



Ministro per la Pubblica Amministrazione

**Documento di indirizzo Gruppo di lavoro
su Riforma della Comunicazione Pubblica
e Social Media Policy nazionale**

Relazione di accompagnamento

Documento di indirizzo Gruppo di lavoro su Riforma della Comunicazione Pubblica e Social Media Policy nazionale

Relazione di accompagnamento

Sergio Talamo, coordinatore del Gdl – giugno 2020

“La libertà non è uno spazio libero, libertà è partecipazione” (Giorgio Gaber)

INTRODUZIONE

Il Gruppo di Lavoro sulla Riforma della Comunicazione Pubblica e Social media policy nazionale nasce con il proposito di promuovere la svolta, attesa da tempo e ormai improcrastinabile, da una comunicazione pre-tecnologica e spesso formale e unilaterale, alla comunicazione digitale e interattiva, che mette il cittadino-ricevente al centro delle politiche pubbliche. Un processo che deve necessariamente passare per il riconoscimento e il rafforzamento delle nuove professionalità del giornalismo e della comunicazione digitale. Dopo quasi tre decenni di riforme tese a rendere la PA più aperta e trasparente (la legge 241 sull'accesso agli atti risale al 1990), oggi può dirsi che la loro ricaduta concreta dipende soprattutto da un elemento: il passaggio dalla PA dell'adempimento a quella della realizzazione, basata sulla rilevazione dei bisogni del cittadino, sottoposta al suo giudizio e aperta alle sue proposte migliorative. Dall'atto al risultato; dalla risposta al servizio.

Molte delle riforme degli scorsi anni, sebbene dense di novità centrate su un nuovo protagonismo del cittadino (cittadinanza digitale, trasparenza totale, consultazioni pubbliche, performance “partecipata” ecc), si presentano più come dichiarazioni d'intenti che come programmi operativi. Si tratta, in sintesi, di leggi-manifesto, nel senso che introducono innovazioni rilevanti ma bisognose non solo di una fase di concretizzazione in termini organizzativi ma soprattutto: a) di una forte condivisione fra i dipendenti pubblici; b) di consapevolezza fra i cittadini, in particolare su temi di impatto pratico come servizi digitali, nuovo perimetro della trasparenza, snellimento dei processi amministrativi e valutazione. Occorrono peraltro professionalità adeguate in grado di gestire il passaggio alla comunicazione “a due vie” e in tempo reale, che sollecita la partecipazione attiva del cittadino e ne utilizza il feedback ai fini di miglioramento e ri-orientamento dei servizi. Il cittadino dovrà quindi essere accompagnato per ridurre il digital divide, interrogato per rimuovere errori e disfunzioni, interpellato per ricevere proposte di integrazione e sviluppo dei servizi.

Nel campo della trasparenza, che è l'abito contemporaneo della comunicazione al cittadino, prevale il più delle volte un'interpretazione adempitiva e di fatto né collegata alla performance né distinguibile dalle attività preventive della corruzione. E' del tutto trascurata la trasparenza-accountability o “comunicativa”, cioè quella finalizzata al controllo civico sulla qualità dei servizi. Un principio del resto ribadito dall'articolo 10 co.9 del decreto 33/2013, che definisce la trasparenza “una dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le carte dei servizi”. Sul piano organizzativo, si è fatta strada l'esigenza di un ritorno alle origini teoriche e strategiche della trasparenza. A questo fine, è auspicabile che la gestione della trasparenza-accountability sia separata da quella della trasparenza-anticorruzione, affidando in ogni caso alle strutture comunicative la gestione del primo contatto con il cittadino.

Nel settore della comunicazione, ad oggi le figure professionali restano quelle della legge 150/2000, una normativa ormai superata anche perché risale ad un'epoca in cui nelle pa il web quasi non esisteva. Nei recenti CCNL del pubblico impiego 2016-2018 - funzioni centrali, funzioni locali, istruzione e sanità - si è fissato l'obiettivo del rilancio della comunicazione e dell'informazione e sono stati introdotti i nuovi profili del Giornalista pubblico e dello Specialista della comunicazione istituzionale. Ma la materia è ancora in gran parte da definire. Da portare avanti è soprattutto il percorso sull'uso dei social, sempre più diffusi nelle pa con esiti anche di altissima qualità, ma ancora non riconosciuti nell'organizzazione pubblica, salvo un brano della circolare 2/2017 sulla trasparenza. E' avvertita l'utilità di un quadro di riferimento che renda uniformi i termini di servizio nell'uso dei social (tone of voice, privacy, tempi di risposta, off topic, piano editoriale, interattività), e ciò potrebbe essere ottenuto con una Social Media Policy nazionale di indirizzo per tutte le pubbliche amministrazioni.

In questo quadro, una nuova normativa sulla comunicazione pubblica in riforma della 150/2000 (fra i giornalisti e i comunicatori chiamata "legge 151"), appare come un approdo che può riattivare il circuito prezioso della citizen satisfaction e della partecipazione civica. A questo va affiancata una definizione di riferimento nazionale per il miglior uso dei social media al servizio del cittadino.

Si sono quindi individuati due settori di lavoro principali:

- 1 L'elaborazione di proposte sulla riforma della 150/2000, finalizzate ad una ridefinizione organizzativa della nuova comunicazione e dei relativi compiti all'interno delle pa. Al centro delle revisione legislativa, il riconoscimento e la valorizzazione della comunicazione e informazione digitale, con competenze estese alla trasparenza comunicativa, intesa come controllo civico e intervento dei cittadini sulla qualità dei servizi pubblici, la citizen satisfaction e naturalmente l'uso sistematico e professionale dei social. Una sorta di "codice unico della comunicazione pubblica", capace di superare la dispersione delle energie e l'improvvisazione che spesso oggi caratterizzano le funzioni comunicative all'interno delle pa.
- 2 La diffusione ampia e regolata dei social media, dei bot, dei podcast e delle app di messaggistica come strumenti professionali e sistematici di comunicazione con il cittadino, con la definizione di una Social Media Policy di indirizzo per le pa.

I responsabili della comunicazione (giornalisti e comunicatori) e della trasparenza potranno in questo modo uscire da una logica di compartimenti stagni e di solo funzionariato teso al riempimento di "caselle", per assumere il ruolo di garanti del rapporto con l'utente e di agenti della citizen satisfaction. Riferimento organizzativo può essere un ufficio unificato che presidi comunicazione, stampa e rapporti con il cittadino, che unisce i diversi desk di lavoro al servizio della qualità della prestazione. Per la sua evidente connessione con le strategie del Governo Aperto, il Gruppo di Lavoro è stato incardinato nel IV Piano OGP (azione 6-cultura dell'amministrazione aperta). A comporlo sono state chiamate le principali organizzazioni della comunicazione, del giornalismo e delle professioni digitali, nonché università, associazioni civiche e rappresentanze di Regioni e Comuni.



Al Gruppo di lavoro hanno finora partecipato i vertici di tutte le organizzazioni:

- 1 Ordine dei Giornalisti, delegazione guidata dal presidente Carlo Verna;
- 2 PAsocial, delegazione guidata dal presidente Francesco Di Costanzo;
- 3 Ferpi, delegazione guidata dal segretario generale Rita Palumbo e dal presidente Rossella Sobrero;
- 4 Associazione comunicazione pubblica, delegazione guidata dal segretario generale Piercarlo Sommo e dal presidente Piervirgilio Dastoli;
- 5 Conferenza facoltà di comunicazione, delegazione guidata dal presidente Mario Morcellini (presente anche in qualità di consigliere Agcom);
- 6 Conferenza delle Regioni, delegazione guidata dal segretario generale Alessia Grillo;
- 7 Anci, delegazione guidata dalla portavoce del presidente, Adriana Logroscino;
- 8 Federazione nazionale della Stampa, delegazione guidata dalla vicesegretaria Alessandra Costante;
- 9 Associazioni civiche Ogp, delegazione guidata dalla professoressa Daniela Vellutino.

Ai lavori hanno preso parte inoltre il portavoce della ministra Fabiana Dadone, Ulisse Spinnato Vega, il vicecapo dell'ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione avv. Daniela Bolognino ed il responsabile del Team Ogp Stefano Pizzicannella. Sono intervenuti, infine, il Dipartimento Informazione ed Editoria e il Comune di Roma.

1. Il percorso storico e culturale

La vicenda storica della comunicazione pubblica nel sistema italiano ha la fisionomia di una continua salita. Lo stesso dovere-necessità di comunicare ad un soggetto esterno tarda molto a diventare vocazione, missione e quindi prassi ordinaria. Pesa sulla tradizione amministrativa del nostro Paese l'eredità napoleonica, che vede lo Stato centrale sovraordinato sia rispetto al cittadino sia rispetto alle periferie. Nello schema comunicativo generale, inteso come flusso emittente-ricevente, alimentato da un contenuto (messaggio), veicolato da uno o più media e definito da un codice, lo sviluppo è frenato da un elemento-chiave: la debolezza del ricevente. Lo Stato, per lunghi decenni, esita persino a riconoscere nel cittadino-ricevente la titolarità effettiva di diritti. Nei manuali di diritto amministrativo è prevista la fattispecie dell'“interesse legittimo”, cioè il “diritto soggettivo affievolito” del cittadino che si trovi ad avere diritti in contrasto con le pretese dell'autorità pubblica. Il diritto ad essere informato è previsto dalla Costituzione, ma resta legato alla sola libertà di stampa e fatica enormemente ad entrare nell'organizzazione pubblica. Un caso emblematico di questa rimozione è costituito dalla legge 241 del 1990. Negli anni precedenti al 1990, il dibattito è animato da alcuni pionieri come Stefano Rolando, che individuava nella “signora Maria” - la persona comune - la vera protagonista delle attività pubbliche, che per questa via vengono concepite come servizio. Negli anni immediatamente successivi, Sabino Cassese, da sempre attento alle finalità civiche del diritto amministrativo, definirà la comunicazione “una funzione pubblica latente”.



Nel 1990, prima Repubblica, governo Andreotti con ministro della Funzione Pubblica il democristiano Remo Gaspari, mentre il Forum della PA celebra la sua prima edizione, lo Stato italiano apre alla trasparenza, intesa da subito come forma suprema di comunicazione. Il flusso ipotizzato dalle nuove norme, infatti, non si limita ad attivare il canale emittente-ricevente, lasciando tuttavia all'emittente la potestà assoluta di erogare l'informazione: si spinge ad attribuire al cittadino il diritto di ottenere atti emessi dalla pubblica amministrazione.

La legge 241 sull'“accesso agli atti” - “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” e la “parallela” 142, “Ordinamento delle autonomie locali” - si affermano come segni di un passaggio d'epoca, perché rompono con una tradizione secolare di inaccessibilità, insindacabilità e sovraordinazione dell'attività della Pubblica Amministrazione sui cittadini. Inoltre la legge 241, grazie alle successive modificazioni, rafforza costantemente il suo iniziale orientamento verso principi come pubblicità, responsabilità e, per l'appunto, accesso agli atti. Il cardine concettuale è nell'art. 22 co. 2 (così sostituito dall'art. 10, comma 1, legge n. 69 del 2009): “L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza”. Il limite, tuttavia - si parla pertanto di “trasparenza limitata” - è molto preciso e vincolante (al punto che nell'articolo 22 è al comma 1, cioè precede il principio generale, ed è confermato dalla legge 15 del 2005): l'accesso agli atti può essere esercitato solo dagli interessati, e “si intendono per interessati tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”. Per tutti gli altri, resta in vigore il “divieto di accesso”, e del resto sono le stesse pa a poter ulteriormente estenderlo a loro piacimento: “Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati, o comunque rientranti nella loro disponibilità, sottratti all'accesso ai sensi del comma 1” (art. 24 co. 2). Ma il principio forse più significativo è al comma successivo dell'articolo 24, il 3: “Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”. Una specificazione introdotta con la legge 15 del 2005. Quindi, 25 anni dopo la 241, il Legislatore sente il bisogno di specificare che la trasparenza può servire a fare i propri interessi ma mai a controllare che siano rispettati gli interessi di tutti.

Nei 30 anni successivi alla 241, varie norme, circolari e direttive, in modo diretto o indiretto tornano sul tema della comunicazione, in una direzione di marcia che è di costante ampliamento dei diritti del cittadino, fino a toccare i principi del governo aperto condivisi a livello europeo. I passaggi essenziali sono senza dubbio il dlgs 29/1993, che introduce gli Uffici Relazioni con il Pubblico, e - dieci anni dopo la 241 - la legge 150/2000 - “Disciplina delle attività di informazione, comunicazione e trasparenza sui servizi delle pubbliche amministrazioni”. Nei due decenni successivi alla 150 si aggiungono importanti aperture in termini di trasparenza, verificabilità e giudicabilità delle prestazioni pubbliche, di sollecitazione dell'attivismo civico, di riconoscimento di nuovi e pervasivi diritti. Una rivoluzione - perlomeno concettuale e normativa - amplificata e veicolata dalle nuove tecnologie digitali. Eppure, la normativa di riferimento resta una legge nata quando il web era ancora agli albori, e la stessa diffusione dei siti - peraltro in formato del tutto statico - non copriva neppure tutte le amministrazioni. Nel frattempo è germogliata una nuova generazione di operatori delle nuove tecnologie comunicative, oggi in gran parte riuniti e organizzati nella rete di PAsocial. Ma, senza regole di ingaggio chiare e condivise, social media manager ed esperti nell'uso di chat e chatbot, app e podcast, eccellenti realizzatori dell'interattività in tempo reale e della valutabilità delle pa, professionisti che in questi giorni di emergenza sono stati in prima linea tutti i giorni e tutto il giorno, sono spesso relegati in funzioni occasionali, e non tutelati da nessun ruolo o contratto riconosciuto, nonostante il passo in avanti costituito dalle norme contenute nei CCNL 2016-2018.

2. Comunicazione al cittadino: le Riforme sulla carta

Nonostante le difficoltà applicative e un prevedibile fronte di resistenze burocratiche, queste innovazioni hanno prodotto perlomeno una diffusa sensibilità alla questione decisiva del rovesciamento delle priorità: così come “la trasparenza è la normalità, il segreto l’eccezione”, frase oggi scolpita sul sito della Funzione Pubblica, allo stesso modo la direzione di marcia, se non altro a livello culturale, è diventata quella fissata dall’articolo 97 della Costituzione: l’amministrazione deve garantire imparzialità e buon andamento, perché il senso della sua esistenza non è nel rispetto formale delle procedure ma nel risultato concreto che persegue, cioè il servizio al cittadino.

I motivi che hanno finora rallentato il processo sono stati principalmente tre, cui se ne possono aggiungere altri due “di sistema” e cioè il blocco della formazione e del turn over, seguiti alla crisi del 2008 e poi rimasti lì come un fucile puntato sui tentativi di migliorare le prestazioni pubbliche.

Il primo motivo è il mancato investimento sulle professionalità della comunicazione, senza le quali la centralità del cittadino resta un auspicio da convegno. I contratti collettivi del pubblico impiego 2016-2018, come visto sopra, aggiornano i profili della legge 150/2000, introducendo le puntuali definizioni di Giornalista pubblico e Specialista della comunicazione istituzionale. Ma il passaggio contrattuale, oltre a richiedere un ulteriore intervento della contrattazione stessa (si veda la dichiarazione congiunta n. 8), lascia in sospeso sia i profili sia soprattutto il nuovo ruolo che queste figure devono assumere in una PA “citizen oriented”: organizzazione degli uffici, orario, funzioni, competenze, rapporti con gli altri uffici. Si tratta di un pianeta ancora inesplorato, specie se si pensa ai collegamenti con la comunicazione digitale, la trasparenza, la citizen satisfaction, gli eventi realizzati con le nuove tecnologie (tutti temi peraltro citati nei profili contrattuali). Ma il contratto non poteva fare molto di più.

Il secondo motivo di ritardo della riforma è la non sufficiente chiarezza sugli strumenti per realizzare la partecipazione civica. Oltre la trasparenza, vi era stato negli anni fra il 2015 e il 2017 un interessante lavoro del Team Open Government per le consultazioni pubbliche, che aveva ispirato, nel 2017, sia il varo di accurate Linee guida sia la previsione, nel decreto 74, di una performance “partecipata” dai cittadini. Ma anche in questo caso tutto si era fermato alla fase enunciativa.

Terzo punto-chiave è la mancata manutenzione della trasparenza totale, introdotta con il decreto 97/2016 in riforma del 33/2013 e della 190/2012. L’accesso civico generalizzato si è aggiunto – a volte sovrapposto – agli altri due accessi ex 241/1990 (“documentale”) e 33/2013 (“civico semplice”). Le amministrazioni hanno varato le sezioni “amministrazione trasparente” sui siti e istituito gli appositi uffici, ma si sono poi spesso trincerate dietro eccezioni ricavate dalle incertezze della legge, che inutilmente Anac (con le Linee guida) e la stessa Fp (con le circolari 2/2017 e 1/2019) hanno provato a dissipare. E’ evidente che la trasparenza totale, se applicata correttamente, rappresenta un capovolgimento di sistema e mentalità, per cui il cittadino non è più un intruso ma un ospite di riguardo, non tanto perché esercita un suo diritto (versione difensiva) ma perché può condividere e aiutare a migliorare le policy (versione proattiva ed evolutiva). Questa “partenza lenta” della trasparenza, inoltre, è dipesa alla mancata comunicazione di cui si è parlato sopra. In particolare, le ormai numerose e fertili esperienze di comunicazione social testimoniano come siano proprio le piattaforme digitali a favorire la versione della trasparenza più avanzata, consentendo di informare i cittadini sui loro diritti e di fornire risposte in tempo reale e soprattutto valide “erga omnes”.

Un elemento positivo è che la nuova ministra della PA, Fabiana Dadone, secondo quel principio della continuità amministrativa spesso in Italia sacrificato ad esigenze di contrapposizione politica, ha ripreso in mano i temi della comunicazione e della trasparenza, avviando in entrambi i casi tavoli di riforma. Inoltre, ha rilanciato la leva della partecipazione con la piattaforma ParteciPA, che permetterà al cittadino di dire la sua sui principali temi all'attenzione del decisore pubblico. In questo disegno, le tecnologie digitali sono viste come una dimensione che attraversa trasversalmente ogni forma di innovazione. Ai tre temi sopra citati si è poi aggiunta l'accelerazione sullo smart working dovuta alla pandemia. Anche in questo caso, il cambiamento o sarà digitale o non sarà.

A questa scommessa, si aggiunge quella del superamento del burocratese. In una recente intervista, Sabino Cassese usa toni molto espliciti: “Leggi, sentenze, atti amministrativi sono scritti in maniera illeggibile. Unica eccezione: la Costituzione... C'è tutta una branca del diritto che si interessa della legistica, molta letteratura, un ‘Codice di stile’ che curai quando ero ministro, nel 1994. Quindi l'aver scritto norme poco chiare oggi è peccato ancor più grave... E' uno strumento di difesa, perché nasconde dietro un muro di incomprensibilità scelte che non si vuole sottoporre al controllo dell'opinione pubblica”. Per fortuna, non c'è solo lo Stato con i suoi tempi lunghi. Nel tempo, la crescente maturazione della comunicazione della società civile ha prodotto un fecondo intreccio di stili e di obiettivi, al punto che sarebbe oggi errata qualsiasi barriera concettuale fra le tre aree della comunicazione d'impresa, d'azienda, pubblica e politico-associativa. Ne sono brillante testimonianza il tragitto del Team Open Government, in cui il Tavolo sulla legge 151 è incardinato, e i riconoscimenti all'Italia come paese trainante di queste sperimentazioni. “Occorre proporre un ragionamento sulla comunicazione sociale - scrive Mario Morcellini - come punto di incontro tra il meglio della tradizione della comunicazione pubblica e la comunicazione della società civile, rifiutando quei pedagogismi sull'accesso che farebbero pensare alla comunicazione sociale solo nei ristretti termini dei movimenti della società civile e del Terzo Settore. È qui che infatti troviamo le prime prove pubbliche di una capacità comunicativa dal basso, che inizia a strutturarsi velocemente e che già sembra annunciare la vigilia di una stagione in cui la comunicazione sociale avrà uguale dignità intellettuale, di studio e anche di interazione politica”.

Cittadino in marcia da 30 anni Ma la legge... Non detta legge

- **Legge 241/1990: legge sull'accesso agli atti**
- **URP dlgs. 29/1993**
- **Lotta al burocratese (Cassese 1993-94)**
- **Leggi 1997-98 (leggi Bassanini)**
- **Legge 150/2000 com. pubblica**
- **Codice Amm. Digitale (CAD) 2005**
- **D.l. 150/2009 Riforma Brunetta**
- **Legge anticorruzione 190/2012**
- **Legge Trasparenza 33/2013**
- **DI 90/2014 - l. 124/2015 Riforma Madia**
- **DI 97/2016 FOIA e circolare FP 2/2017**
- **2020: consultazioni e partecipazione, riforma trasparenza, riforma comunicazione: legge 151**



**Lasciate correre:
INCIAMPERANNO!**

3. Il parziale fallimento della 150/2000

La 150/2000 è giustamente considerata non solo una pietra miliare dell'affermazione delle funzioni comunicative pubbliche, ma una conquista dell'intera amministrazione italiana. Due sole citazioni per denotare il cambio culturale che questa legge ha determinato. In provincia di Firenze, nel 1997, un sindaco viene condannato dalla Corte dei Conti per aver assunto un giornalista professionista all'ufficio stampa, poiché "per la comunicazione non c'è bisogno di particolare professionalità". Dopo la 150, certe affermazioni non sono più abituali. Anzi, diventano blasfeme. Nel 2005 il presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi dichiara: "La comunicazione è un mezzo strategico, non sussidiario, per conseguire un bene pubblico. Deve essere realizzata con professionalità, senza improvvisazione". A questo va aggiunto un relevantissimo elemento nel settore della formazione: il proliferare dei corsi in Scienze della Comunicazione che, insieme alle attività formative realizzate da enti come Sspa (oggi Sna) e Formez, facilita il sedimentarsi di competenze ed esperienze sempre più qualificate. Sono gli anni in cui fioriscono importanti prodotti editoriali, promossi dalle associazioni della comunicazione come Compubblica e Ferpi, dall'Ordine dei Giornalisti e la Federazione della Stampa, dal Formez e da editori privati. L'ormai affermato ForumPA dedica ad ogni edizione intere sessioni alla comunicazione e alle sue best practices. E sono gli anni in cui il Salone della Comunicazione Pubblica (ComPA) riunisce ogni settembre a Bologna praticamente tutte le amministrazioni italiane, con l'apertura dei lavori quasi sempre riservata al Presidente del Consiglio.

Tuttavia il bilancio complessivo della 150/2000 resta fortemente deficitario. Ciò per tre ordini di ragioni: 1) le resistenze culturali delle amministrazioni, e l'insuccesso delle politiche di consolidamento perseguite dalle organizzazioni di giornalisti e comunicatori; 2) alcune caratteristiche della legge, che "ab origine" ne indeboliscono l'applicazione; 3) l'assenza di un sistema di controlli e di sanzioni sulla normativa (Mario Morcellini parla di "mancata manutenzione") che la rende sempre meno adeguata - nelle pa ma anche nei percorsi universitari - di fronte alla tumultuosa crescita delle tecnologie. Riguardo al primo punto, si può rilevare che non poteva essere una legge a rimuovere d'incanto un bagaglio culturale così fortemente tendente all'autoreferenza, soprattutto in presenza di una congenita debolezza-passività del soggetto civico. A questo si aggiunga che i tentativi del sindacato dei giornalisti di ottenere un tavolo contrattuale specifico per gli uffici stampa finiscono costantemente in un binario morto, soprattutto per l'opposizione delle altre sigle sindacali. Il ComPA di Bologna, peraltro, rimane pur sempre una manifestazione, che non si orienta mai verso una precisa definizione del ruolo del comunicatore professionale, attraverso un albo o altre soluzioni. Riguardo al punto 3), sia le organizzazioni sia le università vivono la stagione del protagonismo della comunicazione sulle ali di un vitalismo positivo e creativo. Ma non risulta sufficiente la consapevolezza che, senza controlli né sanzioni, si sarebbe presto verificato uno sbiadimento della centralità del tema comunicativo e un conseguente indebolimento delle relative professioni nell'albero organizzativo della PA. Per fare un solo esempio, l'ultima ricerca strutturata sul numero degli operatori della comunicazione attivi nelle pa - "Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica sulla situazione e le tendenze della comunicazione istituzionale in Italia" - risale al 2004-2005: lo commissiona il ministro Luigi Mazzella e la realizza, quando nel frattempo il ministro è Luigi Nicolais, un gruppo di ricerca guidato da Stefano Rolando.

Ma una delle ragioni fondanti del parziale fallimento della legge sulla comunicazione è in alcune sue caratteristiche originarie. Uffici stampa e Urp vengono concepiti come monadi non comunicanti, come se si potesse davvero ipotizzare - e consolidare nel tempo - una linea di comunicazione che si rivolge esclusivamente alla stampa e un'altra che invece riguarda i cittadini.

Già nel 2002, con la direttiva Frattini, la n.7, si prova a porre un argine a questa “separazione in casa”, ma senza risultati significativi. La legge diventa così rapidamente la raffigurazione di uno schema “comunicati-sportelli” che già i siti web sono in grado di incrinare: a chi si rivolge l’informazione veicolata dai siti? Chi la deve gestire? Per non dire della rivoluzione della comunicazione indotta dall’irruzione del digitale, che per sua natura abbatte barriere e redistribuisce i compiti di erogazione dell’informazione. La sproporzione fra una normativa così rigida e le nuove declinazioni delle funzioni comunicative diventa presto eclatante. A gestire ascolto, citizen satisfaction, accesso alla trasparenza, cittadinanza digitale e partecipazione civica dovrebbero essere uffici la cui confusione di ruoli si è negli anni sedimentata. A ciò si aggiunga una vaghezza strategica che può essere riassunta dai due principali scopi che la legge si auto-attribuisce: “Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento” (articolo 5 co. 1 e 2).

Una dimensione illustrativo-didattica davvero inadeguata a tempi in cui si punta al ruolo attivo di un cittadino codecisore delle politiche pubbliche. Inoltre, mentre tutte le funzioni sopra descritte viaggiano sulle ali dei social, sempre più diffusi nelle pubbliche amministrazioni e con ottimi riscontri di qualità, nella 150, per evidenti motivi cronologici, neppure si parla di internet ma solo di “strumenti telematici multimediali”. In 20 anni, naturalmente, le spinte verso nuove professionalità ci sono state, ma senza mai raggiungere la necessaria incisività. I tecnici della comunicazione pubblica, del digitale e della trasparenza si sono sempre rivelati poco più che ‘profeti disarmati’.

E anche i tratti innovativi della 150 sono il più delle volte stati disattesi. Gli Urp, introdotti nel sistema italiano dal Dl 29/1993, sono incardinati dalla legge 150/2000 e dal Dpr 422/2001 come responsabili di svariate funzioni: suggerimenti e reclami dell’utenza, comunicazione interna ed esterna, comunicazione istituzionale on line, ascolto e misurazione dei servizi, informazioni su attività e normative della PA. Come si può notare, potenzialmente già nel 1993 e nel 2000 erano fissate per gli Urp funzioni di controllo di qualità sui servizi. Ma in pratica questi organi per oltre un ventennio hanno operato in una PA non pienamente orientata al cittadino, e quindi in una logica spesso di occasionalità e di marginalità. Oggi il punto decisivo è trasformarli in antenne della citizen satisfaction e quindi in organi garanti della trasparenza e indicatori di reindirizzamento delle policies. Si pensi solo alla funzione di personalizzazione del servizio favorita dai social. Stefano Rolando crea un link diretto fra personalizzazione-accompagnamento e reputazione della PA.

“La comunicazione pubblica, e più ampiamente ‘di pubblica utilità’, è diventata, nel tempo, parte del lavoro di quasi tutte le funzioni pubbliche esposte direttamente all’utenza (dall’educazione alla salute, dall’ambiente alla sicurezza). Sono ambiti in cui lo specialismo tecnico-informativo è una componente, mentre l’accompagnamento - anch’esso puntuale, individuale, risalente a bisogni personali e collettivi individuati e ascoltati - è l’altra componente di pari importanza. In quell’accompagnamento sta una tecnica relazionale che trasferisce nella qualità sociale e civile la relazione informativa.

Si tratta di prestazioni che, se esercitate, hanno il potere di cambiare la reputazione di un’intera amministrazione e che quasi sempre vengono vissute dalla gente come ‘atti di umanità’, anche se tutto ciò ha una destinazione socialmente ampia e quindi non solo per scopi ‘umanitari’, perché riguardano tutti e non solo i più bisognosi”.

Da... A...

- › **DA «illustrare la legge ai cittadini»**
A METTERE I CITTADINI AL CENTRO DELLE POLICIES
- › **Da «attività che si esplicano attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni...»**
A CITTADINANZA DIGITALE PER SERVIZI E PARTECIPAZIONE CIVICA
- › **Da uffici separati in casa**
A AREA INTEGRATA E DIGITALE COMUNICAZIONE STAMPA E SERVIZI
- › **Da Trasparenza formale «senza cittadini»**
A TRASPARENZA-ACCOUNTABILITY SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI
- › **Da Comunicazione affidata al volontariato istituzionale**
A COMUNICAZIONE MONITORATA CON STRATEGIA NAZIONALE

4. La tensione verso la legge 151 e i cardini del progetto: la svolta digitale

Siamo quindi pervenuti ad una potenziale svolta sul punto nevralgico del front office della Pubblica amministrazione. È in questa prospettiva che si è affermata la tensione verso una “legge 151-Codice unico”, capace di superare la dispersione delle energie che spesso oggi caratterizza le attività all’interno delle singole pa, nelle quali le azioni comunicative sembrano rispondere, più che a disegni strategici, ad una sorta di ‘volontariato istituzionale’. Uno dei cardini del progetto, condiviso in vari incontri fra associazioni e organizzazioni del settore, è un’area che unisca le funzioni di comunicazione, stampa e servizi al cittadino. In sintesi, una moderna organizzazione della comunicazione pubblica dovrebbe presidiare, con le necessarie professionalità, desk diversi: a) i contatti con il pubblico e, per connessione logica, la gestione dell’accesso civico (che peraltro la legge riserva anche agli Urp); b) la redazione delle notizie, il trattamento delle informazioni, i rapporti con i media e la gestione dei social, in cui è compresa l’interazione con il pubblico; c) le analisi di citizen satisfaction in riferimento alle Carte dei servizi e la rilevazione sistematica del feedback del cittadino, nonché le azioni tese a favorire la partecipazione civica, anche attraverso laboratori e consultazioni pubbliche regolate; d) le campagne di comunicazione e l’organizzazione di eventi; e) la comunicazione interna a fini di circolazione delle informazioni e del team building. Si profila l’idea di un unico ufficio per due profili distinti: quello del giornalista pubblico e quello del comunicatore, con una profonda innovazione delle competenze che vanno centrate sulle tecnologie digitali. All’Area unificata si affiancano altri spunti di riforma, ma il punto chiave è il seguente: il set di diritti oggi riconosciuto al cittadino è talmente articolato da sovvertire in modo irreversibile la tradizionale gerarchia fondata sullo Stato-emittente, sovraordinato e insindacabile, e il cittadino-ricevente, privo di effettive leve di intervento. Il cittadino-utente della nuova PA è titolare della cittadinanza digitale e dell’accesso senza limiti indotto dalla trasparenza totale. Quindi controlla e partecipa, verifica e propone. Se non vogliamo che la PA digitale rimanga... sulla carta, a questo nuovo impianto deve corrispondere, negli uffici pubblici, un team di professionisti impegnati a rendere tali diritti concreti, effettivi e realmente incisivi sulle policies pubbliche.

Entra quindi in campo con urgenza la questione del governo della comunicazione nella PA open. La gestione di questa nuova dimensione dell'azione pubblica è attualmente divisa fra figure ormai dispersive: oltre quelle già citate, Uffici stampa e Urp (anno 2000), vi sono i responsabili trasparenza-anticorruzione del 2013-2016 e le nuove professionalità della Riforma 2015-2016, fra cui spicca il “manager digitale” (o Cdo, Chief digital officer). Tutte figure, peraltro, che operano nel quadro di una pianificazione che la legislazione sulla performance pretende correttamente come unitaria. Occorre in definitiva un nuovo modello unitario legato ad una nuova legge per definire bene “chi fa cosa” ma soprattutto come “fare insieme”

Ad esempio, gli antichi Urp dovrebbero dotarsi di procedure altamente automatizzate. In pratica, si tratta di portare a compimento un suggerimento del Consiglio di Stato: un desk telematico che funga da unico punto logistico e professionale per la domanda del cittadino, con piena digitalizzazione delle istanze ma anche gestione dell'accompagnamento e dell'assistenza in altre forme multimediali (social, chat, web, telefono). Il Consiglio di Stato insisteva, in un parere del 2016, sulla necessità del desk trasparenza per ragioni che ribadisce anche nel successivo parere sulla riforma del Cad, nel quale punta sulla “predisposizione di strumenti atti a favorire l'alfabetizzazione digitale e l'educazione informatica”, necessarie “per superare il gap digitale del nostro Paese rispetto agli altri Stati membri dell'Unione europea”. “L'Urp - scrive la docente Daniela Vellutino, partecipante al Gdl in rappresentanza delle associazioni civiche operanti nell'Ogp - deve garantire ai cittadini il diritto di accesso civico... I bilanci di accountability devono essere strumenti di comunicazione pubblica facilmente leggibili e accessibili per tutti i cittadini che vogliono essere attivi, reattivi e proattivi. L'Urp può accogliere in tutte le pa d'Italia - e non solo in alcune comunità - laboratori per la partecipazione civica e per la co- progettazione dei servizi digitali. Ed ancora che deve essere compito dei comunicatori pubblici supportare le attività per la trasparenza amministrativa... Ed è compito dei comunicatori pubblici anche la promozione dello sviluppo socio-economico, perché con il loro lavoro contribuiscono a sviluppare il patrimonio informativo pubblico in dataset di dati pubblici in formato aperto affinché siano riusabili da chi, usandoli, può fare impresa e fare buon giornalismo investigativo”.

Tra le funzioni che il ridisegno degli Urp dovrebbe prevedere, possiamo quindi citare: gestione delle domande di accesso civico, con funzioni di chiarimento e accompagnamento a disposizione del cittadino; ascolto a fini di verifica degli standard di servizio delle prestazioni al pubblico, secondo criteri di “personalizzazione” e “presa in carico”, per cui le domande dell'utente vengano tracciate con specifico riferimento al richiedente e gestite da un unico soggetto identificabile fino a completa soluzione; rilevazione dei fabbisogni dei cittadini per la verifica dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa definendo un livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle pa (con il forte rilancio delle Carte dei servizi, previsto peraltro dal Dlgs 97/2016); adozione di strumenti condivisi di citizen satisfaction (precedenti, contemporanei e successivi all'azione), come sensori della percezione, dei desiderata e dell'effettiva fruizione, I vantaggi sarebbero tangibili. Si renderebbero efficienti strutture esistenti ma spesso marginali sul lato organizzativo e sottoutilizzate, valorizzando la loro vocazione di “antenna” rispetto alle esigenze dei cittadini; si opererebbe per ancorare, attraverso gli standard di servizio, le prestazioni dell'amministrazione a precisi parametri di qualità e di gradimento; le pa si doterebbero di centri strategici per la predisposizione di azioni correttive rispetto al loro operato; infine, ma è forse il primo dei traguardi, si renderebbe effettiva la nuova stagione della trasparenza totale.

Qualità dei dati: roba da comunicatori

----- Nel decreto 97 ribadito art 6 del 33:

- Integrità
- Costante aggiornamento
- Completezza
- Tempestività
- Semplicità di consultazione
- Comprensibilità
- Omogeneità
- Facile accessibilità
- Conformità a documenti originali
- Indicazioni della Provenienza
- Riutilizzabilità

Area Comunicazione Stampa e Servizi al cittadino

UFFICIO UNICO PROFILI DISTINTI

GIORNALISTA PUBBLICO

- Redazione delle notizie, trattamento delle informazioni e rapporti con i media

SPECIALISTA DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA

- Contatti con il pubblico e gestione dell'accesso civico finalizzato all'**accountability**, che già la legge riserva anche agli Urp=UFFICIO RELAZIONI PER LA TRASPARENZA
- **Analisi di citizen satisfaction** in riferimento alle Carte dei Servizi, rilevazione sistematica del feedback del cittadino, azioni tese a favorire la partecipazione civica (anche con **consultazioni pubbliche** regolate)
- **Campagne di comunicazione e organizzazione di eventi**
- **Comunicazione interna** per circolazione informazioni e team building

- **Gestione dei social condivisa e affidata a Social Media Manager**

5. Conclusioni

Una delle prime dichiarazioni della ministra PA Dadone è stata la seguente: “La Pubblica amministrazione non è una torre d’avorio o un’isola separata dal resto della società civile... Serve un nuovo patto tra la PA e la comunità nel suo complesso, a partire dalle imprese, i professionisti, il terzo settore, i territori, le autonomie. E naturalmente i cittadini tutti: l’amministrazione è pubblica non perché appartenga allo Stato o a qualche grande burocrate, ma perché è mia, vostra, di ciascuno”. Va detto che concetti simili erano stati enunciati anche da alcuni suoi predecessori, fra cui nell’ultimo decennio si possono citare Renato Brunetta, Marianna Madia e Giulia Bongiorno. Cosa è mancato, per tradurre questa vision dalle norme alla vita quotidiana? Questo dilemma merita una riflessione a parte, perché investe la concezione stessa dell’attività pubblica. Alla radice dei ritardi nell’evoluzione verso il governo aperto c’è un’idea di Stato non ancora definita e assimilata: esistere per se stessi o per cittadini e imprese? Privilegiare le proprie procedure o i risultati gestionali? Valutarsi o farsi valutare?

La questione è piuttosto complessa. Il minimo peso specifico dell’Amministrazione statale nel dibattito politico dipende dal fatto che il sistema pubblico non si riesce proprio ad emancipare da alcuni luoghi comuni: la burocrazia elefantiaca, l’improduttività, i costi eccessivi, l’opacità delle procedure, sino a insopportabili locuzioni dispregiative come ‘palla al piede’, ‘furbetti del cartellino’ o ‘fannulloni’. Un pregiudizio che va affrontato con la comunicazione ma anche con il valore della formazione continua. Dice Carlo Mochi Sismondi: “Giovanni Bianchi vorrebbe imparare, ma non sta parlando di corsi per gli adempimenti di legge, quelli non cambiano nulla, ma di una formazione sfidante, magari a distanza, da cui uscire arricchiti e certi che quello che si è appreso sarà utile per l’organizzazione in cui si lavora... E vorrebbe avere a fianco qualcuno che l’aiuti nell’innovazione quotidiana e necessaria e che, per favore, non sia un giurista che gli illustri una legge, ma un collega esperto, uno che le cose nuove le ha già sperimentate, che gli mostri un comportamento, un know how, perché, dice Giovanni, non è più tempo di norme, ma di manuali”. La PA che riconquista la reputazione che merita, con il connesso orgoglio di farne parte, è in primo luogo una PA che funziona.

La “legge 151” potrà dare un forte contributo a questo cambio di passo, perché può contare su numerose funzioni che 20 anni fa non erano neppure concepibili. E’ come un arco che ai tempi della legge vigente, la 150 del 2000, possedeva solo alcune frecce (in sintesi, comunicati stampa, telefoni e sportelli al pubblico) e oggi ha a disposizione un set di frecce elevatissimo e, soprattutto, dotato di strumenti ad alta precisione, che non parlano “al pubblico” in generale ma ad utenti con specifiche identità e precisi bisogni. Inoltre è cambiato il concept della comunicazione: venti anni fa era intesa come una sorta di “gentile concessione”, cioè l’illustrazione al cittadino di norme e servizi nel quadro di uno Stato ancora insindacabile e inarrivabile. Oggi la visione del rapporto Stato-cittadino comprende concetti come trasparenza totale, cittadinanza digitale, diritto alla qualità dei servizi e alla loro fruizione con i mezzi di ultima generazione.

Oggi: la Riforma PA «a 3 punte»

- › PA digital first = cittadinanza digitale
- › Trasparenza totale = accesso civico generalizzato
- › Performance «partecipata» =
 - a) rilevazione bisogni del cittadino ;
 - b) citizen satisfaction e riorientamento del servizio;
 - c) Carte e Standard.

Fabiana Dadone

Valutazione civica e Consultazioni pubbliche

+ -----opengov e legge 151

**«Possiamo fare tutte le riforme che vogliamo,
ma finchè le persone non penseranno che lo stato
sono loro, che il cittadino può contare,
nulla cambierà davvero»**



L'uso professionale dei social e delle nuove tecnologie ha allargato enormemente il confine della comunicazione pubblica: non più un'erogazione unilaterale verso un destinatario passivo, non più un'informazione istituzionale mediata esclusivamente dalla stampa, ma un rapporto diretto, interattivo e in tempo reale, un flusso che raggiunge direttamente il cittadino nei luoghi virtuali in cui effettivamente opera e interagisce con il mondo esterno. Quindi la comunicazione degli anni 20 del Terzo millennio ha assunto una dimensione molto più ampia e centrale nelle politiche pubbliche.

Quella che era una struttura specialistica incaricata di gestire le media relations e la risposta all'utente, si trasforma in un centro complesso di produzione di informazioni e contatti con il pubblico, che governa attività come la comunicazione social, la multimedialità, l'accesso generalizzato introdotto dalla trasparenza totale, gli eventi (e la loro versione social, in diretta e on demand), la comunicazione interna, le consultazioni pubbliche, i laboratori di partecipazione e le rilevazioni di citizen satisfaction che la legislazione collega strettamente alla valutazione della performance. E non è certo secondario il rapporto con il back office: presidiare quel 'front office permanente' che è un social interattivo esige un collegamento organico con le uniche reali fonti di informazioni e soluzioni, cioè gli uffici interni.

“Serve una nuova narrazione - dice ancora la ministra -, perché la PA non è un ufficio sommerso di scartoffie o una sala d'attesa con un turno allo sportello che non arriva mai”. E questa nuova narrazione non può che impernarsi sui social. Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale Comunicazione Digitale in collaborazione con l'Istituto Piepoli, 8 italiani su 10 considerano utile l'utilizzo di social network e chat per comunicare con enti pubblici, 7 su 10 sono favorevoli all'utilizzo dei social network per dare comunicazioni istituzionali, 9 su 10 pensano che l'emergenza incrementerà l'utilizzo degli strumenti digitali nel settore pubblico e privato, anche per i meno giovani.



Il cantiere è aperto, insomma, ora è importante procedere verso il rilancio delle professioni che possono rendere la PA digitale e “citizen oriented”. L’obiettivo è rendere effettivo l’auspicio del presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento alle Camere, il 3 febbraio 2015: “Per la nostra gente, il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni: l’ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo. Mi auguro che negli uffici pubblici e nelle istituzioni possano riflettersi, con fiducia, i volti degli italiani”. È una frase che affianca mirabilmente settori come sanità, istruzione, giustizia, cultura, vita urbana, e che dovrebbe campeggiare negli uffici accanto alla bandiera italiana e alla foto stessa del Presidente, come monito alla corretta interpretazione di una funzione pubblica che ha senso e forza solo in quanto supera la dimensione valoriale-legislativa e arriva a riflettersi nella vita concreta dei cittadini.

