



**Teoria e tecniche della comunicazione pubblica
di Priscilla Cavalieri**

Riassunto del libro "Teoria e tecniche della comunicazione pubblica" di Stefano Rolando. Riflessioni sulla comunicazione politica, sulla comunicazione istituzionale, sul rapporto cittadino-istituzione e sulle capacità di comunicare grazie a nuovi canali di diffusione (internet, telefonia...)

Università: Libera Università di Lingue e Comunicazione (IULM)

Esame: Comunicazione Pubblica

Titolo del libro: Teoria e tecniche della comunicazione pubblica

Autore del libro: Stefano Rolando

Editore: ETAS

1. Radici culturali della comunicazione pubblica

La comunicazione pubblica è una disciplina e una pratica trasversale. Occorre fare una ricognizione storica, andare oltre le parole (c.p. = comunicazione delle istituzioni e del patrimonio pubblico) e giungere ad una definizione delle precondizioni della materia stessa, cioè cogliere lo sfondo in cui tale disciplina si inserisce.

2. Processi di orizzontalizzazione

La comunicazione pubblica nasce con il processo di orizzontalizzazione e differenziazione della sovranità, con il suo smembramento. (la comunicazione pubblica è una creazione tutta inserita nei processi decostruttivi della modernità)

E' del 1748 il testo centrale della modernità di Montesquieu "L'Esprit des lois", dove viene teorizzata la differenziazione dei poteri esecutivo, giudiziario e parlamentare. Questa suddivisione rappresenta un'introduzione di nuovi soggetti politici: la società civile, di estrazione alto borghese, intellettuale.

Da qui hanno inizio diverse teorie:

- Locke: società civile = politica = Parlamento (la società civile è investita di un ruolo istituzionale di primaria importanza)
- Rousseau: società civile = superamento dello stato di natura = preconditione della società politica (la società civile non è la società politica, ma una preconditione)
- Kant: coniuga la consapevolezza dell'avvenuta orizzontalizzazione dei poteri con l'esigenza della loro pubblicità. (i governi saranno legittimati a governare se e solo se potranno essere controllati da organi non governativi)
- Hegel: la società civile viene separata nettamente dallo Stato e contemporaneamente si afferma la necessità di un'azione comunicativa dello stato verso la società civile. Egli spiega infatti che lo spirito oggettivo si tripartisce in: famiglia, società civile e Stato (che ricomponi i conflitti e coordina gli impulsi particolari della società civile attraverso la corporazione e la polizia). Lo Stato risulta dalla società civile e deve esistere tra le due entità un flusso comunicativo in entrata e in uscita che costituisce il campo della comunicazione pubblica (è Hegel a porre il problema della comunicazione delle norme)
- Habermas sostiene che con Hegel finisce la fase dell'opinione pubblica critica e ha inizio la fase dell'"opinione pubblica ricettiva": l'opinione pubblica perde in valore critico ma acquista in potere.

3. La linea verticale: la rappresentazione

Da Platone ad Aristotele in poi l'istituzione si è concepita come rappresentazione di un valore assoluto

Grecia: rappresentazione della Verità

Medioevo: rappresentazione del potere di dio (verità non assoluta, ma in quanto oggetto di fede)

Modernità (prima della Rivoluzione Francese): divinizzazione del sovrano

Le decapitazioni di Carlo I (in Inghilterra) e di Luigi XVI sono il simbolo del rifiuto dei processi rappresentativi, dell'istituzione come investitura dall'alto.

4. Quadro storico della comunicazione pubblica

L'Italia nel Novecento: tra categorie storiche e riflessioni politologiche.

In questa sede intendiamo la comunicazione pubblica come una pratica connaturata ad ogni struttura sovrana e come una disciplina e una pratica istituzionalizzate, che ricevono una loro legittimazione non solo de facto ma anche de iure. Il Novecento è il tempo della rottura della crisi. In questo orizzonte nasce la comunicazione pubblica, intesa come circolazione virtuosa di valori, idee, informazioni tra Stato e società, tra pubblico e privato.

5. La Costituzione (prima e dopo)

L'articolo 2 ("La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"; identifica nella persona umana il valore base del sistema positivo) rovescia l'ottocentesca priorità dello Stato. Questo spostamento di equilibrio può considerarsi come il quadro valoriale e istituzionale che permetterà la nascita della comunicazione istituzionale.

Prima della Costituzione

Al centro del nostro studio sta il rapporto tra Stato e cittadino. Esiste una continuità appurata tra governo liberale e regime fascista, sia sul piano giuridico che su quello amministrativo.

Piano giuridico: lo stato liberale (nato nel 1860 ma con una configurazione costituzionale risalente allo Statuto Albertino del 1848) ha una caratterizzazione autoritaria, nata dalla fusione dei sistemi costituzionali francese e tedesco, che identificavano la libertà nella sfera puramente politica. Lo Stato fascista si edificò sui medesimi principi: la libertà è espressa nella legge dello Stato. Lo Stato cosiddetto liberale, già nella sua struttura interna, non permetteva sostanzialmente di stabilire una connessione tra società e sistema istituzionale. E' in questo distacco tra istituzioni e società che la comunicazione pubblica troverà un proprio spazio storico e culturale.

Piano amministrativo: anche l'amministrazione, capillare e pervasiva, è stata ereditata dalla Francia e dalla Germania, ma senza una preparazione adeguata. La struttura e il personale interno all'amministrazione rimase invariato nel periodo fascista. Anche a ristabilire un rapporto tra amministrazione e cittadino dovrà contribuire la comunicazione pubblica (l'amministrazione da collante si è trasformata in ostacolo tra istituzioni e società)

Un elemento di discontinuità tra stato liberale e regime fascista è proprio la comunicazione: solo il fascismo aveva capito la natura creatrice, istitutrice di ogni atto comunicativo (radio, cinema, voce e retorica), e i veri referenti della com dello Stato: i cittadini e non le élites, la gente e non i partiti.

Dopo la Costituzione

La latitanza della comunicazione delle istituzioni fu percepita nello stesso momento in cui la carta costituzionale veniva redatta. All'identità costituzionale tra società civile e Stato si sostituì l'identità costruita per ideologie (partiti). Recuperare la circolazione di informazione tra società e istituzioni significherà distinguere comunicazione politica e comunicazione pubblica

Gli anni della contestazione

C'era uno scollamento tra società civile e Stato, tra paese reale e legale che si manifestò in diverse forme.

Di fronte all'esplosione di domanda da parte della società lo Stato deve riconfigurarsi.

Ascoltare la società e le sue espressioni, renderla partecipe alla vita pubblica, è una frontiera della c di interesse generale.

Comunicazione dimezzata -> la lunga epoca della delega, quando gli apparati istituzionali rinunciavano a

intervenire nei processi comunicativi.

Consolidamento di legittimazione -> una più recente stagione, che mette a frutto una cementazione normativa

6. Sviluppo della comunicazione pubblica in Italia nel XX secolo

L'Italia tra le due guerre

- * la prima guerra come cemento comunicativo dell'identità nazionale.
- * Fascismo - propaganda, innovazione strumentale della comunicazione
- * la seconda guerra: la comunicazione come arma offensiva (guerra) e come riapprendimento della libertà (lotta di liberazione)

L'Italia costituente

- * Costituzione come risistemizzazione dei messaggi di comunicazione istituzionale MA non c'è riferimento al diritto all'informazione

Dalla ricostruzione al centro-sinistra

- * Il sistema dimezzato: l'amministrazione non comunica, l'impresa non viene accettata sul terreno della pubblica utilità
- * meridionalizzazione della pubblica amministrazione

Gli anni Settanta

- * terrorismo e crisi della finanza pubblica
- * Riforma nel servizio pubblico radiotelevisivo: controllo governativo pluralista
- * Prima legge sull'editoria

La prima metà degli anni Ottanta

- * Obiettivo: sostenere l'identità nazionale nelle nuove sfide internazionali del paese
- * l'apparato pubblico italiano è obbligato ad interrogarsi sugli strumenti che esso ha a disposizione per sorreggere una condizione competitiva: cultura della comunicazione (interna e promozionale)

La seconda metà degli anni Ottanta

- * cominciano campagne di pubblicità (com pubbl settoriale)
- * Prevalgono i contenuti sociali
- * Nuova cultura informatica
- * Cade internazionalmente il comunismo
- * Seconda legge sull'editoria

La prima metà degli anni Novanta

- * Pubblicità radio-televisiva gratuita per lo Stato
- * Campagne con contenuti socio-economici
- * Nuovi scenari operativi: marketing e cultura dell'utenza
- * Norma sulla trasparenza

* Tangentopoli

La seconda metà degli anni Novanta

- * imitazione della cultura d'impresa (relazione comunicazione-organizzazione)
- * nuove superfici extra-mediatiche (es: Internet)
- * Cultura del servizio
- * Chiarezza del linguaggio nelle leggi

Dal 2000

- * legittimazione professionale (legge 150)

Da oggi: disuguaglianze (un paese si adegua, uno frena; la comunicazione pubblica non è più solo la comunicazione dello stato)

7. Comunicazione pubblica e opportunità del presente

Sviluppo di normative di legittimazione delle funzioni professionali e di sostanziale costituzionalizzazione del diritto all'informazione

Crescita della domanda sociale (+ motivata e + articolata)

Trasformazioni culturali interne degli operatori pubblici -> Ingresso della cultura della comunicazione nelle fasce giovanili della pubblica amministrazione

Rivoluzione tecnologica in atto verso l'interattività

Nuova concezione degli spazi mediatici -> Ampliamento delle piste extra-mediatiche per la comunicazione del servizio

Quota di "glocalizzazione" che spetta alla comunicazione delle istituzioni (spinta all'integrazione europea & particolarismo di processi decisionali connessi ai rapporti esterni delle istituzioni)

Natura economica della materia -> Percezione del valore economico dell'informazione e della comunicazione

Relazione tra comunicazione e organizzazione -> Avvicinamento alla cultura dell'impresa

Strumentazione tecnico-professionale -> Ampliamento del mercato della consulenza professionale nei settori di competenza

Crescita (reale e potenziale) della formazione

Progetti e modelli flessibili di collaborazione pubblico-privata. Ricerca sull'utenza e possibilità di stabilire la valutazione.

8. Comunicazione pubblica e criticità del presente

Sviluppo frenato della riforma istituzionale e lenta transizione del modello culturale e organizzativo della pubblica amministrazione più radicato nelle competenze che nelle funzioni, più nel centralismo (anche regionalizzato) che nella sussidiarietà; più nel fiduciarismo che nelle autonomie professionali.

La domanda sociale è comunque insufficiente per sollecitare la reale valutazione del rendimento.

I vertici amministrativi sono un “tappo” culturale

Insufficiente aggiornamento degli operatori

Debole strumentazione nei processi di c strategica (emergenza; bisogni sociali acuti; presidio strategico allo sviluppo)

9. Comunicazione pubblica per studiare, per lavorare

Si ipotizza una definizione di comunicazione pubblica come contenitore e generatore di connessioni di molteplici fonti (della politica, del sistema istituzionale e amministrativo,...) Occorre privilegiare l'etica del servizio piuttosto che la semplice sollecitazione di comportamenti di acquisto.

Per quanto riguarda la comunicazione istituzionale e la P.A. ci sono alcune regole gerarchiche da rispettare:

- spiegare leggi e regole affinché tutti i cittadini le capiscano
- promuovere l'accesso ai servizi
- organizzare gli ambiti di accoglienza di bisogni e diritti informativi
- sviluppare l'applicazione delle nuove tecnologie informative
- fornire conoscenze ampie e oggettive

Perimetro interno: caratterizzato dal problema della chiarezza e dell'accessibilità del sistema delle regole.

Perimetro esterno: rappresenta le responsabilità "dovute" per interessi generali.

Nei prossimi anni si dovrebbero riequilibrare i fattori di opportunità e di criticità.

10. Comunicazione e amministrazione condivisa

Amministrazione condivisa = formula organizzativa fondata sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini. L'ipotesi è che esistono i presupposti nella società italiana attuale per considerare i cittadini co-amministratori, soggetti attivi che si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale.

Il modello attuale è imperniato sulla separazione tra amministratori e amministrati e sul reciproco sospetto (MA c'è convinzione che i dipendenti pubblici italiani, adeguatamente formati e motivati, possano far funzionare il modello di co-amministrazione meglio di quello attuale).

11. Le capacità dei cittadini

Il pluralismo caratterizza il nostro paese d'oggi. La società italiana è piena di risorse, vivace, attiva, capace di affrontare ogni genere di ostacoli (anche quelli della burocrazia). Essere in sintonia con essa, significa per l'amministrazione diventare uno di quei "luoghi" dove le risorse della società possono manifestarsi contribuendo alla soluzione dei problemi di interesse generale. Far fruttare queste risorse non significa sfruttare i cittadini, ma al contrario vuol dire instaurare un rapporto di fiducia e rispetto (dell'autonomia di ciascuno). MA perché funzioni, l'idea centrale nell'amministrazione condivisa dev'essere che l'utente non è un problema da risolvere ma una persona con grandi capacità ed energie utilissime.

12. Nuove risorse per l'amministrazione

Questo radicale cambiamento di mentalità non si può imporre con la legge, ma potrebbe essere facilitato dal fatto che è nell'interesse di entrambe le parti: le amministrazioni avrebbero il vantaggio di poter fare affidamento su "giacimenti" di risorse inesauribili e i cittadini migliorerebbero con l'uso le loro capacità. (più i cittadini contribuiscono, più migliorano le loro capacità, e quindi più aumentano i vantaggi per entrambi).

Fino ad oggi infatti, il rapporto amministrazione-utenti è stato impostato con un flusso unidirezionale delle risorse che non possono andare che dall' amministrazione all' utente; un'impostazione che si scontra con il problema del divario tra esigenze crescenti e risorse calanti o comunque limitate.

Il problema potrebbe essere risolvibile se, le amministrazioni impareranno a trattare i propri utenti non solo come recettori di risorse ma anche come soggetti portatori di capacità di vario genere, tutte utili ai fini del perseguimento dell'interesse generale.

Proprio grazie al pluralismo della società italiana, le capacità che i cittadini italiani possono mettere a disposizione sono le più svariate sia come qualità, che come quantità.

13. Il ruolo dei dipendenti pubblici

I dipendenti pubblici sono portatori delle stesse capacità degli utenti, ma hanno in più un patrimonio di conoscenze dettagliate sul funzionamento del settore dell'amministrazione in cui sono inseriti. La settorialità è un limite compensato dalla precisione della conoscenza. Per questo, oltre alla comunicazione esterna, è necessaria una comunicazione interna finalizzata alla valorizzazione delle capacità dei dipendenti ed al loro coinvolgimento nella soluzione dei problemi.

Non ci può essere una buona comunicazione dell'amministrazione con gli utenti se, al tempo stesso non c'è una buona comunicazione dell'amministrazione con le persone che ne fanno vivere le strutture.

14. Comunicare per convincere

Spetta all'amministrazione cercare di impostare su basi nuove il rapporto con gli utenti, assumendo un ruolo di "imprenditrice" delle risorse di cui sono portatori i cittadini; lo strumento è la comunicazione pubblica.

Questa può essere usata con tre modalità diverse:

- Comunicazione giuridico-formale: tradizionale, per il compito della regolazione dei rapporti tra i soggetti membri dell'ordinamento. Serve per: applicazione norme, verbalizzazioni, certificati, albi, affissioni,...

E' la forma di CP più tradizionale e usata da più tempo.

- Comunicazione di servizio: per informare gli utenti sulle modalità di funzionamento degli uffici, sulla normativa applicata, le prestazioni offerte,... Occorre raggiungere il maggior numero di utenti possibile e le informazioni devono essere precise, aggiornate e complete. È compito dell'amministrazione non soltanto fornire il servizio, ma dare anche le istruzioni per l'utilizzo di tale servizio. Mai dare per scontato che l'utente possa essere già a conoscenza di tali regole. Un esempio potrebbero essere le informazioni offerte per radio o cartelli elettronici a chi viaggia in autostrada. (si chiama comunicazione di servizio perché le info fornite sono un servizio per gli utenti e perché le info sono parte integrante del servizio offerto dall'amministrazione)

- Comunicazione di cittadinanza/amministrativa: utile a risolvere un problema di interesse generale. è la più significativa ai fini della realizzazione del modello dell'amministrazione condivisa. Mira a convincere (nel senso di "vincere insieme"), cioè a risolvere un problema di interesse generale (pubblico) attraverso lo sforzo congiunto di più soggetti che danno vita ad un unico soggetto collettivo astratto. Esempio: raccolta differenziata. La soluzione del problema è nell'interesse di tutti, perciò è necessario il contributo di tutti per risolverlo.

Il ruolo essenziale dell'amministrazione non consiste tanto nel risolvere direttamente i problemi, quanto nel mobilitare le risorse pubbliche e private necessarie per fare ciò. La comunicazione è quindi al servizio dell'amministrazione condivisa.

15. Basi normative della Pubblica Amministrazione (P.A.)

La 142/90 e la 241/90 aprono la fase di riforma della P.A. (emanazione di norme innovative dal punto di vista del ripensamento delle modalità organizzative, gestionali e operative della P.A.)

Legge 67/87.

Specifica gli obblighi per le P.A. relativi alle attività pubblicitarie.

Punti positivi:

- obbligo di istituire un apposito capitolo di bilancio dedicato alle spese pubbliche
- obbligo di pubblicare un estratto del proprio bilancio su quotidiani e periodici per Regioni, Province e Comuni con più di 20000 abitanti
- istituzione di una Commissione di rappresentanti delle categorie della stampa, editoria e pubblicità finalizzata ad esprimere pareri sui progetti pubblicitari.

Punti controversi:

- obbligo di destinare almeno il 50% delle spese previste alla pubblicità su quotidiani e periodici
- norma che vincola la destinazione dei fondi delle attività pubblicitarie fissando le quote percentuali minime da investire sui vari mezzi. (il settore professionale della comunicazione ne ha chiesto l'abolizione)

16. La normativa nei primi anni Novanta: dal diritto all'informazione agli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp)

Legge 142/90: introduce nuove regole di trasparenza amministrativa e riconosce l'autonomia statutaria ai singoli Comuni e Province: ogni ente deve attuare il proprio Statuto, il quale determinerà le forme di partecipazione dei cittadini. Riconosce il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni e la valorizzazione della loro partecipazione all'amministrazione locale.

Legge 241/90: finalità di introdurre maggior efficienza, trasparenza e semplicità nell'attività amministrativa. Questa deve essere basata sui criteri di "pubblicità", economicità ed efficacia. Per la prima volta vengono fissate delle regole precise nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino.

Si introducono dei doveri comunicativi a carico delle P.A.:

- obbligo di comunicare l'avvio del procedimento
- obbligo di motivazione del provvedimento
- obbligo di valutare quanto comunica il privato che partecipa al procedimento, cioè, vengono introdotte regole precise nei rapporti tra P.A. e cittadino

Prima di questa legge non esisteva un vero e proprio diritto all'informazione.

Decreto legislativo 29/93:

- obbligo a tutti gli enti pubblici di istituire gli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp), strutture organizzative dedicate unicamente alle attività di relazione e comunicazione, a garanzia della trasparenza dell'amministrazione. Un ruolo di ascolto dell'Urp rispetto ai bisogni degli utenti

Ribaditi i ruoli fondamentali non solo della comunicazione esterna, ma anche della comunicazione extra-istituzionale (rivolta agli altri enti), interna e la comunicazione di pubblica utilità (per assicurare la conoscenza di normative, servizi, strutture).

- Obbligo di realizzare indagini di customer satisfaction. Questa funzione di ricerca aspira a introdurre nel settore pubblico un "orientamento al marketing" in base al quale la produzione e la distribuzione dei servizi vanno definite a partire dai bisogni da soddisfare.

La Direttiva del '94 prevede tra le altre finalità dell'Urp, quella di rilevare sistematicamente i bisogni ed il livello di soddisfazione dell'utenza, proporre correzioni per favorire l' ammodernamento delle strutture, la semplificazione dei linguaggi.

Si prevede che agli Urp venga assegnato personale con idonea qualificazione e con elevata capacità di avere contatti con il pubblico.

17. Le Carte dei servizi pubblici e le norme di semplificazione

Norme varate a partire dal 1994.

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri: “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici” (per garantire una migliore qualità dei servizi e la tutela degli utenti)

“Carta dei servizi pubblici”: documento che ogni struttura che eroga servizi pubblici è obbligata a predisporre e che fissa le caratteristiche dei servizi resi, meccanismi di partecipazione, tutela degli utenti, standard di qualità e assicura il rispetto, la cortesia e un linguaggio chiaro e semplice. Il processo di attuazione non è comunque risultato molto soddisfacente.

“Manuale di stile”: una guida per la semplificazione del linguaggio delle amministrazioni pubbliche. Prende il via dal “Codice di stile” del 1993 (una guida per la revisione e semplificazione dei testi amministrativi). In effetti il linguaggio burocratese non facilita affatto la relazione tra amministrazione e cittadino.

18. La seconda metà degli anni Novanta: le leggi Bassanini (su problema semplificazione)

Le leggi Bassanini (59/97, 127/97, 191/98 e 50/99) hanno come obiettivo primario la riforma dell'apparato amministrativo attraverso: semplificazione di leggi, norme, procedimenti amministrativi e del linguaggio; attuazione del decentramento amministrativo (sussidiarietà); sviluppo dell'informatizzazione e adozione di strumenti telematici, nonché nuove regole per la dirigenza e per il lavoro pubblico.

Esse hanno due principali punti a favore:

- da un lato legittimano e promuovono l'uso di nuovi strumenti (es. strumenti telematici), nuove modalità organizzative (es. sportello unico per le imprese) per facilitare il rapporto tra cittadino e istituzione
- dall'altro lato, affermano e legittimano una nuova cultura della relazione

Le leggi Bassanini nascono dal riconoscimento delle difficoltà quotidiane che il cittadino deve affrontare nei rapporti con la P.A.; capovolgono la prospettiva con cui le P.A. si relazionano ai cittadini.

Per esempio sono state introdotte le autocertificazioni in quanto ogni cittadino è degno di fiducia e può autocertificare certi dati; non è il cittadino che deve andare da un'amministrazione all'altra per raccogliere timbri, certificazioni ecc, ma sono le amministrazioni che devono dialogare tra loro e scambiarsi dati e informazioni.

19. Statuti e normative regionali

A livello territoriale si registra un'anticipazione nel contenuto negli Statuti delle Regioni italiane dei primi anni Novanta.

In tutti gli statuti vi sono articoli specificatamente dedicati ai diritti all'informazione dei cittadini e al corrispondente dovere di informazione da parte degli enti.

Tra gli strumenti utili all'informazione, vengono indicati i mezzi di comunicazione di massa, pubblicazioni, incontri diretti degli organi regionali con enti, organizzazioni sociali, cittadini.

Vi è interesse ad introdurre nelle strutture regionali, gli Uffici stampa (soprattutto per le relazioni con i media) con professionisti iscritti all'ordine dei giornalisti.

Un altro punto importante delle normative regionali, riguarda il sistema di informazione locale: molte leggi regionali prevedono interventi finalizzati a sostenere, tramite varie tipologie d'intervento, emittenti radiotelevisive ed editori operanti a livello locale.

Proprio con la legge sull'editoria nei primi anni Ottanta, si legittimò e promosse il ricorso alla pubblicità da parte degli enti pubblici.

In tutte le leggi promulgate dai primi anni Novanta, si attua una significativa estensione dell'area d'intervento: non si parla più d'informazione, ma di Comunicazione.