

The Lab's Quarterly
Il Trimestrale del Laboratorio

2016 / n. 1 / gennaio-marzo

Dipartimento di Scienze Politiche
UNIVERSITÀ DI PISA

DIRETTORE

Andrea Borghini

COMITATO SCIENTIFICO

Andrea Borghini (Pisa)

Matteo Bortolini (Padova)

Massimo Cerulo (Perugia)

Marco Chiappesi (Pisa)

Luca Corchia (Pisa)

Franco Crespi (Perugia)

Mariano Croce (Roma)

Paolo De Nardis (Roma)

Elena Gremigni (Pisa)

Roberta Iannone (Roma)

Mariano Longo (Lecce)

Domenico Maddaloni (Salerno),

Stefan Müller-Doohm (Oldenburg)

Gerardo Pastore (Pisa)

Gabriella Paolucci (Firenze)

Vincenza Pellegrino (Parma)

Massimo Pendenza (Salerno)

Mauro Piras (Torino)

Eleonora Piromalli (Roma)

Walter Privitera (Milano)

COMITATO EDITORIALE

Luca Corchia (segretario)

Marco Chiappesi

Elena Gremigni

Gerardo Pastore

CONTATTI

lq.redazione@gmail.com

Gli articoli della rivista sono sottoposti a un doppio processo di *peer-review*.

Le informazioni per i collaboratori sono disponibili sul sito della rivista.

ISSN 1724-451X

© Dipartimento di Scienze Politiche
Università di Pisa

Dipartimento di Scienze Politiche

UNIVERSITÀ DI PISA

“The Lab’s Quarterly” è una rivista che risponde alla necessità degli studiosi del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Pisa di contribuire all’indagine teorica ed empirica e di divulgarne i risultati presso la comunità scientifica e il più vasto pubblico degli interessati.

I campi di studio riguardano le riflessioni epistemologiche sullo status conoscitivo delle scienze sociali, le procedure logiche comuni a ogni forma di sapere e quelle specifiche del sapere scientifico, le tecniche di rilevazione e di analisi dei dati, l’indagine sulle condizioni di genesi e di utilizzo della conoscenza e le teorie sociologiche sulle formazioni sociali contemporanee, approfondendo la riproduzione materiale e simbolica del mondo della vita: lo studio degli individui, dei gruppi sociali, delle tradizioni culturali, dei processi economici e politici.

Un contributo significativo è offerto dagli studenti, le cui tesi di laurea e di dottorato costituiscono un materiale prezioso che restituiamo alla conoscenza delle comunità scientifiche, affinché non vadano perdute.

Il fondatore
Massimo Ampola

The Lab's Quarterly

Il Trimestrale del Laboratorio

2016 / n. 1 / gennaio-marzo

SOCIOLOGIA DELLA COMUNICAZIONE

- Luca Corchia *La comunicazione istituzionale. Dalle riforme degli
anni Novanta alla legge 150/2000* 7

PSICO-SOCIOLOGIA DEI GRUPPI

- Marco Trainito *I memi e gli agenti di Minsky: per una teoria
naturalistica integrata della trasmissione culturale* 49
- Laura Corrente,
Massimo Santoro *L'immagine corporea in adolescenza e il disturbo
del comportamento alimentare* 71

SOCIOLOGIA DELLA EDUCAZIONE

- Elena Gremigni *Lights and Shadows of CLIL Methodology. The
case of Italy* 101

STORIA DEL PENSIERO SOCIOLOGICO

- Marco Chiappesi *L'attivismo civico di George Herbert Mead* 123

Dipartimento di Scienze Politiche
UNIVERSITÀ DI PISA

SOCIOLOGIA DELLA COMUNICAZIONE

LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE.

Dalle riforme degli anni Novanta alla legge 150/2000

di *Luca Corchia*

Indice

Introduzione	8
1. Le riforme dell'amministrazione locale negli anni Novanta	12
1.2. Le leggi n. 142/1990 e n. 241/1990	14
1.2. L'istituzione degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico	18
1.3. I principi di erogazione dei servizi pubblici e la Carta dei Servizi	22
1.4. Le c.d. "leggi Bassanini"	25
2. La legge n. 150 del 7 giugno 2000 e gli sviluppi normativi	28
2.1. Ambiti di applicazione e finalità	29
2.2. Le strutture: il portavoce, l'ufficio stampa e l'URP	34
3. Note critiche conclusive	37
Riferimenti bibliografici	44

INTRODUZIONE

Delle dimensioni concettuali di cui si compone la “comunicazione pubblica” – politica, sociale e istituzionale –, considereremo quest’ultima. Seguendo la definizione di Roberto Grandi l’oggetto del presente saggio è:

una comunicazione realizzata da una pubblica amministrazione che, utilizzando tutti i media a disposizione, pubblicizza presso le diverse tipologie di pubblici, interni ed esterni, la produzione normativa, le attività, le funzioni, l’identità e il punto di vista dell’ente al fine di: garantire ai cittadini il pieno diritto all’informazione, costruire e rafforzare l’immagine dell’ente pubblico, offrire ai cittadini la possibilità di esprimere in maniera attiva e sostanziale i diritti di cittadinanza per giungere ad una amministrazione condivisa, produrre un cambiamento della cultura dell’amministrazione pubblica» (2002², p. 14)¹.

La definizione esprime tutti gli ambiti e le finalità previsti dalle norme e dottrine sulla comunicazione istituzionale. A tale riguardo, Nicoletta Levi ribadisce la centralità della comunicazione istituzionale sia come strumento di tutela dei diritti dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche sia come opportunità per le amministrazioni pubbliche di migliorare i processi di organizzazione del lavoro e la qualità dei servizi. Tanto più per l’importanza che i processi comunicativi assumono nella società attuale caratterizzata da fenomeni a forte interdipendenza e complessità, la comunicazione può essere assunta come strumento a garanzia della efficacia degli interventi, a condizione che le istituzioni siano disposte ad assumere non solo i propri dipendenti quali protagonisti dell’organizzazione in grado di conoscerne e valutarne i punti di forza e di debolezza ma anche gli utenti esterni – i cittadini – quali misuratori della qualità degli stessi servizi. La comunicazione incontra una rinnovata maturità del sistema sociale che esprime un bisogno di partecipazione alle scelte pubbliche difficilmente ignorabile, al di là della mera rappresentanza (2006, p. 9). Problemi, quali la tutela ambientale, l’urbanistica, l’istruzione, il lavoro, i servizi socio-sanitari, etc., rappresentano delle sfide per

¹ Va precisato che l’attenzione si sofferma in particolare sulle attività di comunicazione dei Comuni e delle Province anche se comunemente sarà impiegato il termine amministrazioni pubbliche che, ai sensi del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2 ricomprende, invece, «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

l'intera comunità sociale. E su tali questioni, la comunicazione istituzionale deve offrire gli elementi di conoscenza e le occasioni di confronto al fine di risolverli attraverso la collaborazione reciproca.

I paesi europei hanno conosciuto nel corso degli ultimi decenni una stagione di riforme e di trasformazioni della pubblica amministrazione. L'estensione, l'intensità e la direzione dei cambiamenti, progettati o attuati, sono dissimili in ciascuno Stato in conseguenza di contesti strutturali e contingenti. Nondimeno vi sono alcuni obiettivi comuni che richiamano la necessità di adeguare le formule organizzative e gli interventi alle esigenze del nostro tempo.

Mario Rodrigez (2004) ha precisato lo spettro delle tre angolature a partire da cui le amministrazioni pubbliche si sono poste il problema della comunicazione: a) la trasparenza, il diritto all'informazione nelle sue molteplici valenze, il problema dell'accesso agli atti, ecc.; b) l'efficacia organizzativa, cioè la capacità di perseguire consapevolmente gli obiettivi amministrativi; c) la partecipazione democratica con il delicato problema del rapporto tra *government* e *governance*.

Se fine delle riforme degli ultimi decenni è quello di ridefinire una pubblica amministrazione che sia per il cittadino non più fonte di incomprensibili complicazioni ma un valido strumento in grado di approntare delle risposte efficaci a bisogni sempre più complessi e che lo stesso cittadino non è in grado di soddisfare autonomamente, tale fine non è ipotizzabile al di fuori di un'autentica relazione tra le parti: una relazione trasparente, semplice, partecipata e cooperativa. Solamente una pubblica amministrazione che si doti di strumenti atti a comprendere tali bisogni, entrando in rapporto diretto con i propri cittadini, potrà garantire dei servizi adeguati. Tale esigenza si colloca appieno nel quadro delle trasformazioni della politica democratica, e può rappresentare la risposta delle pubbliche amministrazioni alla crescente domanda di apertura, efficacia e controllo.

In tale contesto generale, i temi della comunicazione e della partecipazione rappresentano, ai fini di una buona *governance*, un riferimento sempre maggiore nel quadro normativo e programmatico comunitario, nazionale e locale. Come ricorda Luigi Bobbio, la comunicazione istituzionale e le pratiche partecipative non sono mai state estranee agli enti locali; tuttavia, negli ultimi decenni si assiste a un proliferare di esperienze, differenti per localizzazione geografica, livello territoriale, ambito tematico, metodi e strumenti attuativi ma tutte accomunate dall'intento di ricomporre la distanza che separa il sistema politico-amministrativo dai cittadini nel governo della *res publica* (2007, p. 11). Occorre restituire al cittadino un rinnovato ruolo nella vita dell'amministrazione e recuperare

l'amministrazione al suo ruolo di servizio e di rappresentanza nei confronti dell'intera cittadinanza.

Le iniziative di riforma della pubblica amministrazione, con il rafforzamento dei livelli locali di governo, possono realizzarsi solo con il consenso dei cittadini da avvicinare attraverso adeguati processi di comunicazione e partecipazione. Il coinvolgimento attivo dei singoli cittadini e degli attori collettivi rimane fondamentale per migliorare la qualità delle politiche pubbliche per diverse ragioni: per un verso, esprime una maggiore democraticità delle *policies*, per un altro, è anche una condizione per l'efficacia degli interventi. Senza un codice condiviso di valori e comportamenti, infatti, tali politiche rischiano di rimanere inadeguate. La comunicazione istituzionale deve supportare il rapporto tra la pubblica amministrazione e la società civile promuovendo delle assunzioni di responsabilità reciproche volte a collaborare alla soluzione dei problemi nell'interesse generale (Grandi 2002², 54).

Alla base del processo di innovazione, vi sono gli obiettivi che la comunicazione pubblica si prefigge dalla valorizzazione dei diritti di cittadinanza al consolidamento del senso di appartenenza socio-culturale, dall'educazione alla democrazia all'attuazione di modalità di *governance* partecipata. L'attivazione e il potenziamento di modalità di comunicazione e di partecipazione con e dei cittadini devono promuovere la responsabilizzazione di entrambe le parti coinvolte e dovendo generare un circolo virtuoso che confluisce nella tutela degli interessi generali. Il duplice effetto è sottolineato da Franca Faccioli e Barbara Mazza:

Sono, dunque, le connessioni e l'attivazione di dinamiche fiduciali a implementare i livelli di *relazionalità*, sino a produrre interdipendenze diffuse e consapevoli che alimentano disponibilità, partecipazione e cittadinanza attiva. L'implementazione delle azioni di ascolto rappresenta un valore imprescindibile non solo per il miglioramento dei servizi, ma soprattutto per affermare quella consapevolezza che sottende all'assunzione di responsabilità, alla volontà di condividere, alla costruzione di una cultura interna alle organizzazioni, incentrata sulla progettazione di soluzioni destinate a coniugare aspettative specifiche e interesse di tutti (2008, p. 2).

Processi di informazione, comunicazione e partecipazione appaiono essere, al contempo, prescrizione e diagnosi della nuova stagione della democrazia italiana. Tuttavia, le modalità di applicazione traduzione delle nuove norme e dei nuovi indirizzi amministrativi in atti concreti istituzionali si rivelano molto complesse e tanto più problematiche in ragione del carattere innovativo di tali disposizioni. In genere, le resistenze al cambiamento nei rapporti

tra le amministrazioni e i cittadini investono molteplici aspetti e provengono dall'una e dall'altra parte, facendo emergere una serie di criticità ricorrenti nei differenti contesti territoriali.

La riforma amministrativa avviata nel corso degli ultimi due decenni trova origine proprio nell'esigenza di rilegittimare l'azione dei pubblici poteri a seguito della crisi del sistema dei partiti e delle politiche amministrative e, più in generale, nel ripensamento dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione. In tale quadro si colloca la nuova diffusione di forme di informazione, ascolto, consultazione e partecipazione all'interno dei processi decisionali delle amministrazioni locali che incominciano a restituire gradualmente al cittadino una nuova centralità.

Nel primo paragrafo sarà esaminato l'impianto normativo che regola le pubbliche amministrazioni, riformato dalle l. n. 142 e n. 241 del 1990, dal D.Lgs. 29/1993, dalle "leggi Bassanini"² e dalla legge-quadro 150/2000, sia riguardo al diritto di accesso nei confronti dell'attività dell'amministrazione, sia in merito al radicamento di criteri di efficacia, efficienza ed economicità delle *policies* sia agli strumenti con cui gli Enti locali e cittadini possono comunicare. Gli anni '90 segnano l'inizio di un processo volto alla riorganizzazione delle PA a partire dalla centralità della comunicazione istituzionale ma anche della concezione del "diritto all'informazione" nelle tre accezioni di diritto "di informare, "di informarsi" e "essere informati". La Levi ha ben sottolineato "la rapidità inusuale nella storia nazionale" di tale riforma e la centralità assunta in essa dalle dimensioni dell'informazione, della comunicazione e della partecipazione:

In sintesi, si può ritenere legittimo concludere che le riforme del decennio 1990-2000 abbiano segnato il passaggio dal segreto alla trasparenza e dall'unilateralità alla partecipazione. Le politiche di modernizzazione in tema di comunicazione pubblica e di maggiore trasparenza dell'attività dell'amministrazione si sono mosse verso una più marcata tutela dei diritti dei cittadini e verso l'accentuazione del *risultato* dell'azione amministrativa (2004, p. 16).

Grandi ha ribadito che tale evoluzione costituisce nella cultura politica dello stato di diritto una «sorta di pre-condizione dell'emergere dei nuovi diritti di cittadinanza, intesi quale partecipazione consapevole e informata al processo decisionale pubblico» (Grandi 2002², 13).

Nel secondo paragrafo verranno descritte gli ambiti di applicazione,

² Le cosiddette "Leggi Bassanini", dal nome del Ministro della Funzione Pubblica dell'epoca, sono quattro: la legge 15 marzo 1997, n. 59; la legge 15 maggio 1997, n. 127; la legge 16 giugno 1998, n. 191; e legge 8 marzo 1999, n. 50.

le finalità, gli obiettivi e le strutture della comunicazione istituzionale disciplinate dalla legge n. 150/2000 e dai conseguenti regolamenti attuativi: il Portavoce, l'Ufficio stampa, l'Ufficio per le relazioni al pubblico. Come vedremo, si tratta di una normativa che rappresenta un punto di arrivo e un punto di partenza, in quanto, da un lato, se chiude il decennio delle riforme amministrative, d'altro lato, problematizza compiutamente per la prima volta il rapporto di comunicazione tra PA e cittadini e pone in evidenza tutte le difficoltà nell'implementare le norme nella realtà.

Agli elementi critici della comunicazione istituzionale sono riservate le considerazioni conclusive: dal reclutamento e formazione del personale, al coordinamento delle strutture, dal persistere di mentalità burocratiche e autoreferenziale alla carenza di risorse. Il problema delle dotazioni organiche e finanziarie, in particolare, è molto sentito dalle amministrazioni di dimensioni più piccole, le quali spesso ricorrono alla "esternalizzazione" di attività degli uffici di comunicazione, non solo per la produzione editoriale, le campagne pubblicitarie e i servizi di gestione degli eventi, ma anche per il sito internet e i compiti di informazione più tradizionali. In tale situazione, la comunicazione istituzionale, pur dichiarata come strategica, rischia di rimanere un momento residuale dell'azione pubblica sia in termini di processo sia in termini di contenuto, slegata dagli obiettivi dell'organizzazione.

1. LE RIFORME DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE NEGLI ANNI NOVANTA

Le riforme della pubblica amministrazione degli anni '90 possono essere considerate il tentativo di ricomporre, soprattutto a livello locale, un rapporto sempre più logorato tra il sistema politico-istituzionale e i cittadini. Discutendo di comunicazione pubblica non è possibile prescindere da alcune tendenze di lungo periodo che incidono sulla cultura politica delle società occidentali e che in Italia hanno prodotto degli effetti particolari in ragione delle nostre specificità nazionali. Sul versante della sfera pubblica politica, occorre rilevare come la crisi dei partiti, a lungo egemoni nella rappresentanza e nella partecipazione dei cittadini, sia coincisa con manifestazioni civiche ancora inedite nell'esperienza italiana e di cui si dovrà valutare la capacità di rigenerare un campo democratico inaridito. Dalla fine degli anni '70, si assiste a un declino della partecipazione all'interno delle tradizionali agenzie di socializzazione e rappresentanza politica, la cui stessa diffusione sul territorio gradualmente diminuisce in modo significativo. I partiti politici, ma anche le associazioni di categoria, non hanno più la precedente centralità nella mediazione sociale, racco-

gliando le istanze della società civile e indirizzando tutti processi decisionali delle amministrazioni pubbliche. Si assiste a una sorta di “autoriferimento” delle classi dirigenti, a cui corrisponde una “ricaduta nel privato” dei cittadini, ovvero il prevalere di comportamenti orientati alla realizzazione personale nelle sfere familiari, amicali e professionali. Questa distanza produce un vuoto nello spazio pubblico sempre più spesso colmato da gruppi di interesse che perseguono obiettivi particolaristici antitetici al bilanciamento del particolare nel generale, tipico attributo della “politica”. Con conseguenze negative che si fanno sentire anche sul piano amministrativo: la commistione tra interessi generali e particolaristici così come la concorrenza tra gruppi di pressione (e “clientele”), infatti, pregiudica l’agire razionale delle P.A.. L’influenza di interessi particolaristici in concorrenza tra loro produce un corto circuito sul versante dell’*input* – scarsa percezione dei bisogni degli amministrati – e, sul versante dell’*output* – ridotta capacità di pianificazione degli propri interventi.

La riforma amministrativa avviata nel corso degli ultimi due decenni trova origine proprio nell’esigenza di rilegittimare l’azione dei pubblici poteri a seguito della crisi del sistema dei partiti e delle politiche amministrative e, più in generale, nel ripensamento dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione. In tale quadro si colloca la nuova diffusione di forme di informazione, ascolto, consultazione e partecipazione all’interno dei processi decisionali delle amministrazioni locali che incominciano a restituire gradualmente al cittadino una nuova centralità. Ed è il livello locale il terreno che viene reputato più promettente per questo processo di rinnovamento politico-amministrativo, data la prossimità fra istituzioni locali e cittadini, e la possibilità di un controllo più ravvicinato sulle decisioni. In Italia, il ruolo della comunicazione istituzionale e della partecipazione deve essere considerato a partire dall’evoluzione dei compiti degli Enti Locali. Il progressivo cambiamento del sistema amministrativo italiano verso l’autonomia, dagli anni ‘80 sino alla riforma del titolo V della Costituzione, la modifica delle leggi elettorali in senso maggioritario e altri fattori culturali, quali ad esempio, il *revival* di tematiche territoriali, l’avvento della società della comunicazione, il venire meno del tradizionale modello della supremazia dei poteri pubblici nei riguardi del “popolo”, etc., hanno accresciuto notevolmente l’importanza degli Enti locali. Certo, molte resistenze neo-centralistiche hanno arrestato l’attuazione della riforma costituzionale policentrica, determinando incertezze anche nei soggetti che avrebbero dovuto svolgere alcune nuove funzioni a livello regionale e locale (De Martin 2007)³.

³ Il prof. Gian Candido De Martin, nell’Audizione svolta, l’11 dicembre 2006, presso le

1.1. *Le Leggi n. 142/1990 e n. 241/1990*

L'impianto normativo che regolava le pubbliche amministrazioni è stato scosso dalle fondamenta dalle riforme avviate a partire dai primi anni '90. Dalle leggi n. 142/1990 e n. 241/1990, è stato modificato il rapporto tra gli Enti Locali e i cittadini, sia riguardo al diritto di accesso nei confronti dell'attività dell'amministrazione sia in merito agli strumenti con cui gli Enti locali possono comunicare. Le politiche di modernizzazione di tale decennio hanno avviato, nel nostro ordinamento, la giuridificazione del "diritto all'informazione" nelle tre accezioni di diritto "di informare, "di informarsi" e "essere informati", in altre parole l'evoluzione dal segreto alla trasparenza e dall'unilateralità alla partecipazione.

Negli anni '80, si è cercato di favorire l'adeguamento delle strutture delle amministrazioni locali alle nuove tecnologie. Tuttavia, gli strumenti adottati ebbero il limite di non avere alle spalle una strategia globale. L'agenda politica nazionale, infatti, fu monopolizzata dalla riforma del sistema radio-televisivo, a discapito dei temi relativi al procedimento e alla comunicazione amministrativa (Grandi 2002², pp. 69-93). Solamente negli Statuti delle Regioni (Rizzo 1997) e degli Enti locali (Rovinetti, Roversi 1988), vi furono alcune significative per quanto isolate iniziative di spostare l'interesse della discussione sulla partecipazione dei cittadini e sull'informazione amministrativa locale.

Tale situazione si è protratta sino al termine del decennio, quando l'avvento di nuove tecnologie ha reso potenzialmente realizzabile un'informatizzazione globale degli Enti locali e il graduale raggiungimento di obiettivi riconducibili a criteri di estrazione aziendale, quali l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. A partire dagli anni '90, il rinnovamento dell'amministrazione pubblica diviene una assoluta strategia del sistema politico-istituzionale italiano e la nuova identità della pubblica amministrazione, mano a mano, incominciò, finalmente, ad essere caratterizzata dal riconoscimento normativo e dall'attuazione organizzativa dei principi di autonomia, trasparenza, accesso, informazione e partecipazione.

In occasione degli *Stati generali della comunicazione pubblica* tra il 6 e l'8 ottobre del 2008, Franca Faccioli e Barbara Mazza riassunsero nei seguenti termini tale trasformazione:

Commissioni riunite I della Camera dei Deputati e 1^a del Senato della Repubblica, ha sottolineato due aspetti problematici che riguardano il perfezionamento e l'integrazione della riforma costituzionale, da un lato, e l'effettiva e organica attuazione della riforma del Titolo V del 2001, dall'altro.

Gli anni '90 segnano, in Italia, l'inizio di un processo significativo e molto ambizioso, volto alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni a partire dalla centralità assunta dalla comunicazione. Le parole chiave ruotano intorno alla visibilità e alla trasparenza, ma anche alla garanzia dei servizi al cittadino e all'ascolto. Una trasformazione culturale, prima ancora che logistica e strutturale, in cui si sviluppa – se non quando si conferma e si consolida – il perseguimento dell'interesse generale quale risultato di azioni condivise che vedono parimenti coinvolti operatori, cittadini, enti e imprese (2008, p. 1).

La comunicazione fu considerata, dunque, come strategia per modificare la chiusura autoreferenziale che costituiva il freno maggiore a qualsiasi intervento innovatore. Da questa nuova consapevolezza derivarono sia provvedimenti legislativi che legittimarono la centralità della comunicazione, sia interventi e strutture organizzative che concretizzarono quanto previsto a livello normativo.

Sul piano normativo, tale emergenza fu avvertita dal legislatore compiutamente sino dai primi anni del nuovo decennio. I cardini giuridici del processo di riordinamento, apportatori dei principi di trasparenza, d'accesso, di comunicazione e di partecipazione furono costituiti dalle leggi dell'8 giugno 1990, n. 142 e del 7 agosto 1990, n. 241. Roberto Grandi ha sottolineato l'importanza che le due leggi ebbero nel modificare se non la realtà almeno la concezione del rapporto tra la pubblica amministrazione e i cittadini:

Se è vero che non è sufficiente promulgare nuove leggi per modificare rapporti che affondano nella tradizione della nostra amministrazione, in particolare nella sua struttura organizzativa e professionale, non si può non considerare che in questo caso l'approvazione di queste due leggi ha permesso di modificare, nel corso del decennio, il tradizionale rapporto di sudditanza dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, e avviare quel processo di ripensamento dell'attività dell'amministrazione pubblica considerato come precondizione di qualsiasi iniziativa comunicativa (Grandi 2002², p. 96).

L'approvazione dell'*Ordinamento delle Autonomie locali* impose ai Comuni e alle Province di dotarsi uno Statuto che prevedesse, oltre alle norme per l'organizzazione dell'ente, anche il diritto all'informazione dei cittadini e forme di accesso e partecipazione ai procedimenti amministrativi (Fiore 1992). In particolare, l'art. 6, cc. 1,2 della legge n. 142/1990, stabilì che

1. I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono

disciplinati dallo statuto. 2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto.

Queste forme di partecipazione dei cittadini, sia come singoli che come associati, sono precisate nei commi successivi dell'art. 6 e nell'art. 7 laddove si prevedono: a) l'accesso alle strutture, ai servizi, agli atti amministrativi e alle informazioni di cui è in possesso la PA; b) forme di consultazione della popolazione; c) le istanze, le petizioni e le proposte dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi; d) i referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini; e) la pubblicità di tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale, eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia; f) l'individuazione dei responsabili dei procedimenti; g) l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure. Pur rimanendo a lungo inapplicate, a causa della lentezza con la quale i comuni e le provincie promulgarono i propri statuti, queste disposizioni tracciarono la nuova *mission* degli enti locali, accentuando la funzione di servizio e costituendo un rapporto a "due vie" tra cittadini e amministratori.

La nuova disciplina dell'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni non sarebbe stata impensabile senza il cambiamento di prospettiva introdotto dalla legge n. 241/1990 sulle *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*. Per la prima volta, gli enti locali furono costretti a riconoscere che i privati non sono solo "assistiti" ma "cittadini" e in quanto tali partecipi, a pieno titolo, del processo decisionale pubblico (Associazione Italiana di Comunicazione Pubblica e Istituzionale 2004). Stabilendo l'informazione, l'accesso e la partecipazione come diritti dei cittadini, cui corrispondono obblighi per l'amministrazione pubblica, la legge ha delineato la trasparenza quale fondamento e obiettivo della comunicazione istituzionale. La trasparenza diviene una modalità di essere dell'azione amministrativa da declinare in procedure, servizi, strutture: per rendere effettivi i diritti di informazione e accesso e per corrispondere ai criteri di imparzialità e buona amministrazione, gli enti sono tenuti ad attrezzarsi e a implementare la comunicazione istituzionale come funzione amministrativa (Arena 2004², pp. 31-83).

La legge n. 241/1990 introduce per la prima volta nel nostro ordinamento l'istituto della partecipazione procedimentale e ne definisce modalità di realizzazione e criteri ispiratori. In particolare stabilisce: - la conformità dell'azione amministrativa ai principi di economicità, efficacia e

pubblicità (art. 1); - l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo entro un determinato tempo e tramite un provvedimento espresso (art. 2); - il dovere di motivare il provvedimento (art. 3) e indicare l'unità organizzativa dell'istruttoria e il nominativo del responsabile del procedimento (artt. 4-5); - l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento (art. 7); - la possibilità di soggetti che si fanno portatori di interessi pubblici o privati e di associazioni e comitati rappresentanti di interessi diffusi di intervenire nel procedimento (art. 9); - il dovere di valutare documenti presentati dai soggetti che partecipano al procedimento (art. 10); - l'istituto della "conferenza dei servizi" per acquisire da altre amministrazioni pubbliche pareri (art. 14); - il diritto di accesso agli atti amministrativi (art. 22).

Come ha sottolineato Gregorio Arena, la l. 241/1990 rappresenta

Il punto di svolta, al tempo stesso approdo e punto di partenza per nuovi sviluppi. [...] Da allora è stato un susseguirsi di interventi che hanno introdotto nel nostro Diritto Amministrativo principi completamente nuovi, spesso antitetici rispetto a quelli tradizionali. [...] negli anni Novanta il concetto di trasparenza ha avuto uno sviluppo che è andato ben oltre il significato immaginato dal legislatore, quel semplice (ma pur sempre rivoluzionario) "guardar dentro" l'amministrazione consentito dal diritto d'accesso ai documenti amministrativi; essa è stata intesa come un diverso modo di essere complessivo dell'amministrazione (2005, p. 23).

In particolare, se consideriamo la questione della pubblicità degli atti e dei documenti della PA, gli elementi di novità riguardano il "chi", il "cosa" e il "come". Anzitutto, la norma stabilisce che «chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti» può prendere visione di tali atti e documenti, attraverso una richiesta motivata. Chiunque significa sia soggetti privati che altri soggetti pubblici, ossia amministrazioni di livello paritario, inferiore o superiore. Riguardo a che "cosa", gli atti e i documenti di cui si può prendere visione, dal punto di vista del supporto tecnologico, sono «Ogni rappresentazione grafica, foto cinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie», mentre, dal punto di vista dei contenuti, si tratta ogni atto e documento, anche interno, formato dalle pubbliche amministrazioni o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, ossia a prescindere dalla loro fonte di emissione. L'esercizio del diritto di accesso – il "come" – veniva subordinato all'emanazione dei regolamenti da parte delle amministrazioni pubbliche; un processo che, come accennato, fu lento a causa delle resistenze procedurali e della scarsità di risorse, oltre alla persistenza di una diffusa "cultura clientelare" in tutta la popolazione (Rolando 1995).

1.2. *L'istituzione degli Uffici per le Relazioni con il pubblico*

Nonostante i ritardi, non meno rilevante fu l'istituzione dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico (URP) nelle amministrazioni pubbliche; una struttura pensata per dare attuazione alle norme sulla trasparenza, accesso, informazione e semplificazione. Previsto come un'"opportunità" dal precedente D.P.R. del 27 giugno 1992, n. 352 (*Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241*) l'Ufficio per le relazioni con il pubblico divenne "obbligatorio" con il D.Lgs. del 3 febbraio 1993, n. 29 (*Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 241*). Come ricorda Grandi il decreto legislativo precisò i soggetti interessati, gli obiettivi da perseguire e alcuni dei modi per raggiungerli» (Grandi 2002², pp. 102-105).

L'art. 1 elenca quali sono le amministrazioni pubbliche soggette all'obbligo: «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

Gli obiettivi sono individuati nella "economicità", "speditezza" e "rispondenza" dell'operato della pubblica amministrazione al perseguimento del pubblico interesse. A tal fine, l'art. 5 – poi abrogato – definisce i criteri organizzativi che le PA devono adottare:

- a) articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto; b) collegamento dell'attività degli uffici attraverso il dovere di comunicazione interna ed esterna ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici nei limiti della riservatezza e della segretezza di cui all'art. 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241; c) trasparenza, attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e, per ciascuno procedimento, attribuzione ad un unico ufficio; d) armonizzazione degli orari di servizio, di apertura degli uffici e di lavoro con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi della Comunità europea, nonché con quelli del lavoro privato; e) responsabilità e collaborazione di tutto il personale per il risultato dell'attività lavorativa; f) flessibilità nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane anche mediante processi di riconversione professionale e di mobilità del personale all'interno di ciascuna

amministrazione, nonché tra amministrazioni ed enti diversi.

Come detto, lo strumento di comunicazione di cui tutte le amministrazioni pubbliche devono servirsi per attuare il principio di trasparenza e, più in generale, per “garantire la piena attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241”, è l’URP. L’art. 12, c. 2 elenca gli obiettivi attesi dalla loro istituzione:

Gli uffici per le relazioni con il pubblico provvedono, anche mediante l’utilizzo di tecnologie informatiche: a) al servizio all’utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241; b) all’informazione all’utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti; c) alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l’utenza.

Il comma successivo introduce le modalità organizzative e le risorse finanziarie ed umane per perseguire tali obiettivi: «Agli uffici per le relazioni con il pubblico viene assegnato, nell’ambito delle attuali dotazioni organiche delle singole amministrazioni, personale con idonea qualificazione e con elevata capacità di avere contatti con il pubblico, eventualmente assicurato da apposita formazione». Infine, il c. 4 solleva la necessità di programmare e attuare iniziative di comunicazione di pubblica utilità al fine di assicurare la conoscenza di normative, servizi e strutture della PA (Rosati 1996).

L’Ufficio per le Relazioni con il Pubblico fu subito oggetto di disciplina con la circolare n. 17 emanata dal ministro per la Funzione pubblica il 27 aprile 1993, con cui veniva proposto un modello di URP al quale le amministrazioni pubbliche avrebbero potuto riferirsi, seppur “con gli opportuni adeguamenti”. Tra le caratteristiche auspiccate di tali uffici si indicavano, tra le molte, la loro centralità di collocazione e l’integrazione tra l’area comunicazione e quella di analisi e ricerca sull’utenza, in modo da potenziare tutto il sistema informativo.

Fu solamente l’anno successivo che tutta l’attività degli URP venne definita dalla direttiva dell’11 ottobre 1994 del Consiglio dei ministri sui *Principi per l’istituzione ed il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico*, con cui si dava pieno seguito al D. Lgs. n. 29/1993 e alle successive disposizioni correttive, disciplinando i principi e le modalità per l’istituzione, l’organizzazione ed il funzionamento degli URP. Venivano precisate, anzitutto, le “finalità” degli uffici per le relazioni con il pubblico, stabilendo che

L'attività degli uffici è finalizzata a: dare attuazione al principio della *trasparenza* dell'attività amministrativa, al diritto di *accesso* alla documentazione e ad una *corretta informazione*; rilevare sistematicamente i *bisogni* ed il livello di *soddisfazione* dell'utenza per i servizi erogati e collaborare per adeguare conseguentemente i fattori che ne determinano la *qualità*; proporre *adeguamenti* e *correttivi* per favorire l'ammodernamento delle strutture, la *semplificazione dei linguaggi* l'aggiornamento delle modalità con cui le amministrazioni si propongono all'utenza.

Le "attività" degli URP previste dal III capo sono conseguenti al raggiungimento di tali finalità e classificabili in quattro principali interventi: a) i "servizi" relativi ai diritti di partecipazione sanciti dalla l. n. 241/1990; b) le "informazioni" sugli atti amministrativi, sui responsabili, sullo svolgimento e sui tempi di conclusione dei procedimenti, e sulle modalità di erogazione dei servizi; c) le "indagini" finalizzate alla conoscenza dei bisogni dell'utenza e delle proposte utili per il miglioramento dei rapporti tra la pubblica amministrazione e l'utenza; d) la realizzazione di "comunicazioni di pubblica utilità" per assicurare la conoscenza delle strutture pubbliche e dei servizi erogati e dei diritti riconosciuti ai cittadini nei rapporti con le amministrazioni pubbliche.

La direttiva precisava, inoltre, che gli URP devono essere, istituiti, di norma, laddove si svolge l'attività di "maggior contatto" con gli utenti – «Gli uffici rappresentano il "luogo d'incontro" fra l'utenza e le strutture pubbliche» – e che, per lo svolgimento delle proprie attività devono avvalersi di sistemi automatizzati di raccolta di immagini e documenti, di classificazione e di ricerca degli stessi, basati su stazioni di lavoro avanzate o personal computer, disponibili nei servizi di accesso polifunzionale previsti dal D. Lgs. n. 29/1993. Infine, la direttiva istituiva, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, una commissione per l'attuazione delle disposizioni normative, a cui venivano attribuite le seguenti competenze: a) la consulenza, l'assistenza tecnico-organizzativa alle amministrazioni e il coordinamento generale delle attività finalizzate alla istituzione ed al funzionamento degli uffici; b) il monitoraggio, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, sullo svolgimento delle iniziative di formazione e di aggiornamento del personale degli uffici; c) la promozione di iniziative di comunicazione e di informazione ai cittadini-utenti; d) l'analisi e le ricerche sulla evoluzione dei bisogni dell'utenza e sulla qualità dei servizi erogati; e) il parere sul programma annuale di comunicazione di pubblica utilità (Rolla, Messeri, Grisendi 1998). Ciò che appare evidente nei propositi che ispirano la direttiva governativa è il tentativo di «qualificare gli obiettivi degli URP

come una doppia apertura nei confronti dell'esterno: si veicolano informazioni *ai* cittadini-utenti, ma si veicolano anche informazioni *dai* cittadini-utenti all'interno della struttura, che si trova quindi nella necessità di modificare la propria identità fino ad allora non-comunicante e auto-referenziale» (Grandi 2002², pp. 105).

Una norma specifica concerneva il personale della pubblica amministrazione a cui si richiedeva un'alta competenza in relazione alle conoscenze dell'organizzazione di appartenenza, all'accoglienza del pubblico e all'utilizzo di tutti i sistemi tecnologici attraverso i quali vengono veicolate le informazioni e comunicazioni.

La direttiva delle finalità, delle attività e dell'organizzazione degli URP fu integrata dalla circolare del Ministro della Funzione Pubblica del 21 aprile 1995, n. 14 (*Direttiva alle Amministrazioni pubbliche in materia di formazione del personale*), con cui fu inclusa la formazione del personale dell'URP tra gli interventi prioritari, e dal Decreto legge del 12 maggio 1995, n. 163, in riferimento al ruolo e alle funzioni del responsabile dell'Ufficio e del personale da lui indicato.

Il proposito del governo era di passare – gradatamente – da un sistema di formazione caratterizzato dalla settorialità e occasionalità degli interventi a una formazione sistematica, organica e tecnicamente corretta in modo da favorire continuamente la crescita delle professionalità nella pubblica amministrazione. La formazione viene così assunta come “elemento essenziale” per una equilibrata gestione del personale in servizio, al pari della verifica delle dotazioni organiche, delle conseguenti iniziative di reclutamento e di mobilità e dell'introduzione di sistemi valutativi e premianti.

Compatibilmente con le politiche di bilancio, si richiede investimenti nella formazione come fattore determinate nel a) coadiuvare l'amministrazione verso una prospettiva di orientamento al servizio; b) sollecitare la realizzazione di una gestione per progetti con obiettivi predeterminati; c) favorire l'interazione culturale e progettuale con il sistema privato, dando vita a momenti formativi e di aggiornamento manageriale comuni; d) mettere l'amministrazione in condizione di poter sostenere il confronto con le altre realtà pubbliche dell'Unione europea.

In particolare, la formazione del personale deve privilegiare gli “obiettivi di operatività” da conseguire nei seguenti campi: a) capacità dei dipendenti pubblici di operare in realtà amministrative informatizzate; b) analisi delle procedure e dell'organizzazione, basata anche sulle conoscenze quali-quantitative degli aggregati, con l'introduzione della cultura del dato statistico; c) sviluppo di profili di managerialità capace di pro-

gettare le attività, valutare comparativamente i risultati di gestione e analizzare i costi ed i rendimenti; d) formazione della dirigenza per sostenere l'impatto con le rappresentanze sindacali in sede di contrattazione decentrata; e) favorire la diffusione dell'apprendimento delle lingue straniere e, infine, f), formazione del personale da adibire agli uffici per le relazioni con il pubblico.

Rispetto agli Uffici per le Relazioni con il pubblico, l'obiettivo dichiarato è quello di «poter disporre di dirigenti e funzionari in grado di avviare, far funzionare e gestire gli uffici, di relazionarsi con l'utenza fornendo informazioni complete, tali da rendere un servizio utile e di snellimento delle procedure, e che sappiano, altresì, trasmettere il messaggio di un'amministrazione impegnata a rinnovarsi sul fronte della qualità dei servizi e del rapporto con l'utenza».

Lo sviluppo degli URP ha coinvolto un numero crescente di amministratori, comunicatori e studiosi accomunati dal desiderio di mettere in rete la conoscenza dei problemi e le possibili soluzioni. Da loro incontro è nata una "comunità di professionisti che il Dipartimento della Funzione pubblica, in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna, ha saputo consolidare attraverso l'URP degli URP. L'iniziativa, nata nel 1998, ha come obiettivi quelli di a) diffondere informazioni, consulenze, strumenti di lavoro e di comunicazione; b) favorire l'attivazione degli URP non ancora istituiti; c) realizzare una rete di scambio degli operatori della comunicazione delle istituzioni pubbliche; d) diffondere la collaborazione reciproca.

1.3. *I principi di erogazione dei servizi pubblici e la Carta dei servizi*

Un momento importante della riforma della Pubblica Amministrazione è rappresentata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 sui *Principi per l'erogazione dei servizi pubblici*, con cui, a tutela delle esigenze dei cittadini, fu introdotto lo strumento della "Carta dei servizi" (Vesperini, Battini 1997, Marconi 1998, Mussari 1999, Pasini 1999, Ruffini 1999). I servizi pubblici interessati alla normativa erano quelli che erogavano servizi riferiti ai «diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione, alla libertà di comunicazione e alla sicurezza».

I principi cui deve essere "progressivamente" uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti da soggetti non pubblici in regime di concessione o in convenzione, erano quelli di a) "eguaglianza", b) "imparzialità", c) "continuità", d) "diritto di scelta", e) "partecipazione" ed f) "efficienza ed efficacia".

“Eguaglianza” significa che le regole relative all’accesso ai servizi e ai rapporti tra gli utenti e i soggetti erogatori dei servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Il principio di parità di trattamento – “a parità di condizioni del servizio prestato”, deve impedire ogni forma di discriminazione compiuta per motivi riguardanti il sesso, la razza, la lingua, la religione, le opinioni politiche, ma anche la collocazione geografica degli utenti, pur non essendo agevolmente raggiungibili. Non è altresì in contraddizione con il principio di eguaglianza l’affermazione che la qualità non discriminatoria del servizio pubblico necessita modalità di prestazione diseguali adeguate alle esigenze dei portatori di handicap.

L’“imparzialità” richiama l’obbligo da parte dei soggetti erogatori di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività e giustizia.

Nell’ambito delle modalità stabilite dalla normativa di settore, la “continuità” del servizio deve assicurare la regolarità dell’erogazione. I casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio sono anch’essi espressamente disciplinati e, in ogni caso, devono verificarsi arrecando agli utenti il minor disagio possibile.

Il “diritto di scelta” riguarda i servizi distribuiti sul territorio per i quali, se consentito dalla legislazione, l’utente può optare tra i diversi soggetti erogatori.

Il principio di “partecipazione” dell’utente al servizio pubblico è volto a favorire la collaborazione tra le parti e migliorare l’erogazione della prestazione. A tal fine l’utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso del soggetto erogatore che lo riguardano (cfr. l. n. 241/1990) e può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti al soggetto erogatore, il quale devono dare immediato riscontro circa le segnalazioni e proposte e rilevare periodicamente la valutazione dell’utente sulla qualità del servizio reso (Grandinetti, Guerra 2002).

L’“efficienza” e l’“efficacia” del servizio riguardano l’adozione di tutte le misure organizzative, gestionali e comunicative idonee al raggiungimento degli obiettivi.

Con la direttiva si stabiliva che, al fine di rendere effettivi tali principi, gli uffici della PA dovevano adottare standard di qualità e quantità nell’erogazione del servizio, procedere alla semplificazione e informatizzazione delle proprie procedure, assicurare la piena informazione degli utenti circa le modalità di prestazione, il rispetto e la cortesia nelle relazioni con gli utenti e valutare la qualità del servizio reso, specie in relazione al raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse, i attraverso delle apposite verifiche sulla qualità e l’efficacia dei servizi prestati.

Infine, la direttiva prevedeva le procedure di reclamo, l’istituzione di

un Ufficio di controllo interno e un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In obbligo all'impegno di adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nella direttiva del 27 gennaio 1994, il governo ha emanato una serie di provvedimenti, tra i quali, anzitutto, il D.L. n. 163 del 12 maggio 1995 (*Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*; convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 273 dell'11 luglio 1995), con cui invitava il Dipartimento della Funzione pubblica a predisporre degli "schemi generali di riferimento di carte dei servizi pubblici" e definiva i tempi entro i quali gli enti erogatori di servizio pubblico avrebbero dovuto adottare le carte di servizio. A meno di due anni da tale disposizione, vista la diffusione di Carte dei servizi nei settori sanitari, scolastici, elettrici, del gas, etc., il suddetto Comitato pubblicò, nel gennaio del 1997, il testo *Criteri per la valutazione degli schemi generali di riferimento predisposti ai sensi dell'art. 2 della legge 1 luglio 1995, n. 273*. Alla luce delle attività di controllo svolte in tale periodo, il Comitato precisò le "caratteristiche comunicative" che gli schemi di riferimento avrebbero dovuto contenere rispetto ai "principi fondamentali", alla "struttura-tipo delle Carte", agli "indicatori di qualità comparabili (ed eventuali standard minimi)", alle "procedure di reclamo", alle "modalità di ristoro e rimborso", "modalità di pubblicizzazione delle Carte" e "modalità di monitoraggio dell'attuazione" di tutte le fasi previste dalla normativa. Tale disciplina è stata in seguito modificata dall'art. 11, c. 2 del D. Lgs. n. 286 del 30 luglio 1999 laddove si stabilisce che

Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Rispetto all'effettività di tali disposizioni, possiamo considerare che la Carta dei servizi è, ad oggi, l'unico strumento codificato dal quadro normativo ed uno di quelli su cui si è investito maggiormente nell'ambito delle politiche tese a migliorare la qualità nel settore dei servizi pubblici.

Le Carte censite in Italia sono oramai decine di migliaia in tutti i settori della pubblica amministrazione. E tuttavia la loro diffusione non sembra corrispondere, da un lato, una adeguata conoscenza da parte dell'utenza, che spesso ne ignora l'esistenza, d'altro lato, un reale impatto positivo sulla qualità complessiva delle amministrazioni interessate. Inoltre, una volta prodotte, molte Carte non vengono più aggiornate, diventando obsolete e inutilizzabili. In definitiva, per quanto l'elaborazione di una Carta dei servizi implichi uno sforzo di apertura all'esterno e di impegno da parte delle PA, essa richiederebbe una maggiore responsabilizzazione nel loro operato effettivo.

1.4. *Le c.d. "Leggi Bassanini"*

Tra il 1997 e il 1999 vennero promulgate le cosiddette "Leggi Bassanini" che conferirono nuovi poteri e una maggiore autonomia alle amministrazioni locali, ponendo, altresì, in atto una serie di interventi di semplificazione e trasparenza al fine di rinnovare le procedure del rapporto tra le istituzioni pubbliche e i cittadini (Attanasio, Candidi, De Pascale, Paris 1997).

La legge del 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali; per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*) ridistribuì a più livelli istituzionali il compito di razionalizzare il funzionamento dell'amministrazione. Originata da spinte all'armonizzazione ed unificazione amministrativa degli apparati dei diversi Paesi membri dell'Unione europea, la normativa introduce il criterio del decentramento. Infatti, entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge delega il governo aveva il compito di definire con precisione, a "Costituzione invariata", i compiti e le funzioni svolti direttamente dallo Stato e quelli che invece spettavano a Regioni ed enti locali, realizzando quello che è stato definito il "terzo decentramento" (dopo quelli del 1970-72 e del 1975-77). Oltre al "federalismo amministrativo", la legge imponeva il principio della semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private. Infine, nel disegno di riforma della PA l'utilizzo intensivo delle nuove tecnologie assunse un valore strategico, in vista di un passaggio da una amministrazione basata su relazioni personali e documenti cartacei ad una tele-amministrazione basata su relazioni telematiche e documenti informatici. Le nuove tecnologie rappresentarono i mattoni su cui costruire il nuovo edificio dell'amministrazione pubblica.

La legge del 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di*

controllo) rafforzò le richieste di semplificazione delle procedure e, distinguendo tra gestione e controllo, assicurò alle amministrazioni locali maggiori poteri decisionali e almeno le condizioni giuridiche per una maggiore autonomia dal sistema politico. Il criterio che viene ribadito è quello della responsabilità, con ciò riempiendo ulteriormente di contenuti il D. Lgs 29/1993, che prevede la netta separazione delle funzioni tra ruolo di indirizzo e verifica e funzione di gestione: la prima compete alla componente elettiva, mentre la seconda alla struttura burocratica. Il rilievo del processo di comunicazione è confermata nella disciplina dei tempi delle risposte amministrative, sempre meno discrezionali e sempre più codificate, delle procedure, in modo da renderle più comprensibili, snelle ed efficaci, e nel ruolo dell'URP, la cui istituzione viene considerata il primo tentativo sistematico di creare anche in Italia un rapporto permanente tra i cittadini e le istituzioni (Stipo 1998).

Per raggiungere gli obiettivi di semplificazione, il D.Lgs. del 31 marzo 1998, n. 112 aveva previsto che gli Enti locali ispirino la propria organizzazione a criteri di imparzialità e trasparenza attraverso l'istituzione di apposite strutture destinate all'informazione ai cittadini e l'attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso. Come vedremo, tale normativa è stata successivamente "trasfusa" nel D.Lgs. 165/2001.

La legge del 16 giugno 1998, n. 191 (*Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni*) ha proposto che gli indirizzi della formazione rispondano a tre finalità, così sintetizzate da Stefano Sepe:

- selezionare in modo più efficace e razionale, nella fase di accesso, il personale pubblico, affinando la capacità di scegliere i migliori, ma soprattutto quelli più adatti a svolgere determinate funzioni pubbliche [...];
- preparare in modo più mirato (collegato cioè, agli obiettivi delle organizzazioni pubbliche) il personale in servizio [...];
- motivare il personale attraverso due leve fondamentali: renderlo partecipe, il più possibile, dell'azione della riforma (coinvolgere) e chiarire la logica delle riforme (convincere) (Sepe 2000, p. 204).

Infine, la legge dell'8 marzo 1999, n. 50 (*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998*), oltre a sistematizzare gli interventi di riforma, avviarono il passaggio delle amministrazioni pubbliche da enti di gestione ad "apparati di regolazione" per finalità collettive.

Questa legge rappresentò il primo tentativo di riforma organica della

Presidenza del Consiglio, della struttura del Consiglio dei ministri e dell'ordinamento dei ministeri, muovendo in tre diverse direzioni: 1) la riduzione degli apparati ministeriali: i ministeri sono divenuti dodici; il personale è stato raggruppato in un ruolo unico, in modo da assicurarne la mobilità; si è sancito il principio della flessibilità nell'organizzazione, stabilendo – salvo che per quanto attiene al numero, alla denominazione, alle funzioni dei ministeri e al numero delle unità di comando – una ampia delegificazione in materia; 2) in un'ottica policentrista, sono state istituite dodici Agenzie indipendenti con funzioni tecnico-operative che richiedono particolari professionalità e conoscenze specialistiche, nonché specifiche modalità di organizzazione del lavoro; 3) si è provveduto alla concentrazione degli uffici periferici dell'amministrazione statale con la creazione degli Uffici Territoriali del Governo che hanno assorbito le Prefetture.

Contemporaneamente, il Dipartimento della Funzione pubblica, nel gennaio 1999, aveva attivato nell'ambito del *Programma dei progetti finalizzati all'attuazione della riforma amministrativa*, il progetto “Semplifichiamo”, finalizzato a superare gli ostacoli e le resistenze del processo innovativo, coinvolgendo direttamente come coautori tutti gli attori istituzionali interessati: dalle associazioni degli enti locali a quelle dei cittadini, dagli istituti di formazione al mondo imprenditoriale. Furono realizzate attività di monitoraggio e analisi sui risultati ottenuti e sulle difficoltà incontrate dalle amministrazioni, dai cittadini e dalle imprese. Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche si offrono servizi di documentazione e di supporto, manuali d'istruzione per l'uso e modelli di formazione, materiali a disposizione su internet, raccolte di casi e soluzioni di semplificazione, informazione e consulenza personalizzata, rilevazioni a campione sulla riduzione dei certificati prodotti dalle anagrafi comunali e indagini sul livello d'informazione dei cittadini e la consapevolezza dei propri diritti. Il corso rinnovatore fu però molto lento. Di tale riforma la comunicazione costituisce una parte significativa.

Come sostiene l'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale⁴, un “ponte ideale” unisce le leggi approvate nel decennio degli anni '90: le due leggi del 1990, il D.Lgs n. 29/1993 con gli URP e la distinzione fra la politica e l'amministrazione e le leggi “Bassanini”. Ciononostante, solo la legge del 7 giugno 2000, n. 150 (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*) ha

⁴ L'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale è stata costituita a Roma nel 1990 al fine di trovare e assicurare alla società risposte concrete e di servizio a bisogni formativi esterni ed interni all'amministrazione pubblica, mantenendo relazioni costanti tra le istituzioni e tutti gli ambiti sociali in cui si forma e cresce la domanda di comunicazioni pubblica.

dettato, finalmente, una disciplina organica delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

2. LA LEGGE N. 150 DEL 7 GIUGNO 2000 E GLI SVILUPPI NORMATIVI

La legge 150/2000 ha impresso una forte accelerazione ai processi di comunicazione istituzionale nelle Pubbliche Amministrazioni italiane offrendo una nuova opportunità per modificare il rapporto tra Amministrazioni e cittadini:

La legge 150, che chiude il decennio delle riforme amministrative, rappresenta, al tempo stesso, un punto di arrivo e un punto di partenza. Punto di arrivo, perché disciplinare con legge le attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni vuol dire riconoscere che se fra Amministrazioni e cittadini non c'è comunicazione questi ultimi non sono realmente tali. Nella società dell'informazione, se le Pubbliche Amministrazioni non comunicano (che è cosa diversa dal semplice informare) i cittadini non possono essere sovrani, al massimo possono essere utenti o clienti. La legge 150 è anche un punto di partenza perché da essa bisogna muovere per spostare ancora più avanti i confini della cittadinanza amministrativa. Come già negli anni passati, anche in questo nuovo secolo la qualità del rapporto fra cittadini e Amministrazioni è misurata dalla qualità della comunicazione di interesse generale, svolta da soggetti pubblici o da soggetti privati in base al principio di sussidiarietà (Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, 2008, p. 1).

Con la legge 150/2000 le Pubbliche Amministrazioni dispongono di una disciplina per sviluppare le loro relazioni con i cittadini, potenziare e armonizzare le relazioni al loro interno e concorrere ad affermare il diritto dei cittadini ad un'efficace informazione. La comunicazione istituzionale, infatti, cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale e diviene parte integrante del loro operato (Grandi 2002², pp. 157-169).

Questa considerazione è stata ribadita anche da Adriana Laudani nel *Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica. Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, redatto nel corso del 2005 dall'Università IULM di Milano: «Con l'approvazione della legge 150/2000 e l'impegno connesso alla sua applicazione è cresciuta, all'interno dell'apparato pubblico del nostro paese, la consapevolezza del nesso che lega la comunicazione al processo di attuazione della riforma istituzionale ed amministrativa, nonché a quelli di innovazione e di ammodernamento delle organizzazioni pubbliche» (Laudani 2005, p. 64). L'obiettivo complessivo della riforma è il potenziamento della relazionalità, destinata a rendere i cittadini partecipi nella definizione delle politiche pubbliche.

Certo, al momento, l'Italia è ancora lontana dal raggiungimento di questo livello evolutivo della pubblica amministrazione; tuttavia, il progetto non è utopistico. Va considerato, inoltre, che l'approvazione della legge interviene all'interno di quella che potremmo definire la seconda fase della riforma: di seguito alle cd. "Leggi Bassanini" (leggi 59/1997 e 127/1997) e delle successive norme attuative (decreti legislativi 80/1998 e 112/1998) e, quindi, nel corso del lungo processo di formazione legislativa che condurrà alla modifica del titolo V della Costituzione.

L'art. 118 della l. costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 riconosce ai cittadini la titolarità di una nuova libertà, quella "libertà solidale" che consiste nel prendersi cura dei beni comuni sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale. Il modello di *governance* auspicato è basato sul principio del coinvolgimento per cui diversi attori istituzionali e cittadini concorrono alla valorizzazione di tutte le risorse possibili finalizzata al miglioramento dei risultati e del consenso pubblico.

Inoltre, tale riforma indica l'esigenza che le Regioni e gli Enti locali assumano la comunicazione istituzionale quale risorsa per la crescita e la promozione del territorio e per l'ammodernamento dell'apparato pubblico. Il dispiegamento delle potenzialità connesse all'attuazione del principio di sussidiarietà, nella duplice dimensione orizzontale e verticale, viene, infatti, in larga misura affidato alla crescita di un sistema informativo e comunicativo coordinato che, dando visibilità alle risorse istituzionali e sociali presenti sul territorio, promuova un sistema a rete in grado di sostenere processi di reciproca integrazione e di cooperazione (Falcon 2001, Caringella, Giuncato, Romano 2007).

2.1. *Ambiti di applicazione e finalità*

Nell'art. 1, c. 4 dei *Principi generali*, viene indicato l'*Ambito di applicazione*:

- a. l'attività di informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa audiovisiva e strumenti telematici;
- b. la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;
- c. la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.

Questa partizione tra ambiti di applicazione, come vedremo, è oramai consolidata nella letteratura prevalente in materia di comunicazione istituzionale (Mancini 2000, Razzante 2000). Nella presente lezione sarà presa in considerazione, soprattutto, la comunicazione esterna, ovvero quella tra pubblica amministrazione e cittadini, anche se alcune considerazioni sui rapporti comunicativi con i mezzi di comunicazione di massa

e su quelli interni all'organizzazione consentono di comprenderne meglio le *Finalità* della legge 150/2000, indicate dal comma 5 dell'art. 1:

a. illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b. illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c. favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d. promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e. favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f. promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale⁵.

Prima di esaminarle è opportuno precisare la differenza tra le "finalità" e gli obiettivi":

le finalità rappresentano la ragion d'essere di una organizzazione, il perché esiste sia in riferimento al tempo presente, coincidendo in questo caso con la *mission*, sia in riferimento ad un futuro possibile, coincidendo in questo caso con la *vision*. Gli obiettivi rappresentano invece la traduzione delle finalità in scelte concrete ed attuabili in grado di perseguire e inverare quelle finalità (Levi 2006, p. 40).

La comunicazione istituzionale dell'amministrazione pubblica deve, in primo luogo, favorire la conoscenza delle proprie e altrui disposizioni normative. La pubblicazione degli atti ufficiali degli Enti locali, delle deliberazioni, delle determine dirigenziali e di ogni altro provvedimento all'Albo Pretorio assolve non solo a un obbligo e a una funzione giuridicamente rilevante, ma esige da parte delle amministrazioni altre forme di comunicazione idonee ad assicurare la più ampia conoscenza degli atti predetti e delle attività dalle medesime svolte (Arena 1999, p. 19). Grandi sostiene che la comunicazione normativa rappresenta «la base della comunicazione pubblica, in quanto la conoscenza e la comprensione delle leggi è la pre-condizione di ogni possibile relazione consapevole tra enti pubblici e cittadini» (2002², p. 58).

La comunicazione istituzionale deve, in secondo luogo, illustrare la

⁵ L'elenco delle finalità disposta dalla norma corrisponde alle classificazione delle aree della comunicazione istituzionale operata da Stefano Rolando, la quale è a sua volta frutto di un accorpamento dei diciotto tipi di comunicazione istituzionale, da lui redatto in precedenza, in funzione dei segmenti dei destinatari, dei contenuti, dei mezzi utilizzati, delle dimensioni economiche, della durata del tempo, dell'estensione dello spazio. Cfr. S. Rolando (1978, 1990).

tipologia dei servizi e il funzionamento delle attività dell'amministrazione pubblica. Questa "comunicazione di servizio" è volta, dunque, a informare i pubblici di riferimento sulle modalità di funzionamento degli uffici e sulle prestazioni offerte. Roberto Grandi precisa il carattere duplice del servizio di comunicazione:

Il carattere di servizio di questa informazione si presenta sotto due punti di vista: si tratta di informazioni che di per sé costituiscono già un servizio agli utenti e sono, contemporaneamente, parte integrante del servizio offerto dall'amministrazione. Nel primo caso si può ricordare che al giorno d'oggi è un dovere di un'amministrazione fornire agli utenti informazioni, le più chiare e comprensibili possibili, sulle regole riguardanti la propria attività. [...] Nel secondo caso – di comunicazioni quale parte integrante del servizio offerto dall'amministrazione – si deve sottolineare come si tratti di comunicazioni che incidono sulla qualità del servizio stesso, condizionandone le modalità di utilizzazione e la percezione del servizio ottenuto da parte degli interessati (Ivi, pp. 59-60).

Emerge, qui, una fondamentale finalità della comunicazione pubblica, su cui Franca Faccioli ha dedicato approfonditi studi, ovvero la promozione dell'accesso degli utenti all'erogazione dei servizi della pubblica amministrazione (2000).

La comunicazione istituzionale deve, poi, dare elementi di conoscenza e consapevolezza all'opinione pubblica in merito a problemi di interesse collettivo, quali la tutela ambientale, l'istruzione, il lavoro, la povertà, la sanità, la previdenza, etc. anche nella prospettiva di convincere i cittadini a modificare i comportamenti: «Si tratta di problemi di sistema, in quanto riguardano il sistema nel suo complesso e non sono risolvibili se non attraverso lo sforzo congiunto di più soggetti» (Grandi 2002², p. 60). Come mette in risalto Gregoriano Arena, questa finalità

Non serve per regolare rapporti giuridici o per informare circa un fatto della vita quotidiana, ma *per risolvere un problema di interesse generale*. [...] l'amministrazione non si rivolge ad utenti né a clienti, ma a cittadini, a soggetti che in quanto membri di una comunità sono anche titolari di diritti e doveri, fra cui quello di contribuire, nei limiti delle proprie possibilità, alla soluzione di problemi di interesse generale (Arena 1999, p. 21).

La definizione delle politiche pubbliche si colloca, solitamente, nella fase che segue le decisioni e che precede la valutazione del loro impatto sociale. Tuttavia la comunicazione istituzionale, dovrebbe produrre degli effetti su tutte le fasi che contraddistinguono il ciclo di vita di una amministrazione pubblica, la quale è sempre sollecitata a rendere il proprio *modus operandi* più razionale e inclusivo. La comunicazione non è solo il

“dare la notizia” di quel processo decisionale, ma è parte integrante del processo decisionale, per cui le procedure amministrative sono strettamente connesse alla *feed back* dei suoi dipendenti e dei cittadini interessati. Una finalità dei processi comunicativi, infatti, è quella di mettere in relazione, in maniera strutturata, l’organizzazione e i suoi pubblici di riferimento interni ed esterni, al fine di aumentare l’efficienza e l’efficacia delle proprie politiche.

La comunicazione istituzionale richiede per il corretto svolgimento delle azioni previste che siano coinvolte attivamente, con funzioni diverse, molte risorse strumentali e umane presenti nell’amministrazione pubblica. In particolare, il miglioramento delle competenze degli attori, delle procedure operative e delle interazioni è al contempo un presupposto e un risultato dell’organizzazione, la quale si prefigge la semplificazione e modernizzazione degli apparati. In tal senso, la comunicazione istituzionale contribuisce a cambiarne il modo di lavorare della pubblica amministrazione sollecitando il confronto all’esterno e all’interno. La convergenza delle logiche della comunicazione interna e delle strategie della comunicazione esterna, infatti, è un fattore basilare della comunicazione integrata, un collante fra le componenti dell’amministrazione e tra questa e i pubblici esterni.

Consideriamo in particolare la cosiddetta “comunicazione interna”. È chiaro che si tratta di una funzione di grande potenzialità innovativa, anche se stenta ad affermarsi negli Enti locali come un modo diverso di essere e fare amministrazione regolata dai principi di partecipazione, circolarità dell’informazione e trasparenza.

Come ha sottolineato Maria Virginia Rizzo, la comunicazione interna ha come finalità quella di esplicitare e fare condividere i valori e le metodologie di lavoro. Da un lato, tramite l’informazione sulla *mission* e sulle strategie organizzative, i dipendenti dell’amministrazione dovrebbero essere nelle condizioni di conoscerne i programmi e individuare il senso del loro ruolo e del loro lavoro. D’altro lato, attraverso la trasmissione costante di conoscenza, la comunicazione interna genera forme di apprendimento sia negli individui che nell’organizzazione. La comunicazione istituzionale possiede, complessivamente, per le pubbliche amministrazioni una dimensione strategica in quanto consente di ordinare, sviluppare e impiegare risorse di tipo diverso, umane, strumentali, economiche, per conseguire con la massima probabilità determinati obiettivi comunicativi. Ma solo con il passaggio da un sistema verticistico e unidirezionale a un sistema orizzontale e relazionale è possibile far convergere verso un obiettivo comune tutte le articolazioni dell’organizzazione amministrativa coinvolte, assicurando altresì l’identità dell’istituzione nella realizzazione degli interventi: «Con

tali premesse la comunicazione interna intesa come messa in comune di esperienze, valori, responsabilità, come creazione di identità e di condivisione dei processi organizzativi, diventa motore dello sviluppo e quindi leva organizzativa strategica per la realizzazione del piano di comunicazione dell'istituzione» (Rizzo 2004, pp. 113-114).

Giuseppe Nucci aveva già espresso questa concezione dell'amministrazione pubblica come rete comunicativa integrata e articolata tra i suoi nodi funzionali rimarcandone l'importanza ai fini di creare identità e senso di appartenenza, generare una cultura dell'istituzione, sviluppare le risorse umane, ridurre i costi di transazione, razionalizzare l'ordinario e gestire processi di trasformazione⁶.

Nel definire la propria strategia di comunicazione interna, l'amministrazione pubblica deve individuare quali sono i suoi "pubblici" (segmentando il personale secondo diversi criteri: per ruolo, funzioni, competenze, anzianità, genere, etc.); definire le strategie (informazione per guidare, informazione per motivare il personale, comunicazione per cambiare l'organizzazione), le linee di relazione (*top-down communication*, *upward communication*, comunicazione orizzontale e comunicazione trasversale) e i molteplici strumenti adeguati agli scopi prefissati.

Su questi temi si possono consultare molte pubblicazioni tra cui il recente volume *Comunicare dentro l'amministrazione* (2010), frutto dell'attività del Tavolo di lavoro realizzato da URPe degli URPe con l'intento di avviare un confronto sul tema della comunicazione interna. In particolare, sono delineate le fasi, la conoscenza di processi, ruoli e funzioni, l'adattamento ai climi organizzativi, il saper cogliere le opportunità e controllare i rischi, ma anche l'occuparsi di aspetti che preparano il processo di comunicazione all'interno di un'Amministrazione (Gramigna, Stecca 2010).

Una finalità della comunicazione istituzionale, infine, è di promuovere una immagine esterna ed interna dell'amministrazione pubblica che sia coerente con i valori dell'organizzazione, e dunque, rappresenti ciò che essa è ed intende fare.

La comunicazione istituzionale deve essere così sensibile da rilevare tempestivamente quegli eventi che negativi che hanno una forte ripercussione sui mezzi di comunicazione di massa, ossia gli avvenimenti che

⁶ G. Nucci, *La comunicazione interna nella pubblica amministrazione*, in S. Rolando (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Milano, ETAS, 2001, p. 161. Giuseppe Nucci ha curato anche l'analisi dei dati relativi alla comunicazione interna raccolti nell'ottava sezione del questionario somministrato al campione di amministrazioni del *Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica. Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, a cura di Stefano Rolando dello IULM.

possono determinare una cosiddetta “*crisis management*” che ha ripercussioni sull’intera amministrazione. In tale situazione di crisi sistemica, gli interventi comunicativi, attraverso una centralizzazione delle informazioni verso l’interno e verso l’esterno devono supportare la gestione della crisi recuperando l’immagine dell’organizzazione. Come sottolinea Luigi Norsa, è preferibile accettare e coinvolgere il pubblico, mostrare franchezza, collaborare con altre fonti credibili, ammettere i propri errori, puntare ad una corretta gestione del rapporto con i media, identificare e mobilitare potenziali alleati, informare tutti gli interlocutori, interni ed esterni (2002, 2009).

E tuttavia, occorre ricordare che l’organizzazione può riuscire al massimo a controllare ciò che essa comunica di sé stessa ma non l’immagine che diffondono i mezzi di comunicazione di massa, così come quel pasaparola più o meno diffuso. Rispetto a tali comunicazioni negative eteroprodotte si possono solo attivare alcune leve di influenza attraverso l’ufficio stampa, il delegato alla relazione con i *media*, etc. anche se non potrà contare di eliminarle o controllarle completamente.

2.2. *Le strutture: il Portavoce, l’Ufficio stampa e l’URP*

Oltre alle disposizioni relative ai *Messaggi di utilità sociale e di pubblico interesse* (Art. 3), alla *Formazione professionale* (Art. 4) e alle *Forme, strumenti e prodotti* (Art. 3), che verranno esaminati nel prossimo paragrafo all’interno della trattazione dei Piani di comunicazione (Art. 12), la l. n. 150/2000 disciplina le *Strutture* (Art. 6) che devono realizzare le attività di informazione e comunicazione: il *Portavoce* (Art. 7), l’*Ufficio stampa* (Art. 9), l’*Ufficio per le relazioni con il pubblico* (Art. 8) e/o gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese⁷.

Svolgiamo qui alcune brevi considerazioni introduttive su tali strutture, avvertendo che all’interno della pubblica amministrazione italiana non sempre l’attuazione è stata pienamente conforme al disegno normativo e regolamentare. Inoltre, riguardo ai complessi modelli organizzativi è inte-

⁷ Il regolamento attuativo della legge 150/2000, approvato il 2.8.2001 dal Consiglio dei Ministri (*Regolamento recante norme per l’individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e comunicazione e disciplina degli interventi formativi*) pubblicato, come D.P.R. il 21.9.2001, n. 422, sulla G.U. n. 282 del 4.12.2001, detta le disposizioni per l’individuazione del personale degli “Uffici di relazione con il pubblico” e degli “Uffici stampa”.

ressante sottolineare che le rilevazioni condotte sulle reali esigenze di comunicazione interna ed esterna degli Enti locali mostrano l'esistenza di strutture che la legge non ha previsto (Galeazzo, Peverelli 2005, p. 84).

Il "Portavoce" coadiuva l'organo di vertice *pro tempore* dell'amministrazione per i rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione. È una figura anche esterna all'amministrazione che viene incaricata di curare le attività di informazione nei confronti dei mezzi di comunicazione di massa⁸ e che la l. 150/2000 attribuisce delle funzioni di integrazione al livello gerarchicamente più alto della Direzione Comunicazione, assieme al Capo Ufficio Stampa.

Gli "Uffici stampa" possono essere costituiti dalle pubbliche amministrazioni, anche in forma associata⁹, per svolgere quelle attività indirizzate in via prioritaria ai mezzi di informazione di massa: stampa, radiofonici, televisivi ed *on line*, svolgendo delle funzioni di informazione politica, di comunicazione più orientata al marketing e altre attività più genericamente definite di "relazioni esterne".

Formati da personale iscritto all'Albo nazionale dei giornalisti¹⁰, tali Uffici sono diretti da un coordinatore che assume la qualifica di "capo ufficio stampa", il quale assicura il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione e, sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, ne cura: i collegamenti con gli organi di informazione; la redazione di comunicati riguardanti sia l'attività dell'amministrazione e del suo vertice istituzionale sia quella di informazione, promozione e il lancio dei servizi; l'organizzazione di conferenze, incontri ed eventi stampa; la realizzazione di una rassegna stampa quotidiana o periodica, anche attraverso strumenti informatici; il coordinamento e la realizzazione della newsletter istituzionale e di tutti gli altri prodotti editoriali. Il personale si dovrebbe, quindi, caratterizzare per un

⁸ Al portavoce è attribuita una indennità determinata dall'organo di vertice nei limiti delle risorse disponibili appositamente iscritte in bilancio dall'amministrazione. Poiché la propria attività si rivolge ai mezzi di comunicazione di massa, il Portavoce non può, per tutta la durata del relativo incarico, esercitare attività nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche.

⁹ Nelle amministrazioni locali di piccole dimensioni, gli Uffici stampa possono essere costituiti in forma consorziata tra enti locali che raggruppino una popolazione residente non inferiore a 25.000 unità.

¹⁰ In base alla l. n. 69/1963, l'Albo professionale dei giornalisti prevede due elenchi: quello dei giornalisti professionisti, a cui sono iscritti coloro che esercitano la professione "in modo esclusivo e continuativo", e quello dei giornalisti pubblicisti, composto da coloro che pur svolgendo "attività giornalistica non occasionale e retribuita" esercitano "altre professioni o impieghi".

ruolo meno politico rispetto al Portavoce e più amministrativo e di servizio, affermando la propria autonomia. Non a caso, nell'Ufficio stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. I coordinatori e i componenti dell'Ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Anche se eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva. Sin dall'approvazione della legge sono emerse alcune perplessità sull'effettiva autonomia professionale del personale degli uffici stampa rispetto a valutazioni di opportunità politica interne alla pubblica amministrazione:

Non è facile definire, all'interno della legge, in che cosa si deve manifestare una forma di pratica professionale che dovrebbe garantire a chi la professa un'autonomia nei confronti di un'eventuale *ingerenza* del proprio datore di lavoro, e il ricorso alla tempestività, chiarezza e trasparenza mostra tutta la fragilità della soluzione proposta. Chiunque abbia avuto la possibilità di osservare da vicino l'attività non solo di opera negli uffici stampa, ma anche di chi opera in testate giornalistiche, si sarà reso conto che l'autonomia professionale è una garanzia che dipende dal contesto di lavoro specifico, dalla competenza e volontà del singolo e dalla distanza di ciascun argomento informativo trattato dagli interessi strategici di cui detiene la proprietà o ha la responsabilità della struttura informativa. In altre parole, la differenza che la legge presuppone tra il punto di vista adottato dal portavoce e quello assunto da chi opera nell'ufficio stampa è riscontrabile da un punto di vista astratto, mentre non sarà facile da mantenere, sempre e in relazione a qualsiasi tema, nella pratica (Grandi 2002², p. 161).

Gli Uffici per le relazioni con il pubblico sono stati istituiti dal D.Lgs. del 3 febbraio 1993, n. 29, e riordinati nei compiti dalla l. 150/2000, al fine di: a) garantire ai cittadini singoli e associati l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla l. n. 241/1990 e successive modificazioni; b) agevolare l'utilizzazione dei servizi, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle stesse amministrazioni; c) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; d) attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; e) garantire la reciproca informazione fra l'Urp e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni.

Roberto Grandi aveva avvertito che le difficoltà che l'URP avrebbe incontrato nell'accettazione e condivisione di tali compiti e nell'assicurare personale adeguato (Ivi, p. 60). L'incarico di gestione delle Reti civiche e del sito Internet, inoltre, è destinato ad espandere la dimensione degli Uffici per le relazioni con il pubblico da semplice sportello di informazione al cittadino a veri e propri terminali di banche dati. Gli URP devono pertanto essere in grado di svolgere più funzioni e di corrispondere ad una domanda differenziata di servizi da parte del cittadino. In particolare, al fine di rendere gli URP degli strumenti del cambiamento interno della pubblica amministrazione, attraverso una funzione di marketing istituzionale e di verifica della soddisfazione del cittadino rispetto all'erogazione dei servizi, è opportuno che essi siano in grado di progettare e sviluppare azioni di studio e ricerca attraverso risorse umane in possesso delle competenze necessarie¹¹.

In tale direzione deve essere interpretata l'approvazione dei due Decreti del Presidente della Repubblica del 21 settembre 2001: il n. 403 sul *Regolamento sui criteri per l'individuazione dei soggetti professionali esterni da invitare alle procedure di selezione per realizzare comunicazioni istituzionali a carattere pubblicitario* – in base a quanto disposto dall'art. 13 della l. n. 150/2000 sui *Progetti di comunicazione a carattere pubblicitario*; il n. 422 sul *Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi*. Si tratta di due disposizioni che provano l'attenzione non solo sulle strutture e funzioni della comunicazione istituzionale ma anche sulla selezione e formazione del personale che la deve realizzare.

3. NOTE CRITICHE CONCLUSIVE

La comunicazione istituzionale è oramai parte integrante dell'azione delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, il personale continuare a mantenere una resistenza al cambiamento che riproduce la logica del compito, del lavoro in compartimenti stagni e per prassi consolidate. Recenti indagini attestano, inoltre, una mancata attivazione di adeguati processi di comunicazione integrata e, quindi, il permanere di un'organizzazione per

¹¹ Così come per gli Uffici stampa, nelle amministrazioni locali di piccole dimensioni, gli URP possono costituirsi in forma consorziata tra enti locali con popolazione residente non inferiore a 25.000.

comparti. Considerando, ad esempio, le funzioni svolte dall'Urp risultano ancora vissute in maniera autoreferenziale, centralistica e con flusso *top down*. Al contrario, il futuro delle amministrazioni dovrà essere sempre più condizionato non soltanto dalla informatizzazione tecnologica ma anche dalla comunicazione integrata tra gli amministratori, gli operatori e i cittadini.

La comunicazione organizzativa deve rendere possibile lo scambio di informazioni tra persone, strutture e processi di diverse organizzazioni attraverso una necessaria condivisione degli obiettivi e dei fini, rimodellando l'organizzazione nel perseguimento di azioni efficienti ed efficaci. L'assenza di una ampia circolazione delle informazioni sulle attività ed i processi lavorativi e il carente coinvolgimento del personale nei progetti di cambiamento organizzativo, non consente, altresì, di costruire al meglio l'identità di un'amministrazione, favorendo la crescita del senso di appartenenza nella dimensione del lavoro pubblico e ponendo su nuove basi la propria immagine. In questi contesti gli operatori della comunicazione istituzionale non sempre trovano un riconoscimento dell'importanza del loro ruolo e, quindi, la collaborazione da parte dei colleghi (Civelli, Piccinni 2002).

Occorre che le competenze dei professionisti della comunicazione non siano valutate come accessorie e marginali rispetto a quelle tradizionalmente presenti nelle P.A. ma anche che le strutture preposte dalla normativa a tale funzione non siano considerate secondo delle logiche politiche spartitorie e autoreferenziali. Purtroppo, non sempre la creazione dei nuovi profili professionali e delle nuove forme di organizzazione del lavoro pubblico è accompagnata da una selezione del personale e da adeguati interventi formativi e di aggiornamento che valorizzino degli operatori dell'informazione e della comunicazione competenti e motivati (Arena 2005, p. 23).

La l. n. 150/2000, il Dpr n. 422/2001, e più specificatamente la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 13.12.2001, sulla *Formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*, hanno individuato nella formazione la chiave per migliorare la qualità delle prestazioni e per incentivare la motivazione del personale. La normativa offre alle Amministrazioni degli strumenti per adeguare, migliorare, selezionare – attraverso la definizione di percorsi di formazione *ad hoc* – le risorse umane già indirizzate o da indirizzare nei settori delle relazioni con i *media* (l'Ufficio stampa e l'Ufficio del portavoce) e con i cittadini (gli Uffici delle relazioni con il pubblico e analoghe strutture).

Affinché non si allarghi la distanza tra le potenzialità della comunica-

zione istituzionale e i risultati comunicativi che le amministrazioni effettivamente riescono a conseguire, tali organizzazioni devono essere davvero risolte nel realizzare concrete pratiche di buon governo e nell'adottare programmi formativi per tutto il personale impegnato nell'attività di informazione e comunicazione.

Tuttavia, come rilevava la ricerca *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, le amministrazioni pubbliche denunciano carenze di operatori internet, tecnici pubblicitari, operatori di relazioni con soggetti economici, organizzatori di eventi, esperti di comunicazione di crisi, etc. Inoltre, sebbene comincino ad entrare negli Enti locali degli operatori qualificati, poco più della metà delle amministrazioni ha provveduto a formare il personale (Rolando 2005, pp. 15-16). Più in generale, occorre sviluppare le strutture previste dalla normativa il Portavoce, l'Ufficio stampa e l'Ufficio per le relazioni con il pubblico, etc. Dal suddetto *Rapporto*, risultava che il 72,4% delle amministrazioni pubbliche ha dichiarato di aver realizzato l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, a fronte di un 48% relativamente all'Ufficio stampa e all'11,1% rispetto alla figura del Portavoce (Lonzi 2005). Vista la rilevanza dei mezzi di comunicazione di massa nei processi di formazione dell'opinione pubblica delle società avanzate e i problemi di integrazione comunicativa all'interno delle amministrazioni pubbliche, il Portavoce rappresenta una struttura organizzativa ancora troppo spesso trascurata negli enti locali italiani (Comboni 2005, p. 114).

Inoltre, indipendentemente dalla loro diffusione, rimangono funzioni vissute ancora in maniera burocratica anziché tale da realizzare con esse le attese di accesso, informazione, ascolto e partecipazione avanzate dalle istanze dei cittadini.

Un ulteriore fattore di criticità è rappresentato dal linguaggio amministrativo. Come noto, i cittadini si aspettano una comunicazione che soddisfi i requisiti della chiarezza, semplicità e sinteticità e che, al contempo, sia completa e corretta. A partire dai primi anni '90, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha adottato numerose disposizioni e realizzato progetti dedicati alla semplificazione del linguaggio delle amministrazioni nei contatti con i cittadini, il cosiddetto "burocratese". I tentativi di "rinfrescare" il linguaggio delle istituzioni pubbliche avviato nei primi anni '90, infatti, devono ancora produrre pienamente degli effetti strutturali (Fioritto 1997).

Risulta poi in rodaggio la promozione di un pieno coordinamento. Appare gestita in modo frammentario, senza una pianificazione strategica come se le funzioni fossero lasciate alla buona volontà dei settori e/o sog-

getti. Nicoletta Levi segnala che, rispetto alla rigida e uniforme applicazione del modello normativo, nelle amministrazioni italiane prevalgono soluzioni differenti per l'organizzazione e il coordinamento della comunicazione istituzionale, tanto per il ruolo e i compiti assegnati all'Urp quanto rispetto alle soluzioni relative al coordinamento: soluzioni spesso dovute a caratteristiche dell'organizzazione, quali la tipologia di ente, la classe dimensionale delle dimensioni, etc. (Ambrosini 2001)¹².

Gli Uffici per le relazioni con il pubblico hanno finito per rispondere anche all'esigenza di un maggior coordinamento all'interno dell'amministrazione. Infatti, la l. n. 150/2000 non ha prescritto come debbano essere garantite la reciprocità e l'interdipendenza tra le strutture organizzative previste alla comunicazione (Simonetti 2003). Al fine di radicare nelle P.A. una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini e le imprese, una gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione (mass media tradizionali e nuovi), un sistema di flussi di comunicazione interna incentrato sull'intenso utilizzo di tecnologie informatiche e banche dati, una formazione e valorizzazione del personale impegnato nelle attività di informazione e di comunicazione, una pianificazione delle attività e delle risorse impegnate in tali settori, il Ministro per la Funzione Pubblica e per il Coordinamento dei Servizi di Informazione e Sicurezza aveva emanato il 7 febbraio 2002 una *Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni* in cui si indicano gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste dalla normativa in materia di informazione e comunicazione pubblica. La c.d. "Direttiva Frattini", infatti, ha affrontato il nodo del coordinamento in modo più mirato rispetto a quanto disposto dalla l. n. 150/2000, affrontando il problema dell'integrazione fra i diversi soggetti che si occupano di comunicazione nell'amministrazione pubblica (Wizemann 2005). Il raccordo tra il Responsabile URP, il Responsabile dell'Ufficio stampa e il Portavoce dovrebbe essere garantita dall'istituzione di una struttura che avrebbe il compito di assicurare il raccordo operativo tra i segmenti di comunicazione attivati, prevedendo «forme organizzative di coordinamento delle loro attività, per massimizzare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche, creare sinergie ed integrazione tra le azioni di comunicazione e

¹² Si veda anche la ricerca nazionale del 2004 sullo stato di applicazione della l. 150/2000 e della Direttiva Frattini del 2002. L'indagine curata dalla Levi per conto di UrpdegliUrp, del Dipartimento della Funzione Pubblica e della Regione Emilia-Romagna è documentata nel volume (Levi 2004).

contribuire a rendere efficaci e soddisfacenti le relazioni con i cittadini»¹³. Peraltro, come ha rilevato Nicoletta Levi, questo modello organizzativo della comunicazione istituzionale, centrato sulla struttura di coordinamento, non è diffuso in modo uniforme nelle amministrazioni pubbliche italiane. Il sistema pubblico italiano appare, infatti, sostanzialmente diviso in due universi abbastanza equilibrati sul piano della consistenza numerica ma diversi sul piano della modalità di organizzazione della funzione di comunicazione istituzionale. E ancora recentemente, è arrivata la richiesta degli *Stati Generali della Comunicazione Pubblica In Italia e in Europa*, svolti a Bologna tra il 6 e l'8 ottobre del 2008, di dare piena attuazione alla l. 150/2000, con adeguate risorse economiche, e promuovere la gestione della comunicazione istituzionale come sistema integrato.

Inoltre, assume una crescente diffusione, soprattutto, nelle amministrazioni di dimensioni più piccole, il ricorso alla “esternalizzazione” di attività degli uffici di comunicazione, non solo per la produzione editoriale, le campagne pubblicitarie e i per i servizi legati alla gestione degli eventi, ma anche per la gestione del sito internet e per compiti di informazione più tradizionali. Data la rilevanza delle funzioni svolte, in tali situazioni, è difficile distinguere se la struttura è governata dagli uffici di comunicazione o se è stata “ceduta” al partner esterno:

Particolarmente interessante è, inoltre, il dato emerso dall'indagine sulla “esternalizzazione” di compiti e di attività da parte degli uffici di comunicazione. Nelle amministrazioni, infatti, il ricorso alla cooperazione esterna risulta frequente per la produzione editoriale, per la gestione del sito internet, per i servizi legati alla gestione degli eventi. Solo poche amministrazioni hanno dichiarato di non avvalersi in nessun caso di forme di esternalizzazione. Se, in alcuni casi, la collaborazione con prestatori di servizi o consulenti rientra senz'altro in un'ottica gestionale, legata alla specializzazione e alla segmentazione dei processi produttivi, in altri la rilevanza dei compiti svolti è tale che risulta difficile distinguere se la funzione è ancora governata dagli uffici di comunicazione ovvero è stata sostanzialmente “ceduta” al partner esterno (de Benedetto 2005, p. 70).

Sono ancora troppe, poi, le P.A. che, pur dovendo assicurare “trasparenza”,

¹³ Per una rilevazione delle strutture deputate alle funzioni di comunicazione e relazioni con il pubblico nelle pubbliche amministrazioni, dei compiti specifici che sono demandate a tali strutture e dei meccanismi di coordinamento attivati per favorire l'integrazione tra tali strutture, cfr. Levi 2004.

faticano a praticare l'innovazione che il principio di pubblicità esige, limitandosi a servizi di informazione e di comunicazione che non incidono realmente sui processi che le stesse sono chiamate a governare. Si verifica la situazione paradossale sempre paventata dalla Levi, per cui, a fronte della dichiarata valenza strategica della comunicazione istituzionale da parte del sistema politico-amministrativo, la "cultura dei decisori" rimane prevalentemente ancorata a vecchie logiche decisionali. In tale quadro la comunicazione resta «un passaggio residuale dell'azione pubblica sia in termini di processo (l'ultimo passaggio della catena decisionale) sia in termini di contenuto (spesso slegata dagli obiettivi strategici che l'organizzazione persegue con quella decisione)» (2006, p. 10).

Quanto finora detto introduce l'elemento dell'ascolto nell'ambito della comunicazione. La comunicazione pubblica e il piano di comunicazione sono caratterizzati, infatti, dalla bi-direzionalità: essi servono a trasferire verso l'esterno informazioni sull'organizzazione ma anche a introdurre le "voci" esterne nell'organizzazione. L'ascolto "attivo", non episodico, strutturato e consapevole, e in questo senso assunto quale scelta strategica da parte del vertice dell'amministrazione pubblica, concretizza la bi-direzionalità e consente di completare il circolo virtuoso della comunicazione, al fine di valorizzare le relazioni in termini di impatti sui processi di innovazione, cambiamento, sviluppo. Più la comunicazione avvicina il cittadino all'amministrazione più questa diventa altamente sensibile ai bisogni collettivi e capace di rispondervi efficacemente.

È indispensabile, quindi, evitare che la comunicazione istituzionale decada a mero adempimento burocratico, finendo per non contribuire a migliorare l'incrocio tra la domanda dei cittadini e l'offerta della pubblica amministrazione. Può accadere, infatti, che l'impegno dell'amministrazione pur prevedendo, per ipotesi, una compiuta programmazione in merito alla definizione degli obiettivi e della strategia della comunicazione integrata (azioni di comunicazione interna, esterna, on line, pubblicitaria, etc.), alla descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione (calendarizzazione per fasi), alla scelta dei mezzi di diffusione e il budget e alla pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle azioni (sia in itinere al progetto sia *ex post*), nonostante tutto non produca comunque effetti positivi nelle proprie attività. Ciò ci ricorda che la realizzazione di una comunicazione istituzionale adeguata deve accompagnare una complessiva razionalizzazione organizzativa e gestionale.

Non di rado, peraltro, assistiamo nelle amministrazioni pubbliche italiane a comunicazioni del tutto o in parte inconsapevoli sia rispetto alla definizione degli obiettivi sia riguardo alle proprie strategie di realizzazione. In particolare, l'assenza di obiettivi chiari, definiti e misurabili «aumenta il

rischio di produrre effetti comunicativi distorti, di sprecare risorse, di generare incoerenze e casualità comunicative caratterizzate più dal dover fare che dal sapere perché farlo» (Levi 2004, p. 31).

Ciò è tanto più pregiudizievole in quanto il proliferare delle informazioni provenienti da fonti alternative ha dato luogo a un fenomeno di “disinformazione per eccesso”, in cui la molteplicità, la frammentazione e la contraddittorietà del numero di informazioni provenienti da una pluralità di fonti differenti finisce per “paralizzare” il cittadino, anziché orientarlo. Hilgartner e Bosk (1988) discutendo del modo in cui i problemi sociali sono definiti all’interno delle cosiddette arene pubbliche avevano sottolineato come ogni arena pubblica sia caratterizzata da una certa “capacità portante”, ovvero da un numero di situazioni che possono essere trattate come problema e discusse da un’arena. Ciò che ci interessa, qui, è che se le nuove tecnologie possono veicolare un numero tendenzialmente infinito di temi in discussione, la capacità cognitiva di coloro a cui tali messaggi sono destinati è, per contro, molto più limitata. Occorre quindi, saper valutare il rischio di un sovraccarico d’informazione nei confronti dei cittadini: l’eccesso di informazione ne impedisce un pieno utilizzo.

Una resistenza al cambiamento proviene, come sempre, dalle esigenze di bilancio. Riguardo alla comunicazione, la direttiva Frattini del 2002 aveva stabilito che «Le amministrazioni si impegnano a individuare nel proprio bilancio un capitolo dedicato alle spese complessive per la comunicazione e informazione pubblica in una percentuale non inferiore al 2,0% delle risorse generali». Per contro, dall’indagine sulla *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, risulta che, a parte alcune significative eccezioni, la grande maggioranza delle amministrazioni pubbliche investe una percentuale inferiore¹⁴. Il ritardo attuativo è dovuto, dunque, anche alla carenza di risorse che ha, rallentato ulteriormente la messa in opera di sistemi di comunicazione interna ed esterna¹⁵. Anche se fare i conti con le risorse effettivamente disponibili impone delle priorità.

¹⁴ «I dati raccolti nel corso dell’indagine ci mostrano amministrazioni che dichiarano, in modo largamente prevalente (l’86% circa), un budget stanziato per le strutture di legge 150 compreso tra 0 e 100.000. Questi valori rappresenterebbero nel 60,4% dei casi meno dello 0,5% del totale delle dotazioni finanziarie dell’ente; se si considerano gli enti che destinano alla comunicazione meno dell’1% delle risorse disponibili, la percentuale sale addirittura all’86,1%» (Sepe, Vetrillo 2005, p. 75).

¹⁵ Alla domanda “cosa sarebbe necessario per favorire il radicamento della funzione di comunicazione e delle relative professionalità nelle amministrazioni pubbliche” la maggioranza delle amministrazioni intervistate (61,9%) è d’accordo nel ritenere necessario un incremento delle risorse umane e finanziarie. Cfr. Rega 2005, pp. 71-72.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMBROSINI A.M. (2001), a cura di, *URP on line. Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- ARENA G. (1995), *La comunicazione di interesse generale*, Bologna, Il Mulino.
- ARENA G. (1999²), *Gli uffici per le relazioni con il pubblico: commento alla art.12 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29*, in CARINCI F., D'ANTONA M. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè.
- ARENA G. (1999), *Il ruolo della comunicazione nella amministrazione condivisa*, in «Rivista italiana di comunicazione pubblica», 1, pp. 15-23.
- ARENA G. (2004²), *La funzione pubblica di comunicazione*, in ARENA G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, pp. 31-83.
- ARENA G. (2005), *La comunicazione pubblica "parte integrante" dell'azione amministrativa*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 23-24.
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DI COMUNICAZIONE PUBBLICA E ISTITUZIONALE (2004), *Comunicazione è Cittadinanza*, Roma, 12 dicembre.
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DI COMUNICAZIONE PUBBLICA E ISTITUZIONALE (2002), ISTITUTO CATTANEO, *Istituzioni pubbliche e cittadini: un dialogo possibile?*, Roma.
- ATTANASIO A.M., CANDIDI A.M., DE PASCALE C., PARIS M. (1997), a cura di, *Guida alle leggi Bassanini*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- BOBBIO L. (2007), a cura di, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- CARINGELLA F., A. GIUNCATO, F. ROMANO (2007), *L'ordinamento degli enti locali: commentario al testo unico*, Milano, Wolters Kluwer Italia.
- CIVELLI F., PICCINI V. (2002), *Il comunicatore pubblico*, Milano, Guerini e Associati.
- COMBONI D. (2005), *Relazioni con i media*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 113-114.
- DE BENEDETTO M. (2005), *Linee generali*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 69-71.
- DE MARTIN G.C. (2007), *Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?*, in «Amministrazione in Cammino», 2.

- FACCIOLI F. (2000), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, Carocci.
- FACCIOLI F. (2002), *La comunicazione pubblica. Luci e ombre di un'innovazione*, in «Quaderni di Sociologia», 20, pp. 16-32.
- FACCIOLI F. (2004), *Comunicazione pubblica e cultura organizzativa*, in LEVI N. (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 23-26.
- FACCIOLI F. (2005), *La dimensione della comunicazione "di servizio"*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 99-105.
- FACCIOLI F. (2007), *La comunicazione nel processo partecipato. Appunti dal tavolo di lavoro comunicare la partecipazione*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- FACCIOLI F., MAZZA B. (2008), *Per saperne di più*, Bologna, Stati generali della comunicazione pubblica.
- FALCON G. (2001), *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 1, 2001, pp. 3-10.
- IORE M. (1992), *Gli istituti di partecipazione nella legge n. 142 del 1990*, in «Nuova Rassegna», 5, pp. 518-528.
- FIORITTO A. (1997), a cura di, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- GALEAZZO P., PEVERELLI V. (2005), *Modelli organizzativi*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 83-87.
- GRAMIGNA A., STECCA S. (2010), a cura di, *Comunicare dentro l'Amministrazione*, Collana Strumenti di URPe degliURP, 6, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- GRANDI R. (2007), *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Roma, Carocci.
- GRANDINETTI R., GUERRA P. (2002), *Carta dei servizi e customer satisfaction: l'evoluzione della relazione con l'utente nelle aziende di servizi pubblici locali*, in VACCÀ S. (a cura di), *Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità in Italia*, Milano, FrancoAngeli, pp. 183-212.
- HILGARTNER S., CHARLES L. BOSK (1988), *The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model*, in «American Journal of Sociology», 94, pp. 53-78.
- LAUDANI A. (2005), *La prospettiva normativa*, in ROLANDO S. (a cura di),

- Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 62-68.
- LEVI N. (2004), *La comunicazione pubblica*, in Id., *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 13-26.
- LEVI N. (2004), a cura di, *Poligoni irregolari, La struttura di coordinamento e la funzione di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche italiane*, Strumenti di URPdegliURP, 3, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica e Regione Emilia Romagna.
- LEVIN. (2006), a cura di, *Il Piano di comunicazione: apprendere dall'esperienza*, Strumenti di URPdegliURP, 4, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- LONZI P.D. (2005), *Uffici per le Relazioni con il Pubblico*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 110-112.
- MANCINI P. (2002), *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma-Bari, Laterza.
- MARCONI P. (1998), *La carta dei servizi pubblici e la citizen's charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", XLVIII, 1, pp. 197-205.
- MUSSARI R. (1999), *La carta dei servizi e sistema dei controlli interni*, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione", XLVI, 4, pp. 121-144.
- NORSA L. (2002), a cura di, *Crisis management*, Napoli, Edizioni Simone.
- NORSA L. (2009), *Risk, issue e crisis management*, Milano, Ipsoa.
- NUCCI G. (2005), *La comunicazione interna nella pubblica amministrazione*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 121-124.
- PASINI N. (1999), a cura di, *Le carte dei servizi*, Milano, FrancoAngeli.
- RAZZANTE R. (2000), *Giornalismo e comunicazione pubblica. Normative e organizzazione*, Milano, FrancoAngeli.
- REGA R. (2005), *Attuazione delle normative*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 71-74.
- RIZZO M.V. (2004), *La comunicazione interna*, in LEVI N. (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 114-115.
- RODRIGUEZ M. (2004), *I caratteri distintivi della comunicazione pubblica*,

- in LEVIN. (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 19-23.
- ROLANDO S. (1978), *Il principe e la parola. Dalla propaganda di Stato alla comunicazione istituzionale*, Milano, Edizioni di Comunità.
- ROLANDO S. (1990), *Lo stato della pubblicità di Stato*, Milano, Il Sole24Ore.
- ROLANDO S. (1995), a cura di, *La comunicazione pubblica in Italia: realtà e prospettive di un settore strategico*, Milano, Editrice Bibliografica.
- ROLANDO S. (2001), *Teoria e Tecniche della Comunicazione Pubblica*, Milano, Etas.
- ROLANDO S. (2005), *Tendenze generali e proposte*, in ID. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 7-21.
- ROLANDO S., TAMBORINI S. (2000), a cura di, *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica*, Milano, FrancoAngeli.
- ROLLA G., MESSERI A., GRISENDI A. (1998), a cura di, *Gli URP. La comunicazione tra l'ente locale e il cittadino*, Rimini, Maggioli.
- RONCHI F. (2005), *La comunicazione istituzionale in Italia e i suoi significati simbolici*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 56-58.
- ROSATI C. (1996), *Guida all'ufficio per le relazioni con il pubblico*, Gorle (Bergamo), Editrice CEL.
- ROVINETTI A. (1997), *Dall'Urp allo sportello unico della pubblica amministrazione*, in «Amministrare», XXVII, 3, pp. 393-402.
- ROVINETTI A. (2002), *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, Edizioni Il Sole 24 ore.
- ROVINETTI A. (2006), *Fare comunicazione pubblica*, Roma, Ed. Comunicazione Italiana.
- ROVINETTI A. (2005), *Occupazione e profili professionali*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 87-89.
- ROVINETTI A., ROVERSI G. (1988), *L'Ufficio stampa e l'informazione locale*, Rimini, Maggioli.
- RUFFINI R. (1999), *La Carta dei servizi. Valutazione e miglioramento della qualità nella pubblica amministrazione*, Milano, Guerini e Associati.
- SANTANIELLO R. (2005), *Lo sforzo europeo nella comunicazione istituzionale italiana*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento

- della Funzione Pubblica, pp. 62-64.
- SEPE S. (2004), *La comunicazione pubblica nei processi di riforma del sistema am-ministrativo*, in LEVIN. (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 13-19.
- SEPE S. (2000), *Stato legale e stato reale. Amministrazioni, cittadini e imprese alle soglie del Duemila*, Milano, Il Sole24Ore.
- SEPE S. (2005), *Tendenze della formazione*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 77-81.
- SIMONETTI E. (2003) (a cura di), *Guida alla comunicazione istituzionale on line, per gli URP e gli altri servizi di comunicazione pubblica*, Strumenti di URPdegliURP, 2, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica-Regione Emilia Romagna.
- STIPO M. (1998), a cura di, *Commento alla Legge 127/97 Bassanini "bis"*, Rimini, Maggioli.
- VESPERINI G., BATTINI S. (1997), *La carta dei servizi pubblici*, Rimini, Maggioli.
- WIZEMANN A. (2005), *Comunicazione integrata*, in ROLANDO S. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 132-135.

