

GIUSEPPE FIRRINCIELI è laureato in Giornalismo scritto e radiofonico presso l'Istituto Superiore di Giornalismo dell'Università di Palermo, con una tesi di specializzazione in Uffici Stampa e Pubbliche Relazioni. Ha partecipato a numerosi corsi di formazione ed aggiornamento. È docente nei Corsi di Formazione sulle Tecniche della Comunicazione e Giornalista Pubblicista, iscritto all'Ordine dei Giornalisti dal 1984.

GIUSEPPE MOTTA è avvocato e sociologo; scrive articoli in materia di informatica giuridica sulla rivista "Forze Civili" del Ministero dell'Interno e collabora con numerosi siti web ove cura rubriche in materia di diritto amministrativo, di informatica giuridica e di diritto scolastico. È stato docente presso la Scuola Superiore di Eccellenza dell'Università di Catania nei master post universitari in materia di cyber law; svolge inoltre brevi docenze presso corsi di aggiornamento del Ministero della Difesa.

TECNICHE E NORME DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA

AGORÀ & CO.

GIUSEPPE FIRRINCIELI E GIUSEPPE MOTTA

TECNICHE E NORME DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA



AGORÀ & CO.

Questa pubblicazione, ormai giunta alla seconda edizione, ha il pregio di fornire chiare e precise linee guida in grado di orientare il pubblico e gli operatori del settore contribuendo a mettere in evidenza metodologie e finalità della comunicazione pubblica vista come artefice di una rivoluzione silenziosa il cui valore, pur ancora non del tutto percepito, ha radicalmente trasformato il rapporto del cittadino con le amministrazioni. Il volume, attraverso il quadro normativo e i principali elementi della comunicazione, riduce volutamente l'approccio teorico privilegiando l'aspetto operativo andando, quindi, a colmare una lacuna all'interno di un'ormai copiosa letteratura sulle tematiche della comunicazione pubblica, stimolante e preziosa dal punto di vista degli studi di settore, ma spesso di complessa traduzione sul piano lavorativo.

In copertina: Hans von Aachen, *Mercury and Ceres flying through the air*, Penna d'oca marrone. 15.3 × 17.7 cm. Parigi, Musée du Louvre.

INDICE

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

Introduzione alla comunicazione pubblica

La comunicazione pubblica	pag.
La comunicazione tra pubblico e privato	pag.
La comunicazione pubblica e il cittadino	pag.

CAPITOLO II

Origini della comunicazione pubblica e sua evoluzione

Il fine della comunicazione	pag.
La comunicazione pubblica nei paesi stranieri	pag.
La Comunicazione Pubblica e l'Etica	pag.
La deontologia nella comunicazione	pag.

CAPITOLO III

Il processo comunicativo

Il comunicatore ed il suo interlocutore	pag.
Gli additivi della comunicazione	pag.

CAPITOLO IV

Le tecniche della comunicazione

Il supporto di base	pag.
Le abilità del comunicatore	pag.
La comunicazione interpersonale e i rituali di cortesia	pag.
L'uso delle lingue straniere nella comunicazione	pag.
La comunicazione nella "non comunicazione"	pag.

CAPITOLO V

Le funzioni che accompagnano la comunicazione

Le funzioni di adattamento	pag.
Il vincolo della chiarezza nella comunicazione	pag.

Agire in modo veloce e chiaro	pag.
L'impianto della buona comunicazione	pag.
Stare al passo con gli altri	pag.
Il linguaggio del corpo attraverso la cinesica	pag.
Il rovescio delle posizioni: la figura del cliente scontroso	pag.
Il successo del coinvolgimento	pag.
Le funzioni del feedback	pag.

CAPITOLO VI

L'apparato pubblico informativo

L'impianto normativo	pag.
Le strutture di supporto	pag.
Il Piano di Comunicazione	pag.
La Carta dei Servizi	pag.
Il piano di gestione per l'E-Government e la decertificazione	pag.

CAPITOLO VII

Nozioni di marketing

Bene e servizio	pag.
Le tecniche di marketing	pag.
I migliori affari si concludono a tavola	pag.
La pubblicità	pag.
Le forme di mercato	pag.
Dove e come trovare il prodotto	pag.
Le esigenze aziendali	pag.

CAPITOLO VIII

La comunicazione nella protezione civile

Introduzione	pag.
L'impianto della comunicazione in emergenza	pag.
Il team di assistenza nei disastri	pag.
La crisi	pag.
Il processo di gestione della crisi	pag.

CAPITOLO IX

La gestione delle note di linguaggio	
Un coordinamento centralizzato	pag.
L'incontro con i giovani e l'accesso al mondo lavorativo	pag.
Un messaggio che non è ricordato diventa inutile	pag.

CAPITOLO X

Le tecniche della persuasione

introduzione	pag.
Rovesciare le posizioni	pag.

CAPITOLO XI

Appendice sulla comunicazione

La lingua italiana	pag.
Il segno ed il segnale	pag.
La lingua ed il linguaggio	pag.
La voce nella comunicazione	pag.
Gli accenti e le vocali della lingua italiana	pag.
L'esercitazione fonetica	pag.
La respirazione regolata	pag.
Esercitare la voce	pag.
Bibliografia	pag.
glossario	pag.

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

I fondamenti sociologici e normativi della comunicazione pubblica in Italia

I.1 Introduzione: inquadramento costituzionale	pag.
I. 2. Chi sono i "cittadini"?	pag.
I.3 il contesto: "l'identità sociale"	pag.
I. 4 la burocrazia	pag.
I.5 la comunicazione pubblica prima degli anni 80	pag.

I.6 la comunicazione pubblica dal 1990	pag.
I.7 la comunicazione pubblica nel nuovo millennio.	pag.

CAPITOLO II

la comunicazione pubblica

II.1 La comunicazione delle Istituzioni pubbliche	pag.
II.2 la comunicazione della politica	pag.
II.3 La comunicazione di utilità sociale	pag.
II. 4 La comunicazione di crisi	pag.

CAPITOLO III

L'Ufficio Relazioni con il Pubblico

III.1 L'URP: obbligo di legge o occasione di miglioramento	pag.
III.2 L'URP quale processo comunicativo	pag.
III.3 URP e comunicazione interna	pag.
III. 4 Comunicazione Interna e Comunicazione Organizzativa	pag.

CAPITOLO IV

le pubbliche relazioni

IV. 1 le relazioni pubbliche: premessa	pag.
IV.2 l'Ufficio stampa ed il portavoce	pag.
IV.3 il piano di comunicazione	pag.
IV. 4 La rendicontazione sociale	pag.

CAPITOLO V

Comunicazione pubblica ed internet

V. 1 comunicazione e nuove tecnologie	pag.
V. 2. L'e-government nel contesto delle politiche europee ed in-ternazionali	pag.
V. 3. L'e-government: evoluzione normativa in Italia	pag.
V. 4 L'E-Government: il punto di arrivo	pag.
V. 5 E-Government e multicanalità	pag.
V. 6 Dall'e-government all'e-democracy	pag.
V. 7 siti istituzionali e reti civiche	pag.

V. 8 l'usabilità di un sito web pubblico pag.

CAPITOLO VI

IL WEB 2.0

VI. 1 Il web 2.0 e la comunicazione pubblica pag.

VI. 2 Il Web 2.0 e l'attività amministrativa pag.

VI. 3 Il Web 2.0 e la Costituzione pag.

CAPITOLO VII

Comunicazione e privacy

VII.1 Comunicazione e tutela della privacy pag.

CAPITOLO VIII

Conclusioni

Contro la comunicazione pag.

BIBLIOGRAFIA

pag.

PRESENTAZIONE DELLA SECONDA EDIZIONE

La giustizia è arrivata con grande ritardo all'appuntamento con la comunicazione. Si vanno ora diffondendo "protocolli" di gestione di singoli aspetti dell'organizzazione del lavoro giudiziario che incidono sulla generalità dei cittadini o su alcune categorie di utenti. Alcuni uffici si vanno dotando di strumenti più o meno formalizzati di rapporto col pubblico. Progetti di diffusione delle best practices trasformano i portali degli uffici in strumenti di informazione e a volte di interazione. Tutto ciò cui riusciamo a pensare sono però "carte di servizi", percorsi guidati o al più portali di accesso a determinati servizi.

Manca invece la comprensione della fondamentale importanza della comunicazione a due vie con l'utenza per la prestazione di un servizio efficiente e corretto. Il prezioso e colto studio di Giuseppe Firrincieli e Giuseppe Motta ci aiuta a valutare quanto profonda sia la relazione tra la modalità della comunicazione e la struttura dell'attività pubblica prestata. Non si tratta solo della domanda su cosa, come e con chi comunicare. Già porsi in profondità questa domanda sarebbe per gli operatori del settore giustizia un grosso passo avanti. Ci si fermerebbe però alla soglia della vera questione.

Il punto interrogativo che viene dal lavoro di Firrincieli e Motta è quanto il nostro stesso approccio alla funzione giudiziaria debba esser trasformato dalla necessità di una comunicazione corretta. Se la giustizia può sino ad oggi aver trascurato la comunicazione è per come essa vede se stessa: il binomio autorità – libertà pencola grandemente verso l'autorità. Esercizio della funzione come esercizio diretto di un potere sovrano. Chi "sale quelle scale" deve percepire di trovarsi dinanzi all'arcano e dunque in qualche maniera all'arcaico.

La sanità ha saputo liberarsi del rapporto del medico col paziente che dal sapere non accessibile (e dunque arcano e dunque risalente a un archetipico rapporto di sottomissione) derivava il rapporto paternalistico che la caratterizzava. Certo, la giustizia non potrà mai liberarsi del tutto dall'autorità, perché essa è monopolio dell'esercizio della forza: quando punisce un crimine infligge una pena, cioè una

sofferenza, e lo fa con strumenti che formalizzano la violenza e la costrizione. Potrà però inverarsi il principio del diritto mite, relegandosi il modulo autoritario ai soli casi in cui esso è necessario. Ad esempio comunicando ai cittadini quali sono non solo i loro doveri di testimoni, ma anche i loro diritti e che dunque farli attendere per ore per poi mandarli a casa senza che abbiano potuto rendere il loro ufficio non è fatto di natura, connaturato all'esercizio imperscrutabile del potere, ma è solo cattiva organizzazione dell'udienza. Oppure che le forme ottocentesche della notificazione – strumento principale della comunicazione pubblica della giustizia e ora causa di mille ritardi – non sono garanzie di libertà ma esercizio di esasperato causidicismo.

Va al cuore della comunicazione, intesa come rapporto di effettiva informazione e conoscenza, l'incapacità del nostro legislatore di differenziare il processo contumaciale, cioè di colui che sa e non vuole comparire, dal processo all'irreperibile, cioè di colui che sa solo per bandi e proclami, entrambi specularmente incompatibili con un vero processo accusatorio.

Questo importante volume dovrebbe dunque esser letto e studiato dai cittadini, dagli operatori del diritto e infine anche dai legislatori.

Catania 02/05/2013

*Giovanni Salvi
Procuratore della Repubblica
di Catania*

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

I fondamenti normativi e sociologici della comunicazione pubblica in Italia

L.1 Introduzione: inquadramento costituzionale

Lo slogan: “*Cittadini al servizio dei cittadini*” introdotto nell’ormai lontano *forum* della Pubblica Amministrazione del 2003 a Bologna ha ribadito un concetto che non è affatto nuovo nell’ordinamento giuridico Italiano e che, per molti versi, può considerarsi una rilettura degli articoli 97 e 98 della Costituzione,.

L’articolo 97, primo comma, in particolare, afferma il principio dell’imparzialità della Pubblica Amministrazione intesa nel senso di eliminare ogni “politicità indotta” nella sua attività, definendo esattamente i confini tra politica ed amministrazione. Tale esigenza, già evidente alla fine del XIX secolo¹, è diventata importante dopo il crollo del regime fascista e l’emanazione della Costituzione repubblicana ma ancora di più lo è in seguito all’evoluzione del

¹ Anche se la soluzione che venne data al problema era di tipo diverso; quella, cioè, di garantire non tanto l’imparzialità della pubblica amministrazione bensì di trovare all’esterno di essa una garanzia d’indipendenza mediante l’istituzione di un giudice indipendente (la costituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato nel 1889 ebbe infatti questa funzione)

sistema normativo di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione dell'ultimo ventennio.

Quest'ultima, infatti, ha la funzione fondamentale di garantire l'indipendenza dell'Amministrazione da ogni altro potere dello Stato, mediante la garanzia e l'istituzionalizzazione del *procedimento amministrativo* all'interno del quale viene effettuata la ponderazione di tutti gli interessi coinvolti prima dell'emanazione del *provvedimento amministrativo*, che incide direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive dei destinatari.

L'esigenza dell'imparzialità si è fatta sempre più pressante in funzione della degenerazione partitocratica del sistema politico. Si è assistito ad un incredibile paradosso, per cui la politica da un lato si è impossessata sempre più degli spazi amministrativi, per contro ha proceduto, sul piano istituzionale, ad una legislazione "illuminata" tendente a garantire formalmente quell'imparzialità e quella trasparenza nella sostanza sempre più tradite.

Il principio dell'imparzialità quindi non richiede solo regole per l'amministrazione ma anche, ed in particolar modo, regole per la politica.

L'articolo 98, invece, 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.

L'esclusività del servizio intende non solo rafforzare il concetto di imparzialità ed indipendenza dell'amministrazione, nel senso che ha la funzione di garantire il pubblico impiegato da influenze politiche, ma va visto nell'ottica positiva che lega l'amministrazione alla comunità di utenti, che si risolve in un *servizio esclusivo* e quindi *pubblico*.

Si è anche sostenuto recentemente che l'art. 98 della Costituzione, trasposto sul piano dell'organizzazione, comporta la trasformazione delle Pubbliche Amministrazioni in *Organizzazioni al servizio del pubblico*, con ciò aggiungendo un importante corollario all'articolo 97 che adeguerebbe l'Amministrazione alle tendenze democratiche di cui la Costituzione si è fatta portatrice. Il *servizio* che i dipendenti pubblici svolgono nei confronti dei propri concittadini rappresenta quindi 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.

L'utilizzo del termine "nazione" nell'articolo 98 è infine indicativo di un passaggio dal mito dell'interesse pubblico inteso quale

interesse dello Stato a quello, più adeguato alle spinte democratiche impresse all'ordinamento dal processo di riforma dell'amministrazione, che si identifica con l'interesse dei cittadini. In buona sostanza l'Amministrazione opera nell'interesse "del pubblico" più che nell'interesse "pubblico" inteso come interesse dell'Amministrazione stessa. In quest'ottica trova giustificazione il principio in base al quale nella cura dell'interesse "del pubblico" deve operare l'autorità più vicina al cittadino con la sola eccezione che il livello superiore garantisca una cura più adeguata dell'interesse stesso

I. 2. Chi sono i "cittadini"?

I cittadini sono formalmente i titolari di uno status in base al quale vengono ritenuti destinatari di un insieme di diritti e di doveri derivanti dall'appartenenza ad una determinata comunità. Di conseguenza, poiché lo Stato moderno afferma la propria sovranità rispetto ad ogni altra collettività, la cittadinanza diventa monopolio dello Stato, infatti noi oggi diamo per scontato che l'essere cittadini equivalga ad essere cittadini di uno Stato.

Storicamente però il concetto di cittadino così inteso ha subito notevoli evoluzioni alla luce delle forme di governo e dei rapporti di forza tra chi detiene il potere e chi lo "subisce".

Dalla cittadinanza intesa come appartenenza di una persona ad uno Stato si passa ad una cittadinanza intesa come nucleo essenziale intorno al quale sviluppare altre sfere di diritti e di libertà, che vanno

ad accrescere il bagaglio dei diritti umani, diventando una sorta di patrimonio della persona. Basti pensare, sotto questo profilo, allo sviluppo nella seconda metà del secolo scorso di quella che è stata definita la “cittadinanza sociale”, legata al riconoscimento nella nostra e in altre Costituzioni dei diritti sociali’ vale a dire la pretesa di un comportamento attivo dello Stato, affinché, attraverso la formazione di un’opinione pubblica consapevole, sia garantita «l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, II comma, Cost.).

Ma essere cittadini oggi è qualcosa di molto più complesso e richiede una maggiore consapevolezza e disponibilità alla partecipazione attiva nella società dell’informazione. In tal senso si parla anche di “cittadinanza attiva” che consiste nel processo di **responsabilizzazione civica** e nell’affermazione di un **protagonismo democratico** dei cittadini.

Essere cittadini nella società dell’informazione quindi non significa solo poter accedere ai servizi di una Amministrazione efficiente, capace di disegnare i propri servizi sui bisogni degli utilizzatori (E-government), ma anche poter partecipare in modo nuovo alla vita delle istituzioni politiche (E-democracy), tenendo conto della trasformazione in atto nelle relazioni fra attori pubblici e privati (Governance).

In questa chiave si deve intervenire sul problema delle pre-condizioni della partecipazione dei cittadini alla società dell’informazione, con un efficace lotta al digital divide. Ciò avviene in

coincidenza con l'affermarsi di una nuova dimensione del governo democratico, la Governance, che prevede l'intensificarsi delle relazioni, di confronto e cooperazione, fra attori pubblici e privati. Una partecipazione dei cittadini, in veste di attori individuali ed associativi, culturali, sociali e produttivi, ampia ed estesa. La Governance rappresenta un adeguato processo di governo più vicino ai fattori produttivi di problemi che le istituzioni devono oggi affrontare. Un contesto caratterizzato da interdipendenze settoriali e territoriali sempre più forti, da una sempre minore disponibilità di risorse pubbliche in contrapposizione ad un'accelerazione dei processi di innovazione, da maggiori aspettative da parte di cittadini e imprese rispetto alle performance pubbliche, ha comportato la necessaria espansione della cooperazione fra attori pubblici e privati, per la definizione delle politiche e nell'erogazione dei servizi.

Questa nuova area di relazioni fra soggetti pubblici e soggetti privati organizzati insieme all'urgenza di un maggior coordinamento dell'azione degli attori istituzionali ai diversi livelli di governo (governance multilivello), costituisce un'importante novità nei processi del governo democratico e richiede una maggiore attenzione alla trasparenza dei processi decisionali e alla loro attuazione.

Il cittadino è oggi un collettore di diritti, doveri ed interessi giuridicamente tutelati il cui esercizio non può prescindere da una sana, corretta e trasparente comunicazione pubblica, attuata mediante un cambiamento epocale della pubblica amministrazione che è tramite e garante delle politiche sociali dello Stato.

