

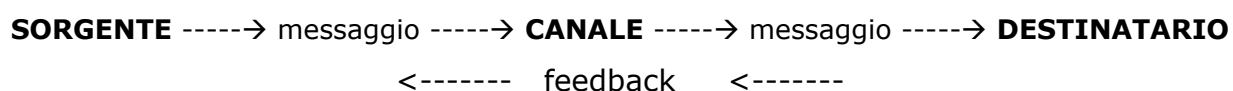
“Elementi di comunicazione”

di Antonio R. D’Agnelli

(15 settembre 2010, Aula Magna del Polo “Carmignani”)

La comunicazione

In ambito sociale e umano, la comunicazione è una modalità per trasmettere informazioni e, anzi, potremmo definirla come un trasferimento di informazioni codificate da una sorgente a un destinatario attraverso un canale. Lo schema che illustra tale definizione è il seguente:



La nostra comunicazione si basa ovviamente sul linguaggio parlato, ma comprende un più ampio sistema comunicativo in cui i messaggi sono affidati anche ai gesti, al tono, all’espressione e a una serie di altri segni visivi (abbigliamento), tattili (la stretta di mano), olfattivi (profumo). Questo significa che nella nostra vita quotidiana comunichiamo continuamente, anche in modo inconsapevole, e che le nostre relazioni sociali si poggiano sulla comunicazione.

La comunicazione pubblica

In questa sede la nostra attenzione si concentra sul concetto di comunicazione pubblica. Anche tra gli studiosi della materia non c’è pieno accordo su cosa si intenda con questo termine, essendone in discussione i contenuti e la descrizione dei confini, fino ad arrivare alle proposte di sostituire lo stesso termine con concetti alternativi. Mi sembra tuttavia accettabile la sintesi che individua nella comunicazione pubblica l’insieme dei processi di comunicazione che hanno come proprio oggetto l’interesse generale, o pubblico interesse.

Cercando su “Wikipedia”, l’enciclopedia libera che è su internet, si trova che il “termine, come spesso capita nell’ambito della comunicazione, indica un campo dai confini incerti” e che, comunque, “il comune denominatore delle diverse forme di comunicazione pubblica sta nell’interesse generale della materia trattata”. Secondo tale versione “sotto l’ombrello di comunicazione pubblica risiedono almeno tre differenti fenomeni, in parte sovrapposti:

- la comunicazione dell'istituzione pubblica, o comunicazione istituzionale;
- la comunicazione sociale (o di solidarietà sociale) portata avanti da numerosi soggetti pubblici e privati con lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica circa problemi sociali riconosciuti da tutti e le cui soluzioni, in via di principio, sono condivise;
- la comunicazione politica, portata avanti da partiti, movimenti e altre organizzazioni di rappresentanza politica, con lo scopo di costruire il consenso e influenzare le scelte del governo su temi controversi".

Più che attraverso le costruzioni teoriche, la comunicazione pubblica – materia che in Italia ha una storia molto recente, con apporti multidisciplinari e ambiti complessi – si è strutturata in parallelo con la profonda trasformazione dell'amministrazione pubblica del nostro Paese che, a partire dall'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, ha ridisegnato il rapporto tra istituzioni e cittadini. Per citare le parole che Alessandro Rovinetti ha usato in uno dei testi di riferimento di questa disciplina, "la comunicazione pubblica è figlia dei processi di riforma, dell'idea di istituzioni moderne ed europee, della partecipazione, dell'efficacia amministrativa e della qualità delle prestazioni. Rappresenta la logica continuazione della cultura del servizio, della semplificazione, dell'innovazione e di tutti quei processi al cui centro stanno il cittadino con le sue attese e gli apparati che chiedono di essere profondamente trasformati".¹

Il decennio che va dal 1990 al 2000, infatti, è stato caratterizzato da un percorso di riforme che ha portato al superamento di una concezione chiusa, rigida e gerarchica della pubblica amministrazione, privilegiando invece un'idea che vede l'istituzione al servizio del cittadino. Questa trasformazione, che naturalmente ha riguardato anche il sistema universitario italiano, è andata di pari passo con la crescita della comunicazione pubblica e con la sua valorizzazione. Il motivo di questo legame va ricercato nel fatto che un insieme di norme che prefigura un diverso sistema pubblico, al centro del quale viene posto il cittadino con i suoi diritti, può affermarsi soltanto se si garantiscono i necessari processi conoscitivi delle stesse norme e dei percorsi attuativi che ne discendono. In altre parole, il cittadino deve poter conoscere le leggi che lo riguardano, deve essere informato sulle opportunità e sui cambiamenti, deve poter partecipare alla formazione delle decisioni ove questo è previsto dalla legge stessa. Egli diventa protagonista perché può realmente controllare la propria

¹ Alessandro Rovinetti, *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2000, pp.10-11.

amministrazione, conoscendone le procedure, i tempi, le responsabilità. In questo quadro emerge il ruolo strategico della comunicazione, unica funzione in grado di assicurare all'esterno il diritto del cittadino all'informazione e alla partecipazione, garantendo così che quanto previsto dall'architettura normativa diventi pratica quotidiana, e di favorire all'interno il cambiamento culturale e organizzativo della macchina amministrativa.

Le leggi della comunicazione pubblica

Le leggi di riforma della pubblica amministrazione che hanno inciso maggiormente nella crescita della comunicazione pubblica sono comprese tra la legge 142 del 1990, che ha sancito ufficialmente il diritto-dovere all'informazione per la pubblica amministrazione, e la legge 150 del 2000, che ha reso la comunicazione un obbligo istituzionale. Ripercorreremo in estrema sintesi questo processo,² soffermandoci ad analizzare solo l'ultima delle leggi citate:

- **La legge 142 del 1990** di riforma e di riorganizzazione dei comuni e delle province ha attribuito a questi enti la potestà statutaria e regolamentare e dato ampio spazio agli istituti di partecipazione. Afferma il diritto-dovere delle istituzioni di comunicare.
- **La legge 241 del 1990** ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento alcuni dei principi che devono ispirare l'azione amministrativa (efficienza, efficacia, trasparenza, legalità); ha riconosciuto il diritto di accesso, ribaltando l'idea che il segreto deve essere la regola e la comunicazione l'eccezione; ha chiesto di esplicitare i tempi e i responsabili dei procedimenti; ha stabilito meccanismi di semplificazione dell'azione amministrativa. Anche la comunicazione viene posta al servizio dei principi di trasparenza e accesso.
- **Il decreto legislativo 29 del 1993** ha stabilito nuovi criteri per la selezione e gestione del personale e per l'organizzazione degli uffici, ponendosi nell'ottica di accrescere l'efficienza e la produttività della pubblica amministrazione. Prevede l'istituzione di strutture specificatamente dedicate alla comunicazione, introducendo gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP).
- **La legge 675 del 1996** ha introdotto nell'ordinamento italiano una disciplina organica in materia di *privacy*. Si garantisce che ogni trattamento dei dati personali, a maggior ragione se per fini comunicativi, si svolga nel rispetto dei

² Per un'analisi esaustiva del tema si rimanda a Paolo Pierantoni, *La comunicazione istituzionale. Dieci anni di riforme nella pubblica amministrazione*, Pisa, Edizioni ETS, 2002.

diritti, delle libertà fondamentali e della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza e all'identità personale.

- **Le leggi 59 e 127 del 1997** sono incentrate prevalentemente sul decentramento, sulla semplificazione dei procedimenti e sullo snellimento delle procedure di decisione e di controllo. Alla comunicazione viene chiesto di accompagnare e sostenere i processi di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa.
- **La Legge 150 del 2000** sulla "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni".

Gli aspetti fondamentali di quest'ultima legge riguardano gli ambiti e le finalità che devono ispirare l'azione delle istituzioni pubbliche in campo comunicativo, e le strutture che in via primaria sono chiamate a gestire tali attività.

Per quanto riguarda **gli ambiti**, la legge cita esplicitamente tre settori:

- l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa...
- la comunicazione esterna...
- la comunicazione interna...

La legge individua poi sei **finalità** specifiche:

- illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione.
- illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento.
- favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza.
- promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale.
- favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi.
- promuovere l'immagine delle amministrazioni...

Tre sono infine le **strutture** che devono occuparsi in modo specifico delle attività di comunicazione:

- il Portavoce, che aiuta l'organo di vertice dell'amministrazione "con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione".
- l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP), la cui attività "è indirizzata ai cittadini singoli e associati" (tra gli altri compiti, è chiamato a garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione).
- l'Ufficio Stampa, la cui attività "è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa".

Come ricorda Paolo Pierantoni, con la legge 150 "la comunicazione pubblica costituisce un obbligo istituzionale, posto a garanzia dell'attuazione della riforma della pubblica amministrazione e dei principi che la animano... Dopo la 150, la comunicazione del sistema pubblico non può più essere un'attività sporadica, casuale, sordinata, dipendente dal volontarismo del singolo, bensì un'attività strategica, organizzata, professionale e legata fortemente al cambiamento della pubblica amministrazione".³

Potenzialità e limiti della comunicazione pubblica

Pur avendo svolto un ruolo di grande importanza nel processo di riforma della pubblica amministrazione, la legge 150 conteneva in sé alcuni difetti che col tempo ne hanno limitato la portata, il più importante dei quali è legato al fatto che, non prevedendo alcun tipo di sanzione per le istituzioni inadempienti, la legge ha finito per rappresentare più un'astratta formulazione di principio che uno stringente obbligo normativo. Nel panorama vario e articolato delle istituzioni pubbliche italiane, si è così constatata un'eccessiva flessibilità di adeguamento alla legge, per cui, in pratica, ogni singolo ente ha ricercato un proprio specifico modello organizzativo, a seconda della propria storia, della struttura e delle professionalità esistenti, della maggiore o minore sensibilità ai valori in discussione.

Lo slancio legato al decennio riformistico che abbiamo appena delineato ha favorito, almeno negli anni immediatamente successivi al 2000, il raggiungimento di un triplice, fondamentale risultato. Su un piano generale, la comunicazione pubblica ha contribuito alla trasformazione culturale, organizzativa e gestionale della pubblica amministrazione, attraverso il consolidarsi di una concezione partecipata e aperta dell'istituzione, sempre più disponibile e pronta al confronto con il cittadino, considerato quale interlocutore centrale e decisivo per il buon funzionamento della

³ Ivi, pp.157-159.

stessa amministrazione. Su un piano interno, la comunicazione pubblica ha progressivamente allargato i suoi orizzonti, cercando - e a volte anche trovando - un ruolo strategico all'interno delle singole istituzioni e nei casi più avanzati diventando patrimonio diffuso e comune a tutta l'organizzazione. Non a caso, Roberto Grandi, uno dei più acuti studiosi della disciplina, ha utilizzato il termine di "comunicazione totale" per descrivere la moderna amministrazione pubblica che "comunica la propria identità non soltanto attraverso ciò che veicola direttamente mediante i canali che in qualche maniera gestisce, ma anche attraverso il proprio essere e il proprio fare: dalla distribuzione più o meno decentrata degli uffici sul territorio all'organizzazione del lavoro, dai servizi che gestisce ai prodotti che propone... Di conseguenza, non si tratta puramente e semplicemente di affidare a una struttura interna o a degli specialisti il monopolio della comunicazione, ma di attivare meccanismi interni all'amministrazione che, a partire dal vertice, rendano l'intera struttura consapevole delle conseguenze che l'assunzione della centralità strategica della comunicazione comporta per un'amministrazione pubblica".⁴ Su un piano tecnico, infine, si è sviluppato un percorso di strutturazione e di valorizzazione organizzativa della comunicazione pubblica, con il coordinamento delle sue diverse funzioni affidato a un Dipartimento, a un'Unità o a un Ufficio per la Comunicazione; con la realizzazione di un collegamento sistematico con i vertici politici e amministrativi dell'ente; con la crescita delle attività di competenza e dei relativi *budget*; con l'innalzamento delle professionalità, ottenuto sia attraverso la formazione di personale interno che attraverso il reclutamento di nuove figure all'esterno.

Da qualche tempo, gli entusiasmi riformatori sembrano essersi affievoliti e in alcuni ambiti della pubblica amministrazione assistiamo piuttosto a una più o meno esplicita retromarcia. Certamente, in ciò influiscono le difficoltà finanziarie che gravano su quasi tutti gli enti pubblici italiani, con la conseguente minore disponibilità di risorse economiche e umane. Non è escluso, però, che tale ripiegamento sia causato anche dal ritorno di una filosofia più tradizionale dell'agire pubblico, di una mentalità chiusa, di un modello burocratico e gerarchico dell'organizzazione del lavoro. Sul piano normativo non ci sono state novità particolarmente significative e per quanto riguarda la comunicazione siamo ancora in attesa di una regolamentazione della figura del "comunicatore pubblico". All'interno delle istituzioni pubbliche, i settori che coordinano le attività di comunicazione appaiono maggiormente slegati tanto dai vertici che dal

⁴ Roberto Grandi, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Roma, Carocci, 2001, pp.303-304.

corpo delle istituzioni, intenti più a difendere gli ambiti di competenza, le risorse economiche e il personale che ad affermare definitivamente, come si credeva fino a pochi anni fa, la propria funzione come "leva strategica del cambiamento della pubblica amministrazione".