



Comunicazione è Cittadinanza

La comunicazione pubblica oggi

La comunicazione pubblica tra riforme e routine

Un ponte ideale unisce le due leggi sull'Amministrazione approvate all'inizio ed alla fine dello scorso decennio: la legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990) e la legge sulla comunicazione pubblica (n. 150/2000). Una disciplina generale dell'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, infatti, sarebbe stata impensabile senza il cambiamento di prospettiva introdotto dalla legge sul procedimento.

Grazie ad essa, per la prima volta nella storia del nostro Paese, l'Amministrazione è costretta a riconoscere che i privati sono molto di più che semplici amministrati, utenti o assistiti. Sono cittadini ed in quanto tali diventano partecipi, a pieno titolo, del processo decisionale pubblico, entrano nel procedimento e quindi nell'Amministrazione.

Tutto quello che è successo negli anni novanta va letto alla luce di questo cambiamento radicale di prospettiva nei rapporti fra Amministrazioni e cittadini: il DLgs n. 29/1993 con gli URP e la distinzione fra politica e amministrazione, le leggi "Bassanini" e la semplificazione amministrativa. Anche il nuovo titolo V della Costituzione, il cui art. 118, u.c. sviluppa ulteriormente la linea indicata dalla legge 241/1990 riconoscendo 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.

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. Come le api sono indicatori della qualità dell'ambiente, perché non possono vivere in un ambiente inquinato, allo stesso modo la comunicazione pubblica è un indicatore della qualità dei rapporti fra cittadini e Amministrazioni. E' difficile che possa esserci una buona comunicazione pubblica laddove l'Amministrazione non rispetta le esigenze dei cittadini ed i principi di efficienza, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Adesso occorre evitare che l'applicazione della legge 150 e, in generale, lo svolgimento della funzione di comunicazione decadano a mero adempimento burocratico; che le strutture preposte a tale funzione siano viste unicamente come caselle da occupare secondo le solite logiche spartitorie e autoreferenziali; che le competenze dei professionisti della comunicazione siano considerate come accessorie e marginali rispetto alle competenze tradizionalmente presenti nelle Amministrazioni.

Bisogna che le Amministrazioni pubbliche siano consapevoli che per raggiungere i propri obiettivi non possono non comunicare. Detto in altri termini, siano consapevoli che all'interno di quel processo quotidiano che è la riforma amministrativa la funzione di comunicazione è strategica.

Legge 150: un primo bilancio

Alla luce di tali considerazioni, il bilancio relativo ai primi tre anni di vita della legge 150 manifesta alcuni segni forti e positivi sull'accelerazione che la comunicazione pubblica ha impresso ai processi di riforma e di innovazione avviati dalle Pubbliche Amministrazioni e, allo stesso tempo, evidenzia punti di debolezza e di criticità.

Ciò che è in gioco, infatti, riguarda in primo luogo la qualità di cittadinanza e di amministrazione che l'intero sistema istituzionale e sociale saprà e vorrà determinare nel presente e nel futuro del Paese. Il ruolo ed il valore dei professionisti della comunicazione - che consapevolmente hanno scelto di non costituirsi in corporazione, per essere e divenire protagonisti del cambiamento - è essenzialmente legato all'esito di tale sfida.

In questa prospettiva va sottolineato un primo fatto, certamente riferibile all'approvazione della legge 150 e ai processi attuativi che la stessa ha indotto: la comunicazione pubblica, si è sempre più legittimata quale obbligo istituzionale e al tempo stesso quale opportunità e risorsa da investire per determinare sostanziali cambiamenti nel rapporto tra cittadini e Amministrazione, tra Amministrazione e società. Un cambiamento misurabile in termini di recupero di immagine, di fiducia e di affidabilità.

A fronte di tale dato positivo, se ne registra un altro di segno opposto: la criticità rappresentata dalla mancata attivazione di adeguati processi di comunicazione interna, sì da impedire l'instaurarsi del circuito virtuoso della comunicazione che è costituito dal continuo scambio tra interno ed esterno delle Amministrazioni. Il permanere nell'organizzazione di un modo di essere e di operare per parti separate, il perpetuarsi di un meccanismo della formazione del potere fondato sul dominio esclusivo del patrimonio di conoscenze e di informazioni da ciascuno posseduto, rischiano di ridurre, se non di vanificare, il potenziale di cambiamento generale connesso alla comunicazione, relegando quest'ultima a funzione aggiuntiva, svolta da servizi accessori e marginali.

Un secondo fatto positivo, riconducibile direttamente all'attuazione dei percorsi formativi previsti dalla legge ai fini del riconoscimento professionale, è rappresentato dall'implementazione delle conoscenze e delle competenze professionali in materia di informazione e comunicazione e dall'impatto che tali nuove professionalità accresciute e legittimate hanno avuto sull'intero sistema amministrativo.

In questo quadro dove gli elementi positivi tendono a prevalere su quelli negativi un ulteriore impulso allo sviluppo e al radicamento della comunicazione pubblica può e deve essere garantito dalla funzione legislativa e normativa delle Regioni. Una funzione favorita dalla legge 150 e confermata dalla recente riforma costituzionale.

Spetta ai comunicatori pubblici sollecitare l'esercizio di tale funzione, nel rispetto rigoroso dei principi generali indicati dalla legge 150. Si tratta di concorrere a stabilire l'obbligatorietà, all'interno di ciascuna Amministrazione, di una struttura organizzativa diretta da un comunicatore pubblico, che presidi e coordini progetti, azioni, servizi e strumenti di comunicazione interna ed esterna. In questo modo la comunicazione diverrà una reale "risorsa delle risorse" per l'attuazione degli obblighi di trasparenza, di semplificazione e di sussidiarietà.

Una legislazione regionale di tale segno, anche per la capacità di orientare l'intero sistema delle autonomie locali ed amministrative, è auspicabile possa diventare un nuovo terreno di confronto e di impegno di tutti i comunicatori pubblici e quindi dell'Associazione che storicamente li rappresenta. Un'occasione per fare crescere la cultura e la pratica del cambiamento e della comunicazione, per evitare pericolose regressioni o fughe corporative e avvicinare il sistema amministrativo italiano all'Europa.

Le nuove professioni della comunicazione pubblica

Oggi viviamo una fase importante e decisiva per il futuro della comunicazione pubblica. Il movimento culturale che la nostra Associazione ha saputo costruire in tutti questi anni deve riuscire ad esprimere, con autorevolezza e competenza professionale, una forte capacità di aggregazione e di direzione per portare a definitivo compimento la legittimazione della comunicazione, la regolamentazione delle sue strutture e il riconoscimento delle sue professioni.

Il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ci ha recentemente ricordato come *“La comunicazione è ormai saldamente riconosciuta tra i doveri dello Stato. E' un mezzo strategico e non sussidiario, per conseguire un bene pubblico. Deve essere realizzata con professionalità, senza improvvisazioni”*.

Il tema della professionalità diventa adesso centrale e non più rinviabile.

L'acquisizione di più elevate competenze e della consapevolezza dello specifico ruolo professionale accresceranno la forza dei comunicatori pubblici rendendoli sempre più capaci di proporre e gestire processi di innovazione e di svelare ritardi ed inadempienze, specie sul piano di quei diritti fondamentali per i cittadini che la comunicazione è chiamata a riconoscere e a garantire.

Le resistenze e le difficoltà sinora registrate nella definizione dei nuovi profili professionali a livello della contrattazione collettiva nazionale del comparto pubblico e la mancata regolazione legislativa dei meccanismi finalizzati al riconoscimento delle relative professioni rischiano, peraltro, di indebolire e demotivare il movimento dei comunicatori pubblici e di determinare riflussi negativi all'interno delle Amministrazioni.

La legge 150 indica già strumenti e funzioni essenziali per la professione come i piani di comunicazione e la validazione della attività di informazione e comunicazione.

Queste competenze debbono essere rapidamente attivate per favorire una miglior definizione e una più certa legittimazione del profilo professionale del comunicatore pubblico che andrà poi declinato nelle diverse funzioni e competenze.

In un simile percorso un ruolo non secondario spetta al sistema universitario e a quello dell'alta formazione pubblica. Un impegno che dovrebbe manifestarsi non solo in una accresciuta qualità dell'offerta formativa ma anche in una rivisitazione dei curricula universitari con particolare attenzione, appunto, alle nuove frontiere della comunicazione istituzionale.

Allo stesso tempo occorre approfondire le relazioni con le organizzazioni sindacali del pubblico impiego e con l'ARAN e i rapporti con la Federazione Nazionale della Stampa e le altre Associazioni degli operatori del settore affinché l'area della comunicazione con le sue strutture e professionalità sia definitivamente acquisita nella contrattualistica nazionale e locale del pubblico impiego.

La Comunicazione pubblica in Europa

Quasi tutti i paesi europei hanno conosciuto nel corso degli ultimi decenni una stagione di riforme e di trasformazioni della Amministrazione Pubblica.

L'estensione, l'intensità e la direzione dei cambiamenti, progettati o attuati, risultano evidentemente diversi in ciascuno Stato in conseguenza delle differenze di contesto, di tradizioni e di struttura. Nondimeno alcuni tratti comuni, alcuni obiettivi convergenti, sono facilmente identificabili, in particolare tra i Paesi membri dell'Unione Europea, chiamati a fronteggiare crisi finanziarie, insoddisfazione per le performances del settore pubblico, nonché la necessità di adeguare formule

organizzative e comportamenti alle nuove esigenze dell'internazionalizzazione e della competitività europea e comunitaria.

Un tale processo di rinnovamento, che è ovunque assai lontano dall'essere concluso e che anzi sembra procedere per tentativi e sperimentazioni anche contraddittorie ha, sin dal suo inizio, postulato come fondamento dell'azione e come condizione di riuscita, un rovesciamento radicale ancorché progressivo, del rapporto con i cittadini.

Per certo con gradi diversi di consapevolezza e di coerenza, e attraverso tempi di realizzazione non coincidenti, le politiche di riforma amministrativa hanno dovuto accompagnare, in qualche modo, i cambiamenti con iniziative di comunicazione, destinate a incidere, dentro e fuori le amministrazioni e sulle procedure e sui contenuti dei servizi erogati.

Ciò è dimostrato, non a caso, sia dalle decisioni prese dalle Istituzioni comunitarie – trasparenza, accesso, ombudsman europeo, campagne di informazione - sia dagli orientamenti assunti a livello nazionale, quali, ad esempio, la citizen's card del governo inglese del 1991 o la carta dei servizi pubblici emanata in Francia nel 1992.

Come abbiamo detto le linee concretamente seguite di un tale sforzo di modernizzazione sono molteplici e diversificate, ma segnalano tutte l'emergere di nuovi diritti del cittadino. Nuovi diritti che possono essere promossi, garantiti e difesi solo sulla base di una sistematica capacità di comunicazione pubblica.

Un primo significativo contributo per una sempre più ampia diffusione e conoscenza di queste tematiche è rappresentato dalla decisione della nostra Associazione di trasformare COM-P.A. nel Salone Europeo della Comunicazione Pubblica , dei Servizi al Cittadino e alle Imprese.

In questo modo la rassegna di Bologna si conferma non solo come un luogo libero e aperto al confronto delle idee ma anche come il più importante momento di crescita della cultura della comunicazione pubblica nel nostro Paese.

Il nostro impegno

L'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale ritiene che le considerazioni generali e gli obiettivi strategici del presente documento debbano essere condivisi dall'intero movimento dei comunicatori pubblici e ne debbano guidare l'impegno e l'azione.

Pertanto si impegna a diffondere il documento a tutti i livelli e a farne occasione di confronto e di dibattito.

12 maggio 2004