pubbliche amministrazioni è in continua evoluzione la valutazione su mezzi di comunicazione, nuove tecnologie e strumenti per comunicare con i cittadini.

Se consideriamo l'*open government*, esso dovrebbe caratterizzarsi per l'utilizzo diffuso e integrato delle tecnologie informatiche e per la centralità assegnata ai cittadini, cui devono essere garantiti accesso al patrimonio informativo pubblico e partecipazione consapevole e informata, al fine di gestire in modo dinamico e collaborativo l'interazione tra mondo pubblico e privato (Carzo e Penna, 2019). Un modello secondo cui i governi e le amministrazioni devono essere trasparenti a tutti i livelli e le loro attività aperte e disponibili per favorire azioni maggiormente efficaci e garantire un controllo pubblico del proprio operato mediante le nuove tecnologie (Faini, 2017: 323).

Le istituzioni sono divise tra quelle che ritengono utili i mezzi di comunicazione come i social network al fine di informare e comunicare con gli enti, per favorire la partecipazione civica, e chi invece li considera strumenti non efficaci al raggiungimento di servizi partecipati. Non è però scontato che la possibilità di partecipare alla vita pubblica esprimendo, per esempio, la propria opinione nei vari forum di discussione si traduca in saperi e competenze che consentono ai soggetti di ripensarsi come cittadini.

Come è avvenuto per varie fasi dello sviluppo delle tecnologie di rete, non bisogna correre il rischio di equiparare immediatamente il tipo di pratiche partecipative che si sviluppano on-line SNS con l'esperienza di partecipazione alle forme organizzate delle politiche, anche perché in taluni casi, la difficile osmosi tra i due mondi potrebbe addirittura favorire un *disengagement* rispetto alle esperienze politiche del mondo reale (Marinelli, 2013, p. 120).

Una ricerca condotta dall'Istituto Piepoli per PA Social nel 2018 rileva che ancora il 64% degli italiani rimane affezionato alla televisione, individuando in questo *medium* il principale spazio in cui ci si aspetta di trovare le comunicazioni della Pubblica Amministrazione, considerato peraltro il mezzo più attendibile di divulgazione. Tra i principali vantaggi della digitalizzazione sono considerati la maggiore accessibilità alle informazioni e la facilità di scelta insieme al risparmio di tempo e alla possibilità di fruizione dei servizi ovunque; il principale svantaggio è invece individuato nel rischio della violazione di dati personali e sensibili. L'anno successivo indagando il ruolo dei social network in Italia l'Istituto Piepoli (2019) evidenzia che Facebook è il social più utilizzato per reperire informazioni della Pubblica Amministrazione e che sette italiani su 10 giudicano affidabili e credibili le

informazioni della Pubblica Amministrazione pubblicate sui propri social. Infine, secondo gli italiani, tra le istituzioni pubbliche sono i Comuni a comunicare meglio sul web ed il 47% degli italiani dichiara che nel futuro la pubblica amministrazione dovrebbe comunicare soprattutto attraverso i social network.

### **3. Tra fiducia e disincanto**

Fin dalla loro origine i media sono stati lo strumento di cui il corpo sociale dei cittadini si è servito per controllare il corpo politico dei governanti (Grassi, 2013). Social network, blog, smartphone hanno potenziato un senso di protagonismo rispetto alle questioni politiche, sociali e culturali emerso - in forma embrionale - con la società di massa. Si pluralizzano nel tempo i regimi dell'esperienza e dalle arene mediali si passa alle comunità digitali che si immaginano portatrici di un sapere politico plurale.

La comunicazione pubblica, come abbiamo visto, attraverso la modernizzazione delle norme diviene espressione del nuovo diritto alla *conoscibilità* riconosciuto ai cittadini. Tale azione è volta a superare gli schemi burocratici tradizionali rispondenti all'esigenza bidirezionale tra cittadino e pubblica amministrazione e a promuovere un approccio alla relazione attraverso il confronto diretto e partecipato ai processi decisionali delle istituzioni. In questo contesto emerge il ruolo delle tecnologie della comunicazione che rappresentano gli elementi che facilitano e garantiscono l'applicabilità di nozioni di *apertura* e *trasparenza*.

La comunicazione digitale della pubblica amministrazione, tra siti web, pagine Facebook, account Twitter e app di messaggistica, affronta una sfida legata alla trasparenza, all'efficacia dei servizi, allo snellimento amministrativo, a un nuovo modo di fare *e-government* e di comunicare con i cittadini. Occorrono strumenti e competenze nuove a disposizione di tutti gli attori coinvolti nella comunicazione pubblica mediata dalle nuove tecnologie (Mason e Zilio, 2019).

Non si possono però ignorare i limiti di accesso e di fruizione delle tecnologie della rete che ostacolano la realizzazione di una piena cittadinanza digitale. Le disuguaglianze digitali (Bentivegna, 2009) in termini di competenza e utilizzo delle nuove tecnologie rendono controverse le potenzialità politiche concesse dalla rete (Dijk, 2013).

Sembra poi indispensabile riflettere sui dati che emergono dal Rapporto *Gli Italiani e lo Stato* sugli atteggiamenti degli italiani nei confronti delle istituzioni e della politica realizzato da Demos & Pi (2018): le istituzioni riscuotono ancora la consueta diffidenza e insoddisfazione da parte dei cittadini. Se da un lato infatti si rileva un'effervescenza civica, che si esprime sotto forma di protesta e impegno

pubblico, dall'altro la disillusione caratterizza gli italiani da ormai lungo tempo. Nonostante l'incertezza gli indicatori della partecipazione salgono. Il 18% degli italiani dice di aver partecipato ad azioni di protesta o a manifestazioni politiche nell'ultimo anno. Circa il 40% è stato protagonista di iniziative riguardanti la città o il territorio. Lo stesso avviene per le forme di impegno attraverso la Rete e la partecipazione sociale, il cui indice passa dal 62 al 69. Le istituzioni, però, hanno una pessima reputazione ed emerge una forte insoddisfazione rispetto al loro funzionamento. Vi è una generalizzata sfiducia e, come rileva Ilvo Diamanti

In fondo, l'Italia è un Paese costellato dalla "Grande Arte". Eredità della nostra "Grande Storia". Ma siamo anche il Paese dov'è radicata e diffusa un'arte più piccola, eppure importante. L'Arte di Arrangiarsi, che ci rende capaci di affrontare le sfide quotidiane della vita e dell'economia in modo creativo, improvvisato. Ma efficace. Con-fidando su chi ci sta vicino. Su noi stessi. Ancor più che sulle istituzioni. Anche per questo, la fiducia nel "futuro", fra gli italiani, non è troppo elevata. Perché i nostri con-cittadini confidano maggiormente nel "presente". E nelle reti di relazioni sociali e inter-personali tessute intorno a loro<sup>3</sup>.

La fiducia costituisce un elemento strutturale del funzionamento dinamico dei sistemi sociali, ne è una delle condizioni di sopravvivenza (Luhmann, 2002). La crescente insicurezza dei tempi che viviamo rende il concetto, soprattutto se rapportato alle istituzioni, ancora più complesso (Bianchi e Liani, 2017). La fiducia sistemica si basa sulla certezza che il sistema funzioni, certezza che si consegue dopo ripetute esperienze positive di interazione con esso.

La fiducia nelle istituzioni è decisiva nel determinare la cooperazione dei cittadini per il successo delle politiche pubbliche; Offe (1999) ne individua i due aspetti: la fiducia nella volontaria ottemperanza alle regole da parte di coloro cui esse si applicano e la fiducia negli attori cui è demandato il compito della supervisione e applicazione delle regole.

Warren (1999) definisce il fondamento della fiducia istituzionale il comune riconoscimento e accettazione dei principi che guidano il modo di operare di una determinata istituzione.

Bisogna allora interrogarsi su come lo spazio pubblico digitale possa dare una risposta alle aspettative che gli attori nutrono verso le istituzioni pubbliche con le quali entrano in relazione, aspettative riguardanti il modo in cui una determinata istituzione dovrebbe funzionare, in generale, e il modo in cui dovrebbe rispondere alle loro domande o comunque relazionarsi a loro (Cerese, 2018, p. 96). L'agire delle parti coinvolte in questa relazione – cittadini e istituzioni – riflette l'attuazione

---

<sup>3</sup> I. Diamanti, "Se il motore della svolta è gialloverde", *La Repubblica* 24 Dicembre 2018.

diretta di regole presumibilmente condivise che dovrebbero essere applicate equamente e imparzialmente chiunque siano gli attori coinvolti. Kumlin e Rothstein (2005, p. 348) affermano che il modo in cui le persone osservano e valutano la società è condizionato dalle modalità con cui si costruisce l'interazione con le istituzioni.

La facilità di accesso ai servizi e la trasparenza che la Rete può facilitare potrebbero di certo rafforzare la fiducia istituzionale. Ma come tutto questo è realizzabile in uno scenario in cui dalla Relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione (2018) emerge un inadeguato livello di conoscenza e di applicazione delle disposizioni di legge da parte delle PA ed una carenza di competenze informatiche e manageriali dei dirigenti pubblici? La Commissione mette poi in risalto che la maggioranza delle pubbliche amministrazioni non ha provveduto alla nomina del responsabile alla transizione alla modalità operativa digitale. Sembra che la Pubblica Amministrazione viaggi a due velocità. Per quanto riguarda il *front office*, la Commissione ha potuto rilevare un buon livello di digitalizzazione in riferimento all'interazione tra amministrazione e cittadino. Le pubbliche amministrazioni dimostrano attenzione nel digitalizzare i canali di comunicazione con i privati; i siti web delle amministrazioni tendono ad offrire contenuti sempre più uniformi e standardizzati. C'è poi un impegno da parte delle pubbliche amministrazioni nel favorire gli *open data* anche se, da questo punto di vista, non c'è una piena consapevolezza dell'importanza dell'utilizzo del dato, il quale spesso viene vissuto più come strategia di esposizione di trasparenza amministrativa, che come un utile strumento per rendere più efficienti i procedimenti e le decisioni amministrative. Di segno opposto il giudizio relativo al *back office*: le amministrazioni palesano gravi criticità, ritardi, resistenze. Ne emerge una pubblica amministrazione che si affida ancora troppo alla carta; la dematerializzazione degli atti è ancora a livelli insufficienti ed insoddisfacenti.

#### **4. Riflessioni conclusive**

Ci troviamo, dunque, all'interno della nostra discussione dinanzi un interrogativo: le tecnologie della comunicazione, le norme, i servizi e i processi di cui abbiamo finora parlato possono disinnescare il *disengagement*?

Con uno sguardo stereoscopico, la contraddizione potrebbe essere osservata a partire dalla riappropriazione del valore della collettività e del bene pubblico che più propriamente potrebbe riguardare il rapporto tra percezione e vissuto delle istituzioni in uno spazio del pubblico che chiamiamo democrazia. E se la democrazia è ancora intesa come sistema di interazione e rappresentanza politica, essa si fonda sulla *fiducia* nell'autorità: "la fiducia, in virtù della sua capacità di favorire e facilitare

le azioni collettive, è [...] uno degli elementi costitutivi di ogni società prospera e ben ordinata” (Pelligra, 2007, p.78). Il *mandato* fiduciario del cittadino è sempre espressione indiscussa di cittadinanza e partecipazione nei confronti dello Stato: “lo Stato democratico, lo Stato del valore umano, lo Stato fondato sul prestigio di ogni uomo e che garantisce il prestigio di ogni uomo, è uno Stato nel quale ogni azione è sottratta all'arbitrio ed alla prepotenza, in cui ogni sfera di interesse e di potere obbedisce ad una rigida delimitazione di giustizia, ad un criterio obiettivo e per sua natura liberatore; è uno Stato in cui lo stesso potere pubblico ha la forma, la misura e il limite della legge, e la legge, come disposizione generale, è un atto di chiarezza, è un'assunzione di responsabilità, è un impegno generale ed uguale<sup>4</sup>”. È con queste celebri parole, pronunciate da Aldo Moro durante il suo discorso tenutosi a Milano il 3 ottobre 1959, che scegliamo di concludere la nostra argomentazione perché tali parole esprimono chiaramente i valori di partecipazione, trasparenza e fiducia che, come abbiamo provato a illustrare in questo breve saggio, sono la base di una virtuosa relazione tra istituzioni e cittadini.

Con la trasformazione digitale la fiducia si sta ristrutturando; la tecnologia non è né buona né cattiva è ciò che noi riusciamo a farne. Il rapporto tra Stato e cittadino tra leggi, decreti e regolamenti rischia di perdere di vista la costruzione di una relazione paritetica e tale rinnovamento può passare dal rinnovamento dello *storytelling* della pubblica amministrazione digitale. Le piattaforme digitali offrono tante opportunità per disintermediare e rendere più partecipato, appunto, il rapporto tra istituzioni e cittadini. Il cambiamento di rotta va indirizzato verso modelli partecipativi, la cui efficacia è determinata da processi comunicativi bidirezionali. Ma il processo di partecipazione produce talvolta dei “cortocircuiti”. Un'adeguata relazione con la cittadinanza può essere sostenuta solo da un'amministrazione la cui comunicazione interna risulti efficace. Se questo presupposto di coerenza organizzativa viene meno, la comunicazione pubblica fallisce i suoi obiettivi ed il sistema di relazioni tra cittadino-utente ed istituzione diviene la risultante di un effimero effetto *maquillage*. Il servizio, come macrosistema di relazioni, luogo di incontro e confronto di sistemi valoriali diversi, è un processo culturale. Il suo successo è legato alle capacità comunicative dei soggetti che si interfacciano con l'utenza. I cittadini non chiedono più solo trasparenza, chiarezza, semplicità, ma per essere orientati devono essere conquistati con linguaggi e strumenti innovativi. Di fronte ad un'audience contemporanea sempre più partecipativa e coinvolta le istituzioni devono mettere

---

<sup>4</sup>Citato in Giovanni di Capua (1988), *Aldo Moro: il potere della parola (1943-1978)*, Ebe, Roma.

in scena *performance* di successo soprattutto sul palcoscenico di *social network* e *mobile devices*.

## BIBLIOGRAFIA

- Bartoletti, R. e Faccioli, F. (2013) *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bentivegna, S. (2009) *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Bevilacqua, M. (2013) «Democrazia digitale. Una risposta alla crisi della politica», in Borrelli, D. e Gavriluola M. (a cura di) *Media che cambiano, parole che restano*, Franco Angeli, Milano: pp. 60-68.
- Bianchi, L. e Liani, S. (2017) «Fidarsi della fiducia», in *Quaderni di Sociologia*, 74: pp. 127-140.
- Carzo, D. e Penna, A. (2019) «Comunicazione pubblica e *Open government*: istituzioni, tecnologie e cittadini connessi», in *Mētis. Ricerche di sociologia, psicologia e antropologia della comunicazione*, XXVI, 2: pp. 97-121.
- Cava, A. e Dionisio A. (2018) «Medicin@ reticolare. La comunicazione in Sanità tra dinamiche relazionali e gestione dei processi organizzativi», in Triassi M., Cuccaro P., Dionisio A. (a cura di) *Il Management in Sanità. Manuale operativo di Management Sanitario: esperienze, percorsi e progettualità*, Ateneapoli, Napoli: pp. 274-294.
- Cerese, F. P. (2018) «La fiducia nelle relazioni tra cittadini e istituzioni pubbliche», in *Amministrare*, 1: 91-115.
- Crouch, C. (2004) *Post-Democracy*, Polity, Cambridge.
- Dahlgren, P. (2013) «Reinventare la partecipazione. Civic agency e mondo della rete», in Bartoletti, R. e Faccioli F. (a cura di) *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Franco Angeli, Milano: pp. 17-37.
- Dahlgren, P. (2009) *Media and political engagement*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dijk, J.A.G.M (2013) «A Theory of the Digital Divide», in Ragnedda M. & Muschert G. W. (Eds), *The Digital Divide: the internet and social inequality in international perspective*, Routledge: pp. 29-51.
- Di Capua, G. (1988) *Aldo Moro: il potere della parola (1943-1978)*, Edizioni Ebe, Tarquinia.

- Faccioli, F. (2016) «Public communication and digital media: the perspective of public engagement», in *Problemi dell'informazione*, 41(1): pp. 13-36.
- Faini, F. (2017) «Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta», in *Informatica e diritto*, XLIII: pp. 319-345.
- Grassi, C. (2013) «Sfera pubblica. L'avvenire di un vecchio concetto», in Borrelli, D. e Gavrilu M. (a cura di) *Media che cambiano, parole che restano*, Franco Angeli, Milano: pp. 25-33.
- Istituto Piepoli (2019) *Il ruolo dei social in Italia: tra istituzioni, impresa e politica*. Milano.
- Istituto Piepoli (2018) *Innovazione e digitale. Come mettere i cittadini al centro. L'opinione pubblica tra digitale e fonti di informazione*, Milano.
- Jenkins H. (2006), *Fans, Bloggers, and Gamers. Exploring Participatory Culture*, NYU Press, New York (trad. it. *Fan, Blogger e Videogamers. L'emergere delle culture partecipative nell'era digitale*, FrancoAngeli, Milano, 2008).
- Luhmann, N. (2002) *La fiducia*, Il Mulino, Bologna.
- Mason, G. e Zilio P. (2019) *La comunicazione digitale per la PA*, Maggioli, Bologna.
- Offe, K. (1999) «How can we trust our fellow citizens?», in Warren M. E. (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge.
- Pelligra, V. (2007), *I paradossi della fiducia: scelte razionali e dinamiche interpersonali*, Il Mulino, Bologna.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy: Politics in a Age of Distrust*, Cambridge University Press (trad. it. *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Città Aperta, 2019).