



GIUSEPPE FIRRINCIELI - GIUSEPPE MOTTA

LE TECNICHE E LE NORME
DELLA COMUNICAZIONE
PUBBLICA

AGORÀ EDIZIONI

I FONDAMENTI SOCIOLOGICI E NORMATIVI DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA IN ITALIA

I. 1. Introduzione

Il “*forum*” della Pubblica Amministrazione, che si è tenuto nel mese di settembre del 2003 a Bologna, è stato caratterizzato dal lancio di uno slogan che sintetizza in modo esemplare l’evoluzione giuridica della comunicazione in Italia: “*Cittadini al servizio dei cittadini*”.

Ciò che può sembrare paradossale è che tale concetto non è affatto nuovo nell’ordinamento giuridico Italiano e, per molti versi, può considerarsi una riscoperta dell’articolo 98 della Costituzione, spesso posto in secondo piano a vantaggio del citatissimo articolo 97, che sancisce i principi *del buon andamento* e dell’*imparzialità* della pubblica Amministrazione: la cd. *trasparenza*.

L’articolo 98, infatti, dispone che “*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione*”. In una visione costituzionale, quindi, “*cittadini al servizio dei cittadini*” vuol dire che i cittadini dipendenti pubblici devono essere *utili* ai cittadini nell’ottica del rispetto degli interessi istituzionali ed al di fuori di ogni altro interesse di carattere privato o comunque non riconducibile a quello pubblico.

Il *servizio* che i dipendenti pubblici svolgono nei confronti dei propri concittadini rappresenta un’*utilità* che consiste nel promuovere e consentire la promozione del pieno sviluppo di

ciascuno, concetto affermato direttamente dall'articolo 3 della Costituzione e indirettamente ribadito dalla nuova formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 118.

Questo modo di vedere il rapporto tra Amministrazione e cittadino non è più di tipo verticale, per cui *“l'Amministrazione amministra e i cittadini sono amministrati”*, ma un rapporto potenzialmente paritario tra Amministrazione e cittadino, in cui questi due soggetti insieme perseguono l'interesse generale, con strumenti diversi, ma comunque convergenti verso il medesimo fine.

I. 2. Il contesto: “l'identità sociale”

Per comprendere lo sforzo enorme dell'Amministrazione nella gestione del cambiamento, occorre partire dal fatto che essa è sempre stata un “mondo chiuso” nei confronti del “mondo esterno”. Una chiusura fatta di “codici interni” che si risolvevano in un linguaggio criptico e il più delle volte comprensibile solo dagli “iniziati”. I linguisti hanno coniato un termine che indica il “distacco” e la “freddezza” di questo linguaggio: il “burocratese”. Lo stesso “statuto degli impiegati civili dello stato” nel 1957 parlava di “segretezza” piuttosto che di “riservatezza” da rispettare nel compimento del proprio dovere di buon impiegato pubblico.

Tutto ciò comportava un netto distacco dal “mondo esterno” che, a fronte di tale immobilismo, cambiava con una rapidità incontrollabile, influenzando sulle dinamiche sociali con trasformazioni che hanno inciso e continuano ad incidere sull'identità individuale e collettiva, sul modo di fare politica e di governare i cambiamenti.

Il concetto di identità, così come studiato dalle scienze sociali, è caratterizzato da una duplicità di aspetti che, solo apparentemente, sembrano in contraddizione: “l'identità” in

Le tecniche e le norme della comunicazione pubblica

senso stretto, intesa come uguaglianza con altri soggetti sociali e “l’individuazione” che rappresenta invece la differenza caratterizzante ognuno rispetto agli altri. In realtà si tratta delle due facce di una stessa medaglia che sanciscono il passaggio dall’identità personale a quella sociale; qui la prevalenza “dell’individuazione” rispetto “all’identificazione” è un elemento tipico dell’età moderna nella cultura occidentale.

L’IO prevale sul NOI e l’individualismo rappresenta una “scelta di campo” che mette in crisi l’identità collettiva e quei processi di integrazione simbolica che, come si vedrà, rappresentato uno dei campi di elezione della comunicazione pubblica.

La conseguenza socio-politica della prevalenza dell’individualità sull’identificazione può essere vista nella “disgregazione sociale”, per cui ogni individuo si “sente” contemporaneamente parte di più contesti sociali organizzati ma non “appartiene” in via esclusiva ad alcuno di essi¹, aumentando il distacco sociale tra se stesso ed il gruppo di appartenenza ed il suo coinvolgimento sarà sempre parziale.

In termini politici tale fenomeno si identifica con la crisi delle ideologie, con le nuove dimensioni sovranazionali e con le dinamiche dell’economia globalizzata; tutti fenomeni hanno contribuito ad una progressiva erosione dell’identità collettiva nazionale ed al venir meno dell’integrazione simbolica.

¹ Fino a qualche decennio fa ogni cittadino faceva parte di associazioni concentriche ognuna delle quali rimandava “necessariamente” ad altre. Oggi invece un’associazione non rimanda più automaticamente all’altra. *“Far parte di una certa famiglia, ad esempio, consentiva l’accesso a una professione, che identificava anche la posizione di classe dell’individuo, l’ingresso in una associazione professionale, in un circolo culturale e in un partito politico entro una traiettoria congruente e più o meno “ereditaria”, in cui ciascuna associazione comprendeva quella di livello inferiore. Nelle società attuali l’individuo “migra” da un gruppo ad un altro gruppo che non hanno più, se non assai labili, riferimenti reciproci, in cui cioè i passaggi dall’uno all’altro non sono automatici”.*

In quest'ottica i programmi politici assumono un respiro meno ampio, motivato dalla labilità del senso di appartenenza del cittadino e del suo spirito associativo. L'integrazione precaria che caratterizza l'identità degli attori individuali e collettivi e il quadro normativo debole e incerto non consentono di sapere se la propria scala di preferenze resterà in futuro quella attuale né in quale direzione evolverà.

Lo scopo fondamentale della comunicazione pubblica è fortemente influenzato dalla situazione così come descritta e non può prescindere in chiave primaria dal cercare di ridurre quel distacco che l'evoluzione sociale ha creato tra cittadino e pubblica amministrazione.

La conoscenza della realtà è quindi essenziale e preliminare ad ogni attività di riforma amministrativa ma questo compito deve tener conto della molteplicità delle organizzazioni pubbliche e dell'estrema differenziazione normativa ed organizzativa tra esse. La struttura di un Ministero non può essere equiparata a quella di un piccolo comune o di un'amministrazione "indipendente". Inoltre bisogna distinguere tra informazioni di carattere quantitativo e quelle qualitative, dove le prime traggono fonte da studi statistici mentre le seconde, scendendo nel particolare, necessitano di ricerche ad hoc ed approfondimenti specifici che non possono non tener conto del contesto socio-politico nel quale le Amministrazioni operano.

Ci sono però vari modi di leggere la realtà in quanto caratterizzata da un'infinità di chiavi di lettura più o meno soggettive; un'analisi meramente descrittiva, infatti, lascia poco spazio ad interpretazioni, una applicativa, invece, è normalmente indirizzata ad interventi modificativi e procede nel modo seguente: assunti come dati certi le priorità di intervento si creano degli standard metodologici su cui basare la lettura della realtà con la conseguenza che i risultati daranno l'esatta misura delle possibilità e delle modalità di intervento.

Si immagini un'amministrazione che si fonda sull'auto-

Le tecniche e le norme della comunicazione pubblica

re-ferenzialità che avrà quindi una disponibilità minima al cambiamento in quanto guarderà alle proprie competenze in rapporto con la normativa trascurando gli aspetti sociali della propria funzione. In questo modo il semplice rispetto della norma, intesa nel senso più restrittivo che cauteli maggiormente gli operatori a scapito dell'utente, costituisce, per gli appartenenti all'organizzazione, l'unica via da percorrere, provocando, di norma, una totale chiusura alle innovazioni.

All'opposto si avranno delle ipotesi in cui la scelta di innovare a tutti i costi si risolverà nella corsa al nuovo senza tener conto delle strutture e delle reali capacità delle stesse di reggere ai cambiamenti con un prevedibile ed inevitabile collasso delle stesse.

Il vero innovatore deve essere in grado di rilevare in modo completo (sia in relazione agli aspetti quantitativi che qualitativi) le esigenze socio-economiche da cui partire ed a cui dare una risposta in termini di cambiamento; e, nel far ciò, non può prescindere dal consultare continuamente i soggetti interessati da un lato i soggetti pubblici istituzionali direttamente coinvolti e dall'altro i possibili utenti, in particolar modo i più deboli e meno organizzati.

La fase attuativa, poi, dovrà essere tenuta sotto continuo monitoraggio al fine di valutare l'impatto del cambiamento e rettificare, ove necessario, gli interventi.

Per comprendere come tutto ciò ha influito sul cambiamento della Pubblica Amministrazione in Italia è necessario introdurre l'esame della comunicazione pubblica e di tutte le sue molteplici sfaccettature con un breve excursus sull'evoluzione di tale concetto a partire dal secolo scorso.

I. 3. La comunicazione pubblica prima degli anni 80

L'Italia è una democrazia relativamente giovane, nell'ulti-