

*Facoltà Scienze politiche*

*Cattedra Scienza della comunicazione pubblica*

## LE CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE PUBBLICA. IL CASO DEL MINISTERO DEL LAVORO

RELATORE

Prof.ssa Maria De Benedetto

CANDIDATO Francesco De Lorenzis  
Matr. 606492

CORRELATORE

Prof. Edoardo Ales

ANNO ACCADEMICO 2008 2009

# INDICE

INTRODUZIONE	pag 6
--------------	-------

## PARTE PRIMA: LA COMUNICAZIONE PUBBLICA

### CAPITOLO 1

1. La definizione di comunicazione pubblica	
1.1. <i>Che cosa vuol dire comunicare?</i>	pag 11
1.2. <i>La comunicazione pubblica e le altre forme di comunicazione</i>	pag 12
1.3. <i>La comunicazione pubblica e la comunicazione politica</i>	pag 15
1.4. <i>Tipologie e dimensioni della comunicazione pubblica</i>	pag 17
1.5. <i>Le funzioni della comunicazione pubblica</i>	pag 20
2. Una breve storia della comunicazione pubblica in Italia	
2.1. <i>Le origini della comunicazione pubblica in Italia</i>	pag 23
2.2. <i>La comunicazione pubblica durante il Fascismo</i>	pag 26
2.3. <i>Il ritorno alla libertà della comunicazione pubblica</i>	pag 28

### CAPITOLO 2

1. L'inizio del cambiamento	
1.1. <i>Le norme degli anni Novanta</i>	pag 35
1.2. <i>Uno sguardo alla comunicazione in Europa</i>	pag 43
1.3. <i>Le parole chiave per l'innovazione della P.A</i>	pag 45

## 2. La comunicazione pubblica e la legge 150.

*2.1. La l. 7 giugno 2000, n. 150 e l'importanza della comunicazione pubblica* pag 49

### CAPITOLO 3

#### 1. Portavoce, ufficio stampa e ufficio relazioni con il pubblico

*1.1. Le tre figure previste dalla legge 150* pag 59

*1.2. L'ufficio stampa* pag 59

*1.3. Il portavoce* pag 62

*1.4. Il comunicatore pubblico e l'URP* pag 63

#### 2. Il vecchio e il nuovo URP

*2.1. L'URP prima della legge 150/2000* pag 69

*2.2. Funzioni, finalità e compiti dell'URP* pag 70

*2.3. Front office e back office* pag 73

*2.4. Il personale degli URP* pag 77

## **PARTE SECONDA: LE CAMPAGNE DI COMUNICAZIONE PUBBLICA**

### CAPITOLO 4

#### 1. Il piano di comunicazione

*1.1. L'importanza del piano di comunicazione* pag 82

*1.2. Le tre dimensioni del piano di comunicazione* pag 86

*1.3. La redazione del piano di comunicazione* pag 90

2. Gli appalti per i servizi di comunicazione pubblica	
2.1. <i>L'art 15 della legge 150 e il D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163</i>	<i>pag 92</i>
2.2. <i>Le procedure di conferimento degli appalti: pubblico incanto, licitazione e appalto concorso, trattativa privata</i>	<i>pag 95</i>
3. Le campagne di comunicazione	
3.1. <i>La definizione di campagna di comunicazione</i>	<i>pag 100</i>
3.2. <i>Le tappe di una campagna di comunicazione</i>	<i>pag 101</i>
3.3. <i>L'importanza del target group</i>	<i>pag 103</i>
3.4. <i>La pianificazione dei mezzi di comunicazione</i>	<i>pag 105</i>
3.5. <i>La distribuzione degli investimenti nelle campagne di comunicazione</i>	<i>pag 108</i>
CAPITOLO 5	
1. Il caso del Ministero del lavoro	
1.1. <i>La campagna di comunicazione sul TFR</i>	<i>pag 113</i>
1.2. <i>La campagna di comunicazione sull'inclusione sociale</i>	<i>pag 121</i>
CONCLUSIONE	<i>pag 127</i>
Bibliografia	<i>pag 131</i>
Webgrafia	<i>pag 134</i>



*“Il governo della democrazia è il governo del potere pubblico in pubblico”.<sup>1</sup>*

Bobbio

---

<sup>1</sup>Norberto Bobbio si riferisce a Jurgen Habermas, (1971) *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari.

## INTRODUZIONE

Questo lavoro parte dall'idea di coniugare la teoria e la pratica riguardo una delle questioni centrali per il rinnovamento delle pubbliche amministrazioni.

Come si vedrà, all'interno del testo si affronterà il tema della comunicazione pubblica da due prospettive differenti: la prima, illustra le principali nozioni della comunicazione pubblica, la seconda finale invece intende fornire una rappresentazione di quello che è il lavoro che è chiamato a svolgere il comunicatore pubblico.

La comunicazione pubblica costituisce uno degli strumenti che la pubblica amministrazione ha a disposizione per avviare il cambiamento.

Pur essendo una disciplina accademica affermata solo recentemente in Italia, la comunicazione pubblica conta già su una serie di approfondimenti, che permetteranno a questo lavoro di fornire un'analisi sulla materia.

Partendo dalla definizione generale della comunicazione pubblica, il lavoro affronterà la tematica delle campagne di comunicazione e nello specifico su quelle realizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

La parte iniziale si sofferma sulla spiegazione del concetto di comunicazione pubblica, visto che essa differisce dalle altre forme di comunicazione, su diversi aspetti. Particolarmente importante è la distinzione proposta tra le forme di comunicazione pubblica e quelle di comunicazione politica.

All'interno del lavoro sarà dedicato uno spazio alla storia della comunicazione pubblica che rende possibile la comprensione dell'evoluzione della materia nel nostro paese.

Nel capitolo quarto, invece, si pone al centro dell'attenzione il cambiamento che ha coinvolto le amministrazioni pubbliche con le nuove regole introdotte in materia dalla l. 7 giugno 2000, n. 150.

Il maggiore elemento di novità è la previsione nella norma, di tre figure differenti per la gestione della comunicazione nelle amministrazioni pubbliche.

Le stelle polari di questo percorso sono senza dubbio le fonti normative alla base del mutamento della funzione di comunicazione all'interno delle pubbliche amministrazioni: la l. 7 giugno 2000, n. 150 è solo l'ultima tappa in ordine cronologico ad aver modificato e innovato la comunicazione pubblica.

Dal 1990 al 2000 il Parlamento ha varato ben sei leggi, che incidono sulla comunicazione e sull'informazione pubblica.

La l. 8 giugno 1990, n. 142 afferma, a livello locale, il diritto /dovere delle istituzioni di comunicare; la l. 7 agosto 1990, n. 241 pone la comunicazione al servizio dei principi di trasparenza e di accesso alla documentazione amministrativa; il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 si sofferma sulla riorganizzazione degli URP; la l. 15 marzo 1997, n.59 lega la comunicazione ai processi di semplificazione; la legge 15 maggio 1997, n.127 colloca la comunicazione al servizio dello snellimento dell'attività amministrativa e infine la l. 7 giugno 2000, n. 150 (con il regolamento – D.P.R. 21 settembre 2001, n. 422) che legittima in maniera definitiva l'informazione e la comunicazione riconosciute come costanti dell'azione di governo nella pubblica amministrazione.

Come già detto, la seconda parte del lavoro affronta il tema delle campagne di comunicazione soffermandosi nello specifico sulla programmazione imposta dalla l. 7 giugno 2000, n. 150 con il piano di comunicazione e sulla gestione degli appalti pubblici per la concessione dei servizi di comunicazione, ma anche sulle tecniche in possesso del comunicatore pubblico per mettere in piedi una campagna.

L'esperienza all'interno dell'Ufficio comunicazione del Ministero del lavoro, mi consente di concludere la tesi con un commento a due campagne di comunicazione progettate all'interno dell'Ente.



La campagna di comunicazione sulla destinazione del TFR e quella sull'inclusione sociale degli immigrati costituiscono due delle più importanti campagne realizzate negli ultimi anni dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali.

**PARTE PRIMA: LA COMUNICAZIONE**

**PUBBLICA**

*“La comunicazione pubblica non è né la versione moderna della propaganda, né la versione aggiornata della demagogia”.*<sup>2</sup>

Priulla

---

<sup>2</sup> G. Priulla (2008) *La comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Laterza, Roma - Bari

# CAPITOLO 1

## La definizione di comunicazione pubblica

### *Che cosa vuol dire comunicare?*

La parola comunicazione deriva dalle parole latine *communis* e *actio*<sup>3</sup>.

Il termine *communis* deriva a sua volta da *cum munio*, e indica il sentirsi o l'essere obbligati nei confronti di qualcuno; il termine *actio* vuol dire, invece, azione.

Comunicare, dunque, non vuol dire null'altro che creare un rapporto di collegamento a ciò che è altro e diverso da sé, sentirsi obbligati in un rapporto comune: espressioni che trovano la loro principale valenza nel termine relazione.

Comunicare significa relazionarsi con qualcuno, istituire un rapporto dialettico, un incontro con qualcuno che non sia il sé, ma l'altro da sé, e che in tale rapporto sia attivo e non passivo. Anche il semplice stare al mondo può essere definito comunicazione, giacché in ciò è individuabile sempre una posizione di confronto, uno scambio, un dialogo, non necessariamente verbale e non necessariamente rivolto all'altro uomo.

C'è comunicazione quando c'è differenza. L'unica situazione che interdice ogni possibilità comunicativa è la condizione monadica e l'autosufficienza: in quel caso, venendo a mancare uno spazio da colmare tra il sé e l'altro, una differenza di posizioni, non c'è possibilità di instaurare nessun processo di scambio.

Dunque comunicare, vuol dire interagire, agire insieme, relazionarsi.

---

<sup>3</sup>R. Giannatelli, F. Lever, P.C. Rivoltella, A. Zancacchi (2001) (a cura di), *Dizionario enciclopedico di scienze e tecniche della comunicazione*, Eri-Rai, Elledici, LAS, Roma.

La comunicazione è uno scambio che nasce sulla differenza e sull'asimmetria.

Rimanere chiusi in se stessi significa confinarsi nel proprio dominio epistemologico, predicarsi di sé e portare la conoscenza, per il fenomeno della reminiscenza e dell'appagamento, a regredire.

La comunicazione è, quindi, necessità di scambio, di confronto con il diverso da sé, il cui presupposto è nell'atto di umiltà, che nasce dall'ammissione che non si è completi ed autosufficienti.

Ed è proprio tale concetto il fulcro di una nuova politica che la pubblica amministrazione, dagli anni Novanta, cerca di adottare: la politica della reciprocità al cittadino, nella nuova consapevolezza maturata che è solo in un rapporto di interazione bilaterale la possibilità di uno sviluppo che non sia effimero, lontano da ogni tradizionale logica *top down*, cioè da una forma di trasferimento di informazione unilaterale.

E' la ricerca di uno scambio, sottesa alla quale vi è la consapevolezza che la pubblica amministrazione non ha che da guadagnare nel rapporto a doppia direzione, giacché in questo modo ha la possibilità di arricchirsi di una nuova risorsa, alla quale fino ad oggi non aveva potuto accedere, ma neppure aveva individuato come opportunità: il cittadino.

La comunicazione pubblica rappresenta, da oltre un decennio, un tema di rilevante interesse per le amministrazioni pubbliche italiane e costituisce uno dei terreni su cui si gioca la sfida del cambiamento.

### *La comunicazione pubblica e le altre forme di comunicazione*

Per arrivare a una definizione di comunicazione pubblica che sia completa e coerente, è necessario procedere attraverso una comparazione con le altre forme di comunicazione.

La comunicazione pubblica differisce da quella di mercato sia in rapporto alle finalità che esse si pongono, sia in base alla diversità dei soggetti che operano nelle due aree di comunicazione.<sup>4</sup>

La comunicazione d'impresa "cerca di orientare il comportamento del cittadino ad acquistare certi beni e certi servizi che consentano di raggiungere l'obiettivo economico dell'impresa stessa"<sup>5</sup> mentre l'ente pubblico "non può fare comunicazione adattandosi semplicemente alle attese del destinatario" e non può usare "strumentalmente il messaggio per orientare i comportamenti dei destinatari a obiettivi particolari".

Le *lobbies*, il sistema dei media e le imprese si collocano nell'area di mercato mentre i partiti, la pubblica amministrazione, le istituzioni e le associazioni in quella pubblica.

C'è chi sostiene che "i soggetti politici devono rendere conto della propria posizione e devono promuovere condizioni di consenso elettorale; i soggetti sociali devono rappresentare un profilo di valori e diritti, che è condizione stessa della propria identità e della propria esistenza; i soggetti istituzionali devono dare attuazione a quella molteplicità di normative che prevedono pubblicità agli atti e notorietà di decisioni e conoscenze".<sup>6</sup>

Vi è chi invece definisce la comunicazione pubblica "quell'area dell'attività simbolica di una società in cui, a seguito dei processi della differenziazione sociale, sistemi diversi interagiscono e competono per assicurarsi visibilità e per sostenere il proprio punto di vista su argomenti d'interesse collettivo".<sup>7</sup>

Gregorio Arena parte da una prospettiva diversa per giungere a una definizione di comunicazione pubblica completamente innovativa.

---

<sup>4</sup>F. Faccioli (2007) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma.

<sup>5</sup>G. Fiorentini (1990) *Amministrazione pubblica e cittadino. Le relazioni di scambio*, pagg 172-173, Egea, Milano.

<sup>6</sup>S. Rolando (1992) *Comunicazione pubblica. Modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino*, pag 31, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>7</sup>P. Mancini (1996) *Manuale di comunicazione pubblica*, pag 87, Laterza, Bari.

Partendo dalla considerazione che nel sistema amministrativo convivono l'amministrazione di prestazione e quella di regolazione, Arena sostiene che "la comunicazione è uno strumento fondamentale per il funzionamento del secondo modello". (l. 7 agosto 1990, n. 241, cap III, art 9)

L'erogazione di servizi attiene al rispetto di uno dei diritti fondamentali dell'uomo, quello della realizzazione come persona.

Il riconoscimento del diritto a essere informati, a essere ascoltati e a partecipare all'azione amministrativa diventa uno strumento fondamentale per rimuovere gli ostacoli che, limitando, di fatto "la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". (art 3, comma 2 Costituzione italiana)

L'autore muove dalla considerazione che la l. 7 agosto 1990, n. 241 istituisce nuove regole nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini, legittima come modo ideale di svolgimento della funzione amministrativa la situazione in cui le decisioni amministrative non si raggiungono sottomettendo e depotenziando i soggetti portatori di diritti, singoli o collettivi, ma semmai chiamandoli a partecipare attivamente al processo decisionale.<sup>8</sup>

Alcuni autori di formazione pubblicitaria preferiscono parlare di pubblicità pubblica finalizzata "ad attribuire trasparenza all'attività dell'Amministrazione pubblica e a stimolare un processo di crescita civile e sociale".<sup>9</sup>

Tuttavia l'uso strumentale della pubblicità da parte degli enti pubblici per mascherare le proprie inadempienze e ritardi può produrre un' effetto contrario comportando il blocco dei processi d'innovazione piuttosto che la loro agevolazione.

---

<sup>8</sup>G. Arena (1995) (a cura di) *La comunicazione di interesse generale*, Il Mulino, Bologna.

<sup>9</sup>Citati in Faccioli (2007), G. Gadotti. (1995) *Pubblicità: un'opportunità per l'ente pubblico?* in Arena 1995; G. Fabris (1992) *La pubblicità. Teorie e prassi*, Angeli, Milano.

È opportuno ricordare che la pubblicità è uno dei momenti della comunicazione pubblica e che non è sempre utile.

La sua efficacia dipende da che cosa si vuole comunicare, dal pubblico al quale ci si rivolge, dal contesto nel quale si opera, nonché dalla sua relazione con le altre modalità di comunicazione. In particolare “la sua utilità può essere molto limitata se essa rappresenta l’unica iniziativa presa per diffondere un messaggio”.<sup>10</sup>

Vanno considerate anche le utilità che il ricorso alla pubblicità può fornire al settore pubblico.

Giovanna Gadotti individua quattro vantaggi principali che sono:

- la grande visibilità;
- la buona memorizzazione;
- la fissazione di simboli efficaci;
- l’acquisizione di uno spazio autogestito di comunicazione.<sup>11</sup>

### *La comunicazione pubblica e la comunicazione politica*

La distinzione più importante è quella che intercorre tra la comunicazione pubblica e la comunicazione politica.

È opinione comune tra gli studiosi che la comunicazione politica si occupi del rapporto tra il sistema politico, con particolare attenzione ai partiti politici e alla competizione elettorale, il sistema dei media e i cittadini elettori.

La definizione generale considera comunicazione politica “lo scambio e il confronto dei contenuti d’interesse pubblico-politico prodotti dal sistema politico, dal sistema dei media e dal cittadino-elettore”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Gadotti G. (1995) *Pubblicità: un’opportunità per l’ente pubblico?* pag 419-420 in Arena 1995.

<sup>11</sup>Id. pag 420-425.



La comunicazione politica si occupa, pertanto, dei processi che governano la rappresentazione della politica nei confronti dell'opinione pubblica e il gioco di ruoli che si determina tra gli attori che intervengono nel processo.<sup>13</sup>

La comunicazione politica si rivolge al cittadino nella sua veste di elettore e si muove nella dimensione della personalizzazione delle dispute e della competizione su temi sui quali si scontrano posizioni contrapposte, mentre la comunicazione pubblica si rivolge al cittadino nella sua veste di membro della collettività e di utente e si connota come comunicazione di servizio che lo Stato attiva allo scopo di garantire l'implementazione del diritto all'informazione, alla trasparenza, all'accesso e alla partecipazione alla definizione delle politiche pubbliche e con la finalità di realizzare un ampliamento degli spazi di democrazia.

La professione del comunicatore pubblico ha a che vedere con quella del *civil servant* anglosassone, in un processo in cui modernizzazione dello Stato e accoglimento dei diritti del cittadino siano due funzioni integrate e attuate con autorevolezza di chi promuove e organizza le prestazioni, con sinergia effettiva delle risorse professionali disponibili, con un progetto strategico di neutralità e maturità dei funzionari cui offrire una nuova prospettiva di lavoro al riparo da interessi di parte ma di cui tutti possono misurare gli interessi collettivi.

Se tra le finalità della comunicazione pubblica vi è la ricostruzione di un rapporto di fiducia tra le istituzioni e i cittadini che ha come obiettivo primario quello di dare nuova legittimazione a istituzioni per lungo tempo vissute come distanti, è necessario che venga effettuata una distinzione tra i compiti spettanti alla sfera politica e quelli di competenza della sfera pubblica.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>Mazzoleni G. (1998) *La comunicazione politica*, pag 34, Il Mulino, Bologna.

<sup>13</sup> F. Faccioli (2007) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, pag 39 Carocci, Roma.

<sup>14</sup> F. Faccioli (2007) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, pag 41 Carocci, Roma.

A tal proposito si afferma che, “nella Pubblica Amministrazione da sempre è presente un aspetto essenzialmente politico e averlo voluto ignorare sta alla base di una certa confusione di ruoli e competenze che da sempre affliggono l’ufficio stampa e gran parte della sua attività”.<sup>15</sup>

Sarà la l. 7 giugno 2000, n. 150 a riconoscere questa parte di comunicazione che, anziché richiamarsi all’Amministrazione, fa riferimento diretto al vertice degli Enti definendone una figura specifica il portavoce”.<sup>16</sup>

C’è chi sostiene che “la comunicazione pubblica è il contesto e lo strumento che permette ai diversi attori che intervengono nella sfera pubblica di entrare in relazione tra loro, di confrontare punti di vista e valori per concorrere al comune obiettivo di realizzare l’interesse della collettività. Pertanto è costituita da quell’insieme di processi che contribuiscono a valorizzare la sfera pubblica, facendo interagire attori diversi per competenze e responsabilità, attivando relazioni e scambi, e creando giochi di ruolo”.<sup>17</sup>

### *Tipologie e dimensioni della comunicazione pubblica*

Riprendendo alcuni studi effettuati negli scorsi anni è possibile suddividere la comunicazione pubblica in due grandi tipologie<sup>1819</sup>:

1. La comunicazione dell’istituzione pubblica
2. La comunicazione di solidarietà sociale.

La prima forma di comunicazione è prodotta da soggetti istituzionali e comprende: la comunicazione interna che si rivolge agli operatori istituzionali, si realizza all’interno di ciascun

---

<sup>15</sup>A. Rovinetti A. (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>16</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare* pagg 30-31, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>17</sup>F. Faccioli (2007) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, pag 43 Carocci, Roma.

<sup>18</sup>P. Mancini (1996) *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari.

<sup>19</sup>S. Rolando (1995) *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice bibliografica, Milano.

ente e tra enti diversi; la comunicazione esterna che si rivolge verso i singoli cittadini o le associazioni e si occupa di diffondere informazioni di pubblica utilità, di agevolare l'accesso degli utenti alle istituzioni e ai servizi e di sollecitare la loro partecipazione alle scelte che orientano le politiche pubbliche; la comunicazione esterna che si rivolge ai mass media e che tende ad assumere toni esaltanti sull'operato delle istituzioni, tanto da avvicinarsi alle caratteristiche della comunicazioni pubbliche.

Quando comunicazione interna ed esterna si coordinano perfettamente si ottiene quella che viene definita la comunicazione integrata.<sup>20</sup>

La comunicazione di solidarietà sociale è promossa da quei soggetti associativi privati con carattere no-profit che si muovono nella prospettiva di sensibilizzare l'opinione pubblica su temi di particolare interesse.

Più in generale la comunicazione pubblica si può suddividere in cinque dimensioni:

1. La comunicazione normativa, è la base della comunicazione pubblica, la quale richiede la conoscenza di norme da parte dei cittadini per instaurare qualsiasi tipo di rapporto con lo Stato. Due sono gli aspetti da considerare in quest'ambito e sono l'oscurità del linguaggio<sup>21</sup> e la pubblicazione degli atti;
2. La comunicazione delle attività istituzionali, fa riferimento all'illustrazione delle attività delle istituzioni dello Stato e in particolare delle amministrazioni. Possono essere considerati tali i notiziari sui lavori del Parlamento, le lettere dei Sindaci, ma anche la comunicazione del Governo.

Curata dagli uffici stampa si rivolge ai media con l'obiettivo di dare visibilità alle azioni dello Stato, di promuovere l'immagine e di informare i cittadini sulle azioni di Governo.

---

<sup>20</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare* pagg 30-31, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>21</sup> Si vedano tra gli scritti di M. Baldini (2004) *L'Elogio dell'oscurità e della chiarezza* Armando editore, Roma.

Arturo Parisi sottolinea come sarebbe sbagliato se “il Governo per non correre il rischio di esporsi a qualche critica si sottraesse al proprio dovere di promuovere una comunicazione al servizio dei cittadini, scevra dalle tentazioni della propaganda, ma anche attenta ai grandi temi di interesse sociale e di valenza generale.”<sup>22</sup>

L'autore circoscrive la nozione di comunicazione d'interesse pubblico, tra uno spazio proprio di quella politica, finalizzata alla costruzione del consenso, ed una semplice ed asettica informazione di servizio, come è quella fornita da un cartello stradale.<sup>23</sup>

3. La comunicazione di pubblica utilità, si rivolge in prima istanza alla facilitazione dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione nella fruizione dei servizi pubblici.

Gregorio Arena<sup>24</sup> la considera come “parte integrante del servizio offerto dall'amministrazione” che diminuisce i rischi dei disservizi e costituisce un indicatore attendibile delle modalità comunicative dell'ente.

4. La comunicazione della promozione dell'immagine, più legata al mondo della comunicazione privata per affermare il proprio marchio e promuovere la propria immagine può essere utilizzata anche dallo Stato e dalle istituzioni. Tale attività di *corporate advertising* può sfociare in propaganda con obiettivi elettorali oppure può creare una situazione di frustrazione delle aspettative quando la rappresentazione dell'immagine dell'istituzione pubblica non corrisponde alla realtà. Anche la campagna tecnicamente più riuscita si ritorcerà contro chi l'ha promossa se avverranno suoi ritardi, inefficienze o carenze.

5. La comunicazione sociale, che ha come oggetto i grandi temi sociali nei confronti dei quali è necessario sensibilizzare l'opinione pubblica. A promuoverla sono le istituzioni dello Stato e

---

<sup>22</sup>Parisi A. (1997) *Per fare comunicazione pubblica occorre riconoscere l'esigenza di specifiche professionalità* in “Comunicazione pubblica”.

<sup>23</sup>Id.

<sup>24</sup>Arena G. (1995) (a cura di) *La comunicazione di interesse generale*, Il Mulino, Bologna.

la loro peculiarità è la funzione più specificatamente educativa. È indubbio che sia consigliabile non scegliere temi di carattere non controverso intorno ai quali sollecitare l'attenzione dell'opinione pubblica in una prospettiva di promozione del consenso, piuttosto che sull'attivazione di posizioni conflittuali.

### *Le funzioni della comunicazione pubblica*

Di fondamentale importanza per lo studio della comunicazione pubblica sono anche le riflessioni di Alessandro Rovinetti che parla di “una disciplina con le proprie teorie, organizzazioni, strategie, strumenti, tecniche, apparati e professioni”.<sup>25</sup>

L'autore ricorda che la comunicazione non può promettere quello che non potrà mai mantenere o raccontare una realtà che chiunque potrà costatare, essere diversa, non può nemmeno essere identificata con la ricerca del consenso o pensata come attività destinata a eliminare la protesta sociale. Il consenso non può essere garantito né dai comunicatori né dagli amministratori è una libera scelta dei cittadini.

Attraverso la comunicazione, i cittadini e i dipendenti possono controllare, criticare e aiutare l'azione Amministrativa.<sup>26</sup>

Ogni attività di comunicazione deve ricollegarsi a due questioni di fondo:

- La continuità e la coerenza del processo che la comunicazione attiva.
- La legittimazione dell'azione politico-amministrativa che deve venire dalla ente e non dal sistema dei media.

Secondo Rovinetti, si tratta di un sistema complesso e in continua evoluzione destinato a verificare il rapporto tra il cittadino e l'Ente, a semplificare le procedure, gli iter e le norme, a modernizzare i

---

<sup>25</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare* pag 23, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>26</sup> Id.

servizi e gli apparati, decisivo per portare ogni istituzione dalla propaganda all'informazione, dal silenzio al dialogo, dal segreto alla trasparenza, dal particolare al generale, dalla contrapposizione alla collaborazione tra uffici e Amministrazioni diverse.<sup>27</sup>

L'autore nel suo scritto individua anche delle funzioni proprie che svolge la comunicazione e che risultano di fondamentale importanza per favorire i seguenti processi:

- favorire il cambiamento;
- governare il territorio;
- riorganizzare i servizi;
- ridistribuire le risorse;
- evidenziare il lavoro dei singoli e degli apparati;
- rivedere le procedura;
- snellire gli iter amministrativi;
- razionalizzare la modulistica;
- semplificare i linguaggi;
- fare percepire i servizi e non solo le Istituzioni;
- ascoltare i cittadini;
- recuperare etica e valori;
- dare identità ai cittadini e ai dipendenti.<sup>28</sup>

In prospettiva futura per Rovinetti “sempre più comunicare vorrà dire entrare nel merito delle questioni” e pertanto “parte della burocrazia e degli amministratori tenta di ostacolare il processo per ritornare all'informazione patinata e superficiale che non faceva male a nessuno perché non interessava a nessuno”.

---

<sup>27</sup> Id

<sup>28</sup> Id

Attraverso la comunicazione, i cittadini e i dipendenti possono controllare, criticare e aiutare l'azione Amministrativa.<sup>29</sup>

Ogni attività di comunicazione deve ricollegarsi a due questioni di fondo:

- La continuità e la coerenza del processo che la comunicazione attiva.
- La legittimazione dell'azione politico-amministrativa che deve venire dalla ente e non dal sistema dei media.

Secondo Rovinetti, si tratta di un sistema complesso e in continua evoluzione destinato a verificare il rapporto tra il cittadino e l'Ente, a semplificare le procedure, gli iter e le norme, a modernizzare i servizi e gli apparati, decisivo per portare ogni istituzione dalla propaganda all'informazione, dal silenzio al dialogo, dal segreto alla trasparenza, dal particolare al generale, dalla contrapposizione alla collaborazione tra uffici e Amministrazioni diverse.<sup>30</sup>

Oggi quando si parla di comunicazione pubblica, ci si riferisce a una disciplina che:

- è fatta di contenuti più che di strumenti;
- presuppone Amministrazioni che vogliono cambiare;
- parlare e ascoltare hanno il medesimo valore;
- entra nei processi interni ed esterni di ogni Ente;
- richiede nuove strutture e nuove professioni;
- non s'identifica solo in teorie e tecniche ma anche nella semplificazione e nella modernizzazione;
- è utile ai cittadini e alle Amministrazioni;
- è strategia risorsa e servizio;

---

<sup>29</sup> Id.

<sup>30</sup> Id

- rappresenta un momento essenziale per informare, riorganizzare apparati, migliorare servizi, utilizzare al meglio le nuove tecnologie.<sup>31</sup>

La comunicazione pubblica si configura come un'attività fondamentale per dare risposta ai nuovi diritti dei cittadini e per legittimare le Amministrazioni, dove tutto è stato pensato per tener lontana la gente e per isolare i dipendenti facendoli perdere il senso del proprio ruolo.

## Una breve storia della comunicazione pubblica in Italia

### *Le origini della comunicazione pubblica in Italia*

Massimo Granchi in suo articolo intitolato “Storia della comunicazione pubblica in Italia: mutamenti istituzionali e modelli territoriali di sviluppo”, apparso sulla rivista *Storia e futuro*<sup>32</sup> afferma che, il primo in Italia ad utilizzare la stampa per la propria comunicazione giuridica e di propaganda, fu lo Stato pontificio che nel 1626 giunge ad acquistare una stamperia.

La censura e il regime di esclusiva furono gli strumenti utilizzati dallo Stato per controllare lo sviluppo e la diffusione dell'informazione, che, veicolata soprattutto da interessi di tipo commerciale aveva, nelle Gazzette, lo strumento principale di trasmissione.<sup>33</sup>

Nel 1854, il Regno di Sardegna affidava alla “Gazzetta Ufficiale”, il compito di “avvisare i lettori dell'avvenuto riscontro ministeriale di conformità all'originale del foglio a stampa, successivamente e contemporaneamente inserito nella costituenda Raccolta Ufficiale delle Leggi e diffuso nei pubblici uffici tramite il sistema dei fogli sparsi.”<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Id. pag 29

<sup>32</sup> M. Granchi, (2006), *Storia della comunicazione pubblica in Italia: mutamenti istituzionali e modelli territoriali di sviluppo*, in rivista di storia e storiografia *Storia e futuro* n°11

<sup>33</sup> V. Castronovo, N. Tranfaglia (a cura) 1976-1994 *Storia della stampa italiana*, 7 voll., Roma - Bari, Laterza.

<sup>34</sup> Id.



Il 4 gennaio 1860, la testata cambiava denominazione in “Gazzetta ufficiale del Regno”, e l’anno successivo diventava “Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia” (17 marzo 1861, n. 67)<sup>35</sup>.

In ogni caso, come scrive Granchi<sup>36</sup>: “Lo strumento principale della comunicazione sia normativa sia di altro tipo del potere pubblico rimane l’affissione che, dal 1865 (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A) affissa nell’albo pretorio – istituito in quello stesso anno – rappresenta anche lo strumento per la pubblicità normativa dell’ente locale”.

L’affissione, per diversi secoli dopo la scoperta della stampa, principale strumento della comunicazione sociale e normativa, nel Regno di Sardegna era ancora molto utilizzata per far circolare leggi, disposizioni, comunicazioni, poi esposte al pubblico, tramite l’albo pretorio dei capoluoghi comunali, e negli uffici periferici dislocati sul territorio.

Il limite maggiore di tale modalità di comunicazione era costituita dalla distribuzione territoriale, che è prevista solo nei capoluoghi comunali e dal fatto che non esistono ancora raccolte pubbliche delle norme.

In mancanza di una pubblicazione per esteso delle fonti legislative sulla “Gazzetta”, l’affissione era l’unico strumento previsto dalla legge per diffondere e pubblicizzare le fonti normative.

Nel 1865, con la legge 2248 si delineavano anche i contenuti degli “albi impropri” – ossia le bacheche o vetrine che, di fatto, gli uffici sono soliti tenere nei propri locali per l’ostensione di atti per i quali è interessante una pubblicità notiziale diffusa – e la cosiddetta “affissione diffusa”.

Questi furono gli anni in cui la Destra storica gestiva, attraverso il Ministero dell’Interno, fondi per esortare i giornali ad operare per fini informativi del soggetto pubblico<sup>37</sup>. Lo Stato liberale, non democratico, fu gestito da una classe dirigente elitaria che svolgeva funzioni di guida e controllo nei confronti del territorio nazionale.

---

<sup>35</sup>D’Amelio (1932) *Storia del più antico giornale: la Gazzetta Ufficiale*, in “Corriere della Sera”, 2 agosto.

<sup>36</sup>M. Granchi (2006) *Storia della comunicazione pubblica in Italia: mutazioni istituzionali e modelli territoriali di sviluppo*, in *Storia e futuro* numero 11, *Rivista di storia e storiografia*

<sup>37</sup>E. Ragionieri (1967) *Politica ed amministrazione nella storia dell’Italia Unita*, Bari, in Granchi (2006)

Su tutti i giornali in cui, per limiti logistici, l'autorità centrale non poteva intervenire, l'amministrazione prefettizia, di livello provinciale, costituitasi nel 1865, esercitava un controllo mirato e stretto.

I giornali provinciali divennero, in pratica, il manifesto della comunicazione pubblica prefettizia.

Con l'avvento al potere della Sinistra storica, il controllo dell'esecutivo sulla stampa finiva per essere sostituito dall'autorità giudiziaria.

Nel 1883, scomparirono dalla "Gazzetta Ufficiale" le rubriche dedicate alla cronaca, alla cultura e alla politica e da allora la testata diventava mero organo di pubblicità della normativa<sup>38</sup>.

I compiti d'informazione attiva e passiva furono distribuiti tra due uffici, istituiti nel 1887: l'Ufficio stampa del Ministero dell'Interno e l'ufficio di Segreteria del Presidente, che agivano da filtro per la diffusione delle notizie.

Il R.D. dell'8 giugno 1893, n. 377, stabiliva che anche la "Gazzetta Ufficiale" fosse pubblicata a cura del Ministero dell'Interno.

Nel frattempo, con il Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale 297/1897, l'affissione fu definita ulteriormente a livello locale.

Negli anni del governo Giolitti (1906-1909), grazie alla diffusione della stampa socialista e cattolica e la nascita della cinematografia, diventava impresa ardua per il governo controllare l'opinione pubblica. L'ufficio di Presidenza (istituito nel 1887) finì per non svolgere più le funzioni cui era destinato.

Un nuovo assetto della "Gazzetta Ufficiale" fu definito, invece, dal D.R. 7 giugno 1923, n. 1252.

L'atto disponeva, infatti, che la "Gazzetta" avesse due sezioni: una prima parte "Gazzetta Ufficiale" e una seconda parte, foglio delle inserzioni, pubblicate separatamente.

---

<sup>38</sup>R. Mugnozza (1938) voce *Foglio*, in "Nuovo Dig. It", vol. VI, Torino.

## *La comunicazione pubblica durante il Fascismo*

Il D.M. 9 agosto 1923, n. 2222, in pieno fascismo, trasferiva l'ufficio Stampa dal Ministero dell'Interno, direttamente in seno al Consiglio, e ne ampliava i poteri. L'obiettivo era duplice: cancellare o minimizzare tutto ciò che è nocivo al regime; esaltare il regime stesso<sup>39</sup>.

In merito invece all'affissione, essa fu inibita dalla funzione di pubblicità legale per le norme del soggetto pubblico centrale e fu riconosciuta come il *medium* per antonomasia del soggetto pubblico locale.

Il soggetto pubblico centrale ricorreva in quegli anni, soprattutto a manifesti e poster, nelle vie, nelle piazze e altri luoghi molto frequentati.

Scrivono Maggioli<sup>40</sup>: “attraverso disegni e slogan il soggetto pubblico diffuse così le indicazioni (acquisto di prodotti italiani, comportamenti sociali in sintonia con il Bene della nazione etc.) ed i suoi messaggi, potenziando un genere, quello dell'*advertising* pubblico, nato pochi anni prima.”

La cartellonistica fruiva dell'estro di Benito Mussolini, che doveva assolutamente propagandare il più possibile il prodotto Italia per venderlo nel miglior modo sui tavoli della politica internazionale.

I disegni accattivanti e gli slogan efficaci divennero mezzi di comunicazione pubblica al servizio della propaganda del regime più che un servizio per il cittadino. A risentirne fu anche la pubblicità commerciale.

Durante il Congresso internazionale della pubblicità tenutosi a Roma e a Milano dal 17 al 21 settembre 1933, infatti, si concesse ampio spazio alla discussione sulle problematiche inerenti la comunicazione pubblica, mentre s'infittivano i rapporti tra il Fascismo e il Terzo Reich.

---

<sup>39</sup> P. Murialdi (1986) *La storia del giornalismo italiano*, Il Mulino, Bologna,.

<sup>40</sup>P. Maggioli (1992) *La comunicazione pubblica: materiali per una ricostruzione storica della fattispecie*.

Da quel momento, la macchina della propaganda fascista partì a pieno ritmo, verso la radicalizzazione dei controlli, la centralizzazione e gerarchizzazione del potere, fino alla repressione totale della libera espressione.

Durante tale processo, nel settembre 1934, l'Ufficio stampa del governo fu elevato a sottosegretariato e fu contestualmente posto alle dirette dipendenze del capo del governo<sup>41</sup>.

La propaganda fu presto istituzionalizzata. Quattro successivi atti normativi (R.D. 18 settembre 1934, n. 1565; R.D.L. 28 settembre 1934, n. 1434; R.D.L. 21 novembre 1934, n. 1851; R.D.L. 1 aprile 1935, n. 327), ne definirono ulteriormente le funzioni e le ampliarono.

Il potenziamento fu tale che il sottosegretariato diventava Ministero della stampa nel 1935 (R.D. 24 giugno 1935, n. 1003).

Il Ministero continuava a crescere a livello di competenze e la sua influenza sui media, soprattutto sulla radio, diveniva sempre più penetrante.

In poco tempo tutte le forme di controllo preesistenti sulla vita culturale del paese, furono incentrate in un unico settore della P.A..

Il R.D. 27 maggio 1937, n. 752, trasformava infine il Ministero della Stampa in Ministero della Cultura popolare: la struttura interna non fu modificata, piuttosto le funzioni furono completate ed ulteriormente allargate.

Il Ministero cominciava a lavorare intensamente per preparare l'opinione pubblica alla Seconda guerra mondiale, presentata come evento inevitabile, necessaria all'affermazione della supremazia del popolo italiano, e durante la caduta del fascismo, cerca di ricostruire le fila del sostegno popolare alle politiche di governo.

Nel cosiddetto "Regno del Sud", con il R.L. 28 dicembre 1943, n. 283, le competenze del Ministero furono attribuite momentaneamente al sottosegretariato all'Interno. Il D. Lgt. 3 luglio 1994, n. 163

---

<sup>41</sup> De Siervo (1976) *Gli interventi legislativi e governativi in materia di stampa. Recenti linee di tendenza*, in "Il politico"

sopprimeva il Ministero e ne attribuiva le funzioni ad un sottosegretariato per la Stampa e le Informazioni, presso la presidenza del Consiglio. Il D. Lgt. 12 dicembre 1944, n. 607 cambiò la denominazione in Sottosegretariato per la Stampa, lo Spettacolo ed il Turismo<sup>42</sup>.

### *Il ritorno alla libertà della comunicazione pubblica*

Solo il governo Parri, nel 1945, sopprime la struttura e trasferì funzioni e competenze dal Sottosegretariato alla Presidenza del Consiglio.

Dopo la soppressione del Sottosegretariato alla Stampa, lo Spettacolo e il Turismo, si susseguirono anni di transizione.

Il timore del legislatore fu, nonostante l'esigenza di individuare un organismo che si occupasse della materia, quello di evitare la riproduzione di strumenti riconducibili all'esperienza fascista che limitassero, in altre parole, la libertà e mirassero a controllare l'opinione pubblica.

Dalla dittatura di massa, si passava a un sistema democratico con pluralità di soggetti politici e civili.

I principi di libertà d'espressione e comunicazione furono riaffermati – dopo più di vent'anni di repressione.

La Costituzione italiana, all'art. 21 recita che: “Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.”

Nonostante questo, nell'affermazione del suo disegno totalitario, il fascismo aveva trasformato la politica in un culto, per cui qualsiasi forma di opposizione non poteva essere ammessa.

---

<sup>42</sup> E. Santoro (1969) *L'evoluzione legislativa in materia di radiodiffusioni circolari: notizie e spunti*, in “Dir. Radiotelecom”.

Il messaggio e la sua stessa natura mostrano ora connotazioni destinate a prolungarsi, con ripercussioni evidenti, per i successivi vent'anni, anche dal punto di vista psicologico.

Il primo effetto fu, per esempio, che la politica continuasse a essere comunicata alla stregua di un messaggio religioso, e avesse il proselitismo come priorità più evidente.

Il consenso era, prima di tutto, un atto di fede <sup>43</sup>. Non ebbe una grande influenza la comunicazione politica di tipo tradizionale, quella che caratterizzerà soprattutto il periodo di guerra fredda e che prevedeva una polarizzazione semplificata (comunismo-anticomunismo, partiti-Chiesa, Pci e Dc).

Poco s'innovò nei canali e nei mezzi usati per comunicare, se non il pur rimarchevole ritrovamento della libertà d'espressione, soprattutto grazie al cinema e la stampa.

Nonostante la ricomparsa dei comizi, dei discorsi di piazza, degli incontri pubblici con gli elettori, che facilitavano la comunicazione rivolta alle masse, la maggior parte della popolazione era analfabeta. Radio e cinema arrivarono con un certo ritardo, nelle zone periferiche della penisola.

Fu Alcide De Gasperi, allora presidente del Consiglio, che si adoperò personalmente per dare un nuovo slancio al settore della comunicazione istituzionale e nel 1948 recuperò gli organi del disciolto ministero della Cultura popolare e demandò a due organi preposti, appositamente costituiti (il servizio delle Informazioni e l'ufficio della Proprietà letteraria), le funzioni relative rispettivamente all'informazione pubblica e al diritto d'autore.

Nonostante le polemiche che ne derivarono (di fatto, nel nuovo ordinamento repubblicano sono inserite strutture e mezzi risalenti al periodo fascista), gli organismi si rivelarono molto utili.

In un ambiente, quello della presidenza del Consiglio, dove le funzioni esercitate sono principalmente quelle per il coordinamento dell'esecutivo, i due uffici lavorarono per generare servizi e prodotti rivolti al cittadino attraverso riviste e libri.

---

<sup>43</sup>S. Colarizi (2001) *La comunicazione politica in Italia: il contesto storico*, Roma, Ferpi, Seminario Comunicazione Politica, 12/13 ottobre.

Nei primi anni Cinquanta del secolo scorso, quasi il 40% dei lavoratori era nel settore agricolo, più del 32% era nell'industria e più del 28% era nel terziario. Il reddito pro-capite era tornato ai livelli del 1938. Solo un quinto della popolazione parlava correntemente l'italiano (quasi il 13% continua ad essere analfabeta).<sup>44</sup>

In tale situazione socioeconomica, il 3 gennaio 1954, con qualche anno di ritardo rispetto agli altri paesi europei, fece la sua comparsa in Italia la televisione.

Inizialmente la Tv era vista solo in Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Umbria e Lazio ma già alla fine del '54, la quota di popolazione servita superava il 48%.

Nonostante la sua diffusione fu piuttosto rapida, il consumo di massa iniziava solo negli anni '60, quando i comunicatori, soprattutto politici, ricorrendo sempre maggiormente a tale *medium*, si accorsero delle sue potenzialità diffusive e persuasive. Sino al 1960 nessun leader politico era mai apparso in Tv.

La Tv come "servizio pubblico" era pensata non solo come occasione di "intrattenimento", ma anche come strumento di "educazione e informazione". Infatti, si pensava che essa potesse aiutare a combattere l'ignoranza derivante dal diffuso analfabetismo.

In tal senso, essa contribuì a creare una lingua nazionale molto più della scuola, poiché istituzione preposta.

Negli altri paesi europei, invece, la Tv poteva già contare su di un livello medio di scolarizzazione più elevato.

Con legge 31 luglio 1959, n. 617, il legislatore lasciava gli apparati informativi pubblici alla presidenza del Consiglio.

All'art. 7 si legge, infatti, che: "il Servizio delle informazioni e l'Ufficio della proprietà letteraria, artistica e scientifica sarebbero rimasti, mantenendo le loro attribuzioni presso la Presidenza del

---

<sup>44</sup> <sup>44</sup>M. Granchi, (2006), *Storia della comunicazione pubblica in Italia: mutamenti istituzionali e modelli territoriali di sviluppo*, in rivista di storia e storiografia *Storia e futuro* n°11

Consiglio dei Ministri”. La legge 21 gennaio 1963 istituì un unico direttore generale per le due strutture.

Grazie alla competenza delle personalità scelte – Padellaro, Giancola – l’informazione pubblica cresceva e non si limitava più alle rassegne stampa, oppure alla diramazione di comunicati ai media. Nel corso degli anni successivi il ruolo della comunicazione pubblica continuò a consolidarsi e i DPCM 19 settembre 1986 e 22 dicembre 1986, potenziarono ulteriormente le strutture addette alla comunicazione istituzionale.

L’art. n. 67 della legge 25 febbraio 1987, aveva disposto l’istituzione di un apposito capitolo di spesa della presidenza del Consiglio dal 1986 al 1988, dotandolo di un miliardo l’anno per potenziare la struttura, anche attraverso l’aumento del 10% del ruolo del personale.

Per oltre ottant’anni, dalla costituzione del Regno d’Italia, la dimensione territoriale e amministrativa era stata organizzata su base municipale e il trasferimento di messaggi e immagini, legati all’informazione, alla comunicazione, erano stati piuttosto localizzati e puramente propagandistici. Gli altri strumenti d’informazione furono accorpati e censurati.

La comunicazione istituzionale, a carattere giuridico-formale, ha tratto ispirazione dal radicato valore culturale che il popolo italiano riconosceva al municipio, ereditata dall’età dei comuni e trainata per cinque secoli lungo lotte di conquista e dominazione.

Le due guerre mondiali e il fascismo, nonostante la diffusione dei media di massa, non hanno affrontato in maniera strutturata problematiche inerenti il diritto ad essere informati (anche perché non disciplinato), mentre la comunicazione per la promozione d’immagine, è divenuta immagine del potere e dell’assolutismo.

In ogni caso, tali importanti periodi della storia italiana, hanno introdotto alcuni aspetti propri della comunicazione sociale (intesa in senso lato), che introduce temi di gran respiro nazionale e sopranazionale per la disciplina.



Questi stessi temi sono poi d'interesse anche per lo sviluppo successivo della comunicazione istituzionale, della strategia comunicativa, dunque, che ha come oggetto, la costruzione dell'immagine complessiva di un soggetto pubblico e rappresenta una tappa saliente nella maturazione verso il concetto di comunicazione pubblica in senso ampio.

Il boom economico degli anni Sessanta colse di sorpresa gli stessi italiani, la mutazione fu celere, le città furono prese d'assalto e le campagne si svuotavano.

Fu l'era del "consumo di massa", il benessere nazionale cresceva e mutavano gli stili di vita.

Il numero degli addetti nell'industria superò quelli nell'agricoltura e la classe operaia acquisì una centralità di tipo politico<sup>45</sup>.

Allo stesso tempo, nascevano nuovi soggetti collettivi: giovani e donne, fino allora rimasti ai margini, acquistano una propria identità politica e culturale, di conseguenza il contenuto dei messaggi comunicati mutava.

La natura religiosa, che aveva contraddistinto la comunicazione dalle due guerre alla nascita della Repubblica, fu superata dal forte processo di laicizzazione della società del benessere e dei consumi.

I principi democratici, fortemente minoritari nei primi anni della Repubblica, si diffusero tra la popolazione.

Il pubblico era assai meno influenzabile, era più istruito, esigente e cominciava a dare segni d'insofferenza nei confronti della curatela partitica oppressiva.

Il momento culminante fu il 1968, quando la comunicazione vive allora il suo momento più innovativo.

I media cominciano ad avere un carattere autonomo e sono reali motori di sviluppo e promozione dell'intera società.

---

<sup>45</sup> Id.

La televisione era il *medium* più innovativo, ma si aprirono nuovi luoghi di dibattito e incontro: le comunità di base, le comuni giovanili, ecc.

Il cinema era al culmine del successo, era il medium con maggiore *audience*. Le riviste si giovavano di tecniche di riproduzione e di trasmissione all'avanguardia.

Il ciclostile era lo strumento più economico a disposizione dei giovani contestatori, la piazza, infine, era il luogo di diffusione orale per eccellenza: studenti del '68 e del '77, operai, divorzisti e radicali, sono i maggiori frequentatori.

Da una parte, l'abbinamento tra comunicazione e politica appare quasi scandaloso, perché ridotta a prodotto di consumo, venduta al pubblico attraverso campagne pubblicitarie e promozionali (religiosità del messaggio che resiste alla modernizzazione). Dall'altra, c'era chi affermava che la politica deve essere esercizio della ragione e libera scelta individuale, non manipolabile.

*“La comunicazione di per sé non può cambiare il mondo ma può creare le condizioni per individuare e realizzare i mezzi per migliorarlo”.*

Rovinetti<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano

## CAPITOLO 2

### L'inizio del cambiamento

#### *Le norme degli anni Novanta*

Una prima forma di comunicazione pubblica fu quella “in funzione propagandistica”, apprezzabile già nel dopoguerra dell'Italia repubblicana, e il suo tratto maggiormente distintivo si rileva nella perfetta identità fra attore politico e attore amministrativo.

In altre parole, se formalmente è l'istituzione pubblica che comunica, in sostanza questa si attiva bensì come emittente, ma con il solo scopo di raggiungere specifici obiettivi di partito, e di veicolare messaggi funzionali ad una migliore percezione, da parte del cittadino, dei singoli soggetti che agiscono all'interno del partito stesso.

Nell'area della comunicazione, lo *status* pubblico è così la naturale espressione della personale appartenenza di governo: i due elementi, la cui salda connessione è inoltre agevolata dalla scarsa competizione fra le differenti istituzioni dello Stato, trovano quindi coerenza in un'azione di breve periodo e volta al mero miglioramento dell'immagine degli stessi soggetti operanti all'interno del tessuto pubblico e istituzionale.

L'ingresso negli anni '70 del secolo scorso, momento d'intensità non comune nel confronto – non solo intellettuale – fra le varie anime della società civile, segna quindi il passaggio a una nuova fase: si apre così il ciclo della comunicazione a senso unico, o meglio, del “modello informativo unidirezionale.”

In questa fase comincia ad allentarsi il legame che si era creato fra istituzione e partito nel periodo precedente e, mentre i mezzi di comunicazione di massa sperimentano un'embrionale autonomia d'azione, trova graduale diffusione la consapevolezza dell'esistenza di un nodo di diritti e doveri che lega Pubblica Amministrazione e cittadini.

Acquisite tali non secondarie tendenze, che evidenziano lo sviluppo di scelte e comportamenti tali da gettare le basi per quello che a oggi è noto come *marketing* dell'istituzione pubblica, anche in questa seconda fase l'atto comunicativo di matrice pubblica si risolve però in un'attività evidentemente unidirezionale: il privato cittadino, sebbene cosciente del proprio *status* di detentore di diritti soggettivi nell'ambito della società, rimane ancora troppo spesso grigio e passivo ricevente in rapporto alla comunicazione dell'emittente pubblico.

Il delicato percorso fin qui tracciato, che svolge su un doppio binario il legame fra evoluzione sociale e schemi della comunicazione pubblica, trova infine la propria ideale stazione d'arrivo con l'inizio degli anni '90 del secolo scorso.

Il decennio appena vissuto segna, infatti, l'ingresso nel terzo e più completo intervallo d'interesse: quest'ultima fase, tutt'altro che conclusa, mira a realizzare concretamente l'auspicabile modello della "comunicazione bidirezionale."<sup>47</sup>

Sono tre i soggetti che, contestualmente ma per ragioni differenti, interpretano quest'atto da protagonisti.

Alle diverse istituzioni pubbliche, che entrano in reciproca competizione e tendono ormai a distinguere definitivamente la propria appartenenza politica dal comune *status* pubblico, si aggiungono i mezzi di comunicazione di massa, canali più che influenti e capaci di filtrare e amplificare quelli che per Luhmann erano i temi di opinione, e infine i privati cittadini, non più sudditi ma soggetti attivi e attivabili al fine di rendere coerentemente bidirezionale il processo comunicativo.

---

<sup>47</sup>P. Mancini (nuova edizione 2002) *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari

Riguardo alla realizzazione pratica di tali intenti, assistiamo così all'emergere di elementi quali il marketing dell'istituzione pubblica e dei servizi; la pianificazione strategica delle campagne di comunicazione; l'analisi del *feedback* ricevuto in rapporto al risultato atteso; il dovere di trasparenza connesso alla pubblicità dell'amministrazione.

Gli anni 90 del secolo scorso hanno segnato la più forte e coerente fase di riforma e hanno preannunciato una Pubblica Amministrazione dove parole come servizio, prodotto, efficienza, qualità relazione cominciano ad avere precisi riferimenti normativi e organizzativi.

Dal 1990 in poi la Pubblica amministrazione è passata da un sistema istituzionale basato sulla difesa dei diritti del cittadino, a uno aziendale, pensato per garantire efficienza, efficacia ed economicità.

In quegli stessi anni la comunicazione pubblica è stata interessata da una serie di teorie e azioni tese a raggiungere i seguenti obiettivi:

- separarla teoricamente e in pratica dalla propaganda e dall'immagine;
- farne una disciplina autonoma con grande apertura culturale e disponibilità di accogliere il positivo di altre discipline e gestirla con competenza;
- impedirne la colonizzazione da parte di altre e diverse discipline.<sup>48</sup>

In quel decennio furono adottati alcuni provvedimenti che furono fondamentali per la storia della comunicazione all'interno delle Istituzioni:

- L. 8 giugno 1990, n.142 diritto ad essere informato e quindi di conoscere
- L. 7 agosto 1990, n. 241 diritto di accesso e quindi di partecipazione
- D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 dovere di scegliere e decidere.

Incominciava a prendere forma quel principio che Gregorio Arena ha posto al centro delle sue riflessioni secondo cui "l'amministrazione non è una macchina ma un sistema complesso in cui operano migliaia di persone, che si rivolge ad altre persone per soddisfare esigenze fondamentali

---

<sup>48</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano

del vivere civile. Non è soltanto più corretta eticamente ma è anche più fruttuosa scientificamente una prospettiva che la ponga dalla parte dei cittadini.”<sup>49</sup>

L’approvazione della l. 7 giugno 2000, n. 150 ha rappresentato poi il momento più importante per la comunicazione pubblica, per la sua legittimazione e per un ripensamento sul ruolo che è chiamata a svolgere all’ interno delle pubbliche amministrazione.

Non è corretto sostenere che prima degli anni 90 la Pubblica Amministrazione non abbia comunicato, bisogna dire invece che ha comunicato in modo sbagliato, usando parole per tenere lontana la gente, ignorando che il diritto alla conoscenza rende più forte l’esercizio degli altri diritti e di conseguenza l’assunzione dei propri doveri da parte dei cittadini.

D’altra parte come ha affermato Watzlawick, “la comunicazione non possiede un opposto. Pertanto non si può non comunicare.”

Questi riportati di seguito sono i punti importanti sui quali sono intervenute le diverse normative e che sono riportati all’interno del testo scritto da Rovinetti.

### **I principali settori d’intervento della legge 8 giugno 1990, n. 142**

- Statuti comuni e province.
- Azione popolare.
- Difensore civico.
- Aree metropolitane.
- Sistema dei controlli.
- Riordino delle competenze.
- Riorganizzazione.
- Diritto all’informazione.

---

<sup>49</sup>G. Arena (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Bari-Roma

### **I principali settori d'intervento della legge 7 agosto 1990, n. 241**

- Tempi del procedimento amministrativo.
- Responsabile del procedimento.
- Partecipazione al procedimento.
- Semplificazione.
- Accesso.
- Trasparenza.
- Attuazione dei regolamenti.
- Comunicazione.

### **I principali settori d'intervento del D.lgs. 3 febbraio 1993, n.29**

- Criteri organizzativi della Pubblica Amministrazione.
- Individuazione degli uffici.
- Selezione e gestione del personale.
- Riorganizzazione.
- URP.
- Comunicazione interna.
- Comunicazione.

### **I principali settori d'intervento della l. 15 marzo 1997, n. 59**

- Stato più leggero.
- Trasferimento di funzioni alle Regioni e/o agli Enti locali.
- Riduzione Enti pubblici.
- Processi di delegificazione.



- Processi di semplificazione.
- Autonomia scolastica.
- Sportelli unici della Pubblica Amministrazione.
- Diverso status per i dipendenti pubblici.
- Rete unitaria delle Pubbliche amministrazioni.
- Principi di sussidiarietà.
- Comunicazione.

### **I principali settori d'intervento della l. 15 maggio 1997, n. 127**

- Semplificazione amministrativa.
- Eliminazione o riduzione dei certificati.
- Maggiore autonomia per gli Enti locali.
- Drastica riduzione delle forme di controllo.
- Procedure semplificate per le privatizzazioni.
- Nuovo ruolo per i segretari comunali.
- Valore giuridico dei pagamenti con bancomat o carta di credito.
- Istituzione della figura del *city manager*.
- Comunicazione.

### **I principali settori d'intervento della l. 7 giugno 2000, n. 150**

- Legittimazione dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche amministrazioni.
- Riconoscimento degli uffici stampa e degli URP.
- Valorizzazione delle diverse professioni.
- Ruolo centrale della formazione.
- Indicazione dei requisiti e modalità per ricoprire i posti vacanti in questi settori.

- Possibilità di creare nei piccoli comuni uffici stampa e/o URP consorziati.
- Riconoscimento del valore preferenziale delle lauree in scienze della comunicazione.<sup>50</sup>

Queste leggi di riforma hanno contribuito a costruire una nuova idea di Pubblica amministrazione destinata a semplificare la vita dei cittadini e delle imprese, a dare alle amministrazioni strumenti più agili per svolgere al meglio il proprio lavoro, cioè erogare servizi di qualità e la soddisfazione di bisogni fondamentali.

Collocandosi al centro del cambiamento, utilizzando e diffondendo le tecnologie, favorendo i nuovi diritti dei cittadini, la comunicazione pubblica diventa un elemento essenziale e irrinunciabile nel processo di riforma e di riorganizzazione dell'intero sistema pubblico.

La comunicazione vuole trasformare i cittadini da soggetti passivi delle decisioni a soggetti attivi e motivati, e l'ultimo decennio del secolo vede così svilupparsi una disciplina che non vuole convincere, ma spiegare, indicare e favorire nuovi e diversi comportamenti, permettere la partecipazione dei cittadini assieme alle Amministrazioni.

Secondo Rovinetti “potrà affermarsi solo se sarà capace di motivare e attivare tutti i suoi protagonisti: le leggi, gli amministratori, i dirigenti e gli apparati, i cittadini, a ciascuno dei quali compete una funzione propositiva capace di far crescere una vera cultura della comunicazione pubblica nelle istituzioni e nella società.”<sup>51</sup>

La nuova normativa tende ad affermare:

- la separazione tra politica e gestione;
- il superamento dei controlli di legittimità;
- l'introduzione dei controlli di merito;

---

<sup>50</sup> A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>51</sup> Id. pag 35

- la scelta della comunicazione come modalità permanente per garantire la trasparenza e la conoscenza delle singole amministrazioni;
- la semplificazione di norme, procedure, leggi per migliorare l'attività amministrativa;
- la realizzazione di organizzazioni burocratiche flessibili;
- la progressiva privatizzazione del rapporto di lavoro.

Leggi, norme e processi riorganizzativi tendono così a costruire una nuova Pubblica Amministrazione, e tale processo ha raggiunto l'apice con la l. 7 giugno 2000, n. 150 che ha cambiato la funzione stessa della comunicazione che diventa obbligatoria, strategica, di servizio, fortemente integrata con i processi di semplificazione e riorganizzazione.

Senza un flusso costante d'informazioni, senza un rapporto diretto tra gli amministratori e chi è amministrato, non può esistere né dialogo, né partecipazione, né controllo.

La comunicazione di cui parliamo rappresenta il valore aggiunto per ogni servizio non solo perché lo pubblicizza, ma perché può contribuire a migliorarlo.

La comunicazione cui ci riferiamo pone al centro della propria azione il cittadino e gli garantisce la conoscenza e l'accesso alle prestazioni e la trasparenza delle decisioni.

I cittadini oltre ad essere informati devono poter stabilire un rapporto paritario con le Istituzioni, e per far questo si devono creare le condizioni all'interno degli uffici.

La comunicazione diventa indispensabile per creare quello che si definisce il consenso attivo dei cittadini, che non va confuso con il consenso elettorale.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Id.

## *Uno sguardo alla comunicazione in Europa*

Lo stesso impegno negli ultimi anni è stato profuso anche dall'Unione Europea, che finora si era concentrata principalmente sul compito di informare i cittadini su cosa fa l'UE mentre è stata rivolta una minore attenzione all'ascolto delle idee dei cittadini.

Non è una novità che vi sia una distanza, in termini di comunicazione, tra l'Unione europea e i suoi cittadini, e di questo se ne è discusso molto nell'ambito dell'UE almeno dal 1992, quando furono effettuati i referendum che precedevano l'entrata in vigore del trattato di Maastricht. La comunicazione si basa però anche su altri importanti principi:

- L'inclusione.

Tutti i cittadini dovrebbero avere accesso, nella propria lingua, alle informazioni su questioni d'interesse pubblico.

Ciò significa che le informazioni dovrebbero essere rese ampiamente disponibili attraverso una rete estesa di canali, tra cui i mass media e le nuove tecnologie come Internet.

Significa anche che tutti i cittadini di tutti i paesi dell'UE dovrebbero essere aiutati a sviluppare le capacità necessarie per accedere e utilizzare tali informazioni. Ciò è particolarmente importante nel caso delle minoranze, dei cittadini disabili e di altre categorie di persone che potrebbero trovarsi sistematicamente escluse dalla partecipazione alla sfera pubblica.

- La diversità.

I cittadini europei provengono da *background* sociali e culturali estremamente diversi e hanno idee politiche ugualmente varie.

La politica di comunicazione dell'UE deve rispettare tale gamma d'idee nella sua totalità nell'ambito del dibattito pubblico.

- La partecipazione.

I cittadini devono avere il diritto di esprimere le proprie idee e di essere ascoltati e devono avere l'opportunità di dialogare con i responsabili delle decisioni.

A livello dell'UE, in cui è forte il rischio che le istituzioni siano lontane dai cittadini, tale principio riveste particolare importanza.<sup>53</sup>

All'interno degli stati dell'Unione Europea si trovano varie esperienze e diverse modalità di comunicazione con l'opinione pubblica, in base al contesto storico che ha generato i relativi sistemi di amministrazione.

Si possono classificare due scuole di pensiero sulla comunicazione istituzionale: una nella quale essa è promossa da organismi che dipendono direttamente dai primi ministri e l'altra dove tali funzioni sono svolte da strutture autonome rispetto al governo.

In Francia si registra una fruttuosa collaborazione tra associazioni e istituzioni. Alle dirette dipendenze del Gabinetto del primo ministro è istituito il *Service d'information et documentation (Sid)* che opera per fare conoscere ai cittadini i provvedimenti di maggiore rilevanza sociale e politica.

Ogni campagna pubblicitaria per essere operativa deve ricevere l'approvazione del Gabinetto del Primo ministro che individua gli obiettivi da perseguire, gli strumenti da utilizzare e gli investimenti da impiegare.

Anche in Germania, sotto la direzione del Cancelliere, c'è una struttura governativa che si occupa di comunicazione istituzionale: la *Bundespressamt*, che cura i rapporti con la stampa e l'informazione ai cittadini sulle politiche del Governo.

Impiega sistematicamente i sondaggi e svolge all'estero analisi e ricerche volte a comprendere la direzione in cui si muove l'opinione pubblica sui diversi temi sociali

---

<sup>53</sup>Commissione europea (2006) *Libro bianco su una politica europea di comunicazione*

In Gran Bretagna invece esiste un organo autonomo dal punto di vista economico e gestionale, il *Central Office of information (Coi)*, che produce e gestisce per conto del governo di sua Maestà prodotti informativi sui vari aspetti sociali. I sondaggi consentono d'individuare quali campagne intraprendere per venire incontro alle richieste ed alle attese dei cittadini.

Il Governo paga i servizi informativi realizzati, consentendo l'autonomia finanziaria di quest'ufficio che è pure preposto alla formazione dei responsabili della comunicazione istituzionale di tutte le strutture pubbliche comprese quelle che operano all'estero.<sup>54</sup>

### *Le parole chiave per l'innovazione della P.A*

Se in Europa le chiavi di volta del cambiamento sono il diritto all'informazione e la libertà di espressione, l'inclusione, la diversità e la partecipazione, per chi si trova ad agire all'interno delle amministrazioni nazionali i principi imposti dalla normativa sono: trasparenza, ascolto, semplificazione, partecipazione, valutazione e correzione, efficienza ed efficacia.

“Un'amministrazione si dice trasparente quando si rende visibile, dice quello che fa e il modo in cui opera e i risultati che raggiunge”<sup>55</sup> e questo comporta inevitabilmente un'assunzione di responsabilità del proprio operato che sarà giudicato dai propri utenti.

Questo processo verso la trasparenza fu avviato dalla l. 8 giugno 1990, n.142 che tramuta in pratica questo concetto, concedendo la possibilità ai cittadini di accedere ai procedimenti amministrativi.

Per garantire la trasparenza, gli amministratori devono concentrarsi anche sul momento dell'ascolto dei propri utenti per misurare il grado di corrispondenza tra le loro aspettative e la loro azione.

---

<sup>54</sup>M. Caligiuri (1997) *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubbettino.

<sup>55</sup>F.Faccioli (2007) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma.

Svolgere questo compito non è facile sia per la reticenza di chi lavora nelle amministrazioni ad essere giudicato, ma anche per le modalità di lavoro che vengono completamente modificate e richiedono un nuovo atteggiamento da parte degli operatori pubblici.

Praticare l'ascolto non è cosa semplice perché se da un lato va riconquistata la fiducia dei cittadini che sempre più si relazionano con le amministrazioni in termini di denuncia o lagnanza, dall'altra parte le amministrazioni devono sforzarsi di utilizzare le proposte dei propri cittadini come strumento per migliorare il funzionamento della macchina pubblica.<sup>56</sup>

La semplificazione è un'altra sfida che attende la pubblica amministrazione.

La semplificazione è decisiva anche per combattere i gruppi di potere pronti a elargire privilegi altrimenti difficilmente raggiungibili, data la farraginosità degli apparati amministrativi.

Negli anni 70 dello scorso secolo si affermava l'altro principio cardine per il cambiamento delle amministrazioni che è quello della partecipazione, anche se i primi provvedimenti normativi arrivano solo negli anni 90.

In particolare la legge 142 invita i comuni a sollecitare la partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche pubbliche, mentre nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, la partecipazione è considerata fondamentale per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio e per favorire la collaborazione degli utenti con i gestori del servizio.

La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo è un concetto suscettibile di interpretazioni diverse. Al di là della terminologia utilizzata, che varia da autore ad autore, le riflessioni di molti studiosi sviluppano una distinzione tra due forme principali di partecipazione.

Da una parte, c'è la partecipazione ai procedimenti che interessano direttamente la posizione giuridica del destinatario e nella terminologia giuridica anglosassone questa tipologia prende il nome di *adjudication*.

---

<sup>56</sup> Id.

Esiste, poi, la partecipazione ai procedimenti tramite i quali l'autorità pubblica emana atti generali, rivolti alla collettività degli amministrati. Questa ipotesi è anche definita *rule-making*.

Ancora diversa, perché estranea al procedimento, è la partecipazione definita "politica" o anche "istituzionale". Questa si basa sul principio della rappresentatività proprio degli ordinamenti democratici e si concentra prevalentemente in seno allo svolgimento dei procedimenti consultivi elettorali. La esercita il soggetto (o i soggetti) che, deputati dalla collettività a curarne gli interessi diffusi, acquista(n) la titolarità di un organo amministrativo.

Esistono, in realtà, numerose altre distinzioni. C'è chi individua cinque forme di partecipazione:

- la partecipazione "istituzionale", che coincide con la partecipazione politica;
- la partecipazione all'attività convenzionale che pongono in essere le pubbliche amministrazioni;
- la partecipazione ai servizi pubblici in funzione di "controllo" sulla qualità delle prestazioni rese (ipotesi in cui l'autore fa rientrare il fenomeno delle Carte dei servizi pubblici).;
- la partecipazione alle decisioni pubbliche di cui sono investiti quei soggetti cui la pubblica amministrazione delega l'esercizio di determinate funzioni, mantenendo un ruolo di vigilanza; infine, la partecipazione procedimentale vera e propria.<sup>57</sup>

In questa maniera si pongono le fondamenta per la realizzazione di quella che Ruggie definisce "amministrazione colloquiale" e Arena chiama "amministrazione condivisa."

La visibilità dell'azione amministrativa, l'apertura di un dialogo con i propri utenti e la richiesta di collaborazione con proposte, suggerimenti e reclami, comporta per gli amministratori l'accettazione del giudizio e della critica e la riconsiderazione del loro operato.

In quest'ambito svolge un ruolo fondamentale il *marketing*, che Kotler definisce come un "processo di analisi, pianificazione, realizzazione e controllo di programmi accuratamente formulati di valori

---

<sup>57</sup>M. D'Alberti, (2000) *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, pagg. 1 ss.,



con mercati-obiettivo, e all'uso efficace delle tecniche di determinazione del prezzo, della comunicazione e della distribuzione per informare, motivare e servire il mercato.”<sup>58</sup>

Il percorso da seguire per chi opera nella pubblica amministrazione è di lavorare per obiettivi e non per compiti, verificare la propria azione e se necessario correggerla.

Ciò renderà le istituzioni soggetti attivi, flessibili e capaci di comprendere il contesto nel quale sono collocate e imparare a interagire con esso.

“Il servizio pubblico deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia. I soggetti erogatori adottano le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi.”

È questo quanto dice la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, e che poco aggiunge a quanto previsto nell'art 97 della Costituzione laddove si dice che “i pubblici uffici sono organizzati allo scopo di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.”

Quando si parla di efficienza di un'organizzazione, si fa riferimento alla misurazione quantitativa del rapporto tra i risultati ottenuti e i mezzi impiegati per ottenerli.<sup>59</sup>

Con il termine efficacia, invece, s'indica la valutazione qualitativa e la sua rispondenza alla domanda sociale che l'ha richiesto.

Questi due concetti sono centrali per il buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Affinchè queste parole, che segneranno il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni, trovino attuazione è necessaria la presenza di almeno tre condizioni:

- la distinzione tra la responsabilità amministrativa e la direzione politica e il riconoscimento della loro sfera di autonomia;
- la circolazione delle informazioni all'interno delle amministrazioni pubbliche e nella loro relazione con i cittadini;

---

<sup>58</sup>Kotler P. (1990) *Al servizio del pubblico. Marketing per amministrazioni pubbliche, ospedali, enti culturali e sociali, partiti politici, associazioni*, Etas libri, Milano.

<sup>59</sup>F.Faccioli (2007) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma.

- la ridefinizione della cultura amministrativa come orientata alla tutela dell'interesse pubblico.<sup>60</sup>

Su questi tre punti fu chiamato a rispondere il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

Sulla prima questione la norma distingue all'art 3 commi 1 e 2, le competenze degli organi di direzione politica, che “definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, da quelle ai dirigenti amministrativi” ai quali “spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e di controllo. A essi spetta anche la responsabilità della gestione e dei relativi servizi”.

## **La comunicazione pubblica e la legge 150**

### *La l. 7 giugno 2000, n. 150 e l'importanza della comunicazione pubblica*

L'interesse crescente del legislatore verso la comunicazione pubblica si manifesta con l'approvazione della l. 7 giugno 2000, n. 150, dal titolo “Disciplina d'informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”.

Con questa legge la Pubblica Amministrazione sta cercando di costruirsi una propria autonoma modalità di relazione con la società intesa come singoli cittadini, associazioni, categorie economiche e sociali, imprese, Enti, dipendenti pubblici.

---

<sup>60</sup>Id.

La legge porta le firme di Franco Frattini del Popolo della libertà e di Franco Di Bisceglie, esponente dell'Ulivo, è stata approvata all'unanimità in Commissione Affari Costituzionali e pertanto si può dire che ha avuto un'ampia base di legittimazione.

Con questa legge “la comunicazione pubblica s’istituzionalizza, è cioè riconosciuta esplicitamente dall’apparato normativo italiano e distinta da altre attività amministrative”.<sup>61</sup>

Sono passati i tempi della l. 7 agosto 1990, n. 142, perché come sostiene il ministro Frattini il silenzio era funzionale alle pubbliche amministrazioni come oggi lo è la comunicazione.<sup>62</sup>

Sta cambiando la logica della Pubblica Amministrazione, il ruolo del cittadino non più nemico e lontano, ma vicino e collaborativo.

Questa comunicazione ha i propri punti di novità nei processi di cambiamento in corso, di semplificazione, di modernizzazione e di accesso alle tecnologie; nel territorio, grazie all’identità e al senso di appartenenza; nell’Ente, con la compartecipazione alle realizzazioni.

Le radici di questa comunicazione affondano in culture antiche della Pubblica Amministrazione: la centralità del cittadino, la modernizzazione, l’innovazione amministrativa, la partecipazione, la qualità dei servizi, la sinergia con la società civile. Una simile comunicazione produce risultati, anche se è in grado di legarsi all’innovazione.

In questa comunicazione parlare e ascoltare assumono lo stesso valore strategico.

Ascoltare per dare voce agli altri, non solo per farli sfogare, ascoltare per parlare meglio e creare condivisione, interessi comuni, maggior comprensione e più collaborazione.

La comunicazione perfetta si ha quando si raggiunge un efficace equilibrio tra parlare e ascoltare.<sup>63</sup>

La comunicazione così esprime tre elementi qualificanti:

- Strategia, per raggiungere gli obiettivi aziendali.

---

<sup>61</sup>P. Mancini (1996) *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari.

<sup>62</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>63</sup> Id. pag 43

- Risorsa, che consente la conoscenza per decidere.
- Servizio, che ascolta il cittadino per migliorare.

Il valore della l. 7 giugno 2000, n. 150 non è tanto quello di aver definitivamente legittimato attività e funzioni lasciate troppo a lungo nella più assoluta discrezionalità, ma anche di rappresentare un tratto essenziale di quella nuova idea di Stato, di Istituzioni e di Paese insita nel processo legislativo avviato con la legge 142 del 1990.

Le disposizioni della legge sull'informazione e la comunicazione del 2000, si legittimano su due principi, intimamente connessi tra loro: il primo è che l'attività di comunicazione è finalizzata a realizzare i principi di trasparenza, semplificazione, distinzione tra attività politiche ed amministrative, autonomia e responsabilità nelle attività delle medesime, mentre il secondo è che tali principi non sono il fine ultimo dell'attività di comunicazione, bensì il tramite per raggiungere l'obiettivo di miglior funzionamento nell'attività complessiva dell'ente.

La l. 7 giugno 2000, n. 150 ha provveduto a fissare i confini normativi della materia comunicazione pubblica, che viene individuata nelle attività d'informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 6 della legge precisa sul punto che “le attività di informazione si realizzano attraverso il portavoce e l'ufficio stampa e quelle di comunicazione attraverso l'ufficio per le relazioni con il pubblico, nonché attraverso analoghe strutture quali gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese”.

Sotto il profilo soggettivo, precisando che sono pubbliche amministrazioni quelle indicate all'art 1, comma 2, e cioè tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Provincie, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi ed 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.

Sotto il profilo oggettivo al comma 4 dell'art 1 ha individuato tra le attività rilevanti ai fini dell'applicazione della norma, l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa; la comunicazione esterna rivolta ai cittadini e la comunicazione interna

Nel comma successivo dell'art 1 ha stabilito che gli obiettivi dell'attività di comunicazione pubblica sono quelli di illustrare, promuovere e favorire l'attività amministrativa in Italia e all'estero.<sup>64</sup>

All'interno del provvedimento sono presenti gli elementi che qualificano e che definiscono i contorni di un disegno teorico, della comunicazione pubblica in un sistema cresciuto nel silenzio e nel segreto d'ufficio.

Con questa legge si è sancito:

- il riconoscimento della comunicazione come elemento qualificante del nuovo sistema di relazioni tra Amministrazioni e cittadini;
- il ruolo della comunicazione come attività fondamentale;
- l'inscindibile rapporto tra la comunicazione interna e quella esterna;
- la valorizzazione delle competenze necessarie per gestire attività strumenti e funzioni;
- il ruolo centrale della formazione per individuare nuove professionalità e accrescerne qualità e livello;
- rafforzamento del servizio d'informazione e comunicazione con mass-media, cittadini, associazioni e imprese.

Secondo Rovinetti “la legge non è né corporativa né speciale, ma è un provvedimento in sintonia con le attese di chi pretende per il nostro paese una Pubblica Amministrazione competitiva, capace di essere al servizio del cittadino e dello sviluppo delle comunità locali”.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> M. De Benedetto (2002), *voce comunicazione pubblica* in Enciclopedia giuridica Treccani

Particolarmente attesa poi è la riorganizzazione degli URP, prevista all'articolo 8 della l. 7 giugno 2000, n. 150 che trasformerà questi uffici in raffinati sistemi di comunicazione verso i cittadini e di comunicazione interna.

Informazione, accesso, trasparenza, ascolto, verifica della qualità, coordinamento dei sistemi telematici saranno le nuove parole d'ordine per gli URP.

Esaminando i singoli articoli del provvedimento è evidente la distinzione tra le attività di comunicazione e quelle d'informazione: con il primo ambito la legge appare riferirsi essenzialmente ad una funzione cognitiva di trasferimento d'informazioni e di necessaria trasparenza, con il secondo alla promozione di contenuti e caratterizzazioni valoriali e di immagine.

Sulla base di questo si assiste all'interno del testo alla suddivisione della comunicazione in aree ben distinte: quella verso i mass media, quella verso i cittadini e quella dedicata alla comunicazione interna.

Comunicare nella Pubblica Amministrazione significa:

- illustrare le norme e le disposizioni per favorirne l'applicazione;
- illustrare le attività delle Istituzioni;
- favorire l'accesso ai servizi;
- approfondire temi d'interesse sociale e/o pubblico;
- semplificare e modernizzare procedimenti amministrativi;
- promuovere l'immagine delle Amministrazioni e del Paese dando visibilità ad eventi locali, regionali, nazionali ed internazionali.<sup>66</sup>

I mezzi da utilizzare sono: la pubblicità, le attività promozionali, le affissioni, le manifestazioni, la partecipazione a fiere, gli strumenti grafico-editoriali, i sistemi informatici, gli Sportelli unici per le imprese, gli URP, gli uffici stampa, le reti civiche, i sistemi multimediali.

---

<sup>65</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>66</sup>Id. pag 53.

Informare e comunicare sono attività fondamentali che rispondono a strategie e professioni diverse che si prefiggono obiettivi distinti, anche se nella realizzazione di singoli progetti possono avere percorsi in parte condivisi e momenti operativi comuni.

La legge 7 giugno 2000, n. 150 rimane lacunosa su alcuni punti e si registra una scarsa penetrazione nei programmi e nel vissuto degli Enti Pubblici.

Le cause sembrerebbero essere principalmente tre:

- l'assenza di autorevolezza della legge;
- l'assenza di sanzioni previste dalla legge in caso di non applicazione, di scarso controllo e la diffusa percezione di discrezionalità;
- l'eccessiva complessità dei contenuti della legge che li rende poco adattabili alle piccole realtà.

In positivo è rilevato che la legge rappresenta un primo passo per dare maggiore attenzione alle attività di comunicazione.<sup>67</sup>

Con la l. 7 giugno 2000, n. 150 si apre una nuova stagione nella quale diventano essenziali la formazione, l'aggiornamento e l'individuazione di professionisti capaci di garantire un efficiente funzionamento degli URP e delle altre strutture di comunicazione.

Senza professionalizzazione, senza formazione, senza un'adeguata capacità di agire la comunicazione pubblica rischia non solo di risultare superflua e inefficace ma addirittura, di ritorcersi con effetti negativi su chi la propone.

Quando si parla di comunicazione pubblica spesso, si fa confusione tra l'attitudine a comunicare, vale a dire la capacità di relazionarsi correttamente con i cittadini per dare loro risposte cortesi e gentili, che deve essere una componente professionale di tutti coloro che operano a contatto con il pubblico, e non solo nelle Istituzioni, con la capacità di comunicare.

---

<sup>67</sup>Istituto Piepoli (2004) *Analisi della pianificazione attuata dalle Pubbliche amministrazioni. Report finale.*

La capacità di conoscere e utilizzare metodi e tecniche non può appartenere a tutti ma deve essere la componente professionale di chi opera negli uffici stampa, negli URP, negli Sportelli polifunzionali, nelle Reti civiche, negli Informagiovani.

Da qui discende il valore della l. 7 giugno 2000, n.150 che annuncia l'avvento di figure professionali che debbono aver svolto un particolare corso di studi, debbono condividere codici deontologici, sostenere valori etici e assicurare contenuto e sostanza al loro lavoro.

Comunicazione significa capacità di costruire e saper mantenere relazioni.

Nel caso della comunicazione pubblica si tratta di costruire rapporti diretti e sinergici tra comunicazione e semplificazione, tra comunicazione e tecnologie, tra comunicazione e formazione, tra comunicazione e partecipazione. Solo se sarà capace di restare al centro di questa rete sinergica di relazioni, la comunicazione pubblica avrà un futuro.

Sempre più importante diventa la formazione del personale addetto alla comunicazione pubblica e con essa il ruolo svolto dalla scuola superiore della Pubblica amministrazione, il Formez e le facoltà di Scienze della comunicazione.

Se al mondo accademico si chiede di monitorare e garantire *standard* qualitativi elevati di formazione, alle istituzioni della politica è demandata la responsabilità di progettare e indirizzare il cambiamento del mix professionale che oggi investe il mondo della comunicazione.

Non si può più confondere la comunicazione pubblica con la comunicazione d'impresa che rimangono due discipline diverse perché diversi sono i loro scopi. Nel primo caso si mira a vendere, creare o consolidare l'immagine, favorire e sviluppare relazioni e comunque il fine ultimo resta il profitto. Nel caso di comunicazione pubblica, lo scopo è il miglioramento dell'azione amministrativa in un'ottica di servizio pubblico, ossia di soddisfazione delle esigenze del cittadino.

La comunicazione pubblica si pone obiettivi ambiziosi che non possono più essere come in passato, limitati alla quantità delle cose fatte, ma devono riguardare la qualità delle cose e delle scelte.



È stata necessaria la l. 7 giugno 2000, n. 150 per ufficializzare che la comunicazione pubblica ha una sua deriva politica. La legge riconosce tutto ciò e individua una netta divisione tra le due forme di comunicazione e ne stabilisce professione e struttura differenti.<sup>68</sup>

Rafforzare la cultura della comunicazione, soprattutto all'interno dei singoli Enti, è dunque uno dei passaggi decisivi per accelerare l'innovazione e la modernizzazione del settore pubblico.

Dove non c'è comunicazione non c'è conoscenza, e senza conoscenza, non vi possono essere la trasparenza delle Amministrazioni e la partecipazione dei cittadini.

Come riportato nel testo di Rovinetti<sup>69</sup>, dopo l'approvazione della l. 7 giugno 200, n. 150 quattro dichiarazioni esprimono le nuove realtà della comunicazione pubblica.

Per Franco Frattini " la comunicazione pubblica non è più azione residuale delle pubbliche amministrazioni, ma ne diviene parte integrante così come accade da decenni alle imprese."

Carlo Azeglio Ciampi ha detto che "la comunicazione è ormai saldamente riconosciuta tra i doveri dello Stato, è un mezzo strategico per conseguire il bene pubblico. Deve essere realizzata con professionalità, senza improvvisazione."

Lo stesso ex Presidente della Repubblica ha continuato sostenendo che" la comunicazione istituzionale nel quadro dei fondamentali principi della trasparenza e dell'efficacia dell'azione amministrativa costituisce una strategia vincente per raccogliere le nuove e difficili sfide della società contemporanea."

Secondo Luigi Nicolais "occorre costruire una nuova idea di comunicazione istituzionale che deve presentarsi come lo strumento, il luogo e la funzione che promuove e produce coinvolgimento, partecipazione e sussidiarietà."

Come sostiene Stefano Patriarca<sup>70</sup>, fondatore di ComunicoLab "nel quadro di uno scenario professionale complesso e competitivo dove anche l'istituzione pubblica necessita ormai di

---

<sup>68</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

<sup>69</sup> Id. pag 289

competenze e profili specifici, la l. 7 giugno 2000, n. 150 promuove e disciplina tali fattori, e ciò allo scopo di strutturare un circuito comunicativo aperto e pronto a modellarsi in relazione alle differenti caratteristiche dei diversi pubblici.”

Oggi l'amministrazione pubblica non può sottrarsi dal rapportarsi con i cittadini e con la sfera dei media: a tal fine la comunicazione, che alimenta tale rapporto, deve superare la distorsione che per anni l'ha ridotta a mero accessorio, alibi, a utilitaristica leva di conservazione o visibilità personale. L'obiettivo è di colmare definitivamente i ritardi anche profondi che ancora oggi esistono attuando strategie razionali ed efficaci e adottando un linguaggio realmente comprensibile.

---

<sup>70</sup>S. Patriarca *La legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica: presupposti sociali e giuridici di un concetto in evoluzione.*

*“Definiamo ‘pubbliche’ quelle istituzioni che, contrariamente alle società chiuse, sono accessibili a tutti.”*<sup>71</sup>

Habermas

---

<sup>71</sup>J. Habermas (1971) *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza.

## CAPITOLO 3

### **Portavoce, ufficio stampa e ufficio per le relazioni con il pubblico**

#### *Le tre figure previste dalla legge 150*

Nella l. 7 giugno 2000, n. 150 l'ufficio stampa, il portavoce e l'ufficio per le relazioni con il pubblico sono stati individuati come gli elementi centrali per organizzare e gestire le attività d'informazione e comunicazione.

#### *L'ufficio stampa*

Riconosciuta la diversità dei ruoli e competenze proprie della comunicazione pubblica in base alla previsione normativa gli uffici stampa debbano essere diretti da giornalisti e i servizi di comunicazione ai cittadini da nuove figure professionali.

La legge riconosce alle Amministrazioni di dotarsi anche in forma associata di un ufficio stampa costituito da iscritti all'Ordine dei giornalisti appartenente all'Ente o reclutati all'esterno.

La l. 7 giugno 2000, n. 150, sancendo, con l'articolo 9, la presenza esclusiva dei giornalisti negli uffici stampa, dà vita ufficialmente e legalmente al giornalismo degli uffici stampa, che affianca quello tradizionale dei giornali e dei periodici, quello delle tv e delle radio e, infine quello telematico nato con il Cnlg 2001-2005 (firmato il 24 febbraio 2001).

Prima della sua entrata in vigore, il 7 giugno del 2000, non c'era nulla che dicesse che un ufficio stampa dovesse essere retto da un giornalista o tanto meno che le pubbliche amministrazioni dovessero dotarsi di un piano di comunicazione.

Il giallo nasceva nel 1997 quando per un caso verificatosi a Borgo San Lorenzo, in provincia di Firenze, la sezione giurisdizionale della Toscana della Corte dei Conti, sentenziò che chiunque poteva gestire un ufficio stampa.<sup>72</sup>

Si sollevò un grande polverone e il sindacato dei giornalisti mise mano a questa questione partendo da quello che un giorno disse Indro Montanelli: “i giudici devono giudicare, i poliziotti devono indagare, gli uffici stampa devono informare”.

Nel 2000 si arrivò ad avere in Parlamento una legge sulla comunicazione dell'informazione. L'ufficio stampa è diretto da un coordinatore con la qualifica di capo ufficio stampa al quale compete la gestione dei rapporti tra gli organi d'informazione e l'Amministrazione.

È il responsabile delle strategie e delle strutture d'informazione verso i mass-media, organizza e dirige l'ufficio stampa, progetta strumenti informativi a stampa o elettronici, cura l'immagine dell'Ente.

L'addetto stampa può coordinare l'organizzazione delle conferenze stampa, svolgere funzione di capo redattore dell'*house-organ* aziendale o delle pubblicazioni istituzionali, gestire campagne d'informazione o seguire specifiche attività editoriali.

Gli addetti all'ufficio stampa non possono esercitare, durante il loro incarico, attività giornalistica per conto di terzi.<sup>73</sup>

Quindi la legge offre alcune indicazioni:

- opportunità e non obbligo di dotarsi di tale ufficio;
- possibilità di pensare a strutture a servizio di più amministrazioni;

---

<sup>72</sup>Intervista a Beatrice Curci, addetto stampa Regione Lazio, [www.comunicazione.uniroma.it](http://www.comunicazione.uniroma.it)

<sup>73</sup>A. Rovinetti (2000) *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie* Il Sole-24 Ore, Milano

- per l'accesso all'ufficio scompare la distinzione tra giornalisti pubblicisti e professionisti.

La nuova normativa, a proposito di ufficio stampa, avrà il compito di creare un'area omogenea professionalmente ed economicamente.

Anche la Direttiva del dipartimento della funzione del 2002 si sofferma sugli uffici stampa e su cosa devono fare:

- garantire un'informazione trasparente ed esaustiva;
- pubblicizzare e consentire l'accesso ai servizi;
- ottimizzare l'efficienza e l'efficacia dei prodotti – servizi;
- redigere comunicati riguardanti sia l'attività dell'amministrazione sia del suo vertice politico;
- attività di promozione e lancio dei servizi;
- rassegna stampa, organizza conferenze, incontri o eventi tutti indirizzati alla stampa;
- ha l'obbligo di coordinare e organizzare newsletter, sito, *house-organ* ecc., da veicolare sia all'interno che all'esterno della P.A.

L'obiettivo di un ufficio stampa è di riuscire a inserire nei mezzi ritenuti più adatti, articoli, interviste che devono attirare l'attenzione su una persona, un prodotto o un servizio.

Le azioni di un ufficio stampa devono tenere conto di una logica secondo cui l'editoria deve essere considerata come un qualsiasi altro mercato e quindi se si vuole essere soddisfatti se ne deve avere la collaborazione: è una logica di domanda e offerta propria del mercato.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup>F. Abruzzo (2008) *Analisi giuridica della legge 150 del 2000: L'URP, l'ufficio stampa e il portavoce*, [www.francoabruzzo.it](http://www.francoabruzzo.it)

## *Il portavoce*

Definendo all'art 7 della l. 7 giugno 2000, n. 150 la figura del portavoce, un professionista che coordina l'organizzazione di vertice per compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi d'informazione, viene riconosciuto all'ufficio stampa un ruolo più coerente con le strategie di ogni Ente e di conseguenza una funzione istituzionale più marcata.

La figura del portavoce è necessariamente caratterizzata da un rapporto di fiducia con il vertice dell'Ente di cui dovrà saper comunicare scelte, orientamenti e strategie e non per forza da un'elevata competenza professionale.

Il confine tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale è continuamente attraversato nella pratica quotidiana e quindi l'istituzione della figura del portavoce ha significato sgombrare il terreno da molti equivoci.

È una figura chiamata a gestire i rapporti con i mass-media ma anche con le espressioni della società nazionale e locale; in grado di essere punto di riferimento costante di ogni processo esterno d'informazione senza sovrapporsi al livello politico e senza creare inutili doppioni.

È importante che abbia la stima e autorevolezza da accreditarlo come fonte primaria per comunicare decisioni assunte o programmi da realizzare e per essere la voce dell'Istituzione nel rapporto quotidiano con i media e le varie espressioni della società.

Per quanto riguarda il portavoce, il fatto che la normativa non preveda né un percorso di formazione, né altri requisiti particolari, ma solo la fiducia da parte del datore di lavoro, toglie credibilità al ruolo, invece oggi le Istituzioni hanno bisogno di affidabilità nel loro rapporto con i cittadini.

La Pubblica Amministrazione ha bisogno di trasparenza, soprattutto per quanto riguarda le sue modalità di funzionamento.”<sup>75</sup>

Il portavoce ha già la propria versione evoluta. Si tratta dello *spin-doctor*, cioè il manipolatore delle notizie, simile a un portavoce che tende a fornire di ogni avvenimento una versione, la più favorevole possibile.

Un professionista capace di gestire situazioni di difficoltà o di vera e propria crisi con messaggi e tecniche comunicative finalizzate a ridurre l'effetto negativo di decisioni assunte dal politico che assiste.

Nello *spin-doctor* convivono i due estremi di ogni comunicatore: una grandissima professionalità nel maneggiare parole, fatti e notizie e un'altrettanto grande capacità di ammaestrarle senza tenere troppo conto della verità dei fatti.<sup>76</sup>

### *Il comunicatore pubblico e l'URP*

Della comunicazione verso i cittadini, imprese e altre Amministrazioni, invece, se ne occupa il comunicatore pubblico.

Egli è il responsabile delle strategie e delle strutture di comunicazione verso i cittadini, organizza e dirige l'URP, elabora progetti di campagne informative (di cui si tratterà approfonditamente nel capitolo 4) predispone la verifica del gradimento e della qualità dei servizi, progetta nuovi servizi e strumenti per la comunicazione, gestisce la comunicazione interna, coordina le reti civiche.

---

<sup>75</sup> S. Martello, G. Pesante (2004) *Santi, poeti e comunicatori*, Fara editore,

<sup>76</sup> A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare* pag 58-62 , Il Sole 24 ore, Milano



Secondo Rovinetti “in lui devono interagire tre aree di competenza diverse: quella del sapere inteso come conoscenza della materia, comprensione dei problemi; quella del saper fare, intesa come capacità tecnico-operativa; quella del saper essere intesa come modalità di relazione.”<sup>77</sup>

Quella dei comunicatori pubblici è al tempo stesso una professione d’innovatori e di professionisti. Come tutti gli innovatori devono affermarsi all’interno delle rispettive Amministrazioni, mentre come professionisti rappresentano un nuovo modo di essere della burocrazia interpretando al meglio il dovere delle Amministrazioni di informare.

Il legislatore ha costruito sistemi e strutture in cui far crescere e affermare la relazione diretta e paritaria con i cittadini, le imprese, le altre Amministrazioni, che i comunicatori pubblici devono essere in grado di gestire.

Inoltre i comunicatori pubblici sono chiamati ad agire nella parte più rilevante della comunicazione pubblica, cioè quella che si riferisce alle relazioni con i cittadini, le imprese e le altre Amministrazioni e che ha il compito di saper coniugare comunicazione, tecnologie e servizi in funzione dei processi di innovazione e semplificazione.

Questo profondo intreccio tra comunicazione e cambiamento fa sì che il comunicatore pubblico sia un professionista del sistema dell’informazione del tutto originale e atipico.

In questa figura tendono a sommarsi due momenti strategici: quello legato alle trasformazioni delle organizzazioni amministrative e l’altro connesso alla capacità di comunicarle agli utenti.

Il comunicatore pubblico è chi sa prima di tutto ascoltare attentamente, è chi deve scrutare i cieli della teoria tenendosi ben saldo al terreno della pratica, è un professionista al quale si chiede anche di essere innovatore, deve essere uno capace di suscitare e creare gruppo nel senso che deve favorire un’attività che realizza e sviluppa sistemi di rete.

---

<sup>77</sup>Id. pag 286.

A loro compete il non facile ruolo di garantire l'equilibrio tra il sistema amministrativo e quello politico per la salvaguardia del diritto dell'informazione e per lo sviluppo di rilevanti processi innovativi.

Sono affiancati dalla figura dell'addetto alla comunicazione e alle relazioni con il pubblico, il quale presiede il *front-office* dei servizi di comunicazione rivolti ai cittadini, alle Imprese.

Conosce l'amministrazione e i suoi servizi, il linguaggio informatico ed è in grado di gestire al meglio il rapporto personale e diretto con ogni utente.

Per quanto riguarda i nuovi URP, questi assumeranno a tutti gli effetti, la funzione di uffici delegati all'insieme delle attività di comunicazione verso i cittadini, le imprese, le associazioni e di quelle all'interno dell'Ente.

Solo chi della l. 7 giugno 2000, n. 150 ha un'idea approssimativa può pensare ancora che tutta la questione professionale sia racchiusa nel dualismo tra capo ufficio stampa e comunicatore pubblico.

Occorre ribadire che il comunicatore pubblico è un professionista chiamato ad operare in un URP, call center, sportello polifunzionale, Informagiovani o rete civica.

Il capo ufficio stampa invece è un professionista che oltre alle doti giornalistiche necessita di altre capacità.

I due professionisti insieme al portavoce dovranno essere in grado di garantire alcuni valori tipici di questo settore, a partire da quelli etici e di responsabilità sociale.

La comunicazione oltre a informare e comunicare deve avere credibilità e autorevolezza.

Come si comunica è quasi più importante di quello che si dice e chi enuncia i contenuti e come li enuncia è sempre più decisivo.

Una comunità di professionisti così sarà in grado di affrontare due questioni fondamentali per la comunicazione: la difficoltà di relazioni tra cittadini e Istituzioni, e allontanamento di coloro che nelle Pubbliche amministrazioni hanno come unico obiettivo quello di curare la propria scrivania.

A chi ritiene la comunicazione come una spesa e non un investimento, occorre ricordare che l'assenza d'informazione non produce alcun miglioramento nelle relazioni interne ed esterne degli Enti né un risparmio per i bilanci pubblici.

Non comunicare alimenta nel cittadino il sospetto che la Pubblica Amministrazione sia un sistema ostile che si autoriproduce sostituendo alla trasparenza e alla conoscenza rapporti complessi, procedure farraginose e percorsi ripetitivi: il vero ostacolo per lo sviluppo della comunità.<sup>78</sup>

Possiamo elencare alcuni che sono gli elementi di novità della l. 7 giugno 2000, n. 150 .

- “Albo Nazionale: negli uffici stampa opera come giornalista personale dipendente e a contratto iscritto all’Albo Nazionale dei giornalisti.
- Ambito di applicazione: la legge si applica nelle pubbliche amministrazioni, in particolare in tutte le amministrazioni dello Stato.
- Applicazione: si applicano altresì alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome
- Aree: sono individuate tre aree operative che sono l’informazione verso i media, la comunicazione interna, la comunicazione verso i cittadini e le imprese.
- Attività: informare, come attuazione di un diritto, e comunicare, come erogazione di un servizio.
- Comunicazione esterna/ interna: la prima rivolta ai cittadini, alla collettività e agli altri Enti, la seconda realizzata nell’ambito di ciascun Ente.
- Conferenza unificata: l’organismo chiamato ad esprimersi in sede di regolamento per titoli e l’accesso del personale destinato alle attività di informazione e comunicazione.
- Contenuto: disciplina le attività d’informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l’efficacia dell’azione amministrativa.

---

<sup>78</sup>Id.

- Coordinamento: consente l'interazione tra ufficio stampa, URP e portavoce.
- Emittenti private: possono utilizzare messaggi per passaggi gratuiti per non più di 4 minuti al giorno.
- Fase transitoria: la legge consente ai dipendenti che occupano posizioni lavorative nei settori dell'informazione e della comunicazione di restare nelle loro posizioni.
- Finalità dell'informazione e della comunicazione: illustrare le norme, illustrare le attività delle Amministrazioni e il loro funzionamento. Favorire l'accesso e la conoscenza dei servizi, far conoscere temi pubblici e sociali rilevanti, favorire processi di semplificazione delle procedure e modernizzazione degli apparati, promuovere l'immagine delle Amministrazioni.
- Formazione: la Scuola superiore della pubblica amministrazione, le scuole specializzate di altre Amministrazioni centrali, le università, il Formez e le strutture pubbliche e private sono chiamate a svolgere tale attività.
- Gratuità: il sistema radiotelevisivo è chiamato a svolgere funzione di servizio pubblico autorizzando messaggi di utilità sociale a costo zero per non più di tre minuti al giorno e comunque il costo non può essere superiore al 50% del prezzo ufficiale della concessionaria.
- Incompatibilità: i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare attività professionali esterne per la durata del loro incarico.
- Attività di comunicazione: si realizza attraverso l'URP, Sportelli unici, Sportelli polifunzionali, Sportelli per le imprese.
- Attività d'informazione: si realizza attraverso il portavoce e l'ufficio stampa.
- Mezzi: sono utilizzabili tutti i mezzi editoriali, grafici, informativi a disposizione.
- Oneri: la normativa non deve produrre alcun onere aggiuntivo alla finanza pubblica.
- Personale: è individuato dalle Amministrazioni.

- Piano di comunicazione: è predisposto annualmente dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria integrato sulla base di programmi presentati dalle singole amministrazioni.
- Piani di comunicazione pubblicitaria: le Amministrazioni dello Stato sono tenute ad inviare al dipartimento per l'informazione e l'Editoria, per un parere preventivo, i progetti di comunicazione pubblicitaria per la diffusione sui mass media.
- Portavoce: coadiuva l'organo del vertice politico da cui è scelto con rapporto fiduciario. Non può esercitare attività nei settori della stampa e del sistema radio televisivo
- Professioni: sono il portavoce, capo ufficio stampa e addetto stampa, comunicatore pubblico e addetto alle relazioni con il pubblico. La loro individuazione e regolamentazione è affidata alla contrattazione collettiva.
- Regolamenti: i referenti in materia di informazione e comunicazione delle singole Amministrazioni vanno comunicati alla Presidenza del Consiglio e alla Conferenza unificata.
- Strumenti: affissioni, convegni, fiere e pubblicità.
- Titoli di accesso: sono definiti dalle Amministrazioni.
- Ufficio stampa: laddove non esiste può essere istituito, la struttura dedicata alla relazione con i media è diretta da un capo ufficio stampa.
- URP: entro sei mesi le Amministrazioni devono ridefinire i compiti secondo le nuove competenze che la normativa assegna.
- Valorizzazione delle competenze: costituiscono titoli preferenziali le lauree in scienze della comunicazione, la partecipazione a master europei e a corsi di alta formazione.”<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup>Id pag 58-62.

## Il vecchio e il nuovo URP

### *L'URP prima della legge 150/2000*

Il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 all'art 6 aveva previsto la nascita di appositi Uffici per le relazioni con il pubblico allo scopo di ovviare alle difficoltà dei cittadini nella individuazione di interlocutori competenti a fornire informazioni.

Gli URP, nascono come uffici per il diritto all'accesso, vengono a determinarsi per la prima volta gli spazi per riequilibrare e sviluppare il rapporto tra amministrazione e cittadino e per avviare finalmente una dinamica comunicativa fondata su una consapevole interattività.<sup>80</sup>

Già il D.P.R 27 giugno 1992, n.352, aveva per la prima volta, assegnato ai neonati URP la responsabilità di garantire e realizzare il diritto di accesso e di partecipazione dei cittadini.<sup>81</sup>

L'articolo 12 del D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 ampliava questa funzione, affermando l'obbligatorietà per ogni Amministrazione di dotarsi di tale ufficio.

Era stata avviata la trasformazione da un ufficio in bilico tra informazioni e reclami a un ufficio di comunicazione e relazione con i cittadini e le imprese, iniziava il passaggio della Pubblica amministrazione da un modello burocratico a uno relazionale.

Il cittadino da destinatario passivo recuperava una funzione attiva e propositiva nelle scelte e nel miglioramento dei servizi erogati.

Lo scopo istituzionale dell'URP è la realizzazione operativa dei precetti stabiliti nella l. 7 agosto 1990, n. 241.

---

<sup>80</sup>G. Arena (2000) *Gli uffici per le relazioni con il pubblico* in Carinci F. – D'Antona M. *Dal dlgs 29/93 ai D.lgs 396/1997, 80/98 e 387/98* Commentario, Milano.

<sup>81</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, pag 106 e ss., Il Sole 24 ore, Milano.

Gli URP provvedono anche attraverso l'uso di tecnologie informatiche:

- al servizio dell'utenza per i diritti di partecipazione al procedimento amministrativo previsti dalla precedente legge;
- all'informazione all'utenza, relativamente agli atti ed allo stato dei procedimenti;
- alla conduzione di ricerche ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

La norma prevede che questi uffici siano chiamati a svolgere diverse attività riconducibili però a due macrofunzioni: funzioni di analisi e funzioni di stretta comunicazione.

“Agli URP viene chiesto di occupare quella frontiera tra le Amministrazioni e i cittadini da sempre abbandonata all'arbitrio, all'inefficienza, alla discrezionalità. Di parlare con la gente ma anche di saperla ascoltare. Di garantire il diritto di accesso, la trasparenza delle procedure, la conoscenza delle opportunità e al tempo stesso la più completa informazione, l'unico modo perché la partecipazione possa assumere il suo vero significato d'impegno civile e non di consenso acritico.”<sup>82</sup>

Gli URP rappresentano una vera e propria occasione per tutti gli operatori della comunicazione pubblica per invertire il rapporto tra Amministrazioni e cittadini ancora fortemente caratterizzato da sistemi paternalistici e clientelari.

### *Funzioni, finalità e compiti dell'URP*

Tanto il DPR 27 giugno 1992, n. 352, quanto il D.lgs. 3 febbraio 93, n. 29 e la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri precisano gli obiettivi, le funzioni e le finalità degli URP.

Tra gli obiettivi da raggiungere sono annoverate la visibilità e la conoscenza dell'Ente, la promozione di campagne informative e la verifica del gradimento e la qualità dei servizi.

---

<sup>82</sup> Id

Gli URP hanno la funzione di fornire informazioni di carattere generale, di garantire l'accesso agli atti e la trasparenza normativa, di fare conoscere le procedure e attivare le prestazioni.

Per quanto riguarda invece le finalità che competono agli URP troviamo quella di dare attuazione ai principi della trasparenza amministrativa a garanzia del diritto d'accesso alla documentazione.

Gli operatori degli URP hanno anche il compito di rilevare i bisogni dell'utenza e verificare il livello di soddisfazione dei servizi offerti. L'URP deve collaborare anche a migliorare i servizi, ammodernare le strutture, semplificare il linguaggio e studiare vie alternative per raggiungere l'attenzione degli utenti.

Quindi i settori in cui agiscono gli URP sono identificabili nei nuovi diritti, che riguardano l'accesso e la trasparenza degli atti amministrativi; nelle relazioni esterne che si attivano con il contatto tra ufficio e cittadino-utente ma anche in quelle interne che riguardano le diverse attività di comunicazione destinate a sviluppare l'interattività, la collaborazione e la solidarietà operativa tra i vari uffici dell'Ente.

L'attività degli URP prevede anche l'uso di una serie di strumenti e di tecniche di ascolto e *customer satisfaction* per creare un rapporto e proficuo tra l'erogatore e gli utenti dei servizi.

La comunicazione istituzionale è uno dei settori più importanti all'interno del quale agiscono gli URP attraverso l'attivazione di un rapporto d'informazione e comunicazione diretto con il proprio pubblico (cittadini, imprese e associazioni) senza la mediazione degli organi d'informazione per migliorare la qualità dell'attività amministrativa.

Il concetto di comunicazione istituzionale non costituisce più un mistero perché definito in maniera chiara e precisa dalla citata l. 7 giugno 2000, n. 150 che ne definisce anche le finalità: è comunicazione istituzionale sia la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, o altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa, sia la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente al fine di facilitarne l'organizzazione; è comunicazione istituzionale anche la



diffusione di informazioni a carattere generale attraverso i grandi mezzi di comunicazione, quali la stampa, gli audiovisivi e gli strumenti telematici.

Accanto a questo compito per L'URP si colloca anche quello d'instaurare rapporti con i mass media, pur trattandosi di relazioni completamente non assimilabili a quelle che attiva l'ufficio stampa.

A partire dal 1993 fino alla l. 7 giugno 2000 n. 150 gli URP hanno subito una grande evoluzione destinata a crescere ancora nei prossimi anni e che si concluderà con la nascita dello Sportello unico della Pubblica amministrazione.

Se nel 1993 l'URP rappresentava il punto di equilibrio che rispondeva alla necessità delle amministrazioni d'instaurare un rapporto diretto con i cittadini, con il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 la struttura subiva un'ulteriore evoluzione, segnando il passaggio dall'attività d'informazione a quella di comunicazione che si accompagnava alla tradizionale attività dell'ufficio stampa, ma che a differenza di questa non subiva il filtro a volte distorsivo delle redazioni giornalistiche.

Con la l. 7 giugno 2000, n. 150 l'URP nasce un vero e proprio sistema di comunicazione pubblica: una struttura pensata per comunicare con il cittadino, le imprese e le altre Amministrazioni, ma anche un ufficio capace di avviare processi di qualità, di customer e di marketing.

Accanto ai tradizionali compiti d'informazione sull'amministrazione e sui suoi servizi, di promozione di pratiche di accesso, partecipazione e accoglienza dei bisogni e delle attese degli utenti, si collocano le attività di ascolto dei cittadini e di verifica del gradimento dei servizi, che introducono una validazione non solo quantitativa della comunicazione.

Agendo in un'ottica di comunicazione integrata all'URP spetta anche il compito di guidare la comunicazione interna dell'Ente, mentre con la promozione di sistemi d'interconnessione telematica e il coordinamento delle reti civiche si avvia lo sviluppo delle nuove tecnologie all'interno delle Amministrazioni, denominato *e-government*.

Alla base invece delle funzioni di coordinamento dell'URP e dei settori interni e degli URP con gli URP degli altri enti, sta invece il valore strategico di costruire reti di referenti e giungere nel tempo all'attivazione degli Sportelli polifunzionali, prima, e dello Sportello unico della Pubblica amministrazione, poi.

### *Front office e back office*

L'URP, recependo a livello normativo le teorie della comunicazione e dell'organizzazione, è chiamato a svolgere il ruolo sia di terminale sia di diffusore di dati e informazioni, sia di coordinatore di flussi di comunicazione, sia di controllore di qualità.

Un grande aiuto per la realizzazione di un'efficiente rete di comunicazione proviene, sicuramente, da un uso professionale delle nuove tecnologie informatiche con particolare riguardo all'impiego della trasmissione a distanza delle informazioni tramite linea telefonica o dedicata.

La comunicazione a distanza tramite via informatica ha notevolmente facilitato la trasmissione delle informazioni semplificando il colloquio tra operatori collocati a distanze un tempo difficilmente percorribili.

Un efficace sistema informativo strutturato con risorse informatiche deve prevedere la connessione simultanea dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico con tre distinte, e tutte ugualmente importanti, categorie di operatori:

1. gli uffici di *back office* che forniscono le informazioni da erogare e ricevono le comunicazioni presentate presso l'URP;
2. gli URP delle altre amministrazioni al fine di ampliare la gamma di possibili informazioni e servizi erogabili, grazie ad una reciproca collaborazione tra enti diversi;

3. gli utenti che devono ottenere le informazioni in modo rapido e senza spreco di eccessive risorse.<sup>83</sup>

Pertanto, il *front office* deve essere strettamente collegato al *back office* se si vuole raggiungere l'obiettivo che il legislatore ha tentato di realizzare con l'istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico; solo in questo modo è, infatti, possibile che dall'URP "fuoriescano" informazioni corrette ed esaustive per l'utenza, evitando che diventi un semplice ufficio di portineria completamente escluso dal funzionamento complessivo dell'amministrazione di appartenenza.

Il legame che esiste tra *front office* e *back office* è di tipo bidirezionale.

Prima di tutto, il *front office* contribuisce a snellire e ad alleggerire il lavoro svolto dal *back office* portando vantaggi all'intera organizzazione amministrativa.

Al tempo stesso, il *front office* migliora la propria operatività grazie ai continui aggiornamenti informativi provenienti dal *back office* che permettono di costruire e modificare le banche dati a disposizione del personale di contatto per erogare risposte alle richieste presentate.

Il problema è realizzare il legame tra *front office* e *back office* che, per esempio nel caso degli URP, era totalmente assente prima della loro istituzione.

Per risolvere tale problema occorrerebbe modificare la mentalità sia del personale di contatto, che dovrebbe capire l'importanza del proprio lavoro e compiere uno sforzo per formarsi tecnicamente sulle problematiche interne in modo da coadiuvare l'attività con gli altri organi dell'amministrazione ed interpretare con chiarezza i conseguenti comportamenti di tali organi, sia del personale di *back office* che dovrebbe ragionare in termini di interesse dell'amministrazione, eliminando i contrasti e comunicando al personale di *front line* tutte le iniziative poste in essere. Infatti, niente è più spiacevole e irritante, per il personale di contatto che essere informato di un'azione della sua amministrazione dagli utenti stessi.

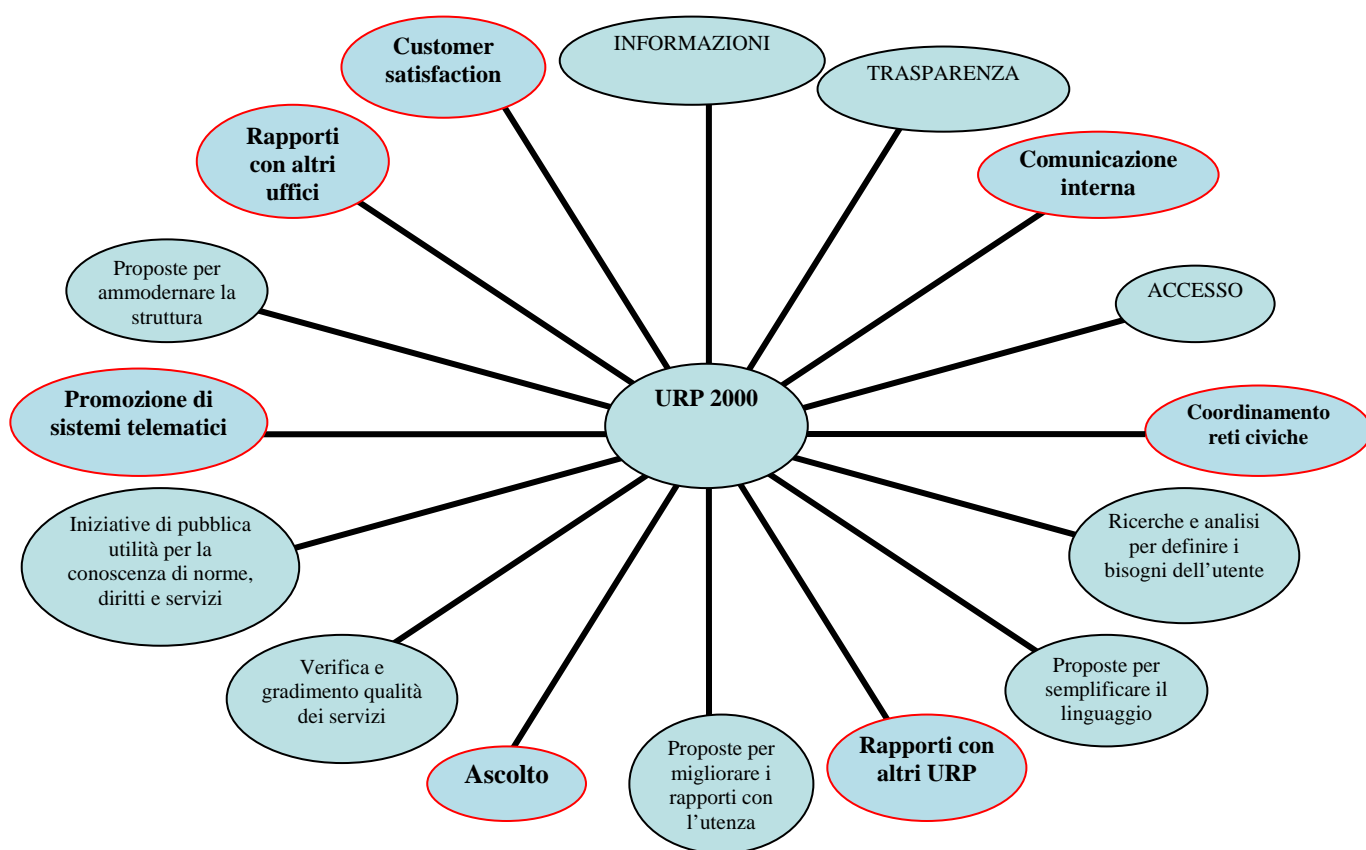
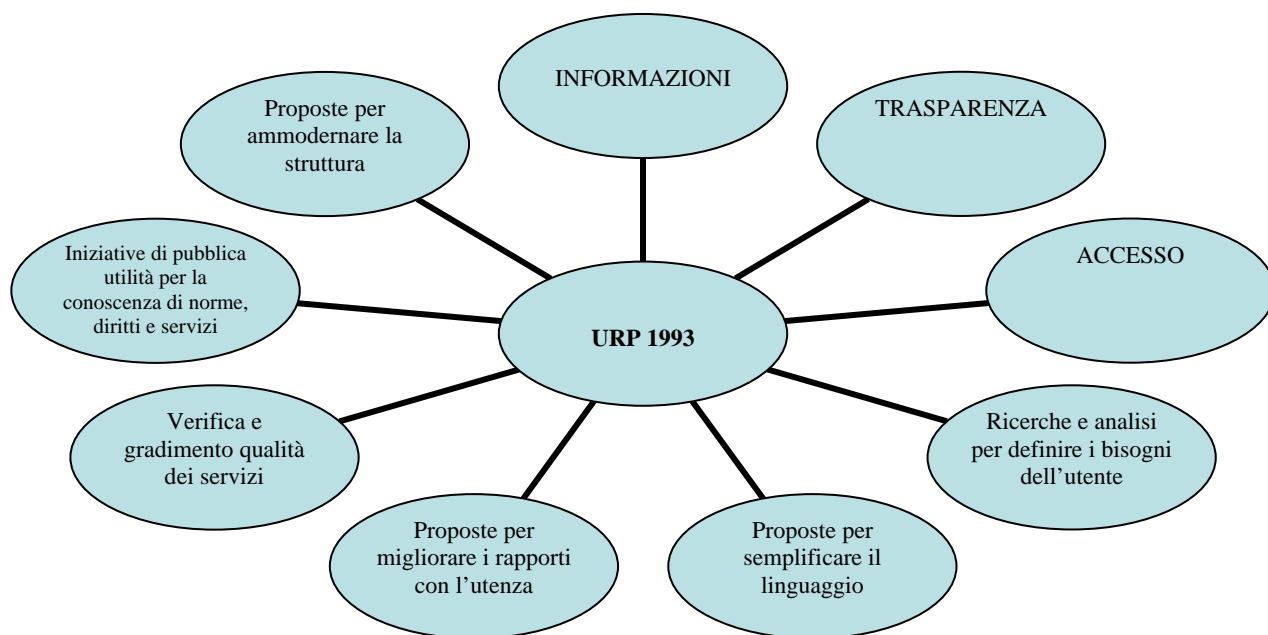
---

<sup>83</sup>P. Blanco (2004) *L'URP e gli uffici assimilati* pag 277-278 in Quaderni Formez, *La comunicazione pubblica, linee operative*.

Anche il collegamento tra *front office* e *back office*, al pari di qualunque altra forma di comunicazione a distanza, può essere fortemente facilitato dall'impiego delle moderne tecnologie informatiche; realizzare un sistema diretto di comunicazione, simile alla posta elettronica, attraverso le vie telematiche significa assicurare un colloquio bidirezionale più rapido e facilitato consentendo, al tempo stesso, una maggiore efficienza dell'attività erogativa dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico.

I più moderni sistemi telematici di comunicazione offerti dalla tecnologia (sito Internet, rete civica, firma digitale, carta identità elettronica, *e-government*, sportelli polifunzionali, *call center*, Informagiovani, posta elettronica e Intranet, sportello unico imprese) oltre che facilitare il lavoro degli operatori dell'URP, possono essere utilizzati per creare un canale di comunicazione più intenso e facilitato tra utente e pubblica amministrazione.

In definitiva il modello di URP ridefinito con la l. 7 giugno 2000, n. 150 deve operare in una triplice direzione: accanto alle attività tipiche attuate per garantire trasparenza e partecipazione, deve svolgere una funzione comunicativa, portando a conoscenza degli utenti nelle forme che ritiene più idonee, tutto ciò che attiene all'attività organizzativa ed erogativa dei servizi; infine deve svolgere una funzione di *marketing* conoscitivo, cioè rilevare la soddisfazione od insoddisfazione dell'utenza servita, in modo da modificare le strategie dell'amministrazione sulla base di quanto rilevato ed ottenere il miglioramento della qualità del servizio erogato.



L'evoluzione degli URP nelle leggi (Rovinetti, 2006, pp 140-141)

## *Il personale degli URP*

Il personale chiamato a occupare i posti all'interno degli URP dovrebbe essere altamente competente in relazione alla conoscenza delle leggi, degli atti, degli statuti, dei regolamenti, delle disposizioni delle deliberazioni degli enti, di cui deve avere anche una conoscenza particolareggiata dell'organizzazione e della struttura.

Chi lavora in questo tipo d'ufficio dovrebbe avere le capacità di accoglienza e ascolto degli utenti.

Per quanto concerne le conoscenze tecniche, gli operatori dovrebbero saper realizzare ricerche sociologiche, elaborare dati statistici, costruire archivi telematici e banche dati, conoscere i linguaggi informatici ed essere competenti di *marketing*.

Al reclutamento e alla formazione dei dirigenti e degli operatori provvede il Formez e la Scuola superiore della Pubblica amministrazione come previsto nel secondo comma dell'articolo 4 della l. 7 giugno 2000, n. 150:

“Le attività di formazione sono svolte dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, secondo le disposizioni dell'articolo 29 del D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, dalle scuole specializzate di altre amministrazioni centrali, dalle università con particolare riferimento ai corsi di laurea in scienze della comunicazione e materie assimilate, dal Formez, nonché da strutture pubbliche e private con finalità formative che adottano i modelli di cui al comma 1”

Se la comunicazione è la risorsa che sdrammatizza il cambiamento, la scialuppa di salvataggio per superare i marosi che lo contraddistinguono, la formazione è la fonte del rinnovamento e del modellamento continuo della comunicazione alle dinamiche del cambiamento.

Nel corso degli anni Novanta del secolo scorso e poi con l'approvazione della l. 7 giugno 2000, n. 150, questi uffici cominciarono a decollare nelle Amministrazioni, forse anche grazie a forti stimoli provenienti dalla politica.

Il boom costitutivo degli uffici relazioni con il pubblico è riconducibile al periodo che va dal 1996 al 1999 con una lieve stagnazione del periodo successivo.

Se verso la metà del 1995 esistevano 1000 URP su 15000 potenziali, al 31 Gennaio 2001 il Dipartimento della funzione pubblica calcolava che il 94% degli enti produttori di servizi sanitari, il 60% delle amministrazioni regionali e il 56% dei ministeri se ne fosse dotato.<sup>84</sup>

Nonostante questi dati appaiano confortanti, lo sono di meno pensando all'erogazione dei servizi che spettano agli URP.

Le isole d'eccellenza sono numerose, ma non si configura un'innovazione diffusa: i servizi erogati il più delle volte si collocano ad un livello più basso rispetto a quello previsto dalla normativa.

Sono sotto la soglia del 20% del totale gli URP che avviano regolare attività di ascolto degli utenti finalizzate al miglioramento dei servizi e delle performance.

Per le attività rivolte all'esterno, mentre è difficile trovare esempi di pianificazione (nonostante siano previsti dalla legge come vedremo nel capitolo successivo), capita di vedere URP che realizzano campagne di promozione e supporto delle politiche pubbliche attraverso prodotti scritti o audiovisivi.<sup>85</sup>

Non è da considerarsi secondario il problema della visibilità di questi uffici che molto spesso sono sconosciuti ai cittadini dei Comuni all'interno dei quali l'URP svolge la sua attività.

Questo sarebbe dovuto essere il primo nodo da sciogliere per uno sviluppo coerente e un'affermazione concreta degli URP sul territorio nazionale.

Molto occorre ancora fare, soprattutto nelle amministrazioni locali, per le quali sarebbe auspicabile un maggior coinvolgimento a livello di aiuti nel campo della formazione del personale e della fornitura degli strumenti di nuova tecnologia da parte della Funzione Pubblica e del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, giacché ogni anno le amministrazioni locali stentano a far

---

<sup>84</sup>G. Priulla (2008) *La comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, pag 74 e ss., Laterza, Roma - Bari

<sup>85</sup>Id.

quadrare i propri bilanci e a reperire le risorse necessarie (2% delle risorse generali) per realizzare progetti di formazione e di comunicazione adeguati agli obiettivi assegnati dal legislatore.

Secondo il parere di Blanco, “le cause che ancora incidono negativamente sul cattivo funzionamento delle strutture di comunicazione non derivano soltanto dalla scarsità dei fondi stanziati in bilancio da ciascun’amministrazione, ma dalla mancanza di una strategia complessiva di indirizzo politico, da una mentalità gestionale arroccata che mal digerisce un coinvolgimento aperto a una comunicazione interna che entrando a regime comporta una perdita di potere, dal disagio latente dell’intera categoria degli operatori addetti alla comunicazione, che non hanno ancora acquisito consapevolezza del loro ruolo professionale, né allo stato è intervenuto alcun riconoscimento del profilo in sede dei recenti rinnovi contrattuali nei vari comparti del pubblico impiego”.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup>P. Blanco (2004) *L’URP e gli uffici assimilati* pag 277-278 in Quaderni Formez, *La comunicazione pubblica, linee operative*.



**PARTE SECONDA: LE CAMPAGNE DI  
COMUNICAZIONE PUBBLICA**

*“A differenza dei funzionari francesi e inglesi, che scrivono per il popolo, quelli italiani scrivono per i propri superiori”.*<sup>87</sup>

Gramsci

---

<sup>87</sup> A. Gramsci (2001), *Quaderni dal carcere*, Einaudi

## CAPITOLO 4

### Il piano di comunicazione

#### *L'importanza del piano di comunicazione*

Le campagne di comunicazione assumono un ruolo rilevante nella stesura del piano di comunicazione che gli Enti pubblici sono chiamati a effettuare annualmente.

In particolare le campagne di comunicazione costituiscono uno degli strumenti a disposizione delle amministrazioni per raggiungere gli obiettivi che esse si prefiggono all'interno del piano annuale di comunicazione.

Il piano di comunicazione soddisfa la necessità di gestire secondo criteri condivisi, modalità uniformi e procedure integrate una materia vasta, complessa, dispersa e diffusa.

La direttiva Frattini del 7 febbraio del 2002 esplicita la necessità di prevedere forme di coordinamento delle funzioni d'informazione e comunicazione suggerendo una struttura trasversale di indirizzo e di raccordo operativo composta dal responsabile dell'URP, dal capo dell'ufficio stampa e dal portavoce.

È importante che tutta la comunicazione, interna ed esterna, sia coerente con i valori e le politiche dell'ente.

“Il piano di comunicazione non è solo uno strumento tecnico di articolazione di procedure, ma uno degli strumenti che nella pratica contribuiscono a costruire identità. Non è solo indicazione per

orientare le attività, ma testimonianza che la cultura della comunicazione è penetrata nell'organizzazione".<sup>88</sup>

Il piano serve a programmare le azioni in un determinato arco temporale e a renderle convergenti. Traccia un percorso – una mappa intelligente di una managerialità consapevole<sup>89</sup>-di azioni misurabili e si colloca nella fase che segue le decisioni e che precede la valutazione d'impatto delle politiche.

Già con il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 si è cercato di applicare il principio della programmazione delle “iniziative di comunicazione di pubblica utilità, senza chiarire però a quale struttura organizzativa spettasse il compito di gestirla.” La norma assegnava al Dipartimento per l'informazione e l'editoria il ruolo di “struttura centrale di servizio” di cui le amministrazioni potevano avvalersi per attuare le iniziative di propria competenza, secondo “un piano annuale di coordinamento del fabbisogno di prodotti e servizi, da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio”

La l. 7 giugno 2000, n. 150 e la direttiva del 2002 compiono il salto di qualità, prevedendo che tutte le amministrazioni statali elaborino ogni anno il programma delle iniziative di comunicazione che intendono realizzare nell'anno successivo, tuttavia lasciando spazio anche ad attività non previste nel piano che vengono promosse e realizzate per particolari esigenze sopravvenute.

Secondo il dettato dell'art 11 della l. 7 giugno 2000, n. 150 “le amministrazioni statali elaborano annualmente il programma delle iniziative di comunicazione che intendono realizzare nell'anno successivo, sulla base delle indicazioni metodologiche del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il programma è trasmesso entro il mese di novembre di ogni anno allo stesso Dipartimento.

---

<sup>88</sup>G. Priulla (2008) *La comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, pag 135 Laterza, Roma - Bari

<sup>89</sup>S. Rolando (2006) *Dove va la comunicazione pubblica?*, pubblicata nel sito [www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it).

Iniziative di comunicazione non previste dal programma possono essere promosse e realizzate soltanto per particolari, contingenti esigenze sopravvenute nel corso dell'anno e sono tempestivamente comunicate al Dipartimento per l'informazione e l'editoria.”

Al secondo comma dell'articolo sono chiarite le funzioni del Dipartimento per l'informazione e l'editoria dicendo che esso provvede in particolare a:

- svolgere funzioni di centro di orientamento e consulenza per le amministrazioni statali ai fini della messa a punto dei programmi e delle procedure. Il Dipartimento può anche fornire i supporti organizzativi alle amministrazioni che ne facciano richiesta;
- sviluppare adeguate attività di conoscenza dei problemi della comunicazione pubblica presso le amministrazioni;
- stipulare, con i concessionari di spazi pubblicitari, accordi quadro nei quali sono definiti criteri di massima delle inserzioni radiofoniche, televisive o sulla stampa, nonché le relative tariffe.

L'art 12, invece, dice che “sulla base dei programmi presentati dalle amministrazioni statali, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria predispone annualmente il piano di comunicazione integrato di cui all'articolo 12 del D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri.”

Una copia del piano approvato è trasmessa alle amministrazioni e ciascuna di esse realizza il piano per le parti di specifica competenza anche avvalendosi della collaborazione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, i Ministri trasmettono al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione su quanto previsto dal presente comma.

Il piano di comunicazione aiuta il governo della comunicazione nel senso che ne consente la finalizzazione (il perché comunichiamo), ne individua gli attori (il chi comunica e a quali

destinatari), ne indica i prodotti (il cosa si dovrebbe realizzare), con quali strumenti e con quali risorse.

Ciò che caratterizza il piano è la presenza contemporanea di un metodo universalmente valido e di contenuti efficaci di volta in volta. In questo senso il piano di comunicazione è un modo di procedere, una proposta metodologica con un grado di generalizzazione e formalizzazione tale da poter diventare uno strumento del kit di tecniche che un comunicatore deve possedere.

Indicare la corretta sequenza delle fasi di elaborazione del piano (ad esempio, definire gli obiettivi prima di definire le azioni di comunicazione) è una proposta metodologica valida per tutto l'orizzonte della pubblica amministrazione italiana e per qualunque contesto.

I contenuti del piano invece possono essere definiti solamente caso per caso e ogni caso, nella sua tipicità e specificità, è difficilmente replicabile.

Proprio perché strumento operativo funzionale a raggiungere determinate strategie, gli obiettivi, le azioni, gli strumenti e le risorse variano da contesto a contesto e da momento a momento

Per quanto sia possibile definire uno schema, il piano di comunicazione però deve configurarsi anche come uno strumento flessibile e dinamico che nega qualunque forma di staticità sapendo invece accogliere e gestire efficacemente emergenze, imprevedibilità, necessità comunque inevitabili nei processi di lavoro. Come ogni programmazione anche quella contenuta nel piano di comunicazione, relativa a un'intera organizzazione e a un arco temporale annuale, potrà spingersi solo fino a un certo livello di dettaglio: costruire linee guida o rimandare a programmi successivi può essere in qualche caso la massima specificità possibile. Inoltre occorre mettere in conto che esigenze specifiche possono manifestarsi solo in corso d'opera: non è dato di poter sempre programmare con anticipo le necessità della comunicazione.

Nella sostanza l'approccio alla costruzione del piano di comunicazione deve coniugare rigore e flessibilità, schematismo e libertà, razionalità e creatività.

La stesura del piano di comunicazione aumenta la possibilità di controllare le azioni di comunicazione dell'organizzazione ma occorre tenere presente che esisterà sempre, al di là di ogni programmazione, una comunicazione dell'organizzazione e sull'organizzazione che sfuggirà ad ogni sorta di controllo. Infatti di una organizzazione si parla anche oltre ciò che l'organizzazione dice di sé stessa: di un ente pubblico, ad esempio, parlano i mezzi di comunicazione di massa e su un ente pubblico si sviluppa un passaparola più o meno diffuso e più o meno capace di emergere a un livello conoscibile per quell'ente.

Rispetto a tali comunicazioni, definite eteroprodotte in quanto non costruite, gestite e veicolate dall'organizzazione, si possono tuttavia agire alcune leve di influenza: l'ufficio stampa, delegato alla relazione con i media, ha un preciso ruolo in tal senso ma in realtà tutta la comunicazione che l'organizzazione produrrà su sé stessa è una importante leva di influenza sui discorsi che si producano intorno a quella organizzazione: per questo lo strumento del piano, nella misura in cui aiuta a realizzare una buona comunicazione dell'ente, può consentire di migliorare anche la comunicazione eteroprodotta, anche se non potrà mai eliminarla o controllarla completamente.<sup>90</sup>

### *Le tre dimensioni del piano di comunicazione*

Un piano di comunicazione possiede una dimensione strategica, in altre parole consente di ordinare, sviluppare e impiegare risorse di tipo diverso, umane, strumentali, economiche, per conseguire la massima probabilità di raggiungere determinati obiettivi comunicativi.

Con maggiore frequenza, invece, assistiamo ad azioni di comunicazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, del tutto o in parte inconsapevoli rispetto alla definizione di uno scopo, al perseguimento di un punto di arrivo capace di spiegare le ragioni per cui quelle azioni comunicative sono state prodotte. Naturalmente sappiamo che qualunque azione, modalità o

---

<sup>90</sup>R. Grandi (2007), *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma

atteggiamento comunicativo produce effetti ma ottenere degli effetti non significa raggiungere gli obiettivi individuati in modo intenzionale a monte di quelle azioni, modalità o atteggiamenti.

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.

Il piano di comunicazione aiuta a definire i perché delle comunicazioni prodotte nell'ambito di un'organizzazione.

L'oggetto della strategia contenuta in un piano di comunicazione è la comunicazione intesa sotto un duplice profilo: quello per cui, grazie al piano, le informazioni si dotano di un senso e quello per cui questo senso è tale in relazione a un destinatario.

Il proliferare dell'informazione, proveniente anche da fonti alternative rispetto a quelle tradizionali, ha dato luogo, soprattutto negli ultimi decenni, a un fenomeno di disinformazione per eccesso, in cui la molteplicità, la frammentazione e la contraddittorietà del gran numero d'informazioni provenienti da una pluralità di fonti differenti finisce per paralizzare il cittadino, anziché orientarlo.

Si comprende, dunque, che l'informazione di per sé non è sufficiente per comunicare e che per stabilire un'interazione consapevole tra emittente e ricevente occorre stabilire apposite procedure che consentano di trasmettere informazioni dotate di senso.

Attraverso il piano di comunicazione, è possibile organizzare una sequenza di azioni logicamente correlate ed inserite all'interno di uno specifico contesto di riferimento, con obiettivi definiti, strategie e strumenti coerenti e quindi dotare di senso informazioni e messaggi che altrimenti ne sarebbero privi del tutto o in parte.

Proviamo a fare un esempio: costruire un *data base* o guida cartacea sui servizi pubblici è una semplice messa a disposizione d'informazioni, se tale azione non è guidata da una consapevolezza del problema al quale intendiamo dare una risposta (esiste un bisogno per quel tipo di informazioni e quanto è rilevante?), alle caratteristiche del nostro lettore di riferimento (il cittadino



genericamente inteso non è connotato da bisogni distintivi), al contesto nel quale tale azione si inserisce (sono in corso iniziative simili oppure quali altre fonti sono utili?).

Solo una risposta a tutte queste domande trasforma l'informazione in comunicazione, ovvero conferisce senso a dati e notizie che non hanno necessariamente un significato intrinseco.

In questo esempio sta anche la spiegazione della seconda dimensione comunicativa del piano: l'individuazione di un destinatario.

Definire un obiettivo e avere chiaro a chi quell'obiettivo è rivolto, significa attendersi e dare valore alle reazioni del destinatario del nostro messaggio, anzi strutturare il messaggio in funzione delle reazioni (comportamentali, valoriali, conoscitive, culturali ecc.) che ci si attende di determinare. Il rapporto tra obiettivi e destinatari è dunque un elemento centrale nella pianificazione della comunicazione.

La seconda dimensione che caratterizza il piano di comunicazione è il suo disegno razionale, ovvero la sua capacità di mettere in una relazione efficiente ed efficace attori, messaggi, prodotti, strumenti e canali di comunicazione.

Costruire un piano di comunicazione significa realizzare una mappa intelligente, ragionata e interrelata, di ciò che si dovrebbe fare, da parte di chi, con quali risorse e utilizzando quali artefatti. Naturalmente tutti gli attori di un'organizzazione comunicano, realizzano prodotti di comunicazione e spendono denaro e tempo per farlo, anche in assenza di una pianificazione mirata, perché comunicare è uno stato naturale degli individui e delle loro organizzazioni.

Il piano di comunicazione è il tentativo di ordinare questo stato naturale di cose assumendo un punto di vista complessivo e generale, come guardando l'organizzazione nella sua interezza e nella sua complessità.

La redazione del piano di comunicazione è un'occasione per vedere tutti gli attori compiere le diverse azioni comunicative finalizzate al raggiungimento di un obiettivo definito.

Come ogni pianificazione, anche quella comunicativa non riduce la complessità ma ne facilita la lettura e la comprensione.

Grazie alla pianificazione si ottiene il risultato di coordinare gli attori e le azioni di comunicazione. Attraverso la pianificazione è possibile costruire per intero, la comunicazione dell'organizzazione, e coordinare le sue pluralità: perciò il piano di comunicazione si presenta come uno degli strumenti attraverso cui è possibile portare tutti gli elementi della comunità organizzativa verso una sinergia comunicativa che aumenta la probabilità di raggiungere gli obiettivi definiti.

Pianificare non significa però sopprimere le differenze e annullare le specificità delle singole azioni comunicative o degli specifici attori dell'organizzazione ma ricondurle nell'ambito di un disegno organico e complessivo che è appunto una forma di coordinamento e d'integrazione comunicativa.

L'integrazione e la coerenza raggiungibili attraverso il piano di comunicazione riguardano anche il rapporto tra la comunicazione esterna e quella interna.

Il piano di comunicazione, infatti, è un modo per rendere esplicite prima, e convergenti poi, le azioni di comunicazione rivolte verso i pubblici che stanno al di fuori e quelle rivolte verso i pubblici che stanno all'interno dell'organizzazione.

La razionalità della mappa comunicativa contenuta nel piano dovrebbe, infatti, consentire di individuare il pubblico interno come uno dei pubblici possibili destinatari delle azioni di comunicazione al fine di rendere chiara, a partire dall'organizzazione stessa, la sua identità, i suoi valori costitutivi, il senso di appartenervi e l'apporto di ogni specifico ruolo rispetto a tale identità.

Una terza finalità del piano di comunicazione è la relazionalità, ovvero la capacità di mettere in relazione, attraverso le azioni di comunicazione, l'organizzazione e i suoi pubblici di riferimento.

In modo un po' forzato potremmo dire che, al di là dei suoi contenuti, un piano di comunicazione assume un valore intrinseco come strumento di costruzione di relazionalità consapevoli, non episodiche, strutturate.

Tali relazionalità possono corrispondere a obiettivi diversi. Ad esempio, se ci concentriamo sull'erogazione dei servizi, la relazionalità può essere finalizzata ad aumentare efficienza ed efficacia.

Alla base di ogni organizzazione vi è, infatti, una convergenza tra il destinatario e il servizio erogato: la comunicazione può dunque facilitare e migliorare l'incrocio tra la domanda dei cittadini e l'offerta della pubblica amministrazione, rendendo i servizi erogati coerenti con il sistema di bisogni dell'utenza (efficacia) ed abbattendo i costi di transazione (efficienza).

Quando la pubblica amministrazione, attraverso azioni di ascolto strutturato e permanente, è chiamata a scegliere, fra diverse opzioni, quella che può risolvere un determinato problema collettivo, la relazionalità è invece finalizzata a individuare le migliori decisioni possibili e con il maggiore consenso percorribile.

Le amministrazioni pubbliche, infatti, non erogano solo servizi, ma sono, in primo luogo, le sedi dove si assumono decisioni in nome dell'interesse generale.<sup>91</sup>

### *La redazione del piano di comunicazione*

Il metodo di redazione del piano di comunicazione proposto consiste nella individuazione di sette passaggi fondamentali:<sup>92</sup>

- l'analisi dello scenario;
- l'individuazione degli obiettivi di comunicazione;
- l'individuazione dei pubblici di riferimento;
- la scelte strategiche;

---

<sup>91</sup> A cura di Nicoletta Levi (2004) *Il piano di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli - Roma

<sup>92</sup>Id.

- le scelte di contenuto;
- l'individuazione delle azioni e degli strumenti di comunicazione;
- la misurazione dei risultati.

Questi sette passaggi sono in qualche modo preceduti e dipendono strettamente dagli obiettivi strategici dell'amministrazione.

Il piano di comunicazione, infatti, è inteso come lo strumento di pianificazione della comunicazione rispetto alle politiche dell'organizzazione, ovvero come una delle leve per l'attuazione delle politiche pubbliche: il piano di comunicazione individua politiche di comunicazione utili ed efficaci rispetto al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'organizzazione al cui conseguimento concorrono, naturalmente, anche altri strumenti.

Questi obiettivi vanno conosciuti in modo puntuale e a monte della redazione del piano perché ne influenzano tutto il percorso e i relativi contenuti.

In sostanza, i contenuti di un piano di comunicazione dipendono, in una relazione logica, e sono preceduti, in una relazione cronologica, dagli obiettivi strategici dell'amministrazione.

Questa considerazione risulta fondamentale non solo per costruire i contenuti del piano ma anche per dimostrare che la comunicazione non si giustifica in sé, ma ha un senso per il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

La definizione degli obiettivi di comunicazione in riferimento agli obiettivi strategici dell'organizzazione è tanto più articolata e complessa quanto più l'ente è responsabile di una varietà di politiche, servizi e funzioni amministrative e, di conseguenza, si presenta fortemente diviso nell'assetto organizzativo.

Sulla base dei criteri previsti per la redazione del piano di comunicazione, che abbiamo appena descritto, le amministrazioni si attivano per elaborare le campagne di comunicazione sui temi che assumo una rilevanza fondamentale all'interno del piano.

## **Gli appalti di servizi di comunicazione pubblica**

*L'art 15 della legge 150 e il D.lgs. 12 aprile 2006, n.163*

Nell'analisi del tema delle campagne di comunicazione diventa fondamentale analizzare la questione degli appalti pubblici poiché all'interno delle amministrazioni pubbliche, la realizzazione dei bandi di gara spetta agli uffici di comunicazione.

Già l'art 15 della l. 7 giugno 2000, n.150 disciplina le procedure di gara, con una deroga alle normali disposizioni dettate in materia di selezione e alle procedure a evidenza pubblica.

L'art 15 dice che: “la realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario, la scelta dei soggetti professionali esterni è effettuata, anche in deroga ai limiti previsti dall'articolo 6 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nel rispetto del D.lgs. 17 marzo 1995, n. 157. A tali fini, con regolamento da emanare, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1998, n. 400, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per la individuazione dei soggetti professionali da invitare alle procedure di selezione, nonché per la determinazione delle remunerazioni per i servizi prestati. A tali fini si tiene conto anche dei criteri stabiliti in materia dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.”

È importante sottolineare che il procedimento di gara è necessario quando si affida il servizio ad un soggetto giuridico esterno alla Pubblica amministrazione, mentre non è strumentale per l'affidamento di un ruolo di fiducia, come può essere quello dell'addetto stampa.

La normativa sugli appalti pubblici ha avuto una sua evoluzione nel corso degli anni e la regolamentazione più recente fa riferimento al D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, altrimenti detto codice degli appalti pubblici, che ha ripreso gran parte della normativa già presente nel D.lgs. 17 marzo 1995, n.163.

Per avviare il discorso sugli appalti di servizi, è necessario tener conto dell'importo del servizio messo in appalto. A tal proposito nel comma 1 lettera b dell'art 28 del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 viene precisato che la soglia per i contratti a rilevanza comunitaria è fissata alla somma di 211.000 euro.

Per quanto riguarda invece gli appalti che non hanno rilevanza comunitaria, ovvero appalti sotto soglia, va precisato che gli articoli 121 e 124 del D.lgs. 12 aprile 2006, n.163 stabiliscono un trattamento differenziato soprattutto in termini di pubblicità e di comunicazione in ambito sovranazionale.

Si tratta di servizi che possono essere resi solo da determinate professionalità e per cui il Legislatore richiede delle caratteristiche e dei requisiti che non sono facilmente reperibili sul mercato; inoltre non si vuole mettere in difficoltà le piccole amministrazioni e gli appalti di entità ridotta.

Si ragiona in maniera diversa per gli appalti sopra soglia, poiché la pubblicità è ormai riconosciuta come un servizio tanto dall'allegato II A del D.lgs. 12 aprile 2006, n.163, quanto dalla l. 7 giugno 2000, n. 150 sulla comunicazione pubblica.

Alla selezione dei partecipanti alla gara d'appalto il D.lgs. 12 aprile, n. 163 pone particolare attenzione e all'articolo 34 e seguenti stabilisce delle regole molto stringenti.

In particolare agli articoli 41 e 42 vengono richieste specifiche capacità tecniche e professionali, economiche e finanziarie ai prestatori di servizi e questo vincolo nel caso di specie per la realizzazione di una campagna di comunicazione è oltremodo indispensabile.

Come previsto dal D.lgs. 7 aprile 2006, n.163, sulle modalità di procedimento per la selezione si precisa che le Pubbliche Amministrazioni che intendono avvalersi della possibilità di appaltare all'esterno i servizi pubblicitari, dovrebbero disporre all'inizio dell'anno un bando di preinformazione, che precisa quali e quanti servizi saranno appaltati in corso d'anno.

Con questo si vuole garantire la massima trasparenza di mercato e prepararlo alle offerte.

Il vantaggio per le P.A. è di abbreviare i tempi di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e su quella della Comunità europea.

I bandi di gara, gli avvisi di pre-informazione e gli avvisi di aggiudicazione devono essere redatti conformemente a quanto previsto agli articoli 63, 64 e 66 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163 ove, per ciascuna forma di pubblicità e per ciascun tipo di procedura di aggiudicazione, sono analiticamente individuati gli elementi che, necessariamente devono essere contenuti in tali avvisi e nei bandi.

Le differenti indicazioni elencate negli allegati IX e X della legge possono essere raggruppate nelle seguenti categorie:

- a) indicazioni relative all'amministrazione aggiudicatrice
- b) indicazioni relative al servizio posto a gara
- c) indicazioni relative al luogo e alle modalità di esecuzione della gara
- d) indicazioni relative ai termini della procedura
- e) indicazioni relative ai soggetti che risultano titolati alla partecipazione alla gara, ivi compresa l'indicazione della possibilità di partecipare in raggruppamento temporaneo d'impresе così come definito e regolato all'art 37 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163.
- f) Indicazioni relative alla pubblicità dell'avviso o del bando. A tal proposito all'art 67, è previsto che gli avvisi e i bandi di gara siano inviati "il più rapidamente possibile" all'ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea per le relative pubblicazioni nella Gazzetta ufficiale comunitaria.

A livello nazionale, è prevista la pubblicazione dei bandi di gara anche nelle Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana e per estratto su "almeno due quotidiani a carattere nazionale e sul quotidiano avente particolare diffusione, come dettato dal comma 7 dell'articolo sopra citato.

*Le procedure di conferimento degli appalti: pubblico incanto, licitazione e appalto di concorso, trattativa privata diretta*

Importanti nella realizzazione delle campagne di comunicazione sono anche le procedure attraverso cui avviene il conferimento dell'appalto. Si possono seguire diverse procedure dettate dall'articolo 54 del D.lgs. 7 aprile 2006, n.163.

- Procedura aperta, corrispondente all'asta pubblica.

Il pubblico incanto o asta pubblica prevede la pubblicazione di un bando d'asta rivolto a un pubblico indeterminato, che è ammesso a partecipare all'asta se presenta i requisiti.

Tale procedura si sviluppa in quattro momenti: pubblicazione dell'avviso d'asta, ammissione dei concorrenti all'asta, svolgimento dell'asta e aggiudicazione

L'asta si può svolgere anche on- line, poiché l'articolo 85 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163, dispone che la procedura possa essere utilizzata sia sopra sia sotto soglia, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione in questione abbia informatizzato le procedure.

Alla conclusione dell'asta si redige il verbale di aggiudicazione, che precede la determinazione di affidamento ad opera del dirigente, e successivamente si arriva alla stipula del contratto.

Il verbale di aggiudicazione deve contenere il nome e l'indirizzo dell'amministrazione aggiudicatrice, l'oggetto e il valore del contratto, gli estremi dei candidati o degli offerenti presi in considerazione e i motivi della scelta; nonché degli offerenti esclusi e i motivi dell'esclusione e infine, nel caso di procedure negoziate previo e senza bando, le circostanze, previste dal presente codice, che giustificano il ricorso a dette procedure.

L'offerente è immediatamente vincolato mentre la Pubblica Amministrazione solo dopo la sottoscrizione del contratto.



- Procedura ristretta, corrispondente alla licitazione privata e appalto concorso.

Solitamente si ricorre a questo tipo di procedura “quando il contratto non ha per oggetto la sola esecuzione, o quando il criterio di aggiudicazione è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa” come dice l’articolo 55 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163.

A differenza del caso precedente la licitazione privata, anche definita procedura ristretta, si svolge in due fasi, la prima delle quali, detta di prequalifica, prevede la pubblicazione di un bando di preselezione a cui rispondono le ditte interessate che abbiano i requisiti richiesti.

Alla scadenza del termine si aprono le buste per accertare, attraverso l’esame di certificati e dichiarazioni allegati alla domanda di partecipazione, che i richiedenti abbiano i requisiti tecnici, economici e “moralì” previsti all’art 38 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163.

Nella fase successiva s’invia la “lettera d’invito” con allegato il capitolato di gara e in cui sono contenute le richieste dell’Amministrazione per la presentazione dell’offerta (composta di una parte progettuale e un’economica).

Si aggiudicherà la gara chi avrà presentato il miglior progetto al miglior costo, secondo un bilanciamento tra qualità e prezzo predefinito dall’Amministrazione.

A questa seconda fase si risponde con l’invio di progetti che saranno valutati e cui seguirà la fase di aggiudicazione.

L’appalto concorso è sempre una procedura ristretta che differisce dalla licitazione privata, esclusivamente per il contenuto del progetto che la Pubblica Amministrazione affida al privato dettando solo le coordinate di massima. Nella prima fase della gara, infatti, si approva il piano di massima riguardante l’oggetto dei servizi messi in appalto.

È normalmente adottato quando la Pubblica Amministrazione ha necessità di avvalersi della collaborazione d’imprese ritenute particolarmente idonee a porre in essere progetti che, per la complessità e/o la particolarità tecnica, artistica o scientifica del servizio richiesto, hanno bisogno di una profonda competenza.

- Procedura negoziata corrispondente alla trattativa privata .

La trattativa privata si può utilizzare solo in casi espressamente considerati dal legislatore comunitario all'articolo 56 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163. I casi in cui si possono utilizzare sono:

1. in caso di esperimento di una gara in cui sono state presentate offerte irregolari o inaccettabili. Occorre ripubblicare un nuovo bando di gara salvo che non si vogliano ammettere tutte le imprese che soddisfano i requisiti degli articoli da 34 a 45;
2. in casi eccezionali in cui la natura dei servizi o i rischi connessi non consentano la fissazione preliminare e totale del prezzo;
3. in caso di appalto di servizi di natura intellettuale o artistica, per cui non si possono rendere in maniera precisa le specifiche dell'appalto.<sup>93</sup>

In alcuni casi, specificati dall'articolo 57 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163 sono ammesse le procedure negoziate senza pubblicazione preventiva di un bando di gara se:

- a) in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, o nessuna candidatura. Nella procedura negoziata non possono essere modificate in modo sostanziale le condizioni iniziali del contratto;
- b) per natura tecnica o artistica o per tutela di diritti esclusivi l'esecuzione possa essere affidata solo ad un soggetto predeterminato;
- c) quando l'appalto fa seguito ad un concorso di progettazione e pertanto deve essere aggiudicato al vincitore;
- d) qualora sia necessario interrompere il servizio e si debba procedere ad effettuare una nuova gara;

---

<sup>93</sup>G. U. Rescigno. (2006) *Corso di diritto pubblico*, X edizione, Zanichelli, Bologna

- e) per i servizi complementari non ricompresi nel contratto ma affini a quello prestato, non separati o sperabili sotto il profilo tecnico o economico e necessari al suo perfezionamento, purché il loro valore economico non superi il 50% dell'importo relativo all'appalto principale;
- f) per i nuovi servizi considerati la ripetizione dei servizi precedenti già affidati allo stesso prestatore di servizi mediante un precedente appalto, e che risultano conformi ad un progetto di base per cui sia stato aggiudicato il primo appalto.

In questo caso il ricorso alla trattativa privata, ammesso solo nei tre anni successivi alla conclusione dell'appalto iniziale, deve essere indicato in occasione del primo appalto e il costo complessivo dei servizi successivi è preso in considerazione dall'amministrazione aggiudicatrice per la determinazione del valore globale dell'appalto.

Molto spesso, la tempistica e la situazione d'urgenza che caratterizzano l'agire delle amministrazioni pubbliche, soprattutto nella gestione di campagne di comunicazione che prevedono più fasi, spingono i dirigenti a far ricorso a questo secondo tipo di procedure che permettono loro di abbreviare i tempi.

I criteri per la selezione delle offerte migliori sono regolati nella sezione V del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163 e all'articolo 81 si dice che “nei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici, la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.”

- L'articolo 83 del D.lgs. 7 aprile 2006 n. 163 disciplina il criterio l'offerta economicamente più vantaggiosa, introdotto dal Legislatore comunitario con la direttiva 92/50 e ora diventato il criterio comunemente applicato, dato che considera l'apporto qualitativo e permette una selezione basata non solo sul prezzo. Infatti, consente di valutare la qualità del servizio

stesso con una serie di parametri che devono essere predefiniti dalla Pubblica Amministrazione in sede di bando o di lettera d'invito o nel capitolato d'onori.

Quando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione è demandata ad una commissione giudicatrice, che nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, opera secondo le norme stabilite dal regolamento ed è composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque, esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto.

La commissione è presieduta da un dirigente della stazione appaltante, nominato dall'organo competente e i commissari diversi dal Presidente non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta.

- L'altro criterio selettivo è quello del prezzo più basso che è previsto nell'articolo 82 del D.lgs. 7 aprile 2006, n. 163 che disciplina la materia degli appalti pubblici.

All'apertura di buste o plichi contenenti le offerte sono invitati i rappresentanti delle imprese partecipanti, per verificare l'integrità degli stessi, la regolarità delle procedure e l'esito della gara.

L'esame dei progetti avviene in seduta privata mentre l'apertura delle offerte in seduta pubblica.

Con queste decisioni il Legislatore si è preoccupato di garantire la massima trasparenza possibile nell'operato amministrativo.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup>P. Minetti (2004) *La comunicazione pubblica: manuale per gli operatori degli enti locali*, Halley editrice, Matelica.

## Le campagne di comunicazione

### *La definizione di campagna di comunicazione*

Uno dei compiti spettanti all'URP, di cui si è ampiamente parlato nel capitolo 3, è di progettare e realizzare le campagne di comunicazione.

Nella Pubblica amministrazione le campagne di comunicazione rappresentano il banco di prova per verificare gran parte di quegli elementi chiamati a comporre il mosaico culturale e professionale dei comunicatori pubblici.

La campagna di comunicazione è vista come “un momento strategico nell'attività di comunicazione di un Ente. La campagna utilizza messaggi programmati e veicolati attraverso mezzi di comunicazione precedentemente selezionati.”<sup>95</sup>

Costruire una campagna di comunicazione significa essere capaci di affrontare un insieme di questioni.

Le campagne di comunicazione costituiscono un sistema di controllo sociale, esse, infatti, in nome del bene comune, impongono determinati comportamenti, si presentano come portatrici di valori “universalmente” accettati e segmentano la realtà secondo norme “condivise”.<sup>96</sup>

L'universalità dei valori è, il più delle volte, scaturita da gruppi elitari ristretti e le norme condivise, sono imposte dagli stessi gruppi che costituiscono la classe dirigente.

Ecco quindi che gli “obiettivi delle campagne possono essere disposti su un *continuum* che va dal cambiamento di sviluppo o evoluzione a quello rivoluzionario.”<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> P. Albano (2004) *Appunti di comunicazione pubblica*, Rubbettino,

<sup>96</sup> Sergio Procacci (2006), Tesi di laurea *Le campagne di comunicazione pubblica* pag 7, [www.compass.unibo.it](http://www.compass.unibo.it).

A volte le campagne rappresentano un atto dovuto, altre volte sono legate a eventi stagionali, oppure sono inserite in una strategia di lunga durata che ha lo scopo di creare consenso intorno alle scelte politiche operate da un'istituzione

La campagna di comunicazione dovrà muoversi attraverso le seguenti tappe:

- Conoscenza, tutto ciò che viene percepito dal pubblico.
- Comprensione, vantaggi che il prodotto offre al cittadino.
- Convinzione, il cittadino si convince che il servizio pubblico può rispondere alle sue esigenze.
- Acquisto, fase dell'azione finale.

### *Le tappe di una campagna di comunicazione*

Le tappe di una campagna pubblicitaria, intendendo per questa la realizzazione di un'attività di comunicazione di massa condotta professionalmente, sono diverse, articolate e complesse.

Realizzare una campagna, significa saper posizionare il prodotto o il servizio all'interno di un assetto di comunicazione, uno schema capace di indicare di quale immagine e di quanta notorietà gode l'oggetto della nostra campagna.

L'assetto di comunicazione muove dalla definizione di cosa sia l'immagine, vale a dire ciò che gli altri percepiscono di noi. L'immagine è caratterizzata da moltissimi effetti autoportanti, vale a dire che tutti gli avvenimenti sono letti e interpretati soprattutto in base agli elementi giudicabili.

La notorietà è invece il rapporto tra chi conosce e chi potrebbe conoscere una persona, un servizio, una struttura. S'inserisce sempre in un'immagine grazie alla nostra azione di comunicazione.

---

<sup>97</sup> C. T. Salomon, *Campaigns for social "improvement": An overview of values, rationales, and impacts*. In C. T. Salomon, *Information campaign : Balancing social values and social change* (pp. 19-53), (1989), California, Sage, vedi Sergio Procacci (2006)

Fare comunicazione significa controllare i lati del nostro assetto di comunicazione.



Definita l'immagine e la percentuale di notorietà del servizio che sarà oggetto della nostra campagna, occorre procedere secondo un percorso caratterizzato da molte regole.<sup>98</sup>

S'inizia con il briefing, che deriva da brief (breve), una parola che proviene dall'italiano.

Con brevi pontifici (breve papale) si indicano delle lettere, diffuse dal secolo XIV, riguardanti in un primo tempo affari personali del papa, poi anche questioni amministrative più generali.

La sinteticità, e nel contempo la completezza di tali lettere, rappresenta un modello cui fare riferimento ancora oggi.

In pubblicità, il brief ha lo scopo di descrivere obiettivi e modalità – tecniche e creative – della campagna pubblicitaria, su cui concordano committente e agenzia.

I contenuti del *brief* dovrebbero discendere dai più ampi obiettivi di un piano di *marketing* (del quale la campagna è uno strumento attuativo): esame del mercato attuale e futuro, cioè dimensioni in unità e valore, competitor; concetto di servizio; strategia e obiettivi di *marketing*; prezzo, tariffe; investimento pubblicitario; obiettivo di comunicazione; posizionamento del servizio.

<sup>98</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

## *L'importanza del target group*

In una campagna di comunicazione è fondamentale sapere chi s'intende raggiungere con la nostra comunicazione, bisogna individuare il cosiddetto *target group*.

In seguito vanno selezionati gli aspetti qualitativi dei media, scegliendo quelli più coerenti, per flessibilità e territorialità, con i nostri obiettivi.

Dei cittadini, ai quali s'intende comunicare, occorrerà conoscere desideri, abitudini, attività, caratteristiche psicologiche, caratteristiche socio – demo - economiche, e – con queste consapevolezza – sarà possibile dare i giusti connotati alla campagna di comunicazione.

I parametri di descrizione più usati nella definizione del *target group* sono il sesso, le classi di età, la composizione della famiglia, le aree geografiche, le caratteristiche demografiche dei territori Comuni/Province/Regioni, le classi di reddito, le professioni, anche se questi parametri non sempre discriminano correttamente il pubblico obiettivo.

Altre modalità di segmentazione (cioè di enucleazione di gruppi di cittadini omogenei per alcune caratteristiche, determinanti per l'acquisizione dei servizi offerti dalla P.A.) sono definite psicografiche, o per stili di vita, e sono idonee a fornire elementi di carattere psicologico (come vivono, cosa fanno, cosa pensano ecc.) per poter meglio studiare le forme di comunicazione adatte al *target*.

La definizione del *target group* rimane il punto centrale di ogni campagna di comunicazione.

Le funzioni principali della definizione del *target group* sono:

- funzione creativa, per lo sviluppo di messaggi che evidenzino desideri e necessità del segmento;
- funzione media, per la scelta dei mezzi (per es. periodici piuttosto che radio) e dei veicoli pubblicitari (per esempio Oggi piuttosto che Panorama).



Infatti, dato un certo *target group* che esprime determinate concentrazioni di fruizione del servizio in determinati segmenti di popolazione, i mezzi (o i veicoli) ottimali da impiegare nella campagna sono quelli che manifestano lo stesso tipo di concentrazione tra i loro fruitori.

L'impiego di questi mezzi (o veicoli) permette di raggiungere il *target group* in modo proficuo e con la minore dispersione possibile, rispondendo ai requisiti di efficacia (massimo impatto concentrato sul *target group*) ed economicità (minimo costo per contatto utile).

Le due nozioni più rilevanti nella pianificazione sono:

- la copertura, cioè la quantità di individui appartenenti al *target group* raggiungibile potenzialmente almeno una volta;
- la frequenza, quantità media di volte che ciascun individuo componente il *target group* è contattato potenzialmente dalla comunicazione;

Ciascun mezzo pubblicitario è analizzato, in fase di selezione, in termini di *Audience Utile* e su questa è calcolato il fattore di economicità, costo per contatto utile, fattore molto importante per la scelta del veicolo.

Obiettivo di una buona pianificazione è la misurazione della quantità complessiva di comunicazione che quel piano distribuisce sul *target group* e che si esprime con il calcolo dei contatti utili lordi ottenuti sugli appartenenti al *target* stesso.

Il concetto di contatti utili lordi è impersonale, poiché una persona sottoposta due volte alla comunicazione è contata due volte.

Strumento di valutazione della comunicazione sviluppata attraverso diversi veicoli sono i *Gross Rating Point's*.

I G.R.P's sono lo strumento più utilizzato per la misurazione della quantità di comunicazione sviluppata da uno o più veicoli di un medium pubblicitario.

Rappresentano i contatti utili lordi rapportati al *target group*, posto quest'ultimo a valore 100, ed hanno due importanti caratteristiche:

1. sono un numero indice che sintetizza Copertura e Frequenza;
2. in quanto numeri indice consentono il raffronto tra più piani anche con target group diversi.

Ancora, per gli aspetti quantitativi, l'individuazione dei mezzi dipende anche da:

- grado di copertura, penetrazione massima raggiungibile dal mezzo (in generale o rispetto ad un *target* specifico) in un determinato periodo;
- rapidità di comunicazione, tempo che impiega, in media, un *mezzo* per raggiungere la sua massima copertura potenziale;
- modalità di fruizione, misura della fedeltà (o saltuarietà) di fruizione di un mezzo da parte dei suoi utilizzatori;
- selettività rispetto al *target*, verifica della quantità di individui, con le caratteristiche descrittive del *target group*, che sono presenti tra i fruitori del mezzo;
- economicità, capacità di un mezzo di raggiungere gli obiettivi della pianificazione con il minor costo possibile.<sup>99</sup>

### *La pianificazione dei mezzi di comunicazione*

La pianificazione dei mezzi di comunicazione è una delle fasi della campagna che richiede la maggiore attenzione, anche in virtù del rispetto delle norme restringenti imposte dal comma secondo dell'art 4 della l. 7 giugno 2000, n. 150, come si vedrà alla fine di questo paragrafo.

Nondimeno, il pianificatore, nello scegliere i mezzi, valuta anche aspetti qualitativi, quali la capacità espressiva del mezzo in relazione al messaggio; dalla flessibilità d'impiego dei mezzi ai fini delle esigenze di pianificazione (tempestività della disponibilità, distribuzione nel tempo, modularità rispetto al territorio, disponibilità dei veicoli).

---

<sup>99</sup>G. Cerutti (2004) *La pianificazione dei mezzi di comunicazione* in Quaderni Formez, *La comunicazione pubblica, linee operative*.

Dei principali mezzi che entrano nella pianificazione, si può tracciare un profilo che evidenzia i loro vantaggi e svantaggi<sup>100</sup>:

1. la televisione è ancora il mezzo che consente più rapidamente e con maggior forza d'impatto ad un messaggio d'imporsi all'attenzione del pubblico, ha però il forte vincolo di essere un mezzo caro in termini d'investimento e ha il difetto di essere poco selettivo rendendolo inadatto a prodotti destinati a *target* ristretti;
2. la stampa quotidiana è il mezzo informativo per eccellenza e la forza dei messaggi poggia più sulle parole che sulle immagini. È adatto per un pubblico prevalentemente adulto e soprattutto maschile ma richiede un investimento proporzionalmente elevato per sedimentare il messaggio nella mente del *target*.
3. la stampa periodica ha il merito di essere emotiva grazie alle riproduzioni fotografiche proposte e può generare molti contatti con il *target* per la stessa uscita, ma è un mezzo selettivo che difficilmente può essere utilizzato da solo;
4. l'affissione è il mezzo più d'impatto fra quelli statici grazie alle sue dimensioni tuttavia ha dei limiti nella sinteticità obbligata del mezzo e nel breve tempo di esposizione al pubblico;
5. la radio è il più giovane tra tutti i mezzi e grazie ai costi contenuti e alla grande flessibilità ha riscosso successo negli ultimi anni, anche se, come la stampa quotidiana, è un mezzo effimero;
6. il cinema rimane un mezzo minore, anche se a costi ridotti si possono mandare messaggi più lunghi rispetto a quelli inviati dalla televisione;
7. internet è il più recente canale di diffusione e pur non appartenendo alla famiglia dei grandi mezzi non può essere alienato in una pianificazione. Il vincolo principale riguarda la fascia

---

<sup>100</sup>Istituto nazionale per la comunicazione (2002), Manuale per la comunicazione pubblica: strategie e tecnologie per comunicare la P.A., Maggioli, Rimini

di *target* raggiungibile tramite la rete: giovani, tecnologicamente avanzati, soprattutto di sesso maschile.

Dal punto di vista giuridico con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2000, pubblicata nella G.U. del 30 ottobre 2000, n.254, sono state varate norme sul programma delle iniziative d'informazione e comunicazione istituzionale delle amministrazioni dello Stato.

Tale regolamentazione è derivata dai principi definiti dal legislatore nella l. 7 giugno 2000, n. 150 e in particolare all'art 4, sotto la rubrica Progetti di comunicazione a carattere pubblicitario, è stabilito che “ le amministrazioni dello Stato, nel predisporre i progetti di comunicazione a carattere pubblicitario che prevedono la diffusione dei messaggi sui mezzi di comunicazione di massa, sono tenute a rispettare il principio della non discriminazione al fine di garantire la pluralità delle fonti d'informazione, anche con riferimento, ove possibile, alle testate italiane all'estero.”

Al secondo comma dell'articolo, la norma prevede che “nella predisposizione dei progetti di comunicazione a carattere pubblicitario, le amministrazioni sono tenute a rispettare, nell'ambito dei propri stanziamenti di bilancio, il seguente modello di riparto tra i mezzi di comunicazione di massa” dettato dall' art 4 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 2000:

- 50% alla stampa nazionale e/o locale ed alle radio a questa equiparate ai sensi dell'Art 10 della l. 7 agosto 1990, n. 250 ;
- 15% ad emittenti radio ed emittenti televisive locali con effettivo utilizzo di entrambi i mezzi;
- 35% libero

## *La distribuzione degli investimenti nelle campagne di comunicazione*

Altro aspetto interessante ai fini della pianificazione, che qui si vuole porre all'attenzione dei responsabili della P.A., è la cadenza temporale delle campagne e la coerenza con gli obiettivi e i target.

Anche le tecniche per la distribuzione degli investimenti rientrano tra le competenze per realizzare la campagna. Le tecniche utilizzate sono:

- *Burst*, forte investimento per chi cerca un risultato immediato che prevede un'elevata espansione del target. Con questo tipo di azione si ottiene un buon risultato immediato, in termini di ricordo, a causa dell'elevata frequenza di esposizione del *target* al messaggio in un periodo breve. Se quest'azione è seguita da un lungo periodo di silenzio i risultati della comunicazione, a medio termine, possono essere compromessi.
- *Steady*, forte investimento per una comunicazione spalmata nel tempo. Questo tipo di azione è molto adatto ad azioni di comunicazione che debbano durare nel tempo (prodotti/servizi non stagionali, non sottoposti a promozioni, ecc.). Quest'azione richiede forti investimenti in comunicazione per mantenere a livelli accettabili, nelle singole unità di tempo, la pressione pubblicitaria.
- *Waving*, la tecnica migliore ma anche più pericolosa perché la sua generalizzazione rischia di concentrare in uno stesso periodo molti prodotti. Si usa una sua variante (*flight*) che alterna periodi di forti investimenti a silenzi assoluti.<sup>101</sup>

Due elementi concludono le campagne.

---

<sup>101</sup>G. Cerutti (2004) *La pianificazione dei mezzi di comunicazione* pagg 165-167 in Quaderni Formez, *La comunicazione pubblica, linee operative* ma anche A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

Il primo riguarda la verifica, in itinere o a fine progetto, dell'andamento e dei risultati della campagna di comunicazione con la conseguente possibilità di modificare quanto previsto nella preparazione della campagna.

Il secondo riguarda la validazione dei progetti attraverso un processo di acquisizione di elementi teorici e pratici destinato ad aumentare la professionalità del comunicatore, ma anche la capacità della comunicazione di essere considerata utile perché in grado di produrre un vantaggio.

Gli elementi per la misurazione dei risultati e per la validazione possono essere indicati all'interno di una possibile griglia che dovrebbe riguardare:

- Numero delle iniziative realizzate
- Descrizione delle attività
- *Target*
- Obiettivi
- Tempo/durata
- Modalità realizzative
- *Budget*
- Persone impegnate
- Impatto socio-culturale
- Risultati

Le fasi di una campagna di comunicazione possono essere così riassunte:

1. Analisi della situazione
2. Predisposizione del *budget*
3. Definizione dell'obiettivo
4. Definizione del pubblico
5. Definizione dei tempi

6. Definizione dei contenuti del linguaggio
7. Pianificazione dei mezzi
8. Verifica dell'andamento per poter intervenire sul contenuto
9. Misurazione dei risultati per validare il processo con un confronto con l'eventuale campagna dell'anno precedente e con le azioni dei competitori dell'anno precedente.

Con le campagne di comunicazione si tende a migliorare le città, elevare la qualità della vita, ripensare l'erogazione di un servizio.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup>A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.

*“Non c’è nulla di più nobile che riuscire a catturare l’attenzione delle persone con la parola.”*<sup>103</sup>

Cicerone

---

<sup>103</sup> A cura di Paolo Marsich, Cicerone (2007), *L’arte di comunicare*, pag 21, Mondadori editore, Milano



## CAPITOLO 5

### Il caso del Ministero del Lavoro

Nelle pagine seguenti saranno illustrate e analizzate una serie di campagne di comunicazione realizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con lo scopo di dare un volto pratico a tutte le nozioni sulla comunicazione pubblica elencate nelle pagine precedenti.

Il Ministero, attraverso i siti internet e intranet, il centro di contatto, i prodotti editoriali, la *newsletter*, l'organizzazione di campagne informative, la partecipazione e l'organizzazione di manifestazioni, i media, assicura:

- la conoscenza delle attività e del funzionamento del Ministero;
- la conoscenza delle norme di settore al fine di facilitarne l'applicazione;
- l'accesso ai servizi pubblici;
- il diritto di accesso ai procedimenti amministrativi;
- l'avvio di processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli uffici.

Le iniziative di comunicazione, affidate alla Direzione Generale della Comunicazione, si svolgono in collaborazione con le altre strutture del Ministero, secondo quanto contenuto nell'annuale programma di comunicazione.

Riguardo alla campagna sull'inclusione degli immigrati, analizzata nella seconda parte del capitolo, va segnalato che essa fu costruita dal Ministero della Solidarietà Sociale, un dicastero del Governo

italiano, nato nel 2006, col Governo Prodi II attraverso lo scorporo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Esso esercitava funzioni in materia di politiche sociali e di assistenza e assolveva ai compiti di vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari e neo comunitari; ai compiti di coordinamento delle politiche per l'integrazione degli stranieri immigrati; ai compiti in materia di politiche antidroga già attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri insieme alla gestione e alle risorse finanziarie dell'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle tossicodipendenze; alle funzioni in materia di Servizio Civile Nazionale.

Con la legge 244/2007 (Finanziaria per il 2008), il Ministero viene accorpato nel Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

### *La campagna di comunicazione sul TFR*

La prima delle tre campagne prese in oggetto è quella sulla destinazione del TFR in seguito alla Riforma sulla Previdenza sociale del 1997.

Dall'inizio degli anni Novanta il sistema pensionistico italiano è stato oggetto di un articolato processo di riforma volto a contenere la spesa pensionistica in modo da garantirne la sostenibilità finanziaria.

Tale riforma rappresenta un'importante evoluzione nella storia della previdenza italiana.

Essa è, infatti, incentrata sullo sviluppo di un sistema pensionistico basato su due "pilastri" : il primo è rappresentato dalla previdenza obbligatoria (erogata da Inps, Inpdap, Casse professionali ecc.) che assicura la pensione di base; il secondo è rappresentato dalla previdenza complementare che è finalizzata a erogare una pensione aggiuntiva a quella di base.

Le prestazioni pensionistiche che saranno pagate in particolare ai lavoratori entrati nel mondo del lavoro dopo il 1° gennaio 1996 o con pochi anni di servizio a quella data, saranno inferiori di quelle pagate nel passato.

Per garantire a tutti i lavoratori la possibilità di mantenere un adeguato tenore di vita anche dopo il pensionamento, la riforma ha previsto la possibilità di aderire alle forme pensionistiche complementari.

L'adesione alla previdenza complementare, pur non essendo obbligatoria, è quindi un'interessante opportunità per garantire ai pensionati di domani un reddito d'importo adeguato.

Una delle novità più importanti della Riforma riguarda il Trattamento di Fine Rapporto (TFR) che può essere utilizzato come fonte di finanziamento delle forme pensionistiche complementari.

#### Introduzione iniziativa

Una delle campagne di comunicazione più interessanti realizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale è stata creata in occasione dell'entrata in vigore della Riforma sulla Previdenza Sociale del Gennaio 2007.

In quella circostanza il Ministero lanciò una corposa campagna informativa che ha interessato diversi mezzi di comunicazione per coinvolgere tutti i lavoratori dipendenti del settore privato, che furono chiamati a compiere una scelta importante da cui dipendevano la serenità e la sicurezza del proprio futuro.

Sul sito internet realizzato come supporto alla campagna, infatti, si legge "informare correttamente i cittadini sulle novità della Riforma è uno degli obiettivi prioritari di comunicazione del Governo che, con la

campagna partita a gennaio, ha attuato il più grande sforzo di comunicazione dai tempi dell'euro.”

Anche lo sforzo economico fu imponente, previsto all' art. 22 della l. 5 dicembre 2005, n. 252: “al fine di realizzare gli obiettivi di cui al presente decreto legislativo, volti al rafforzamento della vigilanza sulle forme pensionistiche complementari e alla realizzazione di campagne informative intese a promuovere adesioni consapevoli alle medesime forme pensionistiche complementari e' autorizzata, per l'anno 2005, la spesa di 17 milioni di euro” da suddividere per una parte, tra sindacati e associazioni per l'attività locale di comunicazione, e per la restante parte tra Ministero del Lavoro e la Presidenza del Consiglio dei Ministri in particolare il Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

La campagna si articolava in due fasi.

1. La prima fase, finalizzata all'annuncio dell'entrata in vigore della Riforma, ha inteso creare interesse e attenzione sull'argomento.

Con questo scopo è stato realizzato un primo spot puramente informativo.

L'urgenza di coprire il vuoto informativo che si stava creando in seguito all'approvazione della riforma, imponeva la realizzazione di uno spot, che fu realizzato

gratuitamente dalla Rai, e che fornisse informazioni utili ai cittadini sul processo di riforma.

La seconda serie di spot che fu lanciata in onda, intitolata “running” e “scalate”, era stata realizzata da Adn Kronos. Scegliendo il tema sportivo e di sfida si era pensato di puntare sulle caratteristiche del target individuato.

In realtà il messaggio che ne venne fuori era ancora molto debole.

Con l’ultimo spot “crescere”, realizzato dall’agenzia Armando Testa aggiudicatrice della gara d’appalto indetta nell’aprile 2007, si preferì puntare sul contenuto emozionale della comunicazione piuttosto che su quello informativo.

Si conservò il claim degli spot precedenti “scegliere oggi pensando al domani” a cui fu affiancato “l’importanza di scegliere ora”, che riassumeva bene la strategia comunicativa pensata dal DIE e dal Ministero del Lavoro.

Il camera caffè, che vedeva impegnati numerosi attori famosi sotto la regia di Ferzan Ozpetek, ebbe un’enorme successo e agli inizi di Luglio le adesioni alla previdenza complementari erano altissime.

L’informazione fu completata con la realizzazione della brochure “TFR, scegliere oggi pensando al domani” curata dall’INPS in collaborazione con il Ministero del Lavoro.

2. La seconda fase della campagna, lanciata in autunno, puntava a fornire maggiori informazioni sui contenuti della Riforma, a far conoscere le diverse tipologie di Fondi e i benefici derivanti dalla Previdenza Complementare.

Con quest'obiettivo fu lanciata una campagna di comunicazione integrata, articolata su televisione, stampa, internet, affissioni e radio, che puntava l'attenzione sui giovani, in altre parole sui lavoratori che più degli altri furono chiamati in causa dalla Riforma.

A completare il quadro dell'informazione, il Ministero del Lavoro aveva realizzato un opuscolo informativo dal titolo "TFR. L'importanza di scegliere ora", con le risposte alle principali domande sul TFR.

"Scegliere oggi pensando al domani" e "L'importanza di scegliere ora" sono i messaggi che il Governo indirizza ai lavoratori italiani perché è fondamentale che ognuno di loro, oggi, sia in grado di compiere una scelta consapevole.

Cliente

Presidenza del Consiglio e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Obiettivi

Informare i cittadini sulle novità introdotte dalla Riforma sulla Previdenza Sociale entrata in vigore l'1 gennaio del 2007.

Sensibilizzare i lavoratori del settore privato a compiere la scelta sulla destinazione del TFR.

Target

Si tratta di un doppio target comprendente lavoratori del settore privato e giovani lavoratori tra i 25 e i 35 anni.

Il target è stato individuato dall'ufficio comunicazione e dai tecnici che avevano redatto il provvedimento di riforma.

Periodo realizzazione

Gennaio 2007

Strategie, strumenti e attività

Gli Strumenti utilizzati sono stati TV, radio, stampa, affissioni, sito web, numero verde, pubblicazioni, convegni.

Seguendo le strategie previste nel piano di comunicazione sono stati realizzati oltre 7000 spot sulle televisioni e più di 30.000 sulle radio, annunci stampa, affissioni nelle principali città e stazioni ferroviarie;

Sono stati inviati Format giornalistici a redazioni di giornali e Tv, furono invitati i giornalisti a una giornata di orientamento sulla Riforma del sistema delle pensioni, furono realizzate brochure esplicative ed era stato attivato un centro di contatto 800.196.196, oltre al sito dedicato alla riforma della previdenza complementare, [www.tfr.gov.it](http://www.tfr.gov.it).

Due *Tfr day*, il 5 febbraio e il 26 maggio, convegni dedicati al tema completano le attività svolte durante la campagna.

Valutazione dei risultati

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha programmato un monitoraggio sugli effetti di alcune comunicazioni sociali relative al TFR, in onda fino al mese di Giugno 2007.

A sostegno di tale progetto, Gfk Eurisko ha avviato una ricerca finalizzata a valutare gli effetti di tali comunicazioni nei mesi della loro programmazione in TV e radio.

Il monitoraggio è stato previsto dal mese di Marzo al mese di Giugno e riporta i principali risultati emersi dalla verifica delle comunicazioni informative promosse dal PDCM e dal MLPS e fornisce una lettura dei dati articolata su più livelli: sulla popolazione in generale; sul segmento di chi ricorda le campagne della Presidenza valutate; sul segmento direttamente interessato dal provvedimento (dipendenti di aziende private).

È risultato che alla fine di giugno: otto cittadini su dieci hanno visto gli spot televisivi; sei su dieci hanno ascoltato gli annunci radiofonici.

Inoltre è stato registrato un gradimento medio del 65% che ha raggiunto il 75% fra i dipendenti delle imprese private, cioè fra i veri destinatari della campagna.

L'intensità dei messaggi di comunicazione ha raggiunto in termini di GRP una media settimanale di 300/ 350 punti con un picco di 650 nelle prime due settimane di giugno.

Per un totale di 6000 GRP, comparabili solo a quelli di grandi campagne pubblicitarie commerciali.

L'insieme delle comunicazioni avviate sul tema TFR ha prodotto cambiamenti significativi nella popolazione (complessivamente valutabili in un incremento di poco superiore al 10%) per quanto concerne le conoscenze dirette e specifiche sul tema.



Tale cambiamento è risultato particolarmente marcato (con incrementi valutabili attorno al 25-30%) presso i lavoratori dipendenti di aziende private.

Appare difficile, se non impossibile, separare gli effetti direttamente provocati dalla comunicazione della Presidenza del Consiglio dagli effetti di messaggi concomitanti.

Con riferimento al target primario della comunicazione (dipendenti aziende private) risulta comunque di tutta evidenza come l'insieme della comunicazione abbia raggiunto i massimi livelli di efficacia, saturando di fatto (con % attorno al 90% dei rispondenti) le esigenze informative concernenti il tema: significato della sigla, alternativa della scelta, termine cronologico della scelta

I flight di comunicazione risultano ottenere riscontri chiaramente positivi in riferimento: sia all'esposizione/ricordo della comunicazione (valutabile in circa un 30% della popolazione e circa un 50% del target primario) sia alla valutazione di comprensibilità e interesse (decisamente elevate ed attestate su valori oscillanti fra il 60 e il 70%) delle tre articolazioni della campagna le comunicazioni TV e radio risultano più ricordate, mentre quella stampa/affissione ottiene risultati più contenuti

La campagna TFR, per altro, appare decisamente apprezzata in relazione: alla rilevanza percepita del tema (e quindi all'opportunità di una sua trattazione a livello della comunicazione sociale); alla autorevolezza e alla pertinenza dell'Emittente (cioè all'opportunità

che la Presidenza del Consiglio ed il Ministero del Lavoro abbiano preso la parola su una questione simile).

La campagna TFR, infine, sembra aver operato sul piano pragmatico in una duplice direzione: di avvicinamento degli interessati al problema (“farli sentire coinvolti”) di riduzione dei margini d’incertezza in favore di una presa di decisione.

La campagna, invece, non pare aver orientato in un senso o nell’altro la decisione che mantiene (ed, anzi, s’accentua) una propensione per la scelta conservativa (mantenere il TFR presso l’azienda).

Come evidenziato da chi ha curato direttamente la campagna di comunicazione, le maggiori difficoltà incontrate, sono quelle causate dalla mancanza iniziale di fondi per organizzare la comunicazione su un tema molto importante.

I vincoli previsti nella P.A., i tempi dettati dalle procedure amministrative, le regole sulla ripartizione delle quote spettanti a tv e stampa locale previste nel Testo unico radio-tv (vedi pag 99) hanno costituito le altre problematicità nel realizzare la maestosa campagna di comunicazione del 2007.

### *La campagna di comunicazione sull’inclusione sociale degli immigrati*

La seconda campagna di comunicazione presa in esame è quella riguardante l’inclusione sociale degli immigrati.

La campagna era già stata prevista nel piano di comunicazione del 2008 perché “l’Italia sta divenendo sempre più un Paese multiculturale e il tema dell’integrazione delle persone provenienti

da Paesi extracomunitari rientra tra le priorità politiche individuate nella Direttiva del Ministro per il 2008.”

In essa è rilevato come la sempre più numerosa presenza straniera rende necessaria una revisione normativa sia in materia di immigrazione, sia riguardo all’organizzazione burocratica delle strutture amministrative competenti (Ministeri, Sportelli unici per l’immigrazione e consolati) e delle relative procedure, nonché la realizzazione di misure dirette a favorire la piena integrazione delle persone provenienti dai paesi extracomunitari.”

Per realizzare le azioni strategiche segnalate nella Direttiva grande importanza assume il “Fondo per l’inclusione sociale degli immigrati”, destinato a favorire l’inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari” rispetto al quale la l. 24 dicembre 2007, n. 44 del - legge finanziaria 2008 – prevede un’integrazione di 50 milioni di euro per l’anno 2008.

Tra gli interventi strategici per l’inclusione sociale degli immigrati e delle loro famiglie, con particolare attenzione ai minori e alle donne immigrate, per i quali è pregnante la conoscenza della costituzione italiana e dell’ordinamento giuridico nazionale, sono contemplate iniziative d’istruzione e formazione di tali soggetti.

Difatti, la creazione di percorsi d’inclusione sociale per gli immigrati non può prescindere dalla diffusione della conoscenza dei principi giuridici fondamentali del nostro sistema essenziale sia per una maggiore consapevolezza dei diritti e dei doveri di cui sono titolari i cittadini migranti, che per una migliore conoscenza del fenomeno migratorio da parte dei cittadini italiani, ponendo così le basi per la creazione di un dialogo interculturale effettivo e consapevole.

#### Introduzione iniziativa

La campagna dal titolo “Progetto integrazione” mirata appunto all’integrazione dei migranti, è partita il 5 ottobre 2008, promossa dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

L'intera campagna è stata lanciata il 26 settembre a Lampedusa nell'ambito della 2<sup>a</sup> edizione de "Gli uomini della storia accanto", tavola rotonda sul fenomeno migratorio e sul valore dell'integrazione tra culture, alla quale hanno partecipato diverse Istituzioni e Organizzazioni Internazionali non governative.

La consapevolezza dei diritti e dei doveri di cui sono titolari gli stranieri emigrati nel nostro Paese e una migliore conoscenza del fenomeno migratorio da parte degli italiani sono gli elementi su cui si basa la campagna, che punta a favorire un dialogo interculturale effettivo e consapevole mediante l'informazione e la diffusione dei principi fondamentali della Costituzione, dell'ordinamento giuridico nazionale e dei percorsi d'inclusione sociale.

La campagna prevede iniziative a carattere specifico integrate fra loro. Si tratta di una comunicazione pluriarticolata che prevede una parte dedicata ad attività di sensibilizzazione e l'altra di carattere tradizionale che ha interessato il sistema dei mass-media.

Per raggiungere questo duplice obiettivo è stato programmato un tour di contatto in cui operatori specializzati hanno incontrato gli immigrati nelle loro città di residenza per diffondere e illustrare il "Vademecum Immigrazione: come, dove, quando"; sono stati organizzati, in collaborazione con la UISP (Unione Italiana Sport per Tutti), anche tornei di calcio con formazioni "miste", composte da italiani e stranieri.

Quest'attività sul territorio è stata accompagnata da una campagna pubblicitaria articolata su televisione, stampa, radio, affissioni e internet.

Durante i “tour di contatto per l'integrazione” operatori specializzati hanno distribuito il vademecum “Immigrazione: come, dove, quando”, una pubblicazione in 8 lingue realizzata per accompagnare il cittadino straniero nel suo percorso d'integrazione e per aiutarlo nella soluzione dei problemi quotidiani più frequenti.

Una sezione ad hoc è stata dedicata alle principali norme di sicurezza nei luoghi di lavoro, per favorirne la conoscenza e per sottolineare l'importanza dell'uso degli strumenti di protezione.

La campagna è continuata anche per tutto il 2009 grazie ai fondi previsti dall'Unione Europea, introducendo anche le donne nel target previsto e realizzando anche il week-end dell'integrazione in 16 città italiane.

Cliente

Ministero della solidarietà sociale.

Obiettivi

Gli obiettivi che si sono cercati di raggiungere con questa campagna sono stati quelli dell'integrazione, intesa come conoscenza delle regole vigenti in Italia, e della non discriminazione degli immigrati su tutto il territorio nazionale.

Target

Cittadini stranieri presenti sul territorio italiano e cittadini italiani

Periodo realizzazione

Settembre – ottobre 2008

Strategie. Strumenti, attività I messaggi veicolati attraverso i mass media, le iniziative sportive e il vademecum costituiscono il *core* della campagna di comunicazione sull'immigrazione

Della pianificazione dei media se n'è occupata l'agenzia appaltatrice del servizio per la cifra di circa 1 milione di euro, utilizzando gli spot televisivi, la rete internet, i quotidiani, in particolare free press, e i periodici, Panorama e l'Espresso su tutti, le affissioni, specie nelle aree frequentate dagli immigrati come le metropolitane.

Valutazione dei risultati

La validazione e il monitoraggio della campagna sono avvenuti sia attraverso l'approvazione di ogni *step* previsto nella campagna da parte dell'amministrazione, sia mediante la misurazione delle copie distribuite del vademecum durante il tour nelle città.

Nella gara d'appalto però sono state previste regole molto più stringenti su questa problematica.

Gli strumenti utilizzati sono stati moduli da compilare trimestralmente da parte della società appaltatrice e i verbali di verifica stilati sulla base di criteri specifici individuati dal Ministero.

Nel portare a termine la campagna di comunicazione la maggiore difficoltà che gli operatori hanno incontrato riguarda la scarsa predisposizione al dialogo da parte di alcune comunità d'immigrati residenti sul territorio. Anche in questo caso, come in quello della campagna di comunicazione sul TFR, la tempistica dell'attività

amministrativa costituisce un limite nella realizzazione delle campagne di comunicazione.

*“Parlare oscuramente lo sa fare ognuno, ma chiaro pochissimi.”*<sup>104</sup>

Galileo Galilei

---

<sup>104</sup>In wikiquote Galileo Galilei (1793) *“Considerazioni al Tasso”*, Paglierini editore, Roma



## CONCLUSIONE

Nella stesura di questo lavoro sono stati affrontati, seppur in modo parziale, numerosi aspetti riguardanti lo stato attuale della comunicazione pubblica in Italia.

Se la legge 7 giugno 2000, n.150 ha contribuito in maniera decisiva ad accelerare la discussione sulla comunicazione pubblica e a risolvere alcune criticità che avevano caratterizzato il periodo precedente, parlare di comunicazione nello scenario attuale delle Pubbliche Amministrazioni significa affrontare uno dei temi cruciali per il futuro delle stesse.

Nel campo della comunicazione pubblica, alla modernità delle norme, manifestata nel rapporto Ocse del 2004, si contrappone l'inefficienza nell'applicazione pratica di esse da parte di alcuni Enti. "Partendo in ritardo rispetto a molti altri paesi, l'Italia ha dedicato gli anni novanta a mettersi al passo con i paesi più avanzati nel campo delle riforme economiche ed istituzionali"<sup>105</sup>, come evidenziato anche nei capitoli iniziali di questo lavoro.

La portata, la velocità e lo spessore delle riforme strutturali condotte sono stati notevoli e la stessa Ocse nel 2000 ha affermato che "non servono altre leggi, ma è necessario creare le condizioni affinché le organizzazioni pubbliche siano in grado di adattarsi al cambiamento."

Da quanto rileva l'Istituto Piepoli, la Comunicazione nella Pubblica Amministrazione viene percepita allo stato nascente e questa fase embrionale e sperimentale comporta che l'investimento nella comunicazione sia lasciato alla sensibilità- formazione-motivazione delle figure a capo dell'Ente e cioè dei Presidenti, dei Sindaci e degli Assessori.

Sono state registrate significative differenze tra realtà grandi/ piccole e tra nord/ sud del Paese e inoltre la ricerca rileva una generale carenza di cultura della comunicazione individuando alcune barriere:

---

<sup>105</sup> Ocse 2004, pag 5

- interpretare le attività di comunicazione come un carico di lavoro non pertinente, a volte inutile;
- avvertire gli scambi con l'ufficio comunicazione come un'ingerenza controllante e giudicante;
- temere una perdita di ruolo e potere: Il cittadino poi non si rivolge più a loro ma all'URP;
- non riconoscere la comunicazione come una risorsa ma come un canale intrusivo ed amplificatore delle lamentele del cittadino;
- non riconoscerne la capacità degli sportelli polifunzionali di snellire le procedure e diminuire i carichi di lavoro. (Istituto Piepoli 2004).

In un siffatto scenario le campagne di comunicazione potrebbero costituire uno dei maggiori momenti di vitalità e dinamismo per l'attività della Pubblica Amministrazione.

Dal punto di vista giuridico la legge 7 giugno 2000, n. 150 con la previsione normativa del piano di comunicazione e con la regolamentazione della concessione degli appalti pubblici per servizi di comunicazione ha posto numerosi vincoli che gli operatori del settore sono chiamati a rispettare, e se da una parte questi servono per rendere efficiente e trasparente il lavoro dell'amministrazione, allo stesso tempo essi contribuiscono a creare la situazione d'emergenza nella quale si trovano a lavorare gli Enti pubblici.

L'art 11 della l. 7 giugno 2000, n.150 influisce in maniera decisiva sulla costruzione di una campagna di comunicazione pubblica, dal momento che gli uffici di comunicazione seguendo le indicazioni dettate dal vertice politico dell'Amministrazione sono obbligati dalla normativa a stilare una previsione delle attività di comunicazione che l'Ente è intenzionato a svolgere, ma allo stesso tempo devono dimostrarsi pronti a costruire campagne di comunicazione su provvedimenti che l'amministrazione approva all'ultimo momento perché dedicati a materie che in quel frangente risultano delicate per l'opinione pubblica.

A proposito degli appalti pubblici per la concessione di servizi di comunicazione va evidenziato che sempre più spesso per le campagne di comunicazione che prevedono più fasi, anche in virtù delle considerazioni fatte a proposito dell'art 11 della l. 7 giugno 2000, n. 150, le pubbliche amministrazioni assegnano il servizio senza esperire un bando di gara in accordo all'art 57 del D.lgs. 7 aprile 2006, n.163, come è accaduto nel caso della seconda fase della campagna di comunicazione sul TFR analizzata nel capitolo 5.

Molta attenzione da parte del legislatore, infine, è stata posta alla stesura dei bandi di gara che devono rispettare tutte le indicazioni presenti negli allegati IX e X del codice degli appalti, invece, gli articoli 41 e 42 del codice degli appalti, disciplinano le capacità tecniche e professionali oltre che economiche e finanziarie, affinché le campagne di comunicazione vengano predisposte nel miglior modo possibile.

Altro punto di criticità, che emerge dalla ricerca svolta, è rappresentato dal modello di riparto del bilancio previsto per la realizzazione delle campagne di comunicazione tra i mezzi di comunicazione di massa, dettato dall'art 4 della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 2000, che di fatto obbliga i comunicatori pubblici a calibrare le previsioni di spesa attese per la diffusione attraverso i *mass-media* di ogni singola campagna di comunicazione.

Nonostante queste problematiche da affrontare, i risultati che le campagne di comunicazione pubblica, come nel caso di quelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, riescono a produrre sono confortanti per il ruolo che i comunicatori pubblici sono chiamati a svolgere all'interno degli enti.

Nel caso specifico, sia la campagna di comunicazione sul TFR sia quella sull'inclusione sociale degli immigrati, di cui in questi giorni è stata avviata la seconda fase, erano inserite nel piano di comunicazione e quindi sono state frutto di una programmazione attenta e speculare al raggiungimento degli obiettivi fissati nella cosiddetta "mappa intelligente" della comunicazione.

Le fasi di validazione e monitoraggio, poi, dimostrano come gli effetti comunicativi previsti siano stati ampiamente raggiunti, tanto che la campagna sull'inclusione sociale degli immigrati è stata riprogrammata per il 2009 con l'obiettivo di allargare ancora di più il target group raggiungibile.

È opportuno rilevare l'importanza che assume l'esigenza di affidare a dei professionisti i compiti di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, perché come rileva Elvira Gentile, direttore della Direzione contrattazione dell'Aran, "(...) i comunicatori pubblici svolgono l'importante ruolo di favorire la costituzione di un canale relazionale corretto ed efficace tra cittadino e Amministrazione, al fine di porre le Amministrazioni nelle condizioni di dare risposte adeguate ai bisogni della collettività.

Occorre, quindi, che le Amministrazioni acquisiscano una visione attiva e dinamica delle iniziative di comunicazione, correlandole alla semplificazione delle procedure e alla modernizzazione degli apparati. Tutto ciò implica la necessità di poter avere a disposizione personale altamente qualificato in tale settore, nonché di una revisione dell'organizzazione degli uffici in termini di valorizzazione di specifiche strutture dedicate a tali attività.”<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup>Comunicatori e comunicazione, settimanale della comunicazione pubblica, newsletter n.72, [www.compubblica.it](http://www.compubblica.it).

## Bibliografia

P. Albano (2004) *Appunti di comunicazione pubblica*, Rubbettino,

G. Arena (1995) (a cura di) *La comunicazione di interesse generale*, Il Mulino, Bologna.

Id. (1997) *Comunicare per co-amministrare*, in “Amministrare. L’amministrazione colloquiale”, 3, pp337 ss.

Id. (2000) *Gli uffici per le relazioni con il pubblico* in Carinci F. – D’Antona M. *Dal dlgs 29/93 ai D.lgs 396/1997, 80/98 e 387/98 Commentario*, Milano.

Id. (2001) *Un amministratore dalla parte dei cittadini*, Pubblicando.

Id. (2006) *Cittadini attivi*, Laterza, Bari – Roma.

S. Bagnara (1995) *Interfacce nella comunicazione pubblica*. Ceri, Catanzaro.

P. Blanco (2004) *L’URP e gli uffici assimilati* in Quaderni Formez, *La comunicazione pubblica, linee operative*

M. Caligiuri (1997) *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubbettino.

V. Castronovo, N. Tranfaglia (a cura) 1976-1994 *Storia della stampa italiana*, 7 voll., Roma - Bari, Laterza.

G. Cerutti (2004) *La pianificazione dei mezzi di comunicazione* in Quaderni Formez, *La comunicazione pubblica, linee operative*.

A cura di P. Marsich, Cicerone (2007), *L’arte di comunicare*, Mondadori editore, Milano

S. Colarizi (2001) *La comunicazione politica in Italia: il contesto storico*, Roma, Ferpi, Seminario Comunicazione Politica, 12/13 ottobre.

Commissione europea (2006) *Libro bianco su una politica europea di comunicazione*

D’Amelio (1932) *Storia del più antico giornale: la Gazzetta Ufficiale*, in “Corriere della Sera”, 2 agosto.

- M. De Benedetto (2002), *voce comunicazione pubblica* in Enciclopedia giuridica Treccani
- De Siervo (1976) *Gli interventi legislativi e governativi in materia di stampa. Recenti linee di tendenza*, in “Il Politico”.
- G. Fabris (1992) *La pubblicità. Teorie e prassi*, Angeli, Milano.
- F. Faccioli (2007) *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma.
- G. Fiorentini (1990) *Amministrazione pubblica e cittadino. Le relazioni di scambio*, Egea, Milano.
- Istituto Piepoli (2004) *Analisi della pianificazione attuata dalle Pubbliche amministrazioni. Report finale*.
- Istituto nazionale per la comunicazione (2002) *Manuale di comunicazione pubblica: strategie e strumenti operativi per comunicare la P.A.*, Maggioli editore, Rimini
- G. Gadotti (1995) *Pubblicità: un’opportunità per l’ente pubblico?* in Arena 1995.
- R. Giannatelli, F. Lever, P.C. Rivoltella, A. Zancchi (2001) (a cura di), *Dizionario enciclopedico di scienze e tecniche della comunicazione*, Eri-Rai, Elledici, LAS, Roma.
- M. Granchi (2006) *Storia della comunicazione pubblica in Italia: mutazioni istituzionali e modelli territoriali di sviluppo*, in Storia e futuro numero 11, Rivista di storia e storiografia
- R. Grandi (2007), *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma
- J. Habermas, (1971) *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Laterza, Bari
- P. Kotler (1990) *Al servizio del pubblico. Marketing per amministrazioni pubbliche, ospedali, enti culturali e sociali, partiti politici, associazioni*, Etas libri, Milano.
- P. Maggioli (1992) *La comunicazione pubblica: materiali per una ricostruzione storica della fattispecie*.
- P. Mancini (1996) *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari.
- S. Martello, G. Pesante (2004) *Santi, poeti e comunicatori*, Fara editore,
- G. Mazzoleni (1998) *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna.

- P. Minetti (2004) *La comunicazione pubblica: manuale per gli operatori degli enti locali*, Halley editrice, Matelica
- R. Mugnozza (1938) voce *Foglio*, in “Nuovo Dig. It”, vol. VI, Torino.
- P. Murialdi (1986) *La storia del giornalismo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Ocse (2004) *Rapporto sull'Italia*
- A. Parisi (1997) *Per fare comunicazione pubblica occorre riconoscere l'esigenza di specifiche professionalità* in “Comunicazione pubblica”.
- S. Patriarca *La legge 150/2000 sulla comunicazione pubblica: presupposti sociali e giuridici di un concetto in evoluzione.*
- G. Priulla (2008) *La comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Laterza, Roma - Bari
- S. Procacci (2006), Tesi di laurea *Le campagne di comunicazione pubblica* pag 7, [www.compass.unibo.it](http://www.compass.unibo.it).
- E. Ragionieri (1967) *Politica ed amministrazione nella storia dell'Italia Unita*, Bari, in Granchi (2006)
- S. Rolando (2006) *Dove va la comunicazione pubblica?*, pubblicata nel sito [www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it), oggi [www.magellanopa.it](http://www.magellanopa.it).
- Id. (1995) *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice bibliografica, Milano.
- Id. (1992) *Comunicazione pubblica. Modernizzazione dello Stato e diritti del cittadino*, Il Sole 24 ore, Milano.
- A. Rovinetti (2006) *Comunicazione pubblica Sapere & fare*, Il Sole 24 ore, Milano.
- Id. (2000) *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie* Il Sole-24 Ore, Milano
- C. T.Salomon (1989), *Information campaign : Balancing social values and social change* (pp. 19-53), California, Sage
- E. Santoro (1969) *L'evoluzione legislativa in materia di radiodiffusioni circolari: notizie e spunti*, in “Dir. Radiotelecom”.

## Webgrafia

[www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it)

[www.comlab.it](http://www.comlab.it)

[www.compa.it](http://www.compa.it)

[www.comunicatoripubblici.it](http://www.comunicatoripubblici.it)

[www.comunicatoriecomunicazione.it](http://www.comunicatoriecomunicazione.it)

[www.comunicazione.formez.it](http://www.comunicazione.formez.it)

[www.forumpa.it](http://www.forumpa.it)

[www.magellanopa.it](http://www.magellanopa.it)

[www.normeinrete.it](http://www.normeinrete.it)

[www.storiaefuturo.com](http://www.storiaefuturo.com)

[www.urp.it](http://www.urp.it)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

[www.solidarietàsociale.it](http://www.solidarietàsociale.it)

[www.tfr.it](http://www.tfr.it)

[www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it)

[www.wikiquote.it](http://www.wikiquote.it)