

1.1.1 Definizione di comunicazione pubblica

Non comunicare per persuadere i cittadini, ma per farli partecipare alle decisioni

La comunicazione è una tecnica fatta di esperienza e di professionalità, che si rivela ancor più delicata quando concerne le pubbliche istituzioni le quali, dovendo coniugare il loro ruolo politico con quello amministrativo, non possono rinunciare a quelli che sono i canoni basilari della deontologia dell'esercizio delle pubbliche funzioni. Il dovere di informazione va temperato con gli altrettanto fondamentali doveri costituzionali di *riservatezza, imparzialità e correttezza*.

La P.A. non comunica per persuadere i cittadini della validità e conformità legale delle scelte operate, questa è la dimensione politica, ma per farli *partecipare* alle decisioni assunte e alle opportunità offerte, che vuol dire ampliare la dimensione sociale della comunicazione.

La comunicazione assume una portata strutturale soprattutto per le amministrazioni pubbliche che dovranno sempre più impegnarsi a costruire un nuovo rapporto di "*conoscenza-visibilità-fiducia*" con le comunità amministrative.

Dialogare con il cittadino è una condizione per la persistenza ed efficacia delle istituzioni pubbliche, come dimostrano le recenti riforme, altrimenti minacciate da defunzionalizzazione e entropia.

Si possono individuare fundamentalmente tre modalità d'uso della comunicazione da parte delle istituzioni pubbliche:

- la *comunicazione istituzionale*: è finalizzata ad esternare le attività e le funzioni, ad applicare norme, a regolare giuridicamente i rapporti fra i soggetti membri dell'ordinamento (comunicazione normativa o giuridico-formale); ad informare gli utenti sulle modalità di funzionamento degli uffici e sull'applicazione di norme (comunicazione di servizio); a far conoscere l'identità e orientamento operativo delle istituzioni pubbliche (comunicazione d'immagine). Questa modalità di comunicazione, la più utilizzata dà attuazione ai principi di trasparenza, pubblicità, informazione dell'azione amministrativa sanciti dalla legge n.241 del 1990, e aumenta le conoscenze degli utenti, facendo diminuire i rischi di illegittimità e disservizi dovuti alla carenza di informazioni o anche solo la sfiducia collettiva;
- la *comunicazione politica*: proviene dalle istituzioni pubbliche e dai partiti o movimenti politici, ed è incentrata su tematiche controverse di interesse generale sulle quali sussistono orientamenti e opinioni contrastanti. La comunicazione politica è identificata con la comunicazione istituzionale, sia a livello di collettività che di classe dirigente, in quanto la politica ha occupato gli spazi lasciati liberi dal potere amministrativo anche nel campo della comunicazione pubblica, generando così una pericolosa sovrapposizione di funzioni;
- la *comunicazione sociale* (o promozionale): è diretta a promuovere la risoluzione di problemi di interesse generale (tutela ambientale, salute, previdenza, istruzione, occupazione, sicurezza sociale, ordine pubblico, ecc.). Può distinguersi secondo in comunicazione di pubblica utilità e comunicazione sociale in senso proprio. La funzione di questo strumento comunicazionale è sensibilizzare e convincere i cittadini utenti: in poche parole, di "amministrare convincendo". Il ruolo dell'amministrazione non è tanto quello di risolvere i problemi generali, quanto quello di mobilitare le risorse necessarie per ottenere tale risultato, imponendo un certo comportamento e minacciando eventualmente sanzioni in caso di inadempienza.

L'identità della P.A. si è distinta in modo decisivo dalla politica aprendosi al dialogo con i destinatari della sua attività e abbandonando il tradizionale atteggiamento autoreferenziale.

Utilizzare la comunicazione pubblica come punto di incontro fra la modernizzazione dello Stato e

La comunicazione pubblica inizia ad avere una sua evidenza come ambito disciplinare a partire dagli anni '90, stagione in cui prende avvio in Italia una

riflessione organica sulla necessità di riforma del sistema delle pubbliche amministrazioni. Si dibattono i temi della trasparenza dell'agire pubblico e di un nuovo rapporto con il cittadino, su basi relazionali, collaborative, partecipative e di servizio. Il cambiamento, lento e ancora in atto, punta all'*amministrazione condivisa*. Si tratta di una formula organizzativa fondata sulla collaborazione e sulla reciproca fiducia fra amministrazione e cittadini, considerati come soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle dell'amministrazione, assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale. In questo modello il cittadino viene proiettato al centro dell'azione amministrativa, ne diviene termine di riferimento, con i suoi bisogni ma anche con la sua capacità di proposta e partecipazione.

E' in questo contesto che la comunicazione pubblica si afferma come momento di sutura tra i processi di modernizzazione dello Stato e la soddisfazione del sistema di bisogni-diritti dei cittadini.

Nella produzione normativa a sostegno del cambiamento troviamo disseminati i principi della *comunicazione pubblica*, intesa come l'insieme delle attività di comunicazione e informazione rivolte ai cittadini che fanno capo ad un soggetto pubblico e che si avvalgono di strumenti diversi e di strutture dedicate (Uffici per le Relazioni con il Pubblico).

Con la legge 150/2000, in particolare, si definiscono confini e finalità delle attività di comunicazione realizzate da un soggetto pubblico.

Si sancisce la distinzione tra comunicazione pubblica e comunicazione istituzionale, escludendo in questo modo forme di comunicazione che abbiano come fine preminente la costruzione del consenso come la comunicazione politica.

Ragione d'essere della comunicazione delle istituzioni è la costruzione di un rapporto di fiducia con i cittadini, volta a recuperare un *dialogo costruttivo* finalizzato all'accoglimento dei bisogni e a favorire una maggiore partecipazione alla gestione della cosa pubblica e quindi alla soddisfazione dei fini di interesse generale. E questo attraverso:

- l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa;
- la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti;
- la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascuna amministrazione (l. 150/2000, art. 1, comma 4).

Si tratta quindi di:

- illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative;
- 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;
- promuovere l'immagine delle amministrazioni (l. 150/2000, art. 1, comma 5).

La legge quadro stabilisce l'*importanza strategica* della comunicazione pubblica, ne individua gli ambiti di applicazione e fissa regole per rendere omogenea la prestazione in tutte le amministrazioni. E soprattutto riconosce alla comunicazione istituzionale lo status di *funzione amministrativa* con una sua disciplina, strutture specializzate, procedure, mezzi e personale professionalmente qualificato.

La recente Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002 – finalizzata all'attuazione della legge 150/2000 – ribadisce quanto la riforma amministrativa e i suoi obiettivi di semplificazione e qualificazione dell'azione pubblica, il federalismo, il rafforzamento dei livelli locali di governo e l'attuazione del principio di sussidiarietà possono realizzarsi soltanto con il pieno sostegno dei cittadini, delle imprese e degli operatori del settore pubblico che devono essere coinvolti attraverso opportuni e adeguati processi di comunicazione e relazione.

La comunicazione istituzionale entra così a pieno titolo nell'orizzonte della missione della nuova pubblica amministrazione: non più segmento aggiuntivo e residuale ma parte integrante dell'azione amministrativa.

La Direttiva contiene quindi una visione integrata e sinergica delle attività rispetto a tutti i pubblici considerati, mass media, cittadini, altre amministrazioni e *personale interno*.

La comunicazione, quindi, diviene snodo importante non solo della nuova relazione con il cittadino ma anche dei processi di cambiamento e di modernizzazione, a condizione che venga realizzata una rete efficace di scambio informativo e comunicativo interna alle amministrazioni.

Una buona *comunicazione interna* fondata su un'ampia condivisione delle attività e dei processi lavorativi dei singoli uffici, e il coinvolgimento del personale nei progetti di cambiamento organizzativo:

- rinsalda l'identità dell'amministrazione;
- favorisce il senso di appartenenza;
- contribuisce a porre su nuove basi l'immagine della sfera pubblica.

Per le pubbliche istituzioni comunicare non è soltanto doveroso o di moda, ma è anche vantaggioso.