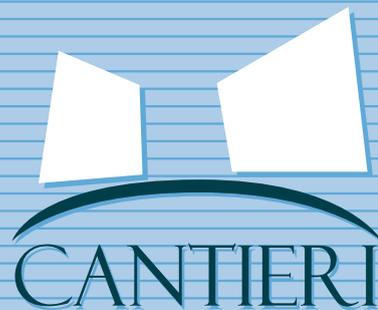


Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche



ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI

La possibilità di governare e gestire in modo efficace la comunicazione di una amministrazione pubblica dipende da una buona pianificazione.

Il Piano di comunicazione annuale è uno degli strumenti in grado di coniugare strategie, obiettivi, pubblici, azioni e strumenti di comunicazione secondo un disegno organico e razionale. Inoltre il Piano è, sotto il profilo organizzativo, una leva verso l'innovazione delle amministrazioni sia per quanto riguarda efficienza ed efficacia della comunicazione sia, in senso più generale, per migliorare le relazioni e il dialogo dentro e fuori dall'organizzazione.

Il presente manuale è rivolto a tutti coloro che, dentro le amministrazioni, ricoprono le responsabilità della pianificazione della comunicazione e intende essere un'utile guida per affrontare tale compito in maniera metodologicamente corretta. Ma si rivolge, anche, ai dirigenti e agli amministratori perché affronta parallelamente la tematica dei processi organizzativi e degli impatti della comunicazione che aprono dentro le amministrazioni la strada a percorsi di innovazione e cambiamento.

Dopo un'analisi dello scenario e del contesto generale dentro il quale collocare definizioni e caratteristiche della comunicazione pubblica, il manuale propone un metodo di redazione del Piano di comunicazione articolato in passaggi sequenziali e logicamente correlati che fanno dell'attività di pianificazione della comunicazione un percorso conoscitivo sia dell'organizzazione che del suo contesto di riferimento. La redazione del Piano, però, è anche una fase di un processo organizzativo complesso che dentro le organizzazioni coinvolge diversi attori, comporta nuove pratiche di lavoro, genera relazioni e produce insegnamenti e valori. Gli approfondimenti del manuale invece sono dedicati a questioni complesse per le quali si è scelto un maggiore livello di dettaglio.

Il manuale è stato realizzato da un gruppo di lavoro nell'ambito del progetto *Laboratori di innovazione* del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con il progetto *Urp degli Urp* del Dipartimento della Funzione Pubblica e della Regione Emilia Romagna.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

NICOLETTA LEVI, componente dello staff del Progetto *Urp degli Urp* per la Regione Emilia Romagna, ha curato la stesura del volume ed è autrice dei capp. 2 e 4;

STEFANO SEPE, professore stabile presso la Spa e la Luiss – Guido Carli e consigliere del Ministro per la Funzione Pubblica sui temi dell'organizzazione e del funzionamento delle pubbliche amministrazioni, è autore del paragrafo 1.1;

MARIO RODRIGUEZ, consulente e docente presso l'Università di Milano, è autore del paragrafo 1.2;

FRANCA FACCIOLO, professore straordinario di Teoria e tecniche della comunicazione pubblica presso l'Università di Roma La Sapienza, è autrice del paragrafo 1.3;

ANDREA PITASI, professore a contratto presso l'Università Iusob di Napoli, è autore del paragrafo 3.1;

GIAN LUCA ESPOSITO, assistente presso l'Università Iusob di Napoli, è autore dei paragrafi 3.2, 3.3 e 3.4;

STEFANIA FERRARO, assistente presso l'Università Iusob di Napoli, è autrice dei paragrafi 3.5, 3.6, 3.7 e 5.3.2;

MARIA VIRGINIA RIZZO, responsabile del portale internet del Ministero dell'Interno, è autrice del paragrafo 5.1;

SABINA ADDAMIANO, consulente di comunicazione e professore a contratto presso l'Università di Perugia, è autrice del paragrafo 5.2;

ADRIANO FABRIS, professore ordinario di Etica della comunicazione presso l'Università di Pisa, è autore del paragrafo 5.3.1;

ANTONIO IOSSA, dottorando di ricerca in comunicazione pubblica presso l'Università di Siena, è autore del paragrafo 5.3.3;

STEFANO ROLANDO, professore associato di Economia e gestione delle imprese e docente di Teoria e tecniche della comunicazione pubblica all'Università Iulm di Milano e consigliere per la comunicazione del Ministro per la Funzione Pubblica, è autore del cap. 6.

Hanno fornito i casi del capitolo 4: GIANLUIGI PIATTI della Asl3 Genovese, BENIAMINO CAPARRA della Provincia di Crotone, ROBERTO MARCHETTI dell'Azienda Autonoma Monopoli di Stato, ALESSANDRA CHIANESE, consulente del Comune di Spoleto, RITA TIRELLI del Comune di Carpi, LAURA ZACCHINI del Comune di Prato, PIA BENCI della Provincia di Milano, GIANCARLO VARLESE della Provincia di Napoli, MICHELE BERTOLA, Direttore Generale del Comune di Cesena.



A CURA DI NICOLETTA LEVI

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I MANUALI



Edizioni Scientifiche Italiane

Si desidera esprimere un sincero ringraziamento per il contributo offerto all'elaborazione delle idee e delle indicazioni contenute in questo manuale a tutti coloro che hanno partecipato alle attività del laboratorio sul *Piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*. Oltre che agli autori di capitoli, saggi ed esperienze contenuti in questo manuale, il nostro ringraziamento va a Massimo Amorini, dell'Usl8 Toscana, Battisti Palma Fiorella dei Monopoli di Stato, Stefano Beccastrini dell'Arpa Toscana, Matteo Bocci, del Programma Cantieri, Giuseppe Cattaneo, della Camera di Commercio di Bergamo, Giuseppe Ciccone, del Formez, Maria De Benedetto dell'Università di Roma 3, Paola Frezza, del Comune di Prato, Patrizia Galeazzo dello Iulm di Milano, Carlo Gelosi, di Civicom - Università di Lecce, Enrico Guerzoni, del Comune di Modena, Anna Martina, del Comune di Torino, Francesca Meloccaro di ForumPA e Segreteria Andigel, Elisabetta Moffa, del Ministero delle Finanze, Luigi Pallotti, del Comune di Prato, Gian Carlo Panico, del Comune di San Giorgio a Cremano, Franco Paolo, dell'Arpa Toscana, Santino Pascuzzi, del Comune di Soveria Mannelli, Francesco Pirrone, del Dipartimento Informazione ed Editoria - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Pino Quartuccio, del Comune di Reggio Calabria, Daniela Rota, del Ministero delle Finanze, Silvana Sanesi, dei Monopoli di Stato, Livio Sviben, del Ministero del Welfare, Renato Tasca e Paolo Testa del Programma Cantieri, Giovanni Vetrutto, del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Desideriamo inoltre ringraziare anche le amministrazioni che hanno contribuito alla realizzazione di questo manuale con la compilazione della griglia di intervista per l'analisi dei processi organizzativi.

Un ringraziamento particolare a Mauro Bonaretti, responsabile del team di coordinamento del Programma Cantieri, per la supervisione del manuale, ad Angelo Tanese, responsabile dei laboratori del Programma Cantieri, per il contributo all'organizzazione del laboratorio, a Maddalena Cagnolati, del Centro Studio e Lavoro "La Cremeria" di Cavriago (Reggio Emilia), per la collaborazione sia all'organizzazione del gruppo di lavoro sia alla redazione del volume, ad Andigel, Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti Locali, che ha collaborato ai lavori del laboratorio attraverso il Tavolo sulla comunicazione, coordinato da Roberto Amercioni, al Comune di Prato, che ha promosso la partecipazione al laboratorio di un team coordinato di amministrazioni locali.

© 2004 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa
80121 Napoli – Via Chiatamone, 7
00185 Roma – Via dei Taurini, 27
info@esispa.com – www.esispa.com

Azienda con sistema qualità certificato da



Indice

Presentazione di Federico Basilica	7
Introduzione	9
1. La comunicazione pubblica	13
1.1 La comunicazione pubblica nei processi di riforma del sistema amministrativo	13
1.2 I caratteri distintivi della comunicazione pubblica	19
1.3 Comunicazione pubblica e cultura organizzativa	23
2. Cos'è e perché un piano di comunicazione	27
2.1 Una definizione e quattro premesse concettuali	27
2.2 A cosa serve un piano di comunicazione	31
3. Come fare un piano di comunicazione: i sette passi metodologici	36
3.1 L'analisi dello scenario	39
3.2 La definizione degli obiettivi	50
3.3 La segmentazione del pubblico di riferimento	57
3.4 La scelta delle strategie	63
3.5 La scelta dei contenuti	67
3.6 La scelta delle attività e degli strumenti	68
3.7 La misurazione dei risultati	77

4. Il piano di comunicazione come processo organizzativo	79
4.1 Le tre fasi del piano	79
4.2 La pianificazione della comunicazione	80
4.3 Gli attori del piano	84
4.4 Le modalità e gli strumenti di coordinamento	86
4.5 La legittimazione formale	99
4.6 Le azioni di supporto al piano di comunicazione	101
4.7 Criticità, insegnamenti	105
4.8 Le ricadute del piano	107
5. Approfondimenti	114
5.1 La comunicazione interna	114
5.2 Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei piani di comunicazione delle pubbliche amministrazioni	127
5.3 La valutazione dei piani di comunicazione	134
6. Piani e valutazione nel quadro di una nuova governance	148
6.1 Premessa	148
6.2 La marginalità attuale delle attività valutative	149
6.3 Le ragioni di una norma mancata	150
6.4 I presupposti indispensabili	152
6.5 Condizioni di sviluppo di una cultura della <i>accountability</i>	152
6.6 Una proposta di parametrizzazione	154
6.7 I riferimenti ai presidi istituzionali	155
Appendice	159
Griglia per la raccolta di casi e materiali relativi al piano e ai processi di comunicazione	160
Legge 7 giugno 2000, n. 150	171
Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni	180
Decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 422	189
Bibliografia	203
Sitografia	210

Presentazione

La funzione di comunicazione ha assunto un ruolo fondamentale nel panorama delle *leve* a disposizione delle amministrazioni pubbliche per il miglioramento dei servizi. Le ragioni di questa centralità sono molteplici e riconducibili ad alcuni importanti mutamenti avvenuti sul piano istituzionale, sul piano sociale e sul piano dei rapporti tra istituzioni e società.

La progressiva tendenza alla valorizzazione dei sistemi delle autonomie (e più in generale del pluralismo amministrativo) e il contemporaneo rafforzamento delle figure del vertice politico e amministrativo, tramite la riforma dei sistemi elettorali e dei meccanismi di reclutamento della dirigenza, hanno fatto emergere una esigenza nuova di relazione più diretta con i cittadini.

Alla mediazione tra istituzioni e società svolta in precedenza dalle tradizionali forme di rappresentanza dei gruppi intermedi si sono così affiancate nuove forme di relazione più dirette che vedono nella comunicazione uno strumento fondamentale di gestione.

I mutamenti nella struttura sociale e nell'organizzazione dei sistemi produttivi hanno portato a nuove configurazioni nei rapporti interni alla società che attivano una domanda di relazione più personalizzata e richiedono alle istituzioni la capacità di fornire risposte sempre più complesse, estese e differenziate. Nel contempo una più diffusa consapevolezza dei diritti di cittadinanza modifica la relazione tra cittadini e amministrazioni.

La comunicazione assume dunque un ruolo centrale per l'agire amministrativo, come strumento di governo della complessità sociale e della complessità organizzativa e non più solo come leva manageriale per la gestione dei servizi o come importante attività per assicurare la trasparenza dei procedimenti amministrativi.

A fianco della funzione di relazione biunivoca con i cittadini sul piano dell'ascolto, dell'informazione, dell'accesso, della valutazione della qualità dei servizi, la comunicazione assume valore come strumento di governo per elaborare e attuare politiche pubbliche sempre più articolate e complesse.

La crescita della rilevanza della funzione di comunicazione e la sua progressiva estensione dal mondo dei servizi a quello dei procedimenti, della costruzione dei processi decisionali, dell'attuazione delle politiche, delle strategie di sviluppo organizzativo, mostra da un lato una sempre più evidente pervasività della comunicazione nelle diverse articolazioni organizzative e, dall'altro, una più elevata specializzazione e divisione del lavoro tra le figure specialistiche della comunicazione stessa.

All'aumento della complessità dei problemi ai quali la comunicazione è chiamata a rispondere, corrisponde quindi una maggiore complessità dell'articolazione organizzativa della funzione.

Diviene così indispensabile per le amministrazioni pubbliche individuare meccanismi di coordinamento, in vista di strategie unitarie di comunicazione così come previsto dalla Legge n. 150 del 2000.

A tal fine i piani di comunicazione sono uno strumento fondamentale attraverso il quale le organizzazioni pubbliche possono definire un quadro chiaro di strategie, ruoli, regole e procedure entro cui far confluire una pluralità di esigenze, preservando il bisogno di integrazione del sistema amministrativo. Coniugare pluralismo e coesione è la sfida a cui sono chiamate a rispondere le

amministrazioni ed è la strategia organizzativa alla quale la comunicazione è chiamata a dare il proprio contributo sempre più decisivo per l'innovazione delle amministrazioni pubbliche.

Il manuale che qui pubblichiamo – frutto del lavoro condotto nell'ambito di uno specifico laboratorio di innovazione del Programma Cantieri – si propone di fornire alle amministrazioni una guida all'utilizzo efficace dei piani di comunicazione per realizzare le finalità previste dalla medesima Legge n. 150 del 2000.

Federico Basilica

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

La comunicazione istituzionale rappresenta, da oltre un decennio, un tema di rilevante interesse per le amministrazioni pubbliche italiane.

La ragione risiede nel fatto che, come hanno individuato anche diverse leggi di riforma, tale attività costituisce uno dei terreni su cui si gioca la sfida del cambiamento: attraverso le attività di informazione e comunicazione le amministrazioni possono infatti, da una parte rispondere ai doveri di trasparenza, imparzialità e parità di accesso che le leggi assicurano a tutti i cittadini, dall'altra diventare organizzazioni capaci di agire il proprio mandato istituzionale con un maggiore livello di coerenza rispetto ai bisogni dei cittadini e delle imprese. Nel dialogo con il contesto sociale che la comunicazione contribuisce a realizzare, le amministrazioni offrono ai propri interlocutori, cittadini, imprese, associazioni, la possibilità di essere parte attiva nella definizione delle politiche pubbliche.

Per questo le attività di comunicazione accompagnano le strategie dell'organizzazione e si configurano come uno strumento del *policy making* in tutte le sue fasi, dalla individuazione dei problemi fino alla valutazione degli impatti prodotti dalle azioni amministrative.

Nel supportare l'amministrazione verso il cambiamento, la comunicazione cambia l'organizzazione: i valori e l'identità costitutiva si rifondano intorno a nuovi principi guida, le

procedure vengono semplificate, i servizi rispondono meglio ai bisogni dell'utenza, i linguaggi diventano più comprensibili, le competenze e le conoscenze dentro l'organizzazione si affinano e si specializzano, le relazioni migliorano e aumentano.

Pur in presenza di questi potenziali benefici, le attività di comunicazione istituzionale nelle amministrazioni pubbliche restano ancora insufficienti e con uno scarso livello di investimento, non solo di risorse e competenze, ma soprattutto di valore strategico. Le attività di comunicazione istituzionale si risolvono, in diversi casi, in episodi più o meno coerenti tra loro e non sempre finalizzati a supportare le strategie dell'organizzazione.

Da queste considerazioni hanno tratto spunto il Programma Cantieri e il Progetto *Urp degli Urp* per organizzare un laboratorio sui piani di comunicazione delle amministrazioni pubbliche.

L'interesse verso il piano di comunicazione nasce dalla consapevolezza che questo è uno degli strumenti possibili per dare valore strategico alla comunicazione accompagnando le amministrazioni verso un reale cambiamento. Infatti nel piano di comunicazione le informazioni si strutturano in una sequenza di azioni logicamente correlate, sono inserite in un contesto di riferimento e vengono dotate di intelligenza finalizzata, determinando così una relazione ad alto valore aggiunto fra l'amministrazione e i suoi pubblici.

Integrazione, programmazione e visione strategica della comunicazione divengono così, contemporaneamente, presupposti ed effetti di un piano di comunicazione ed è intorno a queste caratteristiche peculiari che il laboratorio ha organizzato il proprio lavoro.

Per ragionare sul piano di comunicazione si è cercato da una parte di sistematizzare le conoscenze metodologiche acquisite e condivise, dall'altra di verificare come procedono le esperienze di redazione, gestione e valutazione dei piani di comunicazione nel lavoro concreto all'interno delle amministrazioni pubbliche. A tal fine, oltre a rintracciare piani di comunicazione, il laboratorio ha messo a punto una griglia per la rilevazione dei processi organizzativi di gestione dei piani di comunicazione dentro le amministrazioni: l'idea è stata quella di comparare teoria e prassi della comunicazione istituzionale facendo in modo che il lavoro del laboratorio non risultasse slegato dalla realtà delle amministrazioni pubbliche.

Al laboratorio hanno partecipato esperti e dirigenti di amministrazioni, consulenti e docenti universitari: il confronto fra le esperienze e le conoscenze di ciascuno ha contribuito a mettere a punto una proposta metodologica per la redazione del piano di comunicazione, una riflessione sulle caratteristiche della comunicazione istituzionale, un'analisi critica del piano come processo organizzativo, una puntualizzazione su aspetti di scenario sui quali comunicatori e amministratori pubblici sentono l'esigenza di un maggiore approfondimento.

Il frutto del lavoro del laboratorio è il manuale che qui viene presentato e che intende costituire una guida utile alla redazione del piano di comunicazione per coloro che all'interno delle amministrazioni si confrontano con l'esigenza di programmare e attuare una comunicazione pubblica efficace.

Per il Progetto Urp degli Urp

Adriana Janiri

Responsabile della comunicazione
per il Dipartimento della Funzione Pubblica

Per la Regione Emilia Romagna

Stefano Stefanini

Responsabile del Servizio sistemi informativi
per la comunicazione pubblica

1. La comunicazione pubblica

1.1 La comunicazione pubblica nei processi di riforma del sistema amministrativo

1.1.1 Informazione e partecipazione: dalla supremazia alla condivisione

Il ruolo della comunicazione pubblica nelle società contemporanee va correlato all'evoluzione dei compiti esercitati dalle amministrazioni pubbliche. Si possono distinguere, al riguardo, quattro fasi principali. Fino agli inizi del Novecento, allorché lo Stato aveva funzioni essenzialmente *d'ordine*, i pubblici poteri non dialogavano con gli *amministrati* (i *sudditi*), ma esercitavano semplicemente il loro potere di *imperium*. La sostanziale assenza di attività di comunicazione nei riguardi dei cittadini – se si eccettuano le forme obbligatorie di informazione (*Gazzetta ufficiale*, foglio degli annunci legali, ecc.) – era coerente con il modello di amministrazione e, in particolare, con le funzioni svolte dai poteri pubblici. La comunicazione era, di fatto, unidirezionale e si esprimeva in ordini e divieti con relative sanzioni. Il binomio logico (e normativo) ordinare/vietare aveva, infatti, come unico risvolto l'obbligo di garantire l'informazione *legale* delle norme. Il messaggio implicito era che lo Stato *sorvegliava* perché nulla turbasse il buon andamento del vivere civile.

Agli inizi del XX secolo lo Stato iniziò ad intervenire direttamente nella gestione dei servizi e, nel contempo, gli enti locali svilupparono forti iniziative nel settore dei servizi urbani in favore della collettività (fenomeno noto come *municipalizzazione*). Con l'espansione dei servizi pubblici (specie a livello locale) la comunicazione diventa *latente*: non c'è mentre dovrebbe esserci. È chiaro, infatti, che l'istituzione, ad esempio, di una linea tranviaria urbana impone all'amministrazione adeguate azioni di informazione e comunicazione nei confronti dei potenziali utenti.

Nel periodo fascista la comunicazione delle istituzioni è, insieme, distorta e *negata* nella sua valenza di servizio. Prevale largamente, infatti, l'aspetto propagandistico nel quale l'intento di creare o rafforzare l'adesione al regime oscura gli aspetti di servizio alla collettività.

Nel cinquantennio repubblicano la vicenda del rapporto tra cittadini e istituzioni è stata segnata da una contraddizione: mentre i principi democratici dell'ordinamento spingono verso la scomparsa dello squilibrio tra poteri pubblici e cittadini, l'azione effettiva delle amministrazioni pubbliche tende a perpetuare il tradizionale modello della supremazia dei poteri pubblici nei riguardi dei cittadini.

Il primo momento di svolta si colloca nel decennio della realizzazione dell'ordinamento regionale. Nei circa vent'anni che intercorrono tra la nascita delle regioni a statuto ordinario e le riforme degli anni Novanta sono avvenute nel sistema amministrativo modifiche tali da imporre il problema della *comunicazione* tra poteri pubblici e cittadini come uno degli elementi cruciali della modernizzazione. Il passaggio dallo Stato alle regioni di funzioni importanti (servizi sociali, istruzione, sviluppo economico, trasporti) ha *avvicinato* ai cittadini i poteri titolari di tali servizi, costringendo regioni ed enti locali a fronteggiare il problema della comunicazione ai cittadini in termini radicalmente nuovi.

Si è venuta consolidando la consapevolezza della necessità di modificare – attraverso riforme che intervenissero in maniera radicale sulle funzioni, sulle strutture, sui procedimenti – il nesso tra Stato e cittadini. Il *nuovo volto* dei poteri pubblici, insomma, avrebbe dovuto essere il risultato di una complessiva, profonda riforma del sistema amministrativo in grado di cominciare a colmare la distanza tra apparati pubblici e collettività.

1.1.2 Politiche di riforma e problema della comunicazione

Nelle dinamiche del sistema democratico i poteri pubblici si sono trovati sempre più a dover *spiegare* tanto se stessi quanto i propri comportamenti. Da un lato, quindi, chi erano e cosa facevano, dall'altro perché adottavano determinate decisioni. Hanno contribuito a determinare tale trasformazione sia la *pressione* sociale, sia la necessità delle amministrazioni di recuperare credibilità ed affidabilità. Il primo dei due elementi in gioco fa direttamente riferimento al principio democratico che deve (o, ad essere più realisti, dovrebbe) presiedere all'azione dei poteri pubblici. Il secondo rinvia, invece, ad un principio di *mercato*, poiché riguarda più direttamente la percezione della collettività sul livello qualitativo dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

Nei grandi servizi a rete (elettricità, servizi telefonici, servizi postali, ferrovie) la tendenza – affermata a partire dalla metà degli anni Ottanta – alla privatizzazione dei gestori di pubblico servizio ha reso indispensabile la necessità di recuperare affidabilità attraverso adeguate attività di comunicazione, campagne di informazione, nonché mirate azioni di marketing.

I processi di riforma del sistema amministrativo hanno perseguito, nell'ultimo decennio, l'obiettivo di far arretrare le amministrazioni pubbliche dalla gestione dei servizi, per valorizzarne, in cambio, il ruolo di *regolatori* di attività svolte da soggetti terzi (in prevalenza privati anche se con presenza pubblica più o meno marcata). Ad

un'attività regolatrice di tipo tradizionale – contrassegnata dalla sintesi imporre/vietare – si è andata affiancando, in misura sempre più larga, un'azione regolatrice che presuppone la partecipazione dei privati e dei singoli cittadini.

Se il maggiore o minore livello di partecipazione determina modi qualitativamente differenti di interazione tra cittadini e amministrazioni pubbliche, un fenomeno analogo si verifica in presenza di un diverso grado di informazione. Ciò è vero in due sensi.

Un'informazione più chiara ed esauriente determina, di per sé, una maggiore democraticità dell'azione dei pubblici poteri. Nel contempo, la stessa pressione sociale induce comportamenti più trasparenti dei poteri pubblici. Il fenomeno può avere esiti svariati: o una diretta azione di comunicazione ai cittadini, o la fissazione di *regole* più incisive riguardo ai criteri di informazione.

Migliorare il rapporto con i cittadini attraverso adeguate azioni di comunicazione è un'esigenza specifica dell'attuale evoluzione del sistema pubblico. La comunicazione è funzionale ai processi di riforma delle amministrazioni pubbliche: senza di essa, infatti, non si promuove effettivo accesso alle istituzioni e non si assicura l'efficacia dei provvedimenti di modernizzazione. L'esigenza della comunicazione tra istituzioni e cittadini emerge sia in relazione alle informazioni possedute e/o utilizzate dai poteri pubblici, sia in rapporto all'obbligo di favorire la partecipazione dei cittadini (consentendo un reale accesso ai documenti amministrativi e fornendo loro informazioni sui servizi di pubblica utilità).

Le trasformazioni nei rapporti tra Stato e cittadini hanno inciso in modo significativo sulle caratteristiche della comunicazione pubblica. Da un modello basato sulla informazione unidirezionale (di tipo *obbligatorio*) si è passati ad un processo bidirezionale. La comunicazione da parte delle istituzioni pubbliche si qualifica, di conseguenza, in comunicazione di servizio (come parte del servizio stesso) o di cittadinanza (se diretta al coinvolgimento dei cittadini nella soluzione di un problema di interesse generale). La comunicazione si presenta come un potente strumento di cambiamento dell'amministrazione e, nel contempo, come un fattore centrale per rendere operanti i diritti di *cittadinanza*. Strumento, in sintesi, per un nuovo *patto* tra Stato e cittadini.

1.1.3 Le riforme degli anni Novanta: dal segreto alla trasparenza, dall'unilateralità alla partecipazione

Negli anni Novanta il tradizionale impianto normativo che regolava le pubbliche amministrazioni è stato scosso dalle fondamenta. Con una radicalità e una rapidità inusuale nella storia nazionale. Nelle più importanti leggi di riforma di questi anni esiste, infatti, una connessione specifica tra due elementi che hanno modificato il tradizionale rapporto tra Stato e cittadini: il diritto di accesso di questi nei confronti dell'attività dell'amministrazione, da un lato, gli strumenti con i quali i poteri pubblici possono comunicare, dall'altro.

In sintesi, si può ritenere legittimo concludere che le riforme del decennio 1990-2000 abbiano segnato il passaggio dal segreto alla trasparenza e dall'unilateralità alla partecipazione

Le politiche di modernizzazione in tema di comunicazione pubblica e di maggiore trasparenza dell'attività dell'amministrazione si sono mosse verso una più marcata tutela dei diritti dei cittadini e verso l'accentuazione del *risultato* dell'azione amministrativa. Il passaggio da un'amministrazione imparziale ad un'amministrazione orientata ai risultati non può, naturalmente, realizzarsi (pena la perdita di *identità* della missione stessa dell'amministrazione pubblica) attraverso il sacrificio dei valori di imparzialità e di rispetto dei principi di eguaglianza.

Non a caso il punto di partenza è un principio sancito per gli enti locali dall'art. 7 della Legge 142/1990, che demandava a norme regolamentari l'emanazione di disposizioni atte ad assicurare il *diritto dei cittadini ad accedere* alle informazioni in possesso dell'amministrazione locale. Analogo principio fu stabilito, in via generale per tutte le pubbliche amministrazioni, dall'art. 22, della Legge 241/1990.

La legislazione degli anni Novanta (su questo terreno) si è mossa su due piani distinti, ma logicamente connessi, integrando le *riforme procedurali* con l'individuazione di *strumenti organizzatori*.

La riforma di tipo procedimentale fa capo, evidentemente, alla Legge 7 agosto 1990 n. 241 con la quale si è voluto – tra l'altro – dare all'attività amministrativa una trasparenza molto più accentuata rispetto alla normativa precedente. Il principale strumento organizzativo per favorire la comunicazione tra cittadini e amministrazione è costituito – a sua volta – dagli Uffici relazioni con il pubblico previsti dall'art. 12 del 29 del 1993.

Tra le due normative non vi è soltanto un legame strumentale (l'una che semplifica la possibilità per il cittadino di ottenere informazioni sull'operato dell'amministrazione, l'altra che crea un *punto* di contatto e di ascolto delle esigenze dei cittadini), ma vi è soprattutto una coerenza di indirizzo.

Tale connessione ha trovato in successivi provvedimenti ulteriori estensioni. La direttiva sull'erogazione dei servizi pubblici, emanata il 27 gennaio 1994 dal Presidente del Consiglio dei ministri, impone (capo II, n. 4: rapporti con gli utenti) ai *soggetti erogatori* di pubblico servizio di istituire “appositi uffici destinati ai rapporti con il pubblico, presso i quali siano disponibili tutte le informazioni utili agli utenti”.

Sotto questo profilo la Legge 241 e la direttiva Ciampi sono i due pilastri *procedimentali* del processo di trasformazione dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini. La prima implica profonde *mutazioni genetiche* nell'azione dell'amministrazione. Gli effetti diffusi non potranno, quindi, che vedersi in un tempo medio-lungo. La seconda, al contrario, era mirata a determinare in tempi brevi *azioni positive* da parte delle amministrazioni pubbliche e dei gestori di pubblico servizio.

Le “carte dei servizi pubblici”, previste dalla direttiva Ciampi del 27 febbraio 1994, costituiscono un’obbligazione nei confronti degli utenti, ma sono altresì una *finestra aperta* sull’operato dei gestori di pubblici servizi, mettendo il cittadino in condizione non soltanto di conoscere gli *standard* delle prestazioni ma anche di far valere i propri diritti in caso di servizi manchevoli o scadenti.

Punto ideale di arrivo di tale processo è la legge-quadro sulla comunicazione pubblica (150/2000), che fornisce strumenti più incisivi ad un settore chiave per i processi di modernizzazione del sistema pubblico.

I pubblici poteri – a prescindere dal tipo di attività svolta – sono chiamati a:

- garantire la trasparenza dei processi decisionali, rendendo effettivo il diritto di accesso dei cittadini agli atti delle amministrazioni pubbliche;
- informare con completezza e correttezza i cittadini sulle decisioni adottate;
- individuare gli *standard* qualitativi dei servizi erogati e garantirne la più ampia comunicazione ai cittadini.

1.1.4 Identità e performance

Tra cambiamento e riforme amministrative esiste una differenza che riguarda anche le modalità di applicazione delle norme. Quanto più esse sono innovative, tanto più la loro traduzione in comportamenti concreti delle amministrazioni è complessa. Anche perché l’innovazione potrà essere realizzata soltanto a patto che si riesca a coinvolgere i cittadini/utenti nei processi di riforma. Ciò implica una profonda modifica nei rapporti di fiducia tra cittadini e amministrazione.

La molteplicità delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, ovvero da gestori di *public utilities*, è tale da rendere indispensabili specifiche azioni mirate a chiarire ai cittadini le modalità di fruizione dei servizi. Soltanto un’adeguata attività di comunicazione può, infatti, migliorare il rapporto con i cittadini.

Nei tentativi compiuti negli ultimi decenni sul questo versante da molte amministrazioni ci si è dovuti scontrare con il giudizio quasi sempre negativo che l’opinione pubblica ha dell’operato dei pubblici uffici e, in genere, dei pubblici servizi. Nonostante i miglioramenti significativi nelle *performances* di un nutrito gruppo di amministrazioni e a dispetto degli sforzi degli addetti, qualunque esempio di disfunzione dell’amministrazione finisce per riprodurre all’infinito lo stereotipo dell’inefficienza burocratica. Diventa, di conseguenza, indispensabile capire le ragioni di un così radicato pregiudizio contro gli impiegati pubblici. Dall’altro, occorre provare a individuare quali possano essere le strade per invertire la tendenza.

L’inamovibilità e l’irresponsabilità dei funzionari, nonché il carattere *monopolistico* di gran parte delle funzioni pubbliche sono gli elementi principali che ingenerano il giudizio negativo dei cittadini.

Questi giudizi – come è noto – hanno un margine di infondatezza, poiché le più importanti leggi di riforma degli anni Novanta hanno dato grande rilievo alla responsabilità dei funzionari pubblici, scalfendo, inoltre, il principio della loro sostanziale inamovibilità e inserendo elementi per la valutazione delle prestazioni degli impiegati.

I comportamenti effettivi di molte amministrazioni pubbliche (o di segmenti di esse) sono cambiati, in modo anche radicale. Ciò nonostante non si sono verificati sensibili miglioramenti delle *quotazioni* delle amministrazioni pubbliche. Persiste un forte scarto tra livelli di funzionalità degli apparati pubblici e percezione collettiva, poiché il deficit di capacità di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche permette il perpetuarsi dei giudizi negativi.

Le carenze nella comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche dipendono, come è noto, da fattori molteplici: incertezza nelle politiche di comunicazione, conseguenti difficoltà a definire strategie, problemi di caratura professionale, scarsa attitudine (e abitudine) a confezionare prodotti di comunicazione, insufficiente cultura del marketing, difficoltà di distinguere tra comunicazione politica e comunicazione di servizio.

In una fase di intensa trasformazione del sistema amministrativo il miglioramento del rapporto (non facile) tra cittadini e pubblici poteri passa anche attraverso una dosata miscela di azione e comunicazione. Le crescenti aspettative dei cittadini e delle imprese (sia come singoli sia in forma organizzata) obbligano le amministrazioni pubbliche a fare della *customer satisfaction* il presupposto e l'obiettivo dell'attività dei pubblici servizi. Parallelamente, la progressiva scomparsa del carattere *autoritativo* delle attività pubbliche e la conseguente (seppur tendenziale) parificazione tra cittadini e pubblici poteri rendono indispensabile alle organizzazioni pubbliche comunicare forme e modi del loro operare. Il miglioramento della qualità dei servizi resi, o la semplificazione procedurale di un adempimento, o ancora la maggiore velocità di risposta a una richiesta (o altro ancora, in combinazione) devono essere, ovviamente, gli elementi di partenza. Altrettanto importante è informare in modo costante ed esauriente i cittadini. Migliorare la soglia della qualità è il presupposto per una comunicazione efficace e convincente. Questa, a sua volta, agisce da fattore di stimolo per alzare ulteriormente il livello delle performance.

L'impatto con i problemi posti dalla trasformazione dell'amministrazione comporta per i pubblici funzionari una forte capacità di rinnovamento. Le frontiere sulle quali far valere una dimensione professionale che rinnovi in misura adeguata il profilo delle dirigenze pubbliche sono, fondamentalmente, tre: identità/ruolo, identificazione/visibilità, appartenenza/consapevolezza. Ognuna di esse rinvia, a sua volta, ad una capacità: saper essere, sulla base della qualità delle prestazioni fornite, uno degli attori del cambiamento in corso nell'amministrazione; essere riconosciuti come soggetti attivi della trasformazione; saper essere *corpo*.

Recuperare identità è, infatti, un processo strettamente connesso

all'esigenza di rivendicare autonomia e alla correlata necessità di assicurare responsabilizzazione. Soltanto mettendo in moto questo circuito virtuoso le burocrazie pubbliche potranno collaborare in modo attivo alla riuscita dei tentativi di modernizzare il sistema amministrativo nel nostro Paese.

1.2 I caratteri distintivi della comunicazione pubblica

1.2.1 Società e potere simbolico

Negli anni recenti, la comunicazione ha assunto un rilievo sempre maggiore nella vita sociale. Ad un incremento dell'importanza delle attività legate alla comunicazione ha corrisposto un altrettanto importante sviluppo della consapevolezza dell'importanza della comunicazione nelle vicende umane.

Non è quindi soltanto aumentata la quantità delle attività umane e sociali che possono essere ricondotte alla comunicazione ma si è di molto sviluppata la consapevolezza dell'importanza della comunicazione nelle vicende umane. Fattori legati alla tecnologia e fattori legati alla cultura come sempre si intrecciano.

Così molti analisti da un lato ritengono che si sia entrati nell'epoca della comunicazione e che quella attuale sia l'economia dell'informazione, dall'altro appare sempre più chiaro che esiste un potere simbolico al netto del quale è difficile comprendere i comportamenti umani e la storia stessa. Potere coercitivo, potere economico, potere politico non sono sufficienti ad interpretare quello che è accaduto e quello che accade. C'è bisogno di considerare anche il potere simbolico. E questo vale nelle società come nelle organizzazioni complesse, per interpretare il passato come per agire nel presente.

La comunicazione è il cemento del potere simbolico, lo costruisce e lo tiene insieme. Comportamenti delle organizzazioni di mercato o di quelle politiche vengono sempre più analizzati come azioni simboliche. Quello che tiene insieme la società appare sempre più la stretta di mano invisibile costituita dal condividere valori e regole fondamentali tenute insieme dalla comunicazione, cioè dal reciproco mettere in comune significati.

Anche in questo contesto, e non solo in riferimento al percorso specifico di riforma prima descritto, va collocata anche la riflessione sulla comunicazione di quelle organizzazioni molto particolari che sono le amministrazioni pubbliche.

1.2.2 Comunicazione privata e comunicazione pubblica

Le amministrazioni pubbliche italiane si sono poste il problema della comunicazione essenzialmente sotto tre angolature tutte tre rispondenti ad esigenze profondamente radicate al proprio interno e nella relazione con il contesto sociale e istituzionale:

- **la trasparenza**, il diritto all'informazione nelle sue molteplici valenze, il problema dell'accesso agli atti, ecc.;

- la **partecipazione democratica** con il delicato problema del rapporto tra *government* e *governance*;
- l'**efficacia organizzativa**, cioè la capacità di perseguire consapevolmente gli obiettivi amministrativi.

Le riflessioni che seguono si concentrano soprattutto sul terzo spunto di riflessione e quindi considerano la comunicazione come un'attività svolta consapevolmente da un'organizzazione allo scopo di raggiungere determinati obiettivi politico amministrativi.

La cultura della comunicazione è maturata prima di tutto in organizzazioni che operano sul mercato e si è caratterizzata per un lungo periodo in termini di distinzione, valorizzazione delle specificità, messa a fuoco dei destinatari dei messaggi (l'armamentario del marketing dei prodotti) e poi in termini di fidelizzazione del cliente e quindi di *customer satisfaction* (l'armamentario del marketing dei servizi). Al centro delle attenzioni sono comunque i destinatari delle proposte delle organizzazioni siano essi prodotti o servizi. Da qui il grande fascino che per molti anni ha rappresentato proporsi di considerare il cittadino non più suddito ma cliente, attribuendogli cioè il peso e l'importanza che esso ha per le organizzazioni commerciali.

Acquisito il punto che le amministrazioni pubbliche in quanto organizzazioni che perseguono uno scopo possono, anzi debbono, utilmente fare i conti con la cultura maturata nel campo delle esperienze commerciali (*marketing*, comunicazione istituzionale, *corporate identity*, *brand equity*, fidelizzazione, *customer satisfaction*, eccetera) si apre tuttavia la questione della messa a fuoco delle specificità. Infatti la cultura della comunicazione maturata nel campo delle organizzazioni commerciali non può essere riportata né meramente tralata al settore pubblico ma va adattata e resa rispondente alle esigenze specifiche delle organizzazioni della pubblica amministrazione.

La domanda diventa quindi di quale comunicazione ha bisogno la pubblica amministrazione per raggiungere i propri obiettivi? Quale è la cultura della comunicazione adatta, appropriata? Come valutare la legittimità delle somme investite in comunicazione?

1.2.3 Identità, immagine, esperienza

Per adattare la cultura della comunicazione alla specificità della pubblica amministrazione è opportuno partire dalla individuazione delle caratteristiche che rendono efficace la comunicazione in quanto tale. Infatti non esiste un solo modo di comunicare, un unico approccio, c'è comunicazione e comunicazione, e la prima scelta da compiere è adottare dei principi guida.

Di seguito se ne propongono alcuni che sembrano essere quelli sui quali convergono teorici e professionisti più convinti che la comunicazione sia mettere in comune e costruire significati attraverso una negoziazione complessa tra chi emette il messaggio e chi lo riceve. E chi lo riceve lo elabora e lo innesta nel proprio sistema di valori, credenze, capacità, motivazioni.

Il riferimento è quindi ai concetti di **personalità, identità, imma-**

gine. La personalità è quanto è relativo alle caratteristiche fisiche della persona, della organizzazione, del prodotto. Sono gli elementi *hard*, quello che sulla carta di identità definiscono la corporatura, l'altezza, il taglio e il colore degli occhi. L'identità invece è ciò che permette l'identificazione. Per rimanere nell'esempio della persona umana, sono le scelte che portano a pettinarsi in un certo modo e a vestire in un certo altro. È la *corporate identity*, quella modalità organizzativa che permette di riconoscere il venditore di *hamburger* in qualsiasi parte del mondo, dalla pubblicità, dalle insegne dei negozi, dalle divise dei camerieri, dal *packaging* prima ancora che dal sapore del *sandwich*. L'immagine infine è nelle percezioni, è il frutto di lente stratificazioni di significati che chi riceve il messaggio negozia, trasforma inserendoli nel proprio vissuto. L'immagine non si può determinare meccanicamente: mentre si può cercare di influire consapevolmente per affermare o contrastare i connotati distintivi dell'identità e questo certamente influisce sulla immagine, non si può determinare la propria immagine. In sostanza si può programmare una strategia di comunicazione per raggiungere determinati obiettivi di identità, connotati che identifichino, ma non si può programmare una strategia di immagine.

Inoltre bisogna ribadire che sono i comportamenti che comunicano e che le persone si formano opinioni attraverso l'**esperienza**. Anche quando lo stimolo viene dalla lettura o dal dialogo quello che trasforma il nuovo input in una nuova credenza è la possibilità di innestarlo nella propria esperienza di vita.

Perciò il modo principale per un'organizzazione di qualificare la propria identità, e quindi di influire nella costruzione della propria immagine, è quello di qualificare i punti di contatto con la vita quotidiana delle persone coinvolte nella propria attività. E questo rappresenta il nodo fondamentale di un piano di comunicazione.

Occorre quindi riportare a consapevolezza i comportamenti comunicativi di un'organizzazione, comunicare per influire sulla propria immagine attraverso la costruzione consapevole della propria identità e attraverso comportamenti coerenti con gli obiettivi perseguiti. Pensare invece di partire dalla determinazione della propria immagine significa scambiare le cause con gli effetti.

1.2.4 La buona comunicazione sostiene la buona organizzazione

L'immagine dunque, come i significati, è una negoziazione tra emittente e ricevente ed è il ricevente a determinare in ultima analisi il significato poiché lo negozia. Di qui la centralità dell'ascolto senza il quale non si può comprendere quale significato assumono i propri comportamenti. Solo un **ascolto strutturato**, ovvero un monitoraggio della propria immagine a sua volta conseguenza delle proprie azioni comunicative consapevoli o inconsapevoli, volontarie o involontarie nelle percezioni delle persone che influiscono sul raggiungimento degli obiettivi, può permettere una comunicazione efficace.

Da qui l'importanza di individuare, in un piano di comunicazio-

ne, quali sono i gruppi di opinione pubblica, di cittadini la cui percezione del lavoro amministrativo ostacola o aiuta il raggiungimento degli obiettivi, gerarchizzarli, attribuirgli importanza e perseguire l'obiettivo di costruire con loro una relazione. Sono i destinatari i costruttori consapevoli di significati e i destinatari, i cittadini, sono sempre più parte direttamente coinvolta nella soluzione dei problemi di governo. Questo implica superare la visione del cittadino come cliente, consumatore, azionista, utente o, in termini di piano di comunicazione, target o bersaglio: è necessario passare a considerare il cittadino come partner della soluzione di un problema e far vivere, anche al settore pubblico, le nuove tendenze che stanno maturando nei settori più avanzati dei servizi di mercato. Oggi quindi è necessario aprirsi alla cultura del marketing relazionale cioè dello sviluppo della partnership con i destinatari dell'azione pubblica.

La comunicazione efficace costruisce **sistemi di relazione a sostegno degli obiettivi** dell'organizzazione; il manager o l'amministratore (politico temporaneamente a capo dell'organizzazione) trovano il proprio legittimo riconoscimento e apprezzamento se si riesce, attraverso la comunicazione, a far percepire il loro contributo al raggiungimento dell'obiettivo e se l'obiettivo perseguito viene ritenuto positivo dai destinatari (dagli interessati, dai coinvolti) dell'azione amministrativa.

Ma **la qualità esiste solo se è percepita** quindi va comunicata. Il compito quindi non è solo quello di fare e fare bene. Non basterà nemmeno farlo sapere. Diventa essenziale farlo apprezzare, convincere della validità intrinseca del proprio operato. Fare capire che la cosa offerta, la decisione assunta, i servizi erogati, contengono un valore in più, un beneficio per il cittadino.

Perciò **la buona comunicazione sostiene la buona amministrazione, e viceversa**. È legittimo il desiderio del politico temporaneamente a capo dell'amministrazione di vedere riconosciuto il proprio lavoro, la qualità del proprio impegno, ma ciò avviene se si impegna a far comprendere la qualità del proprio operare e il giudizio sulla qualità compete ai destinatari dell'attività amministrativa.

Va anche considerato che la decisione amministrativa spesso richiede **una modificazione dei comportamenti dei cittadini coinvolti** il che, necessariamente, implica convincimento, persuasione. La comunicazione è, allora, parte della decisione amministrativa, non è un *add on*, ma è parte del prodotto e come tale va inserita il più presto possibile nel processo decisionale. Governare, soprattutto negli ambiti in cui si eroga un servizio, significa, molto spesso, riuscire a convincere i cittadini ad adottare comportamenti coerenti con le scelte compiute, con gli obiettivi perseguiti. È così per la raccolta differenziata, ma anche per l'uso di quel bene tutto particolare che è un centro storico, per la riforma sanitaria, ma anche per le politiche di assistenza e per la sicurezza. Solo se il cittadino assume il comportamento appropriato esiste la soluzione del problema, cioè il prodotto stesso dell'attività di governo. Quindi sono sempre di più le decisioni

amministrative il cui successo è strettamente legato al comportamento del cittadino, appunto allo sviluppo di un rapporto di partnership.

È in questo contesto che la comunicazione diventa una **necessità** e non più una scelta di valore, uno strumento essenziale per un'amministrazione efficace, il complemento di tutte le attività. Diventa una funzione strategica.

Perciò in tutte le attività amministrative la parte di *relazione comunicativa con il cittadino* deve essere gestita consapevolmente e in modo persuasivo sin dalle prime fasi del processo di decisione perché il cittadino è parte di quella decisione e deve diventare partner della soluzione di quel problema.

Da qui discende che la comunicazione deve diventare elemento costitutivo **della cultura dell'organizzazione** e deve essere **diffusa nell'organizzazione in funzione del carico relazionale che ciascuna attività comporta** poiché in un'organizzazione di servizio, il personale erogatore entra in contatto diretto con il fruitore e si trasforma in un medium, un mezzo di comunicazione. Questo rafforza l'assunto che **non può esserci comunicazione esterna efficace se non c'è un'altrettanto efficace comunicazione interna**, cioè il cemento dell'identità e della cultura organizzativa.

1.3 Comunicazione pubblica e cultura organizzativa

I percorsi realizzati dalla comunicazione pubblica in Italia rivelano uno scenario complesso fatto di luci ed ombre: a realtà nelle quali la trasparenza dell'azione istituzionale è un dato di fatto e si accompagna alla semplificazione delle procedure, all'erogazione di servizi efficienti e a modalità di valutazione del proprio lavoro sulla base della rilevazione della *customer satisfaction*, si affiancano situazioni ancora all'inizio di questo percorso oppure ancora del tutto estranee ad esso (Faccioli, 2002). Diversi momenti di ricerca dimostrano che le realtà che hanno avuto successo sono quelle in cui l'attivazione di flussi di comunicazione si inserisce nella struttura organizzativa, della quale diventa una funzione che è allo stesso tempo specialistica e diffusa (Arena, 2001). È specialistica in quanto richiede professionalità, competenze e formazione specifiche, che ne fanno una dimensione strutturata che necessita di spazi e modalità organizzative ad hoc; è diffusa in quanto i flussi comunicativi sono parte della vita dell'istituzione che, consapevolmente o inconsapevolmente, comunica attraverso le sue attività e soprattutto attraverso i suoi dipendenti (Ibidem).

La comunicazione, pertanto, è una funzione che attraversa l'azione delle organizzazioni e richiede consapevolezza, responsabilità, competenza, riconoscibilità e legittimazione, integrazione e coordinamento. Le persone che fanno parte dell'organizzazione e che la fanno vivere devono essere coscienti di esserne il biglietto da visita, assumersi le responsabilità che questo comporta, garantire capacità e professiona-

lità in modo da costruire un'immagine interna ed esterna che dia riconoscibilità e credibilità, sulla base di modalità di lavoro integrate e incentrate sul coordinamento di persone e strutture.

Il modello che sottende questo tipo di approccio è quello della comunicazione organizzativa che, riprendendo la definizione di Emanuele Invernizzi, può essere definita come l'insieme dei processi strategici e operativi che creano, scambiano e fanno condividere i messaggi informativi e valoriali all'interno delle diverse reti di relazioni che costituiscono l'essenza dell'organizzazione e della sua collocazione nell'ambiente (Invernizzi, 2000, p. 195-96). Essa coinvolge i componenti interni e tutti i soggetti esterni in qualche modo interessati o coinvolti nella vita dell'organizzazione, compresi i cittadini che entrano in contatto con l'ente. Secondo questa prospettiva, la comunicazione organizzativa comprende e integra tutti i processi di comunicazione necessari alla vita e allo sviluppo dell'organizzazione (Ibidem). Affinché la comunicazione organizzativa si realizzi sono necessarie alcune condizioni. Invernizzi ne indica cinque:

1. riferire le iniziative di comunicazione ai valori guida dell'ente che siano specifici, fondati eticamente ed esplicitati in modo che tutti possano conoscerli;
2. realizzare coerenza e sinergie tra le attività di comunicazione rivolte all'interno e all'esterno dell'ente e tra queste e gli atti gestionali;
3. supportare i processi di innovazione organizzativa e gestionale con adeguati piani di comunicazione che siano condivisi da tutti;
4. diffondere le competenze di comunicazione, a partire da quella interpersonale, tra tutti i componenti, dai vertici agli operatori;
5. realizzare il presidio strategico della comunicazione da parte del vertice e quello operativo da parte di strutture tra loro integrate (Ivi, pp. 202-09).

Il modello della comunicazione organizzativa evidenzia come i processi di comunicazione pubblica riescano ad incidere negli enti se diventano patrimonio delle strutture e delle persone che ne fanno parte, se entrano nel loro bagaglio culturale e fanno riferimento a mappe cognitive condivise, se sono pensate e organizzate in modo coerente e organico e secondo strategie definite, e, quindi, se sono in grado di incidere sulla cultura organizzativa. Riprendendo la definizione classica di Schein, si definisce cultura organizzativa "l'insieme coerente di assunti fondamentali che un dato gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato imparando ad affrontare i suoi problemi di adattamento esterno e di integrazione interna, e che hanno funzionato abbastanza bene da poter essere considerati validi, e perciò tali da essere insegnati ai nuovi membri come il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a quei problemi" (Schein, 1990, p. 396). La cultura organizzativa è fatta di simbologie, credenze e modelli di azione appresi, prodotti e ricreati dalle persone che danno vita all'organizzazione.

“È espressa nella progettazione dell’organizzazione e delle attività lavorative, negli artefatti e servizi, nell’architettura degli spazi e nelle tecnologie adottate, nei cerimoniali degli incontri e delle riunioni, nella strutturazione temporale dei corsi di azione organizzativa, nelle condizioni e qualità della vita lavorativa, nelle ideologie del lavoro e nella filosofia aziendale, nel gergo, nello stile di vita e nel modo di mostrarsi dei suoi membri” (Strati, 1993, p. XI). La cultura organizzativa è pertanto qualcosa che ha a che fare con l’identità dell’organizzazione e, di riflesso, con l’identità delle persone che ne fanno parte, in quanto rappresenta il sistema di significati accettato da tutti, che attribuisce senso alle azioni e ai ruoli e viene utilizzato dalle persone per capire le situazioni nelle quali si vengono a trovare e per intervenire su di esse. È qualcosa di consolidato e di acquisito che dà sicurezza; non è facile pertanto staccarsi da essa e metterne in discussione assunti e valori. Stefano Zan (1994, pp. 48-52) sottolinea come la cultura organizzativa sia anche il risultato di un processo di apprendimento che coinvolge tutte le componenti, e che comporta anche interazione con l’ambiente circostante, dal quale può trarre input e orientamento verso processi innovativi. Se considerata come qualcosa di acquisito e immutabile la cultura organizzativa può diventare “la camicia di forza che impedisce di pensare soluzioni alternative e innovative” (Ibidem), può riprodurre “incapacità addestrate” che portano all’immobilismo. In questo scenario i flussi di comunicazione interni ed esterni assumono un ruolo rilevante nel tessere relazioni tra tutte le componenti e nel socializzarle all’insieme dei processi, vecchi e nuovi, che costituiscono la vita e l’identità dell’organizzazione. Nel momento in cui i percorsi della comunicazione pubblica rendono visibili istituzioni e amministrazioni di fronte all’opinione dei cittadini, ne mettono in luce capacità e criticità, risultati positivi e negativi, dando vita a modalità di ascolto e di scambio tra queste e i propri pubblici di riferimento, innescano, di conseguenza, un processo di cambiamento nella vita delle organizzazioni, nell’universo culturale e simbolico che le caratterizza. Se questo processo di cambiamento non avviene, se gli spazi della comunicazione rimangono marginali o, comunque, settoriali, limitati solo ad alcune aree senza toccare il tessuto culturale che dà identità alle strutture, queste tenderanno a rinchiudersi in prassi e processi consolidati che finiranno con l’isolare percorsi innovativi o col confliggere con essi. Il rischio è che la comunicazione pubblica produca innovazione nell’immobilismo o, meglio, dia vita a forme di “immobilismo innovativo”, riprendendo l’ossimoro con il quale Carlo Donolo (1989) racconta possibili percorsi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, destinati a restare del tutto marginali e incapaci di produrre un reale cambiamento.

Il piano di comunicazione va inserito in questo scenario come progettazione integrata nel contesto organizzativo dell’amministrazione. In base a quanto detto finora, la comunicazione è, allo stesso tempo, espressione e strumento della cultura delle organizzazioni; essa non

può essere pensata al di fuori del patrimonio di credenze, simboli e significati che un'organizzazione produce e attraverso i quali si racconta. In questa prospettiva assume particolare rilievo la dimensione valoriale che caratterizza i contenuti e le finalità della comunicazione, che è comunicazione di servizio e di pubblica utilità e non promozione d'immagine fine a se stessa o propaganda politica. Il piano di comunicazione non può essere pensato solo come strumento tecnico di articolazione di procedure, ma piuttosto come momento di progettazione della comunicazione interna ed esterna dell'ente, uno degli strumenti che contribuiscono a costruirne l'identità. Va considerato come un modo per lavorare insieme agli altri, per condividere informazioni e prassi tra uffici e enti, per sperimentare forme di collaborazione con soggetti esterni. Non deve essere ridotto ad una sommatoria di tecniche pubblicitarie, che diventano fini a se stesse se non sono inserite nel tessuto di relazioni che definiscono la mission dell'organizzazione. Esso è pertanto, prima di tutto, piano di comunicazione interna; è la progettazione della comunicazione che crea valore per le persone e per l'ente al quale appartengono, che costruisce e trasmette se stessa, la propria identità, il proprio patrimonio di simboli, di credenze e di valori intorno ai quali si costruiscono identità, simboli, credenze e valori degli operatori che di quell'ente fanno parte e che lo fanno vivere, riconoscendone mission, finalità e strategie.

2. Cos'è e perché un piano di comunicazione

2.1 Una definizione e quattro premesse concettuali

2.1.1 Una definizione

Il piano di comunicazione è uno strumento che serve a programmare le azioni di comunicazione di una organizzazione in un certo arco temporale. In questa accezione dunque 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. In un piano di comunicazione tutte queste variabili vengono tra di loro logicamente correlate, mettendo dunque l'organizzazione nelle condizioni di avere una visione complessiva della propria comunicazione.

2.1.2 Dove si colloca il piano di comunicazione nei processi decisionali

Nell'ambito del processo di definizione delle politiche pubbliche il piano di comunicazione al quale ci riferiamo in questo manuale si colloca nella fase che segue le decisioni e che precede la valutazione di impatto delle politiche.

Il piano di comunicazione quindi serve a gestire la comunicazione dell'organizzazione pubblica quando le decisioni strategiche della stessa organizzazione sono già state assunte e prima che la dirigenza politica e manageriale decida di verificare l'impatto delle proprie scelte.

Tuttavia occorre tenere presente che la comunicazione, o meglio le relazionalità tra l'amministrazione e i propri pubblici di riferimento, dovrebbe riguardare tutte le fasi che contraddistinguono il ciclo di vita di una politica pubblica.

La relazionalità è un valore per le amministrazioni pubbliche anche nella fase in cui si costruiscono i processi decisionali che potrebbero essere, data la loro natura pubblica, inclusivi e partecipativi. Per questo la comunicazione si configura, potenzialmente, come una leva strategica anche quando l'organizzazione sta definendo, valutando, scegliendo le proprie politiche. Avere consenso intorno alle

scelte pubbliche riduce le conflittualità, potenzia la fattibilità e incorpora la comunicazione delle scelte stesse.

La comunicazione implica prima di tutto una scelta di tipo politico. Un'azione amministrativa, un qualunque processo decisionale e operativo di un ente locale, si compone di numerosi elementi, all'interno dei quali un ruolo decisivo spetta alla comunicazione. La comunicazione non è solo il *dare la notizia* di quel processo decisionale, ma è una parte integrante del processo decisionale. Gli atti del governo, a tutti i livelli, sono infatti direttamente connessi alla risposta dei cittadini e molte decisioni, per diventare fatti e azioni concrete, richiedono la modifica dei comportamenti dei cittadini. Pensiamo alla raccolta differenziata, ma anche a un piano del traffico e dei parcheggi, o a uno spazio pubblico: la capacità di informare, coinvolgere e convincere i cittadini è un passaggio indispensabile per raggiungere gli obiettivi dell'attività di governo di una città¹.

Analogamente non può esistere valutazione di impatto delle politiche senza un sistema relazionale con gli interlocutori delle scelte compiute che restituiscano dati, informazioni, vissuti, esperienze rispetto alle decisioni pubbliche e a come quelle decisioni sono state implementate. Anche a valle delle scelte decisionali e gestionali la comunicazione è dunque uno degli strumenti di cui l'organizzazione si serve per concludere il ciclo di vita di una politica pubblica.

2.1.3 Nel piano di comunicazione alcune cose sono vere sempre e altre sono vere di volta in volta

Ciò che caratterizza il piano è la compresenza di un metodo universalmente valido e di contenuti validi 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. Sapere come procedere aiuterà i comunicatori a definire, sulla base della loro attività ed esperienza professionale, quali sono i contenuti distintivi da inserire nel proprio piano di comunicazione.

1. Comune di Fiesole,
Piano di comunicazione,
Anno 2004

2.1.4 Il piano di comunicazione fissa uno schema, ma rimane flessibile

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 gestione della crisi

Tra le attività di comunicazione che non si possono programmare vi è, ovviamente, il **crisis management**: le azioni comunicative che hanno come obiettivo quello di supportare la gestione delle situazioni di crisi.

La crisi è una condizione di assoluta emergenza che rischia di gettare l'organizzazione nel panico. Solitamente è legata ad un avvenimento negativo che ha forte ripercussione sui mezzi di comunicazione di massa. Un esempio tra i tanti è sicuramente il concetto di *malasanità* che riporta sulle prime pagine di tutti i giornali gli errori medici e i casi di scarsa tutela del cittadino.

L'aspetto più complesso è il basso livello di prevedibilità del fenomeno dannoso.

Gli elementi di una crisi sono la sorpresa unita a una informazione insufficiente, l'incalzare degli eventi e la conseguente perdita di controllo, il fatto che l'organizzazione è sottoposta repentinamente a un severo esame dall'esterno e si sente in stato d'assedio con effetti, talvolta, di vero e proprio panico.

La corretta gestione di una situazione di crisi necessita di un processo di centralizzazione del flusso delle informazioni verso l'interno e verso l'esterno, isolando la gestione della crisi dall'ordinaria amministrazione.

Inoltre bisogna progettare soluzioni con ripercussioni a lungo termine e assumere sempre le ipotesi peggiori.

In termini comunicativi è necessario accettare e coinvolgere il pubblico, mostrare franchezza, collaborare con altre fonti credibili, ammettere i propri errori, puntare ad una corretta gestione del rapporto con i media, identificare e mobilitare potenziali alleati, informare tutti gli interlocutori, interni ed esterni. Un piano di comunicazione può, al massimo, prevenire una possibile crisi per poter mobilitare le risorse giuste al momento giusto. Ciò presuppone, al momento della stesura del piano stesso, una corretta conoscenza delle attività dell'ente e delle possibili situazioni di rischio. Non è un problema da sottovalutare perché una crisi mal gestita può ledere in modo indissolubile l'immagine di un'organizzazione.

2.1.5 Il piano di comunicazione controlla solo una parte della comunicazione

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.

Il passaparola

Il passaparola rappresenta una forma di comunicazione diffusa e neanche sempre conoscibile per una organizzazione. Sul passaparola, dunque, è possibile tentare di incidere ma non esercitare quel controllo che invece è proprio delle attività di comunicazione assunte e gestite direttamente da un'organizzazione.

La forza persuasiva e l'influenza del passaparola sono considerevoli perché l'emittente, ad esempio l'utente di un servizio, riscontra molta credibilità presso il suo pubblico, ossia l'insieme di tutti gli utenti di quel servizio.

L'aspetto quantitativo di questo fenomeno è sorprendente: esso si diffonde ad una velocità inusuale, raggiungendo in maniera capillare un elevatissimo numero di persone. Il passaparola esiste anche all'interno dell'organizzazione, quale fonte alternativa ai flussi d'informazione ufficiali. Del resto la fiducia attribuita dai cittadini al passaparola si basa sulla consapevolezza che esso è la risultante della somma delle singole esperienze. È perciò una fonte preziosa di suggerimenti, sia per un eventuale miglioramento dell'azione amministrativa sia per l'organizzazione di una campagna di comunicazione che rispetti la reale situazione offerta ai cittadini. Il carattere informale del passaparola, però, porta all'esclusione delle fasce d'utenza più marginali e non facilmente raggiungibili, il cui diritto di parola è ostacolato da una condizione di precarietà socio-economica. Neanche un'efficientissima strategia di comunicazione può eliminare il passaparola, del resto fare ciò non avrebbe senso in quanto esso rappresenta una forma di partecipazione alla vita dell'organizzazione.

2.2 A cosa serve un piano di comunicazione

2.2.1 Definire una strategia di comunicazione

Un piano di comunicazione possiede una dimensione strategica, ovvero 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 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 una 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 di 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 una 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 di 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 altri fonti sono utili?). Solo una rispo-

sta 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.

2.2.2 Pianificare e coordinare

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 una 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 una 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.

In primo luogo, bisogna essere consapevoli del fatto che la comunicazione non è un settore dell'amministrazione, ma è parte integrante e sostanziale dell'attività amministrativa. Tutte le funzioni realizzate dall'amministrazione pubblica presuppongono una qualche forma di interazione con l'esterno o all'interno stesso dell'ente, per cui non è sufficiente limitarsi a creare dei servizi specializzati come l'Urp o l'ufficio stampa, ma è necessario che le attività di comunicazione siano trasversali a tutte le funzioni e vengano percepite come fattori che permeano l'intera azione amministrativa².

Grazie alla pianificazione si ottiene il risultato di coordinare gli attori e le azioni di comunicazione. Attraverso la pianificazione è possibile costruire un 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 comuni-

2. Provincia di Napoli,
Piano di comunicazione,
anno 2004

cativa 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 di 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 una modalità 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.

La convergenza delle logiche della comunicazione interna e delle strategie della comunicazione esterna, ottenuta anche attraverso il piano, favorisce ciò che si può definire come comunicazione integrata. La comunicazione interna infatti non è solamente finalizzata a far conoscere ai dipendenti dell'organizzazione le strategie aziendali in modo da rendere tutta la comunità organizzativa armonicamente rivolta verso tali strategie. La funzione della comunicazione interna è anche quella di rendere possibili le attività di comunicazione rivolte verso i pubblici esterni all'organizzazione: tale possibilità dovrebbe essere agita sia in termini di cultura (pensiero organizzativo fondato anche sulla comunicazione), sia in termini di processi (interazione dei flussi comunicativi per creare relazionalità interne) sia in termini di attività (i prodotti di comunicazione come risultato di processi di lavoro orientati verso la relazionalità). La comunicazione integrata, quale risultato della convergenza fra l'agire comunicativo dentro e fuori dell'organizzazione, fa da collante fra le componenti dell'amministrazione e crea le condizioni per l'interazione con i pubblici esterni.

2.2.3 Ascoltare e costruire relazioni

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. In questo senso la funzione della comunicazione, e probabilmente il suo valore, non è riconducibile in termini operativi a facilitare la trasmissione di informazioni o l'erogazione di servizi coerenti con il sistema di bisogni o il rispetto di regole e procedure. Piuttosto pensiamo, in senso più ampio e strategico, alla comunicazione come a quella leva che permette di creare un sistema stabile di relazioni fra soggetti coinvolti a negoziare il proprio interesse specifico nell'ambito dell'interesse generale. La finalità di questa comunicazione, non misurabile in termini di efficienza ed efficacia, mira a costruire (ricostruire?) fiducia nell'istituzione e nel suo ruolo di mediazione, a favorire lo sviluppo di senso civico e di consapevolezza per l'interesse generale, a veicolare un'idea di comunità in cui i soggetti, persone e organizzazioni, si conoscono e si identificano.

Il risultato finale di un sistema stabile di relazioni consente dunque un reciproco riconoscimento tra istituzioni, attori sociali e cittadini. Infatti pur rimanendo asimmetrica, la relazione tra sistema pubblico e cittadini assume connotazioni diverse a seconda del ruolo degli e tra gli attori: nei confronti del sistema pubblico il cittadino è partner, fruitore, consumatore, interlocutore, utente, elettore, finanziatore; nei confronti dei cittadini, analogamente, la pubblica amministrazione è ente erogatore di servizi, istituzione a tutela dell'interesse generale, organizzazione finalizzata all'attuazione delle *policies*, referente principale per la soluzione di problemi collettivi, luogo di mediazione e costruzione di significati sociali condivisi, soggetto che declina l'idea di comunità e ne realizza i suoi valori distintivi.

Quanto finora detto introduce l'elemento dell'ascolto nell'ambito della comunicazione. La comunicazione pubblica e il piano di comunicazione sono caratterizzati infatti dalla bidirezionalità: essi servono a trasferire verso l'esterno informazioni sull'organizzazione ma anche a introdurre le *voci* esterne nell'organizzazione. L'ascolto non episodico, strutturato e consapevole, e in questo senso assunto quale scelta strategica da parte del vertice dell'organizzazione, concretizza la bidirezionalità e consente di completare il circolo virtuoso della comunicazione, al fine di valorizzare le relazioni in termini di impatti sui processi di innovazione, cambiamento, sviluppo. Più la comunicazione avvicina il cittadino all'amministrazione più questa diven-

ta altamente sensibile ai bisogni collettivi e capace di rispondervi efficacemente.

L'ascolto

L'ascolto è un'attività tendenzialmente costante nel piano di comunicazione poiché riguarda le diverse fasi del processo del piano: si ascolta quando si costruisce il piano, poiché un'analisi del contesto può presupporre attività di interrogazione dello scenario, si ascolta anche nella fase di gestione, quando si realizzano indagini di soddisfazione dell'utenza dei servizi, e si ascolta anche nella fase di valutazione per verificare effetti ed impatti del piano.

Le tecniche di ascolto e valutazione della voce degli utenti sono molteplici.

Oltre alla possibilità di monitorare quotidianamente l'utenza, analizzando le richieste poste e aggiornando l'eventuale banca dati, è necessario intervenire, con cadenza prefissata, attraverso l'impiego di strumenti metodologicamente più corretti, tra i quali il più appropriato è senza dubbio il **questionario**.

Scopo del questionario è la raccolta di dati relativi alla soddisfazione dell'utente. Tali dati sono, poi, elaborati al fine di stabilire lo scarto tra programmato e realizzato, atteso e percepito. In tal modo si può ricorrere ad eventuali azioni correttive. Il livello di soddisfazione va monitorato costantemente e il questionario va aggiornato.

Un altro strumento è l'intervista. Un questionario ed un'intervista poggiano su notevoli differenze strutturali ma questo non esclude il loro utilizzo contemporaneo. In particolare l'intervista è una relazione che si fonda sul dialogo uno ad uno, partendo dal presupposto che saper fare delle domande è una potente chiave d'accesso a tante informazioni nelle situazioni valutative più diverse.

Oltre al questionario e all'intervista è possibile utilizzare anche la tecnica **dell'osservazione**. L'osservazione è la percezione di fatti, azioni e svolgimenti che in qualche modo colpiscono visivamente o mediante altri segnali sensoriali. Serve ad ottenere conoscenze necessarie ad inquadrare una specifica situazione (è molto utilizzata, ad esempio, nelle fasi iniziali di erogazione di un servizio) ed è impiegata per analizzare realtà organizzative e relazionali. Spesso si ricorre alla *osservazione partecipata*: l'analista lavora nel campione come membro ed effettua contemporaneamente delle rilevazioni con tale discrezione da non far sentire il campione stesso sotto osservazione.

Quanto detto rispetto ad intervista, questionario ed osservazione vale come riferimento per l'analisi dello scenario, la segmentazione e la misurazione dei risultati.

Quando si parla di ascolto non si deve intendere solo la dimensione delle attività. Quando parliamo di ascolto è bene intendere questa parola anche in termini di atteggiamento e modalità di porsi. Al di là delle scelte stilistiche che verranno concretamente effettuate nel piano di comunicazione, sarebbe bene infatti assumere sempre un atteggiamento comunicativo che implica e consente il confronto, evitando il tono di contrasto e privilegiando la comprensione delle esigenze. Si suggerisce quindi di non tentare di persuadere ad ogni costo e di *vendere* la propria soluzione perché, in quel caso, il valore aggiunto della discussione sarebbe nullo e le relazioni si irrigidirebbero. Nel facilitare il confronto, la comunicazione deve necessariamente esplorare le ragioni di tutte le parti in causa, evidenziare gli eventuali disaccordi, verificare la convergenza degli obiettivi, valutare le diverse affermazioni enunciate, sviluppare disponibilità a considerare, ad approfondire e a capire.

3.

Come fare un piano di comunicazione: i sette passi metodologici

In questa parte del manuale intendiamo proporre alcuni consigli operativi su come costruire il piano di comunicazione dell'amministrazione. Si tratta, prevalentemente, di indicazioni metodologiche poiché, come si è detto, i contenuti di un piano possono essere decisi e individuati solo di volta in volta, sia in riferimento all'amministrazione nella quale si opera sia in riferimento al momento nel quale viene fatta la pianificazione delle azioni di comunicazione. Le indicazioni, perciò, riguardano il *come procedere* non tanto i contenuti specifici del piano.

Il metodo di redazione del piano di comunicazione proposto in questo manuale consiste nella individuazione di sette passaggi fondamentali:

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

Ad esempio: se l'amministrazione ha individuato la mobilità sostenibile come uno degli obiettivi strategici nell'anno di riferimento

del piano (il che potrebbe tradursi nella realizzazione di opere infrastrutturali, nella pedonalizzazione del centro storico, nell'accordo con l'azienda dei trasporti urbani per interventi di potenziamento del trasporto pubblico ecc.) quell'obiettivo strategico dovrà essere declinato in un obiettivo di comunicazione coerente, come *promuovere la mobilità sostenibile*. Questo obiettivo di comunicazione avrà, come si dimostrerà successivamente, riflessi nella individuazione dei pubblici di riferimento (sia chi abita in quel territorio ma anche chi vi transita), delle strategie (potreste scegliere una strategia indifferenziata poiché il messaggio è potenzialmente unico), degli stili (occorrerà puntare sulla persuasione poiché si tratta di incidere sui comportamenti dei pubblici destinatari) e degli strumenti di comunicazione (potreste puntare sulla quantità delle azioni e degli strumenti scelti, poiché in questo caso anche la quantità di comunicazione può influire sul raggiungimento degli obiettivi).

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, come sottolineato nel capitolo precedente, che la comunicazione non si giustifica in sé, ma ha un senso per il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

La definizione di un efficace piano di comunicazione si compone di diverse fasi. La prima fase è l'identificazione degli obiettivi che l'ente vuole perseguire nel periodo di tempo preso in considerazione per il piano.

Che cosa si prefigge l'ente pubblico?

Proviamo a fare qualche esempio:

- promuovere il territorio dal punto di vista economico e commerciale, cioè attrarre risorse e attività per fare in modo che il livello di occupazione divenga o rimanga tale da garantire il livello di entrate utili per garantire servizi di qualità;
- associare la domanda di residenza in modo che possano esistere le condizioni per un utilizzo governato di aree residenziali;
- accrescere la raccolta differenziata;
- sostenere il trasporto pubblico;
- incentivare l'uso collettivo dei mezzi di trasporto privati;
- ottimizzare gli usi dell'acqua.

Alla base di un buon piano di comunicazione deve insomma esserci la messa a fuoco degli obiettivi che l'Amministrazione persegue e tale messa a fuoco deve essere la più concreta possibile. Concretezza significa quantificazione e quantificazione misurabilità. E solo se gli obiettivi sono in qualche modo misurabili potremo al termine del piano comprendere limiti, mettere a punto tecniche, ripartire.¹

Naturalmente 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

1. Comune di Fiesole,
Piano di comunicazione,
anno 2004

di politiche, servizi e funzioni amministrative e, di conseguenza, si presenta fortemente diviso nell'assetto organizzativo. Gli enti locali, ad esempio, si occupano di una molteplicità di settori: dal territorio alla scuola, dai servizi di assistenza alla mobilità, dalla certificazione ai servizi culturali e del tempo libero, dalla sicurezza alla tutela della salute pubblica. Queste organizzazioni sono per loro natura multi-prodotto e sono, al loro interno, fortemente divise poiché ciascun settore si occupa della propria filiera produttiva con interdipendenze di processo e di impatto sui bisogni collettivi talvolta molto minori all'interno dell'organizzazione piuttosto che rispetto ad altre istituzioni. Ad esempio la struttura organizzativa che si occupa di tutela del territorio in un comune ha maggiori relazioni con i comuni limitrofi e la provincia di appartenenza piuttosto che con la struttura organizzativa di quello stesso comune che si occupa di servizi alla persona.

La caratteristica multiprodotto e a forte divisionalità degli enti locali determina una maggiore pluralità di obiettivi strategici e quindi di comunicazione: di conseguenza pianificare, coordinare e gestire politiche e processi comunicativi in organizzazioni di questa natura è particolarmente complesso.

Tali complessità si riducono invece se l'istituzione pubblica ha una maggiore omogeneità di missione e un settore di intervento più definito e specifico (un ministero, una azienda sanitaria, una camera di commercio ecc.): gli obiettivi strategici e quindi di comunicazione saranno, di riflesso, più omogenei e più correlati e il coordinamento più semplice.

La differenziazione produttiva peraltro è solamente una delle variabili strutturali che incidono nel determinare la complessità di una organizzazione. Ad esempio la dimensione organizzativa o la delocalizzazione delle sedi, come accade nel caso dei ministeri, possono rappresentare altri fattori di complessità nelle strategie e nelle pratiche di coordinamento della comunicazione.

Per questo tutte le modalità con cui si intende raggiungere l'integrazione e il coordinamento (l'istituzione di una struttura organizzativa e/o la redazione del piano di comunicazione) vanno interpretate in modo flessibile: si tratta di esigenze di funzionalità da contestualizzare, non norme da adempiere in modo rigido e indifferenziato.

3.1. L'analisi dello scenario

Il primo step del nostro piano di comunicazione consiste nell'analisi dello scenario. Il livello e la tipologia di tale analisi può essere di volta in volta differente: con il termine scenario possiamo intendere sia il contesto generale di riferimento (il contesto geografico, territoriale, socio-economico) e/o il contesto di settore (ovvero le caratteristiche del mercato in cui opera un determinato servizio), e/o il contesto organizzativo (cioè le caratteristiche dell'amministrazione).

Quale tipo di scenario considerare è una scelta che dipende dall'obiettivo strategico dal quale partiamo. Entrano in gioco, cioè, non solo le variabili di tipo *macro* relative, ad esempio, alla popolazione, al clima, al posizionamento sociale, al reddito medio pro-capite, ma anche altre variabili legate direttamente all'obiettivo strategico sul quale le azioni di comunicazione andranno ad incidere. Perciò analizzare lo scenario non significa organizzare un apparato scenico generico e universalmente valido ma definire lo scenario specifico entro cui si collocano gli obiettivi di un'organizzazione e le conseguenti politiche di comunicazione.

Nell'esempio che abbiamo ipotizzato nel paragrafo precedente (la mobilità di un territorio e le azioni di correzione verso una mobilità sostenibile) l'analisi del contesto geografico e territoriale sarà quanto mai necessaria, soprattutto in riferimento al problema dei flussi di traffico e spostamento da e verso quel territorio. Sempre con riferimento al nostro esempio, il reddito medio pro-capite può avere invece meno valore informativo rispetto ai dati del trasporto pubblico oppure agli stili di mobilità maggiormente diffusi e presso i diversi pubblici.

Analizzare il contesto generale: un esempio

“La provincia di Crotone con 16.268 imprese registrate nel 2002 (1.390 imprese iscritte a fronte di 1.131 cessazioni, con un saldo complessivo pari a 259) mostra un tessuto imprenditoriale attivo e dinamico che dal 1997 ha sempre registrato saldi, tra imprese iscritte e cessate, positivi e consistenti. Il totale delle imprese registrate nasconde un tasso di crescita (1,6%) superiore a quello nazionale (1,2%), anche se notevolmente inferiore a quello regionale (3,5%), dovuto al cospicuo numero di iscrizioni, ma mitigato dall'elevato tasso di natalità”²

Da questa considerazione discende, in modo coerente, un obiettivo di comunicazione mirato, ovvero quello di dare visibilità e maggiore consapevolezza alle opportunità di rilancio economico presenti sul territorio, attraverso azioni di costruzione di relazioni e attività di comunicazione quali “la realizzazione di partenariati con altre realtà territoriali nazionali ed internazionali, la realizzazione di campagne pubblicitarie su importanti quotidiani sull'opportunità e gli incentivi per gli investimenti produttivi nell'area crotonese in collaborazione con altri enti come la CCIA e le associazioni datoriali, la realizzazione di convegni economici, in collaborazione con associazioni datoriali, che affronti le esigenze strutturali e normative per lo sviluppo dell'imprenditoria”³

2. Provincia di Crotone, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

3. Provincia di Crotone, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

Ancora. Sempre dall'analisi della situazione economica provinciale di Crotona, si desume che il turismo rappresenta uno dei settori economici che ha trainato la crescita del PIL totale. Da qui l'obiettivo di far emergere i punti di forza culturali e turistici della provincia calabrese con attività di promozione e valorizzazione delle risorse in grado di attirare il turismo sia nazionale che estero, il sostegno ai progetti che l'amministrazione svilupperà per quanto riguarda, in particolare, l'occupazione, l'ambiente, il sostegno alle categorie disagiate e la cultura, la sensibilizzazione della comunità locale verso valori di senso civico, quali la legalità, l'istruzione scolastica, il rispetto dell'ambiente e del territorio, che, in questo specifico caso, aiutino a correggere percezioni di immagini sfavorevoli verso operatori e turisti.

L'analisi del settore in cui opera un determinato servizio si concentra invece sulle caratteristiche del segmento di mercato di riferimento e sulla relazione (in termini di marketing si direbbe il posizionamento) tra servizio e segmento di mercato. Un segmento di mercato può essere caratterizzato, ad esempio, da regole o condizioni particolari che ne determinano le possibilità di accesso (non tutti i soggetti possono entrare o agire liberamente in un determinato settore), dalla necessità di effettuare investimenti in strutture fisse particolarmente onerose e/o complesse (la manutenzione delle strade o il riciclaggio di rifiuti) oppure dalla disponibilità di know how specifico (si pensi ad esempio ai servizi alla persona come la cura degli anziani o l'educazione dei bambini). A questo primo livello di contestualizzazione seguirà un'analisi finalizzata a individuare quali soggetti operano in quel settore (soggetti pubblici, privati, *no profit*), quali sono le caratteristiche dei loro servizi, qual è la domanda reale e/o il bisogno potenziale ecc.

L'Azienda Sanitaria Genovese assolve il compito di assicurare l'offerta di servizi sanitari su una vasta area ricompresa nella zona metropolitana genovese, caratterizzata dalla presenza di più soggetti pubblici istituzionali che erogano prestazioni sanitarie e da strutture private accreditate.

Il Bacino di riferimento della azienda è costituito da 40 comuni con una popolazione complessiva di circa 750.000 abitanti di cui poco più di il comune di 640.000 nel solo comune capoluogo. Erogare prestazioni sanitarie dirette in oltre 110 strutture ambulatoriali e 8 ospedali. Nel proprio territorio operano, inoltre, altri sei Ospedali, di grandi e medie dimensioni.

In un quadro così articolato, la missione istituzionale della azienda territoriale è quello di assicurare adeguati e uniformi livelli di assistenza sanitaria ai cittadini che risiedono nel territorio di propria competenza ma anche di svolgere un compito di "coordinamento" nelle attività di erogazione dei servizi e di "monitoraggio" costante del corretto rapporto tra domanda e offerta, di verifica e miglioramento della qualità con particolare riferimento alla revisione dei percorsi di cura, all'appropriatezza dei ricoveri, ai tempi di attesa per prestazioni ambulatoriali.

L'analisi del contesto interno si riferisce invece allo studio delle caratteristiche distintive di un'organizzazione nel suo complesso che possono fornire indicazioni sullo stato dell'ente con riferimento a possibili punti di forza e debolezza.

Gli elementi informativi utili possono essere i seguenti:

- La situazione generale dell'ente (ad esempio i risultati acquisiti, la posizione sul mercato, le competenze e conoscenze distintive dell'organizzazione).

Sul tema della "qualità" e della promozione di azioni di miglioramento è stato sviluppato, nel corso di questi anni, un piano aziendale che, da un lato, ha visto un importante impegno nell'ambito della formazione del personale e, dall'altro, l'avvio di azioni di miglioramento della qualità dei servizi e della semplificazione delle procedure. La formazione sul tema della qualità ha interessato circa 350 professionisti dell'azienda e ha permesso di individuare oltre 50 facilitatori in grado di trasferire le conoscenze acquisite e di promuovere e coordinare, a loro volta, processi di miglioramento.⁴

- L'analisi dei servizi offerti dall'ente (come vengono erogati i servizi, qual è la visione strategica e il mercato di riferimento, le eventuali esternalizzazioni, ecc).

Tra il 2001 e il 2003 numerosi sono stati gli interventi di ristrutturazione e restyling di alcune delle principali sedi dove vengono erogate prestazioni sanitarie. In particolare sono stati portati a termine significativi interventi per quanto concerne punti di primo contatto con il cittadino (CUP e ambulatori)...

Nel contempo si è concretizzato il progetto di recupero degli antichi ospedali genovesi: l'ex ospedale "Pastorino" di Bolzaneto (RSA), l'ex ospedale psichiatrico di Quarto (Residenzialità per pazienti anziani, disabili e psichici ma anche nuovi ambulatori di medicina legale e Centro di Educazione Motoria), oltre ai già citati ex Ospedali di Cogoleto e di Pegli.

Sono inoltre in fase di completamento i lavori di ristrutturazione dell'ex ospedale di Nervi. A questi interventi su strutture territoriali o residenziali, ne sono seguiti, e altri ne sono in corso, nei presidi ospedalieri gestiti direttamente dall'azienda sanitaria genovese. Sono in fase di attivazione i nuovi ambulatori di Voltri (Via Camozzini), di Rivarolo (Via Canepari), di Sestri (Via Monterotondo). Gli interventi sulle strutture, e in particolare sui punti di accesso dei cittadini (CUP) hanno rappresentato l'occasione per modificare radicalmente le modalità di relazione tra operatore e utente, curando l'aspetto della logistica e degli arredi per migliorare la comunicazione e abbattere le barriere "fisiche" che ne ostacolavano l'interazione. Infine sono già stati acquisiti e sono in fase di adeguamento e ristrutturazione nuove importanti strutture da destinare a "palazzi della salute": a ponente presso l'area Fiumara, in centro (p.zza Dante), a levante nella città di Recco. Questi palazzi rappresenteranno la vera novità nel panorama sanitario metropolitano consentendo di riunire in nuove strutture, moderne e funzionali, servizi oggi dislocati in zone distanti tra loro e in edifici non più adeguati e non autorizzabili ai sensi della normativa vigente.

4. Azienda Sanitaria Genovese n. 3, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

5. Azienda Sanitaria Genovese n. 3, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

Il Comune di Fiesole negli ultimi anni, ha privatizzato la gran parte dei servizi che prima gestiva autonomamente. Questo processo, dal punto di vista della percezione, rischia di creare sospetto e diffidenza. Se infatti è vero che degli enti pubblici non ci si fida, è però altrettanto vero che si sentono comunque come “nostri”, mentre un soggetto privato che gestisce ad esempio un asilo nido si tende a sentire come “esterno”, e di conseguenza a dargli meno credito. Ciò che va comunicato quindi è il fatto che il comune ha privatizzato per aumentare l'efficienza e l'economicità dei servizi, ma è impegnato a garantire e proteggere i cittadini, individuo per individuo, controllando chi gestisce i servizi e mantenendo alta la qualità dell'offerta.⁶

- L'analisi delle modalità organizzative interne (manageriali, logistiche, finanziarie e tecnologiche).

La sede direzionale dell'Azienda è posizionata in modo molto eccentrico rispetto all'estensione del territorio di riferimento e si è rivelata particolarmente infelice, sotto diversi aspetti. In primo luogo tale scelta ha determinato una scarsa visibilità dell'Azienda rispetto alla città, che non trova nel proprio centro il riferimento istituzionale dell'ente preposto al soddisfacimento dei bisogni di salute.⁷

- L'analisi della comunicazione (ad esempio lo studio degli attori che hanno relazioni di front-line con i propri pubblici di riferimento, la tipologia e le modalità di gestione della comunicazione, la valutazione dell'identità e dell'immagine dell'ente, le relazioni con pubblici influenti ecc.).

In questa fase si evidenziano maggiormente i deficit di espressione di una amministrazione che, sino ad oggi, ha comunicato con i cittadini in modo frammentato e assume una rilevanza unica la definizione di una strategia globale e coordinata per comunicare gli obiettivi e le politiche dell'amministrazione. In particolare, i punti critici individuabili nello svolgimento delle attività di informazione e comunicazione svolte fino ad oggi riguardano:

- la mancanza di coordinamento delle informazioni, che ha spesso compromesso l'efficacia stessa delle iniziative adottate;
- l'assenza di analisi sul pubblico destinatario dell'informazione e sul tipo di informazione desiderata;
- l'uso di un linguaggio troppo tecnico o burocratico;
- lo scarso utilizzo dei mezzi di comunicazione on line e telematici.⁸

6. Comune di Fiesole, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

7. Azienda Sanitaria Genovese n.3, *Piano di marketing*.

8. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

L'obiettivo di contemperare, nel piano, tutte le attività di comunicazione dell'ente nel suo complesso suggerisce un'analisi dettagliata delle modalità di comunicazione in tutti i settori in cui l'organizzazione è articolata. Perciò è opportuno individuare e raccogliere i bisogni di comunicazione interni all'organizzazione cercando di mappare quali, sono, se esistono, le strategie, le attività e gli strumenti di comunicazione presenti nelle diverse articolazioni organizzative, quali criticità e punti di forza sono rintracciabili, quale è la cultura dell'organizzazione rispetto alla comunicazione e dunque a quali esigenze e

bisogni un piano di comunicazione dovrebbe rispondere.

Questa analisi è particolarmente utile: conoscere le strategie dei diversi settori dell'organizzazione e i relativi bisogni di comunicazione consente di darne una sistemazione organica nell'ambito del piano.

Per definire il piano di comunicazione si è proceduto alla raccolta delle proposte, dei suggerimenti e delle integrazioni provenienti dall'interno dell'Amministrazione. Il piano è dunque espressione di un primo contributo dei singoli uffici sia allo sviluppo della sua tematica principale, sia alla definizione di ulteriori attività di comunicazione programmate per il 2003 e che troveranno espressione compiuta nell'ambito della Direttiva del Ministro.⁹

Il piano che viene presentato è il risultato del lavoro dell'intera organizzazione. Ciò è stato possibile grazie alle disponibilità di tutte le Direzioni Centrali, di Settore, di Servizio, che hanno prima inserito nel piano esecutivo di gestione le linee principali di attività nell'ambito della comunicazione e successivamente hanno compilato e inviato alla Direzione Centrale Presidenza – Settore Comunicazione – schede analitiche sulle attività previste.¹⁰

L'obiettivo è quello di comprendere *chi deve fare cosa*, in quali tempi, in che modo e per quale motivo, rispetto ad assegnazioni specifiche di competenza.

La valutazione dello scenario interno all'organizzazione non può prescindere dall'analisi dell'identità e dell'immagine dell'organizzazione. “Un famoso assioma della comunicazione sostiene che non si può non comunicare. Ciò che ci pare utile aggiungere è che questa *comunicazione non evitabile* ha sempre a che fare con l'identità di chi, persona o istituzione, viene individuato come la fonte, anche inconsapevole di tale comunicazione”.¹¹ Ora mentre l'identità di una fonte comunicante è costituita dalle caratteristiche distintive che la stessa fonte riconosce e decide come proprie (per un individuo la sua statura, il colore dei capelli, il carattere, le ambizioni; per una organizzazione la sua mission istituzionale, le sue sedi di lavoro, i suoi programmi, i suoi obiettivi) l'immagine è il risultato del processo di comunicazione della propria identità. Alla determinazione di questo risultato concorrono più fattori: l'identità del destinatario e l'identità del ricevente, il complesso dei discorsi retrospettivi, correnti e prospettivi espressi su quella fonte, la mediazione simbolica fra i soggetti in relazione, la storia stessa delle loro relazioni.

Perciò occorre valutare anche la percezione di immagine che dell'organizzazione si ha sia all'interno della stessa sia all'esterno, presso i diversi pubblici. Tale analisi permetterà di cogliere gli eventuali scarti tra ciò che l'amministrazione considera come identità costitutiva e ciò che invece caratterizza la sua immagine e gli scarti tra l'immagine percepita all'interno dell'organizzazione e l'immagine percepita presso i pubblici di riferimento.

9. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Piano di comunicazione*, anno 2003.

10. Provincia di Milano, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

11. Roberto Grandi, *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*, Ed. Carozzi, 2001, pag. 255.

Il livello di approfondimento e di dettaglio di tale analisi può variare in funzione degli obiettivi e delle risorse (non ultima quella del tempo) disponibili: ricerche approfondite richiedono più denaro e più tempo, variabili quasi sempre molto scarse. Si consiglia perciò di non tralasciare questa riflessione senza avviare necessariamente lunghe e costose ricerche sociali.

Nel definire le strategie di comunicazione ma anche nel confezionare i messaggi la consapevolezza della propria immagine o reputazione è importante e l'eventuale dicotomia immagine/identità è una delle variabili qualitative più influenti sulla comunicazione da e intorno a un'organizzazione.

La Provincia di Milano effettua periodicamente il monitoraggio sull'efficacia della comunicazione e sul livello di conoscenza delle iniziative e delle attività realizzate. ... È emersa chiara la tendenza allo svecchiamento dell'immagine della provincia non più legata solo a scuole e strade (le attività più tradizionali e consolidate), ma oggi più spostata sui servizi sociali, sui corsi di formazione professionale, sull'ambiente e sulla promozione culturale e del tempo libero... Da segnalare infine un alto livello di notorietà (proprio oltre che direttamente istituzionale) del presidente, che ha contribuito certamente ad accrescere il livello di attenzione nei confronti della Provincia di Milano e in alcuni casi a dare un'immagine più "umana" (e quindi più vicina ai cittadini) della nostra istituzione.¹²

Come osservato ed evidenziato negli esempi riportati, l'analisi dello scenario è funzionale alla contestualizzazione degli obiettivi strategici per una loro efficace traduzione in obiettivi di comunicazione.

L'analisi dello scenario (a qualunque livello venga fatta e con qualunque strumento o metodologia) individua specifiche caratteristiche del contesto e/o dell'organizzazione che faciliteranno l'articolazione dell'obiettivo strategico di comunicazione in obiettivi operativi correlati a specifiche caratteristiche ritenute importanti, sia in senso positivo che in senso negativo.

Torniamo al nostro esempio-guida.

Se l'analisi del contesto socio-territoriale effettuata per l'obiettivo della mobilità sostenibile evidenzia una scarsa propensione all'utilizzo del servizio pubblico per assenza di informazioni adeguate, l'obiettivo strategico sarà tradotto in un obiettivo di comunicazione finalizzato ad agevolare la diffusione delle informazioni su autobus, tram e treni, orari, percorsi, modalità di abbonamenti, sconti, promozioni, ecc.

Se, sempre dall'analisi del contesto, emerge che esistono possibili modalità alternative di spostamento (piste ciclabili o ciclo-pedonali) sulle quali far convergere attenzione ed interesse, l'obiettivo di comunicazione diventerà la promozione dei valori e dei vantaggi, sia individuali che collettivi, all'uso della bicicletta o alle passeggiate in mezzo alla campagna.

12. Provincia di Milano, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

Se attraverso l'analisi di settore si è messa in evidenza la resistenza dei commercianti alla decisione sulla pedonalizzazione del centro storico, si potranno ascoltare le loro esigenze e promuovere ciò che l'amministrazione decide e fa per corrispondervi.

Se viceversa il mondo della scuola (alunni e insegnanti delle scuole dell'obbligo) è sensibile e l'atteggiamento verso la pedonalizzazione del centro storico è favorevole, si mireranno obiettivi ed azioni di comunicazione specifici verso questi soggetti rispetto al nuovo piano della mobilità.

Se l'analisi dell'organizzazione ha evidenziato che l'immagine sedimentata in un segmento di pubblico è quella di una amministrazione incapace di farsi carico di politiche di mobilità sostenibile, l'obiettivo di comunicazione sarà centrato sulla correzione di immagine persuadendo, attraverso la promozione di fatti evidenti e dati certi, che invece l'amministrazione ha fatto della mobilità sostenibile uno dei propri punti-programma.

Viceversa se un particolare pubblico influente ha avuto, in questa materia specifica, buoni rapporti con l'amministrazione (ad esempio vi è stata una collaborazione con un'associazione ambientalista o un comitato di quartiere per la realizzazione di un'area verde) questo soggetto potrà rivelarsi importante per correggere l'immagine dell'ente in materia di sostenibilità ambientale, se opportunamente conquistata a questa nuova decisione.

Esempio di analisi e relative scelte di comunicazione

	Ipotesi 1		Ipotesi 2	
	Risultati analisi	Scelta di comunicazione	Risultati analisi	Scelta di comunicazione
Analisi del contesto territoriale	Assenza di informazioni adeguate	Agevolare la diffusione delle informazioni	Modalità alternative di spostamento (piste ciclabili o ciclo-pedonali)	Promozione dei valori e dei vantaggi, sia individuali che collettivi, all'uso della bicicletta o alle passeggiate in mezzo alla campagna
Analisi del settore	Resistenza dei commercianti alla decisione sulla pedonalizzazione del centro storico	Ascoltare le loro esigenze e promuovere ciò che l'amministrazione fa per corrispondervi	Il mondo della scuola è sensibile e favorevole alla pedonalizzazione del centro storico	Azioni di comunicazione e fidelizzazione verso questi soggetti rispetto al nuovo piano della mobilità
Analisi del contesto organizzativo	L'immagine sedimentata in un segmento di pubblico è quella di una amministrazione incapace di farsi carico di politiche di mobilità sostenibile	Correzione di immagine persuadendo, attraverso la promozione di fatti evidenti e dati certi, che invece l'amministrazione ha fatto della mobilità sostenibile uno dei propri punti-programma	Un particolare pubblico influente ha avuto, in questa materia specifica, buoni rapporti con l'amministrazione	Azioni di rinforzo verso questo pubblico influente per potenziare la correzione di immagine dell'ente in materia di sostenibilità ambientale

Nel nostro esempio-guida possiamo perciò ipotizzare:



Da qui in avanti si procederà perciò con la definizione di obiettivi di comunicazione che agiscano in modo finalizzato rispetto al raggiungimento dell'obiettivo strategico, tenendo conto dei dati e delle informazioni ricavate dall'analisi di scenario.

L'approfondimento

Uno degli strumenti più utilizzati e consigliati per offrire una panoramica quanto mai ampia ed articolata del saldo tra fattori interni ed esterni all'ente è la Swot analysis. Ma cosa vuol dire esattamente "Swot"?

È un acronimo di quattro termini inglesi:

- Strength (forza)
- Weakness (debolezza)
- Opportunities (opportunità)
- Threats (minacce).

In buona sostanza un comunicatore deve valutare in modo quanto più ampio è possibile:

- Punti di forza interni all'ente/organizzazione
- Punti di debolezza interni all'ente/organizzazione
- Opportunità esterne all'ente/organizzazione
- Minacce esterne all'ente/organizzazione

La SWOT analysis consente di ragionare in modo sistemico rispetto all'obiettivo strategico da affrontare, tenendo simultaneamente sotto controllo sia l'ambiente esterno che l'organizzazione e sia i fattori che possono facilitare sia i fattori che rischiano di compromettere il raggiungimento degli obiettivi di comunicazione.

L'analisi dello scenario esterno per individuare le opportunità sulle quali fare leva e le eventuali minacce da tenere sotto controllo necessita della raccolta di dati informativi che hanno una correlazione diretta o indiretta con l'obiettivo strategico in riferimento al quale stiamo valutando lo scenario. In tal modo, la raccolta dei dati permette un'implementazione strategica delle azioni di comunicazione migliorandone la qualità e l'efficacia tramite la costruzione di un messaggio mirato e diretto.

Tra le variabili da considerare per costruire una SWOT analysis vi sono ad esempio:

- analisi dei comportamenti del pubblico di riferimento (ad esempio il comportamento dell'opinione pubblica nel passaggio dalla Lira all'Euro)
- studio della presenza di bisogni manifesti o latenti (ad esempio la necessità di lavorare e quella di cercare il lavoro più adatto alle proprie aspirazioni)
- valutazione delle possibili alternative (ad esempio rivolgersi ad una struttura ospedaliera pubblica oppure ad una privata)
- rapporto tra rischi e vantaggi della scelta (ad esempio la volontà di investire sulla formazione a scapito di un lavoro che permette di percepire reddito)
- rapporto tra obiettivi attesi e percepiti (ad esempio il tempo necessario ad ottenere un impiego nel post laurea)
- variabili esogene (ad esempio il "passaparola" sulla qualità di un servizio)

Gli strumenti privilegiati per supportare questa analisi sono il questionario unitamente all'intervista ed all'osservazione partecipata.

Tale mappatura consentirà di capire dov'è necessario intervenire in termini di comunicazione, dove questo intervento è secondario ed in che modo è possibile prevenire le minacce che convergono dall'esterno. La SWOT analysis permette, inoltre, di stabilire un grado di priorità da attribuire agli interventi stessi, fornendo una gerarchia di bisogni e di necessità d'intervento.

In buona sostanza, fare un'analisi di scenario è utile al comunicatore perché permette di rendere congruenti e quindi più efficaci le attività di comunicazione rispetto al contesto nel quale si inseriranno.

Ecco una esercitazione di Swot analysis effettuata nell'ambito di un gruppo di lavoro organizzato dal Progetto URPeRETE della Regione Emilia Romagna. Un gruppo di operatori della comunicazione appartenenti al settore sanitario (aziende unità sanitarie locali e ospedaliere) ha realizzato un'analisi dello scenario prima di progettare una campagna di comunicazione per l'educazione alimentare.

Lo scenario

L'azienda Usl XY opera sul territorio della provincia di YZ, per un bacino di utenza di circa 200.000 abitanti, distribuiti prevalentemente nel capoluogo. Il 12% della popolazione è costituito da bambini tra i 3 e i 12 anni. Tra gli obiettivi delle Aziende Sanitarie rientra anche l'educazione ad una corretta alimentazione, perché solo con questa, e con stili di vita sani, si può attuare una vera prevenzione.

In questo senso anche nel Piano Sanitario Regionale viene data molta importanza all'educazione alimentare. Le ricerche sugli stili di vita svolte negli asili e nelle scuole cittadine hanno evidenziato abitudini alimentari non adeguate. In particolare è emerso che i bambini in età scolare e prescolare spesso non consumano la prima colazione a casa o, se la consumano, ciò accade con modalità non corrette sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

Anche i pediatri che collaborano con l'Azienda Usl hanno segnalato, nella popolazione dei loro pazienti, un sensibile incremento dei problemi di salute riconducibili ad una cattiva alimentazione. In particolare è emerso che 2 bambini su 10 soffrono di obesità infantile. Gli insegnanti, da parte loro, segnalano spesso che, nelle ore scolastiche mattutine, alcuni bambini manifestano problemi di scarsa attenzione che sembrano legati a fattori fisiologici.

Da tutto ciò nasce questo piano di comunicazione che vede coinvolti per l'Azienda Usl sia gli operatori del Dipartimento di Sanità Pubblica che quelli del Dipartimento Cure Primarie.

Dall'analisi di tutti questi elementi emerge la Swot analysis qui rappresentata.

Punti di forza

- la legittimazione ad intervenire nella prevenzione della salute
- un'organizzazione capillare sul territorio
- la competenza professionale
- il grado di completezza ed aggiornamento dei dati epidemiologici
- la competenza derivante dalla normativa e che riconosce il ruolo degli operatori per la prevenzione

Opportunità

- la possibilità di sfruttare nuovi modelli culturali emergenti quali l'attenzione dei consumatori ai prodotti naturali o biologici
- la possibilità di alleanze con associazioni di consumatori, di volontariato, ecc.
- il costante aggiornamento degli operatori nonché tutte le possibili connessioni con la ricerca

Punti di debolezza

- la scarsa propensione degli operatori sul territorio all'innovazione, alla diversità culturale
- la scarsa integrazione tra le figure professionali e/o i settori di intervento
- la formazione non integrata tra gli operatori
- l'esiguità delle risorse

Minacce

- il mercato
- la proposta di stili di vita e di consumo antitetici
- la proposta di modelli non eticamente in sintonia con una corretta alimentazione da parte dei mass media e dei gruppi culturali di riferimento.

3.2 La definizione degli obiettivi

Uno dei principali problemi legati alla comunicazione nelle amministrazioni pubbliche è la gestione dei processi comunicativi senza una precisa individuazione degli obiettivi da raggiungere. Come è stato detto, la caratteristica del piano di comunicazione è proprio la correlazione logica fra le azioni da realizzare e la definizione degli obiettivi da raggiungere: le azioni devono essere individuate dopo avere stabilito a quali scopi sono utili.

La seconda tappa del progetto di pianificazione della comunicazione consiste perciò nella definizione degli obiettivi di comunicazione a partire, come abbiamo visto fino ad ora, dalla consapevolezza degli obiettivi strategici dell'organizzazione e dai dati e informazioni che l'analisi del contesto di riferimento, sia interno che esterno, ha messo in luce rispetto a ciascun obiettivo strategico.

Riprendendo ancora una volta l'esempio della mobilità sostenibile, saremmo ora in grado di stabilire sia un obiettivo strategico di comunicazione sia declinazioni di quell'obiettivo, ovvero obiettivi operativi rispetto a quanto l'analisi del contesto ha evidenziato.

OBIETTIVO STRATEGICO DELL'ORGANIZZAZIONE

Mobilità sostenibile



Analisi dello scenario

- Carenza di informazioni sul trasporto pubblico
- Esistenza di piste ciclo-pedonali e pedonali
- Immagine negativa presso un segmento di pubblico X
- Buona immagine presso un segmento di pubblico Y
- Resistenze alla pedonalizzazione del centro storico presso X
- Opinione favorevole alla pedonalizzazione del centro storico presso Y



OBIETTIVO STRATEGICO DI COMUNICAZIONE

Promozione della mobilità sostenibile



Obiettivi operativi di comunicazione

- Potenziamento dell'informazione sul trasporto pubblico
- Promozione di uno stile alternativo di mobilità
- Valorizzazione delle politiche di sostenibilità dell'amministrazione
- Valorizzazione dei vantaggi ambientali e collettivi della sostenibilità
- Partnership comunicative con le sensibilità diffuse intorno alla sostenibilità

Rispetto alla definizione degli obiettivi, oltre a quelli osservabili presso qualsiasi organizzazione, esiste una specificità propria dell'amministrazione pubblica: la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa. Potremmo cioè dire che in un piano di comunicazione pubblica esistono obiettivi di comunicazione funzionali alle politiche dell'organizzazione, in questo del tutto simili al settore privato, e obiettivi di comunicazione funzionali alle politiche della trasparenza e dell'imparzialità che invece sono proprie del settore pubblico.

A segnare esplicitamente e formalmente questi principi ha contribuito il percorso di riforma della pubblica amministrazione e la ridefinizione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini nell'ambito della dottrina sui nuovi diritti soggettivi e di cittadinanza.

A partire dagli anni '90 infatti la trasparenza è diventata una modalità di essere dell'azione amministrativa da declinare in procedure, servizi, strutture: per rendere effettivi i diritti di informazione e accesso e per corrispondere ai criteri di imparzialità e buona amministrazione, gli enti sono tenuti ad attrezzarsi e a implementare la comunicazione istituzionale come funzione amministrativa.

In maniera sommaria potremmo perciò individuare queste tipologie di obiettivi strategici della comunicazione pubblica.

- **Obiettivi di garanzia e tutela dei diritti nella relazione pubblico/privato** (garantire i diritti di informazione, accesso agli atti e partecipazione, rendere effettive le opportunità di accesso ai servizi correggendo asimmetrie informative, privacy ecc.)
Le leggi di riforma hanno definito una diversa simmetria relazionale tra amministrazione e cittadini. La traduzione del complesso sistema di diritti e doveri che attengono a questa nuova simmetria è la trasparenza dell'agire amministrativo. Le attività di informazione e comunicazione hanno in questa garanzia una precisa ragion d'essere.

Le esigenze di pianificare e sistematizzare le attività di comunicazione della Città di Torino nascono nel 1999 con la costituzione del Progetto Speciale Comunicazione. Progettare e realizzare il piano annuale di comunicazione risponde in primo luogo al dettato normativo internazionale e nazionale – da Maastricht alle Bassanini – che raccomanda di favorire e accrescere l'accesso del cittadino alle informazioni, contribuendo a farne un soggetto consapevole che fruisce e non subisce azioni e decisioni della pubblica amministrazione (Comune di Torino).

La “comunicazione di servizio” è una tipologia di comunicazione molto vasta e caratterizzata da richieste e bisogni soggettivi di ogni cittadino che entra in contatto con l'azienda. Allo stesso tempo è una attività che risente fortemente dei continui cambiamenti organizzativi e legislativi e che difficilmente può trovare una risposta certa attraverso i classici strumenti informativi di tipo cartaceo.

Si ritiene quindi di dover privilegiare in prima istanza il consolidamento e la qualificazione a livello zonale di punti di riferimento certi, presidiati da personale in grado di gestire in tempo reale i cambiamenti organizzativi ed informativi, a cui indirizzare i cittadini per ottenere le informazioni di cui necessitano (uff. informazioni, portinerie, accoglienza ospedaliera, sportelli della prevenzione, ecc).

Sempre in questo contesto, come ulteriore elemento di qualificazione del front-line, da tenere presente il progetto concordato con l'Amministrazione provinciale per gli immigrati, nei cui confronti è stata prevista sia la presenza di mediatori linguistico culturali all'interno dei nostri uffici, sia la nostra partecipazione alle attività dei centri di ascolto per i cittadini stranieri, sia la stampa di materiali informativi ad hoc.¹³

13. Azienda Unità
Sanitaria locale di Arezzo,
Piano di comunicazione,
anno 2004.

- **Obiettivi di identità e immagine** (necessità di comunicare l'identità costitutiva dell'istituzione e la sua mission, le iniziative e i programmi realizzati, volontà di correggere la percezione presso i pubblici ecc.)

Il piano di comunicazione può potenziare e migliorare le attività di comunicazione prodotte dalle amministrazioni, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, ovvero come capacità *globale* di comunicazione dell'ente.

In particolare il piano di comunicazione può avere, come abbiamo visto anche nell'analisi di scenario, l'obiettivo di veicolare l'identità dell'istituzione o correggere lo scarto fra l'identità dell'istituzione e l'immagine percepita presso i pubblici di riferimento.

Nel primo caso si tratta di far conoscere in modo puntuale e preciso ciò che è l'ente, di cosa si occupa, quale è la sua funzione istituzionale: non solo non dovrebbe essere dato per scontato in nessun caso, ma talvolta diventa una precisa esigenza, ad esempio quando intervengano cambiamenti significativi dal punto di vista dell'assetto istituzionale. Il caso della riorganizzazione del Servizio sanitario nazionale attraverso le articolazioni in unità aziendali è quello segnalato, a livello di esigenza per il piano, dalle aziende sanitarie intervistate.

Il piano di comunicazione è nato come esigenza di informare la cittadinanza dei mutamenti avvenuti a seguito della Legge Regionale n.31/97, istitutiva delle Asl e delle Aziende ospedaliere (Asl di Milano).

Ma anche il caso delle sedi regionali dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente rappresenta un esempio significativo in tal senso.

Il piano di comunicazione è nato dalla necessità di familiarizzare il grande pubblico con l'esistenza di una realtà istituzionale nuova quali risultano le agenzie di protezione ambientale (Arpat).

Nel caso in cui invece identità e immagine dell'istituzione non siano coerenti, la pianificazione della comunicazione può facilitare la correzione di immagine in termini di migliore percezione e di maggiore allineamento con l'identità costitutiva di quella organizzazione.

...Il risultato era che il Comune di Eboli, che negli ultimi anni ha realizzato notevoli progressi (nuovo Piano Regolatore Generale, Piano di Insediamenti Produttivi, Piano di Insediamenti Turistici, Piano di Utilizzazione delle Aree Demaniali, metanizzazione dell'intera zona urbana, creazione di poli culturali d'eccellenza, progetti d'avanguardia per l'integrazione degli immigrati, realizzazione di centinaia di alloggi di edilizia residenziale pubblica, attività in favore degli anziani, dei disabili, dell'infanzia...) continuava comunque ad essere percepito dai cittadini come "immobile". (Comune di Eboli)

- **Obiettivi di policy** (il rilancio del territorio, la raccolta differenziata, la valorizzazione dei beni storici e ambientali, la tutela delle fasce deboli, le politiche di prevenzione sanitaria ecc.). Oltre che attraverso normative, servizi, erogazione di contributi, le amministrazioni possono agire le politiche pubbliche utilizzando la comunicazione come leva strategica. Nella misura in cui l'efficacia delle politiche dipende anche da convinzioni, comportamenti, sin-tonie valoriali, interdipendenze, la comunicazione assume una grande importanza perché crea le condizioni della costruzione di un significato consapevole e condiviso fra emittente (l'amministrazione che sceglie come risolvere un problema e quindi decide le proprie politiche) e il ricevente (la comunità su cui quelle scelte andranno ad incidere e da cui dipenderà la soluzione del problema evidenziato).

In particolare rispetto alle politiche centrate su strategie di prevenzione (prevenzione sanitaria, tutela dell'ambiente, prevenzione degli incendi, sicurezza stradale ecc.) la comunicazione rappresenta il principale e più efficace strumento di attuazione.

Per le politiche pubbliche è importante prima di tutto condividere, con i pubblici di riferimento, significati rispetto ai valori e priorità rispetto all'ordine degli interventi: *costruire il futuro, educare alla cultura ambientale, realizzare un progetto di sviluppo della città* sono alcuni degli obiettivi strategici di amministrazioni poi declinati, nel piano, in precisi obiettivi di comunicazione.

Condividere queste scelte è perciò una esigenza forte delle amministrazioni che spinge verso la comunicazione ma, soprattutto, verso la programmazione della comunicazione quale possibile garanzia di risultato.

Già nel programma di mandato del sindaco (1999), la comunicazione aveva un ruolo di primo piano, con l'obiettivo di riaggregare la città intorno ad un progetto di sviluppo che, partendo dalle sue radici storico-culturali, si basasse sulle innovazioni e riuscire a far funzionare al meglio il sistema città, puntando sui temi della cultura, della qualità e dell'innovazione. (Comune di Spoleto)

L'Amministrazione provinciale, attraverso le politiche giovanili, che dipendono direttamente dal presidente, persegue in ogni sua iniziativa l'obiettivo di valorizzare la qualità di vita dei giovani.

Scopo precipuo è quello di andare incontro alle loro legittime aspirazioni ed al loro desiderio di avvicinarsi in maniera consapevole e dignitosa al mondo del lavoro, di vivere una vita di qualità migliore, più ricca di stimoli e di opportunità. In tal senso la provincia deve mettere in campo servizi per i giovani offrendo vere e proprie opportunità per la loro crescita culturale, sociale, formativa e professionale, anche in ambito europeo. È inoltre necessario non trascurare l'aspetto della loro creatività nelle sue diverse forme di espressione e l'importanza dello stimolo all'impegno civile, attuando progetti di coinvolgimento diretto ed ascoltando la loro voce sulle questioni di maggiore attualità, sulla costruzione della nuova Europa, lavorando insieme alle scuole, all'Università e alle associazioni giovanili.

A fondamento di questo percorso sta la necessità di intraprendere iniziative atte a sviluppare ed accrescere il processo di fiducia verso le istituzioni.¹⁴

Quando l'amministrazione agisce in una logica di politiche integrate il piano di comunicazione risponde all'esigenza di dare sostegno e contribuire a creare prima e alimentare poi i rapporti fra i soggetti coinvolti: la comunicazione diventa una leva per sostenere partnership istituzionali e tra pubblico e privato per realizzare politiche pubbliche integrate sui territori.

Con l'adozione del progetto P.A.C.E. – la Priorità è l'Attenzione ai Cittadini di Eboli – si è avviato il superamento di questa dicotomia attraverso la riorganizzazione della struttura, il raccordo fra tutti gli erogatori dei servizi pubblici sul territorio, la creazione di una politica di marketing unitaria da parte di partners pubblici e privati interessati allo sviluppo del territorio. (Comune di Eboli)

- **Obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi offerti e delle prestazioni erogate** (far conoscere le opportunità di fruizione dei servizi, semplificare le procedure, snellire i tempi, ridurre i costi, rendere i servizi coerenti con i bisogni degli utenti, ecc.)
Migliorare la qualità dei servizi offerti e delle prestazioni erogate è un orientamento del comunicatore. Chiunque abbia a che fare con le attività di comunicazione, si è imbattuto nella possibilità di suggerire, alla propria organizzazione, diverse modalità operative e procedurali facendo risparmiare tempo e semplificando gli iter burocratici nell'ottica del servizio al cittadino.
Creare la migliore corrispondenza possibile, nell'ambito dell'equilibrio delle risorse disponibili e dei valori di equità sociale, tra i desideri dei potenziali fruitori dei servizi della pubblica amministrazione e la loro offerta è certamente una priorità organizzativa.

14. Provincia di Pesaro e Urbino, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

L'analisi continuativa e scientifica dei bisogni e della percezione degli utenti sui livelli di efficacia ed efficienza dei servizi, sulla loro struttura relazionale, sulla rispondenza alle loro necessità costituisce una condizione di validazione dei livelli organizzativi, delle innovazioni tecnologiche, delle metodologie della comunicazione.

L'analisi sui livelli di percezione dell'utenza rispetto ai servizi va realizzata indagando aree e servizi specifici, individuando i target appropriati, adottando gli strumenti più opportuni. Ogni indagine presuppone quindi l'elaborazione di un progetto strategico particolare.¹⁵

- **Obiettivi di promozione all'interno dell'organizzazione della cultura della relazione e del servizio al cittadino** (agire sulla condivisione degli obiettivi e sulla partecipazione dei dipendenti alle scelte organizzative)

La comunicazione all'interno dell'organizzazione ha lo scopo di allineare i dipendenti verso i valori e la cultura che caratterizza l'organizzazione alla quale appartengono. Se la comunicazione finalizzata alla trasparenza e all'innovazione è un obiettivo strategico dell'ente, esso deve essere conosciuto e condiviso. Favorire lo sviluppo di un'etica del servizio pubblico e un maggior senso di appartenenza all'organizzazione può contribuire a migliorare il grado di consapevolezza degli operatori e, di conseguenza, la loro partecipazione e motivazione e, probabilmente, la qualità dei servizi erogati.

L'attività di comunicazione interna, ha come proprio fine il coinvolgimento, la responsabilizzazione del personale e la promozione di una sua crescita professionale coerente con gli obiettivi strategici indicati dagli organi di direzione.

Conseguentemente, le nostre azioni saranno orientate, principalmente, ad informare il personale sulle principali linee strategiche dell'Azienda, a sensibilizzarlo e motivarlo sul raggiungimento degli obiettivi indicati.

Sulla base di queste linee si ritiene che la comunicazione aziendale debba perseguire i seguenti obiettivi:

- comunicazione funzionale/operativa/organizzativa/gestionale;
- maggiore consapevolezza e condivisione degli obiettivi/politiche aziendali;
- sviluppo senso di appartenenza;
- miglioramento e sviluppo qualità dei servizi;
- supporto alla comunicazione esterna.¹⁶

15. Provincia di Ferrara,
Piano di comunicazione,
anno 2004.

16. Azienda Unità sanitaria
locale di Arezzo,
Piano di comunicazione,
anno 2004.

Gli obiettivi del piano di comunicazione sono stati suddivisi in due aree.¹⁷

La prima coinvolge i pubblici interni e comprende:

- condivisione del processo di cambiamento;
- creazione della cultura dell'ascolto e del servizio.

La seconda coinvolge i pubblici esterni e comprende:

- la trasparenza nell'attività gestionale;
- l'efficienza nell'erogazione dei servizi;
- il rilancio del territorio.

3.3 La segmentazione del pubblico di riferimento

La segmentazione consiste nella suddivisione del pubblico di riferimento in gruppi omogenei e significativi di soggetti da raggiungere con una precisa azione di comunicazione. La segmentazione, come *step* ulteriore del piano di comunicazione, è necessaria per passare dal livello astratto degli obiettivi (strategici e comunicativi) al livello operativo delle future azioni di comunicazione, mantenendo però un'aderenza metodologica tra i primi e le seconde.

Pertanto, poiché ciascun obiettivo strategico potrebbe essere declinato in obiettivi operativi, si consiglia l'individuazione dei pubblici a livello di obiettivi operativi.

In questo modo si avrà la possibilità di individuare prima e raggiungere poi (attraverso strategie, contenuti, azioni e strumenti mirati) il pubblico al quale si rivolge ciascun obiettivo operativo.

Tornando al nostro esempio-guida potremmo proseguire la nostra pianificazione nel modo illustrato nella pagina seguente.

17. Comune di Fasano,
Piano di comunicazione,
anno 2004.

OBIETTIVO STRATEGICO DELL'ORGANIZZAZIONE

Mobilità sostenibile



Analisi dello scenario

- Carenza di informazioni sul trasporto pubblico
- Esistenza di piste ciclo-pedonali e pedonali
- Immagine negativa presso un segmento di pubblico X
- Buona immagine presso un segmento di pubblico Y
- Resistenze alla pedonalizzazione del centro storico presso X
- Opinione favorevole alla pedonalizzazione del centro storico presso Y



OBIETTIVO STRATEGICO DI COMUNICAZIONE

Promozione della mobilità sostenibile



Obiettivi operativi di comunicazione

1. Potenziamento dell'informazione sul trasporto pubblico
2. Promozione di uno stile alternativo di mobilità
3. Valorizzazione delle politiche di sostenibilità dell'amministrazione
4. Valorizzazione dei vantaggi ambientali e collettivi della sostenibilità
5. Partnership comunicative con le sensibilità diffuse intorno alla sostenibilità



Individuazione dei pubblici

- | | |
|------------------------------|--|
| Obiettivo operativo 1 | utenti reali e potenziali del servizio |
| Obiettivo operativo 2 | grande pubblico |
| Obiettivo operativo 3 | grande pubblico, mezzi di comunicazione di massa, influenti e <i>stakeholder</i> dell'organizzazione |
| Obiettivo operativo 4 | grande pubblico, segmenti critici individuati nell'analisi di scenario |
| Obiettivo operativo 5 | associazioni ambientaliste e mondo della scuola |

La segmentazione non è un mero esercizio statistico, e, affinché risulti efficace, deve rispondere ad una serie di caratteristiche.

- differenzialità: ogni segmento deve essere concettualmente separabile dagli altri segmenti.
- misurabilità: le ampiezze ed il profilo degli eventuali segmenti devono essere chiaramente misurabili.
- significatività: la suddivisione del pubblico non deve raggiungere livelli tali per cui la dimensione e l'importanza dei segmenti risultino eccessivamente ridotti e tali da non costituire un campione significativo.
- accessibilità: ogni singolo segmento, per essere veramente rappresentativo, deve poter essere raggiunto in modo sufficientemente chiaro e distinto rispetto alla massa generica del pubblico.
- esaustività: ogni potenziale utente dovrebbe essere idealmente incluso in qualche segmento.

Ci sono diversi modi per segmentare il target. La scelta dei modi è influenzata anche dal tipo di obiettivo di comunicazione che è stato definito sia a livello strategico che a livello operativo.

I modi più tradizionalmente utilizzati e che possono essere usati anche in maniera integrata sono:

- segmentazione geografica: il bacino di utenza viene diviso secondo la zona geografica di appartenenza (nazioni, regioni, città, quartieri, zone, ecc., a seconda delle aree interessate), la densità di popolazione, la dimensione del centro urbano, il regime climatico, ecc.
- segmentazione socio-demografica: il bacino di utenza viene diviso in base a variabili demografiche come età, sesso, dimensione della famiglia, fase del ciclo di vita, livello di reddito, tipo di occupazione, grado di istruzione, religione, classe sociale, ecc.
- segmentazione psicografica: il bacino di utenza viene diviso in base allo stile di vita, allo status dell'utente o alle caratteristiche della personalità.
- segmentazione in base al comportamento di fruizione: il bacino di utenza viene diviso in base alla frequenza di utilizzo del servizio, alla fedeltà verso l'ente erogatore del servizio o il punto di erogazione del servizio, alla consapevolezza del valore del servizio fruito, all'atteggiamento verso il servizio.
- segmentazione in base ai benefici ricercati: il bacino di utenza viene diviso in base ai vantaggi ricercati dagli utenti nell'utilizzo di un certo servizio.

La segmentazione geografica e socio-demografica, per la loro semplicità ed economicità di utilizzo, sono tra le più utilizzate.

I metodi attraverso cui si articola il processo di segmentazione sono essenzialmente due. Uno è basato prevalentemente sull'esperienza e la conoscenza degli operatori di front office. Avviene attraverso la costituzione di un gruppo di esperti scelti fra gli operatori, la defini-

zione delle variabili attraverso le quali segmentare, la segmentazione finale del pubblico, la verifica della congruità dei segmenti ottenuti e l'eventuale eliminazione di alcuni di essi attraverso il loro accorpamento. L'altro metodo prevede la gestione di una ricerca che necessita della stesura di un questionario, della definizione delle tecniche di somministrazione, della raccolta delle informazioni e della loro elaborazione aggregando le risposte rispetto ad un gruppo di variabili rilevanti che permettono la descrizione dei profili. I due metodi non si escludono reciprocamente ma si integrano e si avvantaggiano a vicenda.

Un'altra possibile modalità di individuazione degli interlocutori del piano di comunicazione è la macro-segmentazione. La macro-segmentazione divide i pubblici di riferimento in quattro categorie: i beneficiari, le istituzioni, i media e gli influenti.

- **beneficiari:** ad esempio, rispetto al mondo del lavoro, disoccupati di lunga durata, studenti, laureati in cerca di primo impiego.
- **istituzioni:** governo, Parlamento, enti pubblici di riferimento, regioni, province e comuni.
- **media:** quotidiani, periodici, stampa specialistica e locale, Tv nazionali e locali, radio nazionali e locali, internet.
- **influenti:** enti o persone che hanno un'influenza politica e sociale sull'utenza (sindacati, ordini professionali, istituti di formazione)

L'attenzione verso gli influenti e gli *stakeholder* è rilevante anche per le organizzazioni pubbliche: si tratta di categorie di pubblico che possono rivelarsi determinanti per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

“Per una organizzazione, lo *stakeholder* è un soggetto consapevole e interessato ad avviare, a sviluppare o a consolidare una relazione su una questione specifica. L'influente è invece un soggetto che l'organizzazione ritiene comunque rilevante per il raggiungimento dei suoi obiettivi, al punto da sforzarsi di convincerlo a farsi coinvolgere in una relazione, ma non è necessariamente né consapevole, né interessato. Per capirci: i principali fornitori, gli azionisti, e i clienti importanti, i dirigenti, i consulenti di una organizzazione sono *stakeholder* mentre l'editorialista del *Corriere della Sera* o l'opinion leader della comunità di riferimento sono influenti. Per l'organizzazione, privata, pubblica o sociale che sia, governare i propri sistemi di relazione con gli uni e con gli altri assume, oggi più che mai, un valore strategico per il raggiungimento efficace degli obiettivi perseguiti”¹⁸.

Nell'ambito delle scelte e delle azioni di comunicazione è bene perciò valutare influenti e *stakeholder* come pubblici a quali riferirsi e che possono rappresentare leve di trasmissione e ritrasmissione del messaggio della nostra comunicazione.

18. Toni Muzi Falconi, *I processi decisionali oggi: quale benchmark?*, in *Summer School: complessità sociale, azione amministrativa, cambiamento organizzativo*, ed. Materiali Formez, 2003, p. 83.

... Anche in questa direzione è essenziale l'individuazione dei soggetti influenti, persone che per la loro qualità di "opinion leader" siano in grado di operare sulla percezione delle criticità da parte dei cittadini. A seconda delle situazioni da affrontare, e in particolare quando si è di fronte a quelle più ostiche, occorre stabilire un contatto con coloro che possono affiancare il comune nel lavoro di fare accettare le scelte più difficili.¹⁹

I target

In base agli obiettivi strategici sono stati individuati due target di riferimento splittati in ulteriori sottotarget in base alle differenti aspettative ed esigenze:

PUBBLICO INTERNO

(direttamente coinvolto nel processo di cambiamento e nel processo di comunicazione verso i pubblici esterni)

- dipendenti e collaboratori

PUBBLICI ESTERNI

- cittadini
- istituzioni
- operatori economici
- turisti²⁰

Target	Sottotarget	Tipologia azioni
Pubblico interno	Dipendenti	Formazione su organizzazione e comunicazione
		Informazione interna
		Partecipazione al cambiamento del processo di comunicazione
Pubblici esterni	Cittadini	Informazione mirata
		Comunicazione istituzionale
		Comunicazione mirata
	Istituzioni	Informazione istituzionale
		Comunicazione istituzionale
	Operatori economici	Informazione mirata
		Comunicazione mirata
	Turisti	Informazione istituzionale e mirata
Comunicazione istituzionale e mirata		

19. Comune di Fiesole, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

20. Comune di Fasano, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

Come si vede nell'esempio sopra riportato vi è stata prima una individuazione di macro-segmenti di pubblico (i target) articolati poi in destinatari specifici e singolarmente identificabili (i sotto-target). A questa operazione di segmentazione viene correlata la tipologia di azioni che saranno realizzate a cui seguirà, come vedremo nei prossimi paragrafi, scelte altrettanto coerenti in termini di strategie comunicative, codici e strumenti.

I target

Le azioni previste si rivolgono a quattro macro-categorie di riferimento:

- A. Le istituzioni
- B. I media
- C. Gli operatori
- D. L'opinione pubblica

Le macro-categorie di riferimento sono state analizzate ed articolate in specifici segmenti di pubblico.

A. Le istituzioni

- Governo
- Parlamento
- Enti pubblici di riferimento
- Regioni
- Province
- Comuni

B. I media

- Agenzie di stampa
- Quotidiani di informazione e di economia, nazionali e locali
- Periodici di informazione, attualità, politica economica e sociale
- Periodici specializzati settore lavoro, impresa, formazione, politiche sociali, giovani
- Radio e TV nazionali e locali
- Media on-line

C. Gli operatori

- Scuola e università
- Enti di formazione
- Associazioni imprenditoriali
- Associazioni di utenti
- Sindacati dei lavoratori
- Operatori della formazione professionale e del mondo del lavoro
- Soggetti pubblici e privati di mediazione e intermediazione di lavoro
- Centri studi e società di ricerca sui settori lavoro/formazione, disagio, famiglia, minori, ecc.
- Organizzazioni del terzo settore
- Opinion leader delle aree lavoro e politiche sociali

D. L'opinione pubblica

- Cittadini inoccupati, disoccupati o a rischio di disoccupazione
- Studenti
- Giovani diplomati/laureati in cerca di primo impiego o di opportunità di qualificazione professionale
- Cittadini appartenenti a fasce deboli e da tutelare
- Cittadini interessati agli strumenti esistenti per la creazione di impresa
- Cittadini già occupati interessati ad aggiornare la propria professionalità
- Cittadini interessati a conoscere i profili delle politiche sociali (anziani, minori, disabili, immigrati, tossicodipendenti, ecc.) e chi vi opera.²¹

Anche nel secondo esempio si è proceduto con due livelli di segmentazione: uno più macro (le categorie) e uno più specifico (i singoli destinatari).

Ciò che preme sottolineare è il metodo di lavoro e lo sforzo di partire dalle grandi categorie per definire specifici destinatari che però condividono l'appartenenza a un gruppo connotato da caratteristiche distintive: sono proprio queste caratteristiche a suggerire scelte di comunicazione coerenti e quindi con una maggiore probabilità di efficacia.

3.4 La scelta delle strategie

La scelta delle strategie consiste nella traduzione dell'obiettivo in azioni e strumenti di comunicazione. Le scelte di strategia comunicativa indicano le direzioni che devono essere seguite nella realizzazione concreta del piano di comunicazione e quali modi di comunicare e strutturare i messaggi si intendono scegliere. Le scelte di strategia permettono di valutare e selezionare in modo adeguato tecniche e strumenti di comunicazione.

Una strategia di comunicazione è un complesso di decisioni armoniche che indicano su quali fattori si deve agire in riferimento ai pubblici e agli obiettivi individuati per avere maggiore capacità comunicativa e per conseguire i risultati attesi. In modo più preciso, una strategia comunicativa può essere individuata rispetto ai pubblici, rispetto alla relazione tra emittente e ricevente, rispetto alle modalità di contatto e rispetto al tono e allo stile della comunicazione.

Scelta delle strategie rispetto ai pubblici

Poiché abbiamo visto come le relazioni siano sempre riferite ai pubblici individuati e come questi siano numerosi, occorrerà assumere una decisione rispetto a queste tre macro-strategie di riferimento:

- **Strategia indifferenziata:** si utilizza un unico messaggio per tutto il pubblico di riferimento senza operare distinzioni. È la meno costosa in termini di gestione, ma anche la meno efficace rispetto

21. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Piano di comunicazione*, anno 2002.

all'impatto del messaggio per via della sua scarsa flessibilità ed eccessiva generalità.

- **Strategia differenziata:** prevede una tipologia di messaggio differente rispetto ad ogni tipo di pubblico rilevato dalla segmentazione. È più costosa ma risulta maggiormente efficace in termini comunicativi.
- **Strategia concentrata:** è una evoluzione della strategia differenziata. Una volta individuati i vari tipi di pubblico rilevati dalla segmentazione, se ne sceglie uno di riferimento sul quale concentrare il messaggio. Offre un messaggio estremamente mirato e personalizzato ma a scapito degli altri pubblici rilevati.

Scelta delle strategie rispetto alla relazione tra emittente e ricevente

Rispetto alle modalità di trattamento del messaggio a seconda dello scopo che si intende perseguire in termini di feed back sui pubblici destinatari, sono possibili le seguenti scelte di strategia comunicativa:

- **la propaganda**
- **la persuasione**
- **l'agevolazione.**

La propaganda: siamo soliti definire la propaganda come il complesso delle scelte strategiche inerenti le attività di comunicazione esterna di un'organizzazione. In realtà la propaganda, pur riguardando questo tema, lo interpreta in modo specifico mediante un'unidirezionalità del messaggio. L'ente che intende fare comunicazione pubblica seguendo questa strategia non dà spazio né al cittadino né ad una sua possibile risposta.

La persuasione: poggia sull'idea di far schierare il cittadino rispetto alla politica di scelta di un'istituzione. Il ricevente dei messaggi di comunicazione pubblica viene posto davanti ad una scelta fra bene e male, tra giusto e sbagliato. La persuasione cerca di orientare verso un unico punto di vista, peccando non già in termini di unidirezionalità ma rispetto alla poca differenziazione, sia di scelta sia di tipologia di destinatario del messaggio.

L'agevolazione: muove dal presupposto che non vi sia un tipo di messaggio possibile oppure due rispetto ai quali ognuno può scegliere uno scenario giusto versus uno sbagliato ma che vi siano diversi destinatari delle scelte di comunicazione pubblica, che hanno tutti un proprio stile di vita e che seguono o meno la politica comunicativa dell'ente che gli riferisce dati. L'agevolazione cerca di formare il cittadino in funzione della massima libertà d'informazione e con chiari messaggi che mirino a tutelare sia l'individualità sia la possibilità di scelta dell'utenza.

Partendo da questi tre possibili scelte strategiche, un piano di comunicazione per un ente pubblico dovrebbe possedere i requisiti dell'agevolazione ma sono possibili e in molti casi sono più semplice-

mente implicite anche scelte di persuasione.

Sceita delle strategie rispetto alle modalità di contatto

Rispetto alla selezione delle modalità di contatto, anche in rapporto ai costi/benefici, il raggiungimento del pubblico di riferimento può avvenire secondo la combinazione di due opzioni di scelta:

- interazione diretta oppure interazione mediata (ovvero mediante l'impiego di in filtro sia esso un altro mezzo oppure un altro target);
- azione su vasta scala oppure azione su piccola scala.

Secondo questa classificazione, dalla quale deriveranno le scelte rispetto agli strumenti, avremo dunque a disposizione quattro diversi modi di raggiungere i pubblici individuati.

Esempio-guida		
	Vasta scala	Piccola scala
Contatto diretto	Si raggiunge un numero cospicuo di destinatari con una comunicazione uno a uno	Si raggiunge un numero limitato di destinatari con una comunicazione uno a uno
Contatto indiretto	Si raggiunge un numero cospicuo di destinatari con una comunicazione mediata	Si raggiunge un numero limitato di destinatari con una comunicazione mediata

Sceita delle strategie rispetto allo stile comunicativo

Qualunque modalità sia stata considerata come più opportuna, occorre poi effettuare anche scelte stilistiche adeguate, scegliendo tra diverse possibilità.

- **Stile educativo:** composizione del messaggio o scelta delle azioni in modo da mettere la fonte comunicante in una posizione di autorevolezza sul sapere e la competenza e quindi in grado di istruire il destinatario rispetto al contenuto del messaggio
- **Stile informativo:** composizione del messaggio o scelta delle azioni in cui la fonte comunicante sia posta in modo neutro rispetto alle convinzioni o ai comportamenti dei destinatari e con l'intento esplicito di trasmettere notizie, dati, informazioni utili
- **Stile di intrattenimento/divertimento:** composizione del messaggio o scelta delle azioni in cui sia esplicita la volontà di suscitare emozioni nel destinatario, connotate, prevalentemente, dal sorriso, dalla leggerezza, dalla familiarità
- **Stili di composizione delle precedenti categorie,** ovvero stili che si ottengono componendo lo stile educativo e lo stile di intrattenimento/divertimento, lo stile informativo e lo stile di intrattenimento/divertimento, lo stile educativo, informativo e di intrattenimento/divertimento.

In ogni caso si tenga sempre presente che la firma istituzionale che

contraddistingue la comunicazione pubblica rappresenta anche una sorta di vincolo: ogni modalità di comunicazione realizzata non può essere disgiunta dai valori etici della correttezza, della chiarezza, dell'imparzialità, perché non è possibile dimenticare "l'essere pubblico" delle organizzazioni di cui parliamo, basate perciò sui principi di pubblica utilità e di interesse generale. Se nella ricezione di un messaggio pubblicitario il destinatario mette in conto, in una sorta di patto tacito con la fonte comunicante, che possa esistere una certa dose di inganno o promessa non raggiungibile, tale disponibilità è molto meno presente nei confronti delle istituzioni: in gioco vi sono questioni di interesse pubblico e generale (si pensi, una per tutte, alla tutela della salute) per il quale l'istituzione ha ricevuto una precisa delega a governare e sul quale il nostro destinatario non ammette inganni o promesse non raggiungibili.

Tornando al nostro esempio-guida e scegliendo, per comodità, uno solo degli obiettivi operativi individuati, le scelte strategiche potrebbero essere le seguenti:



È importante sintonizzare tutta la struttura sullo stesso stile di comunicazione. Ogni occasione di interazione tra ente e utente è un tassello di comunicazione efficace ed è parte della qualità globale.²²

Naturalmente le scelte sulle strategie devono essere fatte tenendo presenti una serie di vincoli e criteri di fattibilità che l'organizzazione deve considerare, per esempio in riferimento alle risorse economiche a disposizione, alle risorse umane interne all'amministrazione, ai pubblici di riferimento individuati all'interno del piano, alle risorse tecnologiche di cui si dispone.

22. Comune di Fasano, *Piano di comunicazione*, anno 2004.

3.5 La scelta dei contenuti

A questo punto del piano occorrerà operare una scelta dei contenuti di comunicazione, ovvero quali sono i valori e/o le informazioni che si intende veicolare nella costruzione dei messaggi in modo coerente rispetto agli obiettivi, ai pubblici e alle scelte di strategia effettuate.

I contenuti devono essere chiari, espliciti e veritieri rispetto alle potenzialità dell'organizzazione.

Ogni messaggio elaborato deve essere obiettivo, proponendo contenuti pertinenti e circostanziati, in vista di una azione tempestiva. Rispetto al principio dell'accessibilità, il messaggio deve arrivare a tutto il pubblico cui è rivolto, sia fisicamente sia cognitivamente parlando, in modo da essere compreso senza difficoltà. In nome di una necessaria capacità informativa il messaggio deve contenere tutte le informazioni che permettono la partecipazione dell'utente al servizio, nella piena consapevolezza che ad esso può essere affidato anche un ruolo persuasivo. Il messaggio deve essere visibile, chiaro ed individuabile perché è presupposta la responsabilità di chi lo firma. Il suo livello di credibilità è direttamente proporzionale alla coerenza che esso garantisce rispetto alle strategie aziendali. Ad ogni messaggio elaborato è affidata la caratterizzazione e la differenziazione dell'organizzazione pubblica in oggetto. La validità di un messaggio dipende dalla capacità di adattarlo alle diverse forme e ai diversi mezzi di comunicazione.

Tali caratteristiche del messaggio pubblico non devono sacrificare quelle in grado di colpire la sfera dell'emotività del destinatario. Per questo il messaggio può essere costruito anche per lasciare traccia nei sentimenti e nelle sfera emotiva dei destinatari e per questo non deve vivere solo di parole. È molto importante l'associazione del testo alla creazione di simboli efficaci, che consentano di trasmettere contenuti molto complessi in modo semplice. Ma anche di elaborare messaggi non banali, noiosi, eccessivamente seri o allarmistici.

Il rispetto dei principi sin qui enunciati consente la realizzazione di una strategia comunicativa capace di messaggi esaustivi, ossia contenenti tutte le informazioni necessarie; pertinenti, vale a dire in linea con le attese; costantemente aggiornati; efficaci rispetto alla trasmissione di senso. Non esiste una tipologia precostituita di linguaggio per la pubblica amministrazione. Esso può variare dal formale all'informale, adattandosi al contesto, alla situazione, al segmento ed alla tipologia di mezzo scelto per veicolarlo. L'operatore di un ufficio per le relazioni con il pubblico, ad esempio, modula il proprio linguaggio in funzione del suo ruolo nell'ufficio, lo gestisce a seconda dell'utente che si relaziona con la sua organizzazione, adatta al segmento di popolazione il contenuto informativo del messaggio stesso e varia il mezzo di comunicazione a seconda che egli si relazioni con una, con poche o con molte persone.

“La possibilità di realizzare una comunicazione efficace, indotta dalla copresenza fisica di emittente e destinatario che permette,

fra l'altro, di modificare nella situazione di enunciazione ciò che viene enunciato, grazie anche alle informazioni di ritorno che si traggono nel rapporto faccia a faccia, è assente nella comunicazione di massa, in cui tutto avviene necessariamente nel testo enunciato²³.

Continuando con il nostro esempio-guida, la scelta dei contenuti di comunicazione potrebbe essere ad esempio, la seguente:



3.6 La scelta delle attività e degli strumenti

Le attività e gli strumenti di comunicazione sono molteplici e la loro selezione deve avvenire valutando la loro coerenza con i contenuti elaborati e i pubblici da raggiungere. Si evince la necessità di superare un'impostazione focalizzata sulla pubblicità. In particolare, poiché la pubblica amministrazione italiana si è evoluta sulla trasparenza e la semplificazione dei propri procedimenti amministrativi, le logiche pubblicitarie diventano svincolate dalla mera creazione del desiderio nel consumatore e scelgono il percorso privilegiato del dialogo col cittadino.

Le possibili attività e i relativi strumenti di comunicazione sono:

- pubblicità (attraverso i mass-media);
- ufficio stampa;
- organizzazione di eventi;
- comunicazione diretta (direct mail, telemarketing, urp, sportello unico);

23. Roberto Grandi, *La comunicazione pubblica*, op. cit. pag. 265.

- prodotti editoriali (house organ, newsletter, manifesti, opuscoli, volantini, cartelloni, ecc.);
- prodotti audiovisivi;
- fiere;
- internet (attraverso il quale favorire l'interattività);
- comunicazione visiva.

In particolare la pubblicità può essere realizzata attraverso la stampa periodica e quotidiana a livello nazionale e/o locale, con l'elaborazione di annunci e la distribuzione come allegati di opuscoli informativi. Il vantaggio della stampa che opera a livello nazionale è dato dalla grande diffusione, ma, pur avendo costi contenuti rispetto agli altri media, ha un'alta possibilità di obsolescenza. La qualità del messaggio, per via di un'impaginazione in bianco e nero, non è sempre di altissimo livello e manca del supporto grafico e multimediale degli altri mezzi di comunicazione. La stampa quotidiana locale offre la possibilità di messaggi più localizzati, più specifici relativamente ad un'area geografica ben definita. Risulta particolarmente indicata, dunque, per gli enti che vogliono diffondere informazioni a livello locale. La stampa periodica, pur avendo un costo maggiore rispetto a quella quotidiana, consente una riduzione dell'obsolescenza del messaggio e una migliore elaborazione grafica. La stampa di settore è consigliata per messaggi di natura tecnica, riservati a segmenti di nicchia. La pubblicità può essere veicolata anche dalla televisione e dalla radio attraverso spot, promozioni, coproduzioni e sponsorizzazioni. La televisione è il mezzo che ha il miglior costo/contatto (il rapporto tra il costo del messaggio ed il numero di utenti che la televisione è in grado di assicurare in una determinata fascia di programmazione) ma i suoi messaggi possono risultare massificati e poco specifici con un adeguamento del linguaggio ad un livello medio di utenza, senza differenziazioni comunicative e con un'elevata immediatezza terminologica, legata ad una cattura dell'attenzione e, spesso, priva di contenuti informativi elaborati. Ad esempio le campagne di comunicazione sociale attirano l'attenzione dell'utenza ma non riescono ad informarla in maniera esaustiva, compito che viene delegato ad altri media (opuscoli informativi, numeri verdi). Il costo/contatto della radio è sicuramente positivo. Offre un vantaggio notevole in termini di frequenza del messaggio, che può essere trasmesso in modo continuativo, con elevata possibilità di ricezione del suo contenuto perché l'utente può ascoltare la radio svolgendo contemporaneamente altre attività. La radio si rivolge soprattutto ai giovani. Questo potrebbe costituire uno svantaggio perché in tal modo si rischia l'esclusione di ulteriori segmenti di utenza. La pubblicità viene anche veicolata dagli spot cinematografici. L'utenza del cinema tende inesorabilmente ad una diminuzione costante. Il costo/contatto risulta, pertanto, negativo a fronte di un messaggio comunque rivolto ad un'utenza qualitativamente superiore a quella della televisione. Se ne consiglia l'utilizzo per messaggi che siano

estremamente specifici ed elaborati in termini contenutistici. La pubblicità attraverso affissioni (manifesti, poster e volantini) è la più immediata e meno costosa. Consente un'elaborazione semplice del messaggio e la possibilità di sfruttare immagini, colori e testo. Ha una permanenza abbastanza elevata nei luoghi di affissione consentendo una bassa obsolescenza del messaggio unitamente ad una continua possibilità di lettura. Negli ultimi anni tale tipologia pubblicitaria è stata notevolmente rivalutata, soprattutto con le affissioni sui mezzi di trasporto pubblico che consente un passaggio del messaggio in più punti della città nella stessa giornata unitamente alla possibilità di essere notato da un gran numero di cittadini. Dato il contesto fugace di ricezione del messaggio, la possibilità di attirare l'attenzione dell'utenza deve giocarsi soprattutto sulle immagini. Tra le varie forme di affissione, la meno efficace è quella dei volantini, facilmente cestinabili e disperdibili. Se ne consiglia l'utilizzo solo in eventi specifici gestiti ed organizzati dall'ente e non per circostanze più generali. La pubblicità veicolata da internet muove attraverso banner (collegamenti multimediali ad altri siti web che hanno una forte attinenza con quello dell'ente), parole chiave (che permettono un accesso rapido e personalizzato ad aree riservate) e sponsorizzazioni di eventi sociali e culturali. Negli ultimi anni, la pubblica amministrazione è passata ad un ruolo di sponsor, tramite il patrocinio diretto o indiretto su varie attività. La pubblicità veicolata dal telefono può essere utilizzata su segmenti molto specifici e con piccoli contenuti numerici. I messaggi hanno essenzialmente un carattere informativo. L'uso di brevi messaggi di testo nella telefonia mobile permette la diffusione di notizie di pubblica utilità in tempo reale. L'attività svolta dall'ufficio stampa nella gestione dei rapporti con i media avviene tramite l'utilizzo di comunicati stampa (brevi ed efficaci informazioni che stigmatizzano orari, luoghi, personaggi e nodi cruciali di eventi); media list (la gestione di contatti fissi con mezzi di comunicazione esterni all'ente); rassegna stampa (relativa a fatti o eventi di notevole rilevanza per l'ente con una striscia quotidiana di riferimento); video-comunicato (un breve e sintetico video informativo); conferenza stampa (utile per un contatto diretto con i comunicatori esterni all'ente, gestisce situazioni nelle quali è necessaria un'informazione ulteriore da fornire all'utenza); interviste (permettono un'indagine qualitativa sull'utenza intervistata con un riferimento privilegiato ai leader d'opinione), attività educative e di sensibilizzazione. Questi strumenti utilizzati dall'ufficio stampa dell'ente sono di notevole utilità per la gestione di situazioni di rischi e imprevisti. La gestione degli eventi utilizza come mezzo prevalente la comunicazione verbale e si traduce nella gestione di congressi, convegni, seminari, tavole rotonde, presentazioni, inaugurazioni e riunioni. Tali eventi, rispetto all'organizzazione di manifestazioni, hanno uno spessore più tecnico, rivolto agli addetti ai lavori dell'ente. Le manifestazioni sono giornate-evento organizzate con precise finalità educative e di intrattenimento, coinvolgendo l'utenza e favo-

rendo la fidelizzazione dei cittadini, assecondando un posizionamento positivo dell'ente nell'immaginario dell'utente. Le fiere, mediante l'utilizzo di stand e camper itineranti, hanno un'utilità puramente promozionale e permettono un confronto ed una diversificazione tecnica ed operativa fra le funzioni di vari enti o organizzazioni di un medesimo settore. Mostre ed esposizioni sono il luogo privilegiato per riproporre valori, storia e missione dell'ente sui quali lavorare per la costituzione di un'immagine tradizionalmente vicina all'utenza, attraverso un *raccontarsi* alle persone. La gestione della comunicazione diretta è affidata ad indirizzari e lettere che sono personalizzabili per singole fasce d'utenza, a servizi clienti ed a numeri verdi e ad una corretta gestione degli operatori di contatto, soprattutto di quelli dell'urp e dello sportello unico. Un giusto equilibrio tra linguaggio formale ed informale gioca un ruolo fondamentale proprio in questo ambiente di comunicazione. I prodotti editoriali dell'ente possono essere suddivisi in riviste periodiche, annuari, newsletter ed essere indirizzate ad operatori e responsabili interni all'ente o ad un pubblico esterno, in linea con la pianificazione strategica iniziale. I prodotti audiovisivi si dividono in video istituzionali e video didattici. I video istituzionali spiegano le funzioni dell'ente e le sue specificità, quelli didattici hanno valore informativo ed illustrativo sia per operatori e responsabili sia per il pubblico che vuole interfacciarsi con l'ente. L'utilizzo di internet necessita di una distinzione tra siti web, portali e reti civiche. Un sito web ha valenza informativa e promozionale e in, funzione delle strategie che l'ente adotta, può diventare uno strumento di forte interazione e di erogazione di servizi. Un portale, pur riguardando un tema che ha un'attinenza specifica con quello dell'ente o dell'organizzazione di riferimento, è una fonte di informazione molto più generale con riferimenti anche estranei alla logica strategica della pubblica amministrazione. La rete civica è un sistema di servizi offerti in una precisa area territoriale (in genere in quella di un comune) con informazioni di pubblica utilità costantemente aggiornate. L'utilità maggiore di internet è quella di ridurre notevolmente i costi di transazione, ma ha il rischio di essere riservata ad un pubblico elitario di *tecnofili*. Pertanto si consiglia una comunicazione non esclusivamente legata al web ma parallela a quella tradizionale. La comunicazione visiva consente una gestione strategica delle indicazioni visive all'interno di un'organizzazione. Essa facilita la familiarizzazione, sia dell'utenza sia dei dipendenti, con l'intera struttura logistica dell'ente, rispondendo in piano al principio di accessibilità. Risulta, pertanto, particolarmente strategico il ruolo del logo dell'ente come elemento distintivo di identificazione. Molto importante è l'omogeneità grafica dei colori e dei simboli impiegati oltre che la posizione in cui la segnaletica viene collocata.

In ogni caso la scelta del mezzo di comunicazione deve riproporre il modello AIDA: attenzione (lo stimolo iniziale che porta alla lettura ed alla memoria del messaggio), interesse (un'ulteriore riflessione sul messaggio e sui suoi riferimenti), desiderio (scaturisce una

volta che si scopre l'irrinunciabilità o la reale utilità dell'oggetto del messaggio stesso), azione (è la fase in cui il messaggio diviene pratico ed operativo).

Gli strumenti di comunicazione si possono distinguere sinteticamente, in base al principio di diffusione, in mezzi:

- di distribuzione, con attitudine ad essere materialmente conservati, e quindi facilmente consultabili più volte (depliant, volantini, guide, manuali, ecc).
- destinati alla diffusione di messaggi ed informazioni di difficile memorizzazione o concernenti argomenti di contenuto complesso o particolarmente articolato;
- di trasmissione audiovisiva, con attitudine ad essere memorizzati, assimilati ma non materialmente conservati (manifesti, spot radio e televisivi, stampa, ecc). Tali strumenti vengono preferiti per la loro diffusione e per la loro incentivazione dell'utenza al messaggio proposto a contenuti ovviamente generici e puramente divulgativi;
- di propaganda propositiva destinata alla tempestiva conoscenza di nuove iniziative (manifestazioni, fiere, forum, ecc.).

Ogni tipologia di strumento di comunicazione ha, pertanto, un proprio effetto sui propri destinatari; ogni effetto può essere differente in base alla tipologia di utenza beneficiaria del messaggio comunicato.

Gli effetti degli strumenti impiegati che possono essere di diffusione delle informazioni, di incentivazione all'uso dei servizi o propositivi di nuove iniziative, possono differenziarsi in base all'impulso che i vari criteri del messaggio hanno sull'utenza interessata.

Per un pubblico anziano è da preferirsi un canale di comunicazione tradizionale e cartaceo, mentre per i giovani è consigliabile la via telematica; la nuova campagna per l'istruzione infantile deve essere promossa nelle scuole, non nei mercati; l'applicazione di una nuova normativa o l'entrata in vigore di una nuova legge deve essere diffusa tramite la televisione, non pubblicata su un mensile a tirature locale e limitata.

La scelta degli strumenti è, quindi condizionata da una serie di elementi, quali:

- l'accessibilità e la facilità d'uso dei mezzi di comunicazione
- l'attrattività del messaggio diffuso
- la velocità di diffusione del messaggio
- gli ambienti in cui deve essere diffuso il messaggio e la rapidità con cui deve essere recepito.²⁴

24. Provincia di Crotone,
Piano di comunicazione,
anno 2004.

Seguendo il ragionamento fino a qui condotto e con l'ausilio del nostro esempio-guida, uno strumento utile per incrociare attività e strumenti potrebbe essere a questo punto una matrice, che permetta di avere una visione organica del cosa fare e attraverso quali mezzi (canali, uffici ecc.):

Esempio-guida	
Strumenti	Attività
Materiale rotabile e fisso (mezzi, pensiline, fermate, sede dell'azienda)	Locandine pubblicitarie
Direct mail	Invio brochure informativa agli abbonati
Eventi	La giornata della mobilità sostenibile
Web	Sezione del portale istituzionale dedicata alla mobilità sostenibile
Ufficio stampa	<ul style="list-style-type: none"> • Produzione di comunicati • Conferenza stampa per la giornata-evento • Produzione di materiale di approfondimento sulla mobilità sostenibile per inchiesta sul giornale locale
Ufficio comunicazione	Campagna stampa sui media locali: inserzione a pagamento
Ufficio relazioni con il pubblico	<ul style="list-style-type: none"> • Brochure informative • Allestimento corner dedicato con informazioni, documentazione, materiale • Ascolto e gestione reclami sul trasporto pubblico
ecc.	ecc.

Un'applicazione concreta di questa metodologia di lavoro, che mette in relazione i vari passaggi metodologici per la realizzazione di una specifica azione comunicativa, è data da una *scheda-azione*, come quella allegata al piano di comunicazione dell'Asl 3 Genovese.

Tabella La cultura della salute	
Iniziativa di comunicazione sociale	
Premessa	Nell'ambito delle iniziative di "Genova 2004 – Capitale Europea della Cultura" appare opportuno introdurre anche il tema della "cultura della salute", intesa come momento innovativo di aggregazione della popolazione intorno a temi di percezione diffusa, relativi a comportamenti che, per primi, condizionano la nostra qualità di vita
Obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> • Dare piena visibilità sia ai risultati conseguiti nel corso della propria gestione che ai piani di sviluppo su cui è impegnata nell'immediato futuro • Dare vita ad iniziative dirette ad un'adeguata prevenzione e promozione degli stili di vita salutari ed attinenti al soddisfacimento dei bisogni, di salute e psicologici
Tipologia intervento	Eventi diretti ad un'adeguata prevenzione e promozione degli stili di vita salutari ed attinenti al soddisfacimento dei bisogni, di salute
Contenuti	<p>I temi su cui si vuole accentrare l'attenzione coincidono con le priorità individuate dalla campagna di comunicazione europea nel corso del semestre della Presidenza italiana e recepite nel Piano Sanitario Nazionale 2003-2005.</p> <p>Gli argomenti selezionati perché ad impatto diffuso e trasversali rispetto alle fasce di utenza sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alimentazione • Sport • Fumo • Alcool
Target	<ul style="list-style-type: none"> • Cittadini • Giovani (alimentazione, fumo, alcool) • Anziani (sport)
Strumenti/azioni	<ul style="list-style-type: none"> • Messaggi pubblicitari (manifesti, spot radio-televisivi) • Spazi sui principali quotidiani • Brochure - eventi (convegni - interventi televisivi) • Incontri con i cittadini presso le sedi dell'azienda (es. Urp di L.go San Giuseppe) • Iniziative educative nelle scuole
Strutture coinvolte	<ul style="list-style-type: none"> • U.O. Qualità e Comunicazione • Direzione Sanitaria • Dipartimento di cure primarie (in particolare U.O. Consultoriale - Medici scolastici - centri giovani) • U.O. Recupero e rieducazione funzionale La Colletta • U.O. Cardiologia riabilitativa La Colletta • Medicina dello sport • Dipartimento Anziani • Centro dei disturbi del comportamento alimentare • Dipartimento di Medicina del Ponente genovese (dietologia e diabetologia), • Dipartimento delle dipendenze I • Il gruppo di lavoro sull'educazione alla salute • I professionisti che in azienda operano sui temi individuati
Tempi	2004
Azioni di monitoraggio	Presenze agli eventi e ritorni

La definizione delle attività e degli strumenti deve essere completata con l'indicazione dei tempi e delle risorse necessarie.

In particolare si volevano definire i tempi di pianificazione e realizzazione delle attività di comunicazione in modo efficace rispetto ai tempi di pianificazione e di realizzazione dei progetti di cui la comunicazione costituisce una leva e risorsa: tempi realizzati e rispettati sono sempre indice di affidabilità e credibilità. La comunicazione per essere una leva deve essere affidabile, ovvero deve seguire i tempi dei progetti che sostiene (Comune di Cremona).

Per tenere sotto controllo i tempi di realizzazione del piano e delle varie azioni rispetto alle scadenze operative e strategiche, si possono adottare alcuni strumenti. Tra questi il Diagramma di Gantt permette di rappresentare graficamente e visualizzare le azioni e i compiti che contraddistinguono le varie fasi di un progetto (ad esempio il piano), tenendo sotto controllo il tempo e l'ordine sequenziale delle varie azioni.

La visualizzazione si effettua attraverso l'uso di linee di lunghezza differente che rappresentano i periodi di tempo occorrenti per le diverse azioni e compiti.

Il Diagramma di Gantt consente di:

- definire la programmazione di un progetto immettendo le azioni e le relative durate espresse in unità di tempo (settimane, mesi, ecc.);
- impostare relazioni sequenziali fra le azioni, in modo da controllare gli effetti della modifica della durata di un'attività sulle date di inizio e fine di altre attività e sulla data di fine del progetto;
- assegnare personale e altre risorse alle azioni più complesse;
- tenere sotto controllo lo stato di avanzamento dei lavori, confrontando le date programmate con le date effettive di inizio e fine e controllando la percentuale di completamento di ogni attività prevista.

Un esempio di Diagramma di Gantt applicato alla realizzazione delle azioni di un piano di comunicazione è riportato nella tabella seguente, elaborata dalla Provincia di Crotone.

Diagramma di Gantt²³

Titolo opera	2003												2004	
	gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic	gen	feb
Analisi dello scenario politico, raccolta ed elaborazione delle informazioni utili (dati socio-demografici, economici ecc.), interviste ai responsabili di servizio	■													
Analisi qualitativa e quantitativa sullo stato e l'orientamento dell'opinione al momento dell'avvio del rapporto di consulenza	■	■												
Strutturazione del racconto da presentare ai cittadini		■	■											
Studio della strategia comunicativa e promozione dell'immagine della provincia		■	■											
Pianificazione delle iniziative di comunicazione istituzionale e individuazione degli strumenti				■										
Ideazione di manifesti ed eventi				■	■	■	■	■	■	■				
Gestioni di reti di relazioni				■	■	■	■	■	■	■				
Formazione ai responsabili relazioni esterne settoriali												■		
Piano della comunicazione												■	■	
Approvazione del piano della comunicazione														■

La definizione delle risorse è importante per individuare la spesa prevista per le diverse azioni e definire il budget sul quale il piano potrà effettivamente contare.

Si tratta di un esercizio complesso ma indispensabile perché solo la disponibilità di risorse consente al piano una concreta fattibilità. Molto spesso la mancanza di un budget unitario per le attività di comunicazione è ostacolato dal fatto che il piano stesso è antecedente all'approvazione del bilancio di previsione, ragion per cui manca in alcuni casi un buon raccordo tra i due strumenti, che permetta lo sviluppo di una strategia e di singole azioni coordinate quanto alla previsione dei costi delle attività di comunicazione. Oltre a ciò si verifica spesso una certa difficoltà alla stima preventiva delle risorse necessarie alla comunicazione, che viene intesa per sua natura come un fenomeno non del tutto prevedibile e in certa misura *contingente*.

Una soluzione interessante rispetto all'utilizzo delle risorse per la comunicazione è quello del Comune di Reggio Calabria, dove

l'investimento per le attività di comunicazione e informazione è non inferiore al 2% rispetto al valore del tributo – imposta da incassare nel periodo di riferimento (Comune di Reggio Calabria).

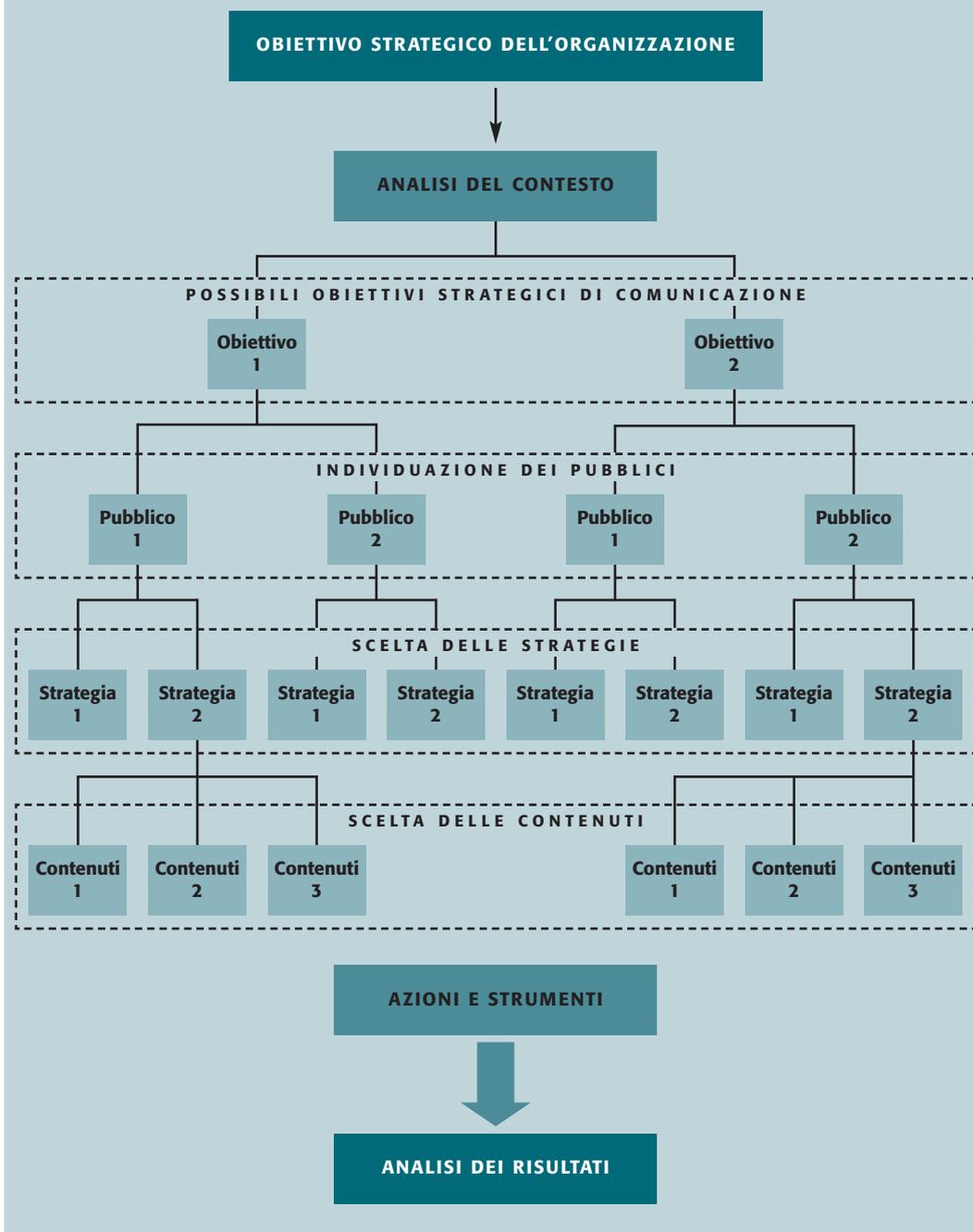
3.7 La misurazione dei risultati

La misurazione dei risultati è la fase conclusiva della logica di pianificazione della comunicazione. L'assenza di analisi dei risultati vanifica la validità del piano di comunicazione, compromettendo, di conseguenza, l'efficacia e l'efficienza del successivo processo di pianificazione della comunicazione.

In questo settimo ed ultimo passaggio di redazione del piano occorrerà perciò prevedere quali modalità di valutazione e quali oggetti di comunicazione si intenderanno valutare: il piano di comunicazione complessivamente inteso, sia dal punto di vista dei contenuti che della metodologia seguita per la sua redazione, gli effetti del piano di comunicazione e i risultati conseguiti.

Quello della valutazione è un percorso complesso: per una trattazione puntuale e specifica della valutazione del piano e della comunicazione si rimanda al capitolo 5.

Schema riassuntivo della pianificazione della comunicazione



4. Il piano di comunicazione come processo organizzativo

4.1 Le tre fasi del piano

Oltre che uno strumento, sotto il profilo organizzativo il piano di comunicazione è un processo che si può suddividere in fasi: la fase della **pianificazione e redazione**, ovvero la fase in cui, a partire da un'esigenza, si arriva alla stesura del piano, la fase della sua **implementazione**, ovvero della sua concreta realizzazione e gestione, e infine la fase della **valutazione**, ovvero il momento in cui si verificano i risultati ottenuti e si evidenziano gli scarti tra questi e gli obiettivi prefissati. Naturalmente la valutazione finale non esclude che esistano azioni di monitoraggio in corso d'opera che possono mettere nelle condizioni di modificare elementi del piano e/o delle attività che si stanno compiendo per realizzarlo.

In tutte le fasi del piano vengono utilizzati prodotti, strumenti e risorse dell'organizzazione necessarie per il corretto svolgimento delle azioni previste.

In tutto il percorso vengono coinvolti, con ruoli diversi, i diversi attori dell'organizzazione, o in ragione della funzione che ricoprono nell'ambito dell'ente, o per le competenze e conoscenze che possono mettere a disposizione, o per i risultati di cui possono beneficiare. Le interazioni fra gli attori dell'organizzazione sono al contempo un presupposto e un risultato del piano: senza una partecipazione corale non può esserci visione complessiva delle attività di comunicazione dell'organizzazione e minori saranno i risultati positivi a cui si potrà pervenire.

Durante le diverse fasi si manifestano esigenze, devono essere affrontati problemi, si acquisiscono nuove competenze e comportamenti ed è necessario valutare gli effetti di ciò che è stato realizzato: per questo il piano di comunicazione è un processo che attraversa l'organizzazione, contribuendo a cambiarne, come vedremo, sia il modo di lavorare che il risultato del lavoro amministrativo.

Mettere a fuoco la dimensione processuale del piano significa perciò sia intenderlo nella sua dimensione diacronica (redigere il piano è di per sé un'azione, preceduta e seguita da altre azioni) sia intenderlo nella sua dimensione organizzativa, cioè come processo che attraversa

e modifica l'organizzazione. In questo senso il piano di comunicazione è un modo di procedere dell'organizzazione verso un obiettivo di comunicazione: non è solo scrivere un documento, né, tantomeno, scriverlo da soli.

“Il piano di comunicazione dovrebbe essere promosso dal centro, con l'ambizione di superare le settorialità e di privilegiare l'interesse dell'istituzione, costruito con la collaborazione di tutti, per consentire una ricognizione approfondita di tutte le esigenze di comunicazione e poi condiviso dall'intera organizzazione che dovrà attuarlo, integrato ed aggiustato nel corso dell'anno, perché le esigenze di comunicazione possono essere modificate come possono essere modificati gli stessi obiettivi di fronte a situazioni straordinarie, analizzato a consuntivo, in funzione dell'efficacia delle attività svolte in relazione agli obiettivi dati e ai budget dedicati”¹

Le riflessioni di questo capitolo del manuale si propongono perciò di fotografare il piano come processo organizzativo e nascono dalla rilevazione di dati e testimonianze di alcune amministrazioni. I primi sono stati raccolti attraverso un questionario² suddiviso in due parti: la prima dedicata alla progettazione (redazione), attuazione (gestione) e valutazione del piano di comunicazione e ai suoi principali contenuti; la seconda dedicata all'organizzazione della funzione di comunicazione e agli effetti della comunicazione nell'ambito dell'ente, con particolare riferimento alle innovazioni e ai cambiamenti organizzativi che il piano realizza.

Le testimonianze invece sono il frutto di esperienze sperimentate nelle amministrazioni: vengono perciò proposte a titolo di esempio su cui maturare proprie riflessioni e da cui apprendere per migliorare.

Complessivamente hanno compilato il questionario 25 enti, di cui 13 Comuni, 3 Province, 6 Aziende Unità Sanitarie Locali, 1 Amministrazione Autonoma dello Stato e 1 Agenzia Regionale per l'Ambiente. Il campione intervistato, data l'esiguità e la non rappresentatività, non è quindi statisticamente rilevante e le considerazioni che emergono dalla lettura delle risposte sono solo indicative di un quadro non generalizzabile.

L'anno durante il quale mediamente gli enti intervistati hanno attivato la pianificazione della comunicazione è recentissimo, essendo collocabile solo fra il 2001 e il 2002.

4.2 La pianificazione della comunicazione

La fase di pianificazione della comunicazione, che nelle amministrazioni da noi intervistate corrisponde a un tempo medio di circa tre mesi, prende le mosse dalle esigenze che spingono l'amministrazione verso la stesura del piano e arriva fino alla redazione del documento programmatico.

Le esigenze da cui nascono i piani di comunicazione delle amministrazioni sono riconducibili a tre grandi tipologie: esigenze riferite

1. Testimonianza della Provincia di Milano nell'ambito del laboratorio.

2. Vedi la griglia di rilevazione nell'appendice di questo volume.

alla funzione di comunicazione, intesa come funzione amministrativa ritenuta essenziale e non *aggiuntiva* delle amministrazioni; esigenze riferite all'attuazione delle politiche pubbliche di cui la comunicazione costituisce una leva fondamentale; esigenze riferite all'organizzazione e al suo funzionamento con l'obiettivo di incrementare l'efficienza dei processi, le interdipendenze interne, la gestione delle risorse. Queste esigenze rappresentano, lo abbiamo visto nel capitolo precedente, i principali obiettivi dei piani di comunicazione degli enti: l'attività di pianificazione della comunicazione supporta perciò processi di miglioramento dell'organizzazione e/o delle prestazioni amministrative.

È evidente che non si tratta di bisogni contingenti né che la risposta a tali esigenze sia interamente risolvibile nel piano. Dobbiamo invece pensare a esigenze strutturali anche di lungo periodo che la pianificazione, il governo e l'efficace gestione della comunicazione possono contribuire a risolvere.

L'esigenza di comunicare: il piano di comunicazione come esito di un percorso. Il caso dell'Azienda Sanitaria Genovese

Per l'Azienda Sanitaria Genovese la redazione del piano di comunicazione rappresenta l'esito finale di un percorso di avvicinamento caratterizzato da tappe successive: in questo senso il piano, che verrà realizzato per la prima volta nel corso di quest'anno, può essere considerato l'esigenza finale e il coronamento di una vera e propria politica di comunicazione aziendale le cui tappe precedenti sono state ugualmente importanti e rilevanti.

La realizzazione di una struttura dedicata alla comunicazione, l'apertura di un Ufficio Relazioni con il Pubblico e di sportelli Urp decentrati, l'implementazione di un sito internet orientato ai bisogni dell'utenza, l'avvio di una politica di qualità delle prestazioni e dei servizi e, da quest'anno, il piano di comunicazione costituiscono, integralmente concepiti, strumenti ugualmente convergenti verso l'obiettivo della comunicazione e delle relazioni con i nostri utenti.

LE ESIGENZE DI PARTENZA

Comunicare l'identità e la mission aziendale

L'Azienda Sanitaria Genovese assolve il compito di assicurare l'offerta di servizi sanitari su una vasta area ricompresa nella zona metropolitana genovese, caratterizzata dalla presenza di più soggetti pubblici istituzionali che erogano prestazioni sanitarie e da strutture private accreditate.

Il bacino di riferimento è costituito da 40 comuni con una popolazione complessiva di circa 750.000 abitanti di cui poco più di 640.000 nel solo comune capoluogo. L'azienda eroga prestazioni sanitarie dirette in oltre 110 strutture ambulatoriali e 8 ospedali. Nel proprio territorio operano, inoltre, altri sei ospedali, di grandi e medie dimensioni.

In questo senso una politica di comunicazione dell'azienda territoriale non solo deve tener conto delle esigenze di sviluppo e di mantenimento sul mercato della propria azienda, ma anche del quadro complessivo di offerta sanitaria sul territorio; dovrà, dunque, sviluppare un'azione di valorizzazione dei propri prodotti ma anche di attenzione a quelli, non concorrenziali ma complementari, messi sul mercato dalle altre aziende sanitarie, con l'obiettivo della soddisfazione complessiva dei bisogni.

Correggere gli squilibri della localizzazione dei servizi

Il territorio di riferimento dell'Azienda Sanitaria Genovese è stato delimitato attraverso il processo di fusione di nove UU.SS.LL., avvenuto nel 1993. In realtà la collocazione delle strutture sanitarie su tale amplissimo territorio trae la sua origine dalla storia della città e dei comuni limitrofi, dagli esiti della creazione della *Grande Genova* e dalla conseguente estinzione di alcuni di questi ultimi, dal retaggio di strutture ospedaliere (ad iniziativa pubblica o privata) in essi create e di strutture assistenziali caritatevoli di grande tradizione.

L'esito complessivo di tali vicende, non essendo frutto di alcuna consapevole programmazione (come, del resto, avvenuto a livello nazionale), ha dato luogo, con riferimento alla localizzazione delle strutture sanitarie esistenti, a rilevanti squilibri, sia in ordine alla rete ospedaliera, sia in riferimento a quella dei servizi territoriali.

La sede direzionale dell'azienda era stata posizionata presso l'ex Presidio psichiatrico di Quarto, in posizione molto eccentrica rispetto all'estensione del territorio di riferimento, e si è rivelata particolarmente infelice, sotto diversi aspetti. In primo luogo, tale scelta aveva determinato una scarsa visibilità dell'azienda rispetto alla città, che non trova nel proprio centro il riferimento istituzionale dell'ente preposto al soddisfacimento dei bisogni di salute. In secondo luogo, la distanza della sede direzionale dalla maggior parte delle strutture erogatrici delle prestazioni sanitarie ha contribuito a far sussistere vere e proprie enclavi decentrate, a consistenza monadica, isolate ed autoreferenziali.

Facilitare l'accesso ai servizi aziendali

L'Ufficio Relazioni con il Pubblico era ubicato nella sede di Quarto, in una palazzina al secondo piano senza ascensore. L'unico modo di comunicare con l'ufficio era rappresentato da due linee telefoniche (circa 4000 richieste di informazioni nel 2000); inoltre, migliaia di cittadini, in particolare anziani, consegnano la documentazione relativa a domande di invalidità, certificazioni, ecc. all'Ufficio Protocollo della sede di Quarto, il che comporta notevoli disagi.

Da quanto sopra si evince da una parte la difficoltà dei cittadini nel riconoscersi nella nuova realtà organizzativa territoriale (la ASL 3) dall'altra l'incapacità di dare risposte univoche (anche in termini di procedure di accesso) e conseguentemente informazioni adeguate agli utenti.

LE PRIME TAPPE DELLA COMUNICAZIONE INTEGRATA

L'avvio di una politica di comunicazione ha dovuto concentrare la propria attenzione sulla risorsa *informazione*.

In un'azienda così complessa diventava fondamentale:

- creare un sistema efficiente di raccolta, archiviazione e aggiornamento delle **informazioni riferite alle attività ed ai servizi erogati**, alle modalità di accesso (sedi, orari, procedure), alle tariffe, ai tempi, alla modulistica;
- costruire una **rete di referenti** di ogni unità operativa in grado di raccogliere e aggiornare costantemente le notizie;
- archiviare le informazioni in un **sistema informatico** per consentire il facile reperimento delle stesse secondo le domande dei cittadini;
- **individuare personale** destinato all'attività di front-office, selezionato sulla base di specifici requisiti sia di tipo relazionale che di buona conoscenza dei servizi e delle procedure;
- individuare un **locale adeguato**: centrale, facilmente raggiungibile, ospitale e accessibile.

Le azioni intraprese per rispondere a questi obiettivi sono state:

1. L'istituzione dell'unità operativa **Qualità e Comunicazione**, costituita a fine 2000 come struttura complessa nell'ambito del Dipartimento di Staff della Direzione Generale. È stata articolata in due strutture organizzative: **Comunicazione e Marketing** (di cui è parte l'Ufficio Relazioni con il Pubblico) e **Valutazione e Miglioramento della Qualità**, con l'ufficio Qualità.

2. **L'apertura del nuovo Urp** che, nel progetto, aveva il compito di svolgere le tipiche attività di front office: informare gli utenti sull'offerta dei servizi sanitari e sulle modalità di accesso; distribuire modulistica per l'accesso ai servizi e alle prestazioni; svolgere attività di *ascolto* dell'utenza.

Il punto di forza dell'iniziativa era quello di cercare un locale che uscisse dagli schemi dei tradizionali punti di accesso del servizio sanitario genovese che erano caratterizzati da elevata vetustà e da irrazionalità logistica.

3. **La creazione di un sito internet aziendale**, pubblicato in concomitanza con l'apertura dell'Urp.

Il sito è stato pensato e realizzato per il cittadino, in quanto utente dei servizi sanitari, come strumento fondamentale per garantire una corretta informazione, ma anche per gli operatori sanitari, in quanto attori principali del servizio, per gli interlocutori istituzionali, in quanto rappresentanti della comunità, e per la comunità scientifica.

Le parole chiave di queste iniziative (il cui acronimo è SANITA') sono state:

- la **semplificazione** delle procedure e dei percorsi (riduzione dei passaggi burocratici),
- il miglioramento dell'**accesso** e dell'accessibilità alle prestazioni ed alle nostre strutture (riduzione delle *code*),
- l'**informazione** come risorsa per orientarsi e per scegliere liberamente e consapevolmente i servizi sanitari capaci di rispondere ai suoi bisogni di salute,
- l'**integrazione** e cioè la capacità di fornire una risposta completa ai bisogni di salute indipendentemente dalla struttura che eroga il servizio,
- la **trasparenza** delle azioni e degli atti siano essi sanitari o amministrativi,
- l'**ascolto** come capacità di cogliere dalle segnalazioni dei cittadini i motivi di insoddisfazione per tradurli in iniziative di miglioramento della qualità del servizio.

VERSO IL PIANO DI COMUNICAZIONE

Nonostante queste realizzazioni e i relativi successi riscontrati, nei primi tre anni di attività sono emersi anche alcuni aspetti di criticità:

- un'insufficiente attenzione alla comunicazione interna e cioè a quelle azioni volte a far conoscere l'evoluzione dei servizi e le azioni di miglioramento ai professionisti che operano nell'Azienda;
- la mancanza di un'attività continuativa di rapporto con i media locali, di comunicazione tempestiva ed efficace delle iniziative portate avanti dall'azienda;
- la strutturazione di una specifica Unità Operativa, che pur aveva anticipato le indicazioni contenute nella direttiva *Frattini* sulla necessità di coordinamento delle attività di comunicazione e informazione, non aveva di per sé supplito all'esigenza di un piano organico di comunicazione.

Anche rispetto a questi input diventava quindi essenziale realizzare un piano di comunicazione per consentire l'individuazione delle azioni e degli strumenti di comunicazione più adeguati.

IL PIANO DI COMUNICAZIONE: PER UNA POLITICA DI COMUNICAZIONE INTEGRATA

Il piano di comunicazione dell'azienda rappresenta il superamento dell'ordinaria distinzione tra comunicazione interna ed esterna, basata unicamente sul destinatario di riferimento.

Attraverso la redazione del piano di comunicazione l'obiettivo aziendale è quello della comunicazione integrata che preveda, partendo da medesimi obiettivi, un coordinamento tra un certo numero di strumenti e di attività di comunicazione: rapporti con gli organi ufficiali di stampa e di informazione, partecipazioni e patrocinii di eventi speciali, manifestazioni e mostre, promozione e pubblicità del servizio e delle modalità di accesso.

Il piano rappresenta perciò una modalità di coordinamento delle attività per "massimizzare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche e creare sinergie e integrazione tra le azioni di comunicazione per contribuire a rendere efficaci e soddisfacenti le relazioni con i cittadini."

Si tratta dunque di:

- aumentare la fruibilità dell'informazione ai cittadini
- aumentare la visibilità esterna
- potenziare la comunicazione interna.

L'obiettivo è quello di fornire un contributo per valorizzare quello che già esiste, ma anche per individuare quello che non appare e che le singole realtà aziendali quotidianamente producono per garantire servizi sempre più efficienti ed efficaci.

4.3 Gli attori del piano

Anche se, da un punto di vista formale, il piano di comunicazione può far capo unicamente alla struttura organizzativa competente in materia di comunicazione, la sua redazione, gestione e valutazione dovrebbero aggregare l'intera organizzazione, consentendo a tutte le diverse voci di contribuire alla definizione delle strategie di comunicazione e individuando gli apporti dei diversi ruoli al raggiungimento degli obiettivi. Perciò si deve favorire il concorso delle risorse, competenze e saperi di cui l'organizzazione dispone.

Già nella fase di pianificazione, in cui si definiscono le strategie, è bene che vi sia un ruolo attivo per i decisori, non solo per quanto riguarda il top management ma anche per quanto concerne gli organi politici. Questi attori infatti, la cui partecipazione è indispensabile ma non scontata, possono dare legittimità allo strumento e quindi produrre quelle sensibilità e collaborazioni che dentro l'organizzazione sono necessarie perché il piano espliciti tutte le sue potenzialità.

Nelle amministrazioni che hanno partecipato alla nostra indagine si evidenzia come l'iniziativa per la redazione del piano di comunicazione possa prendere le mosse da attori diversi: l'input per la redazione del piano di comunicazione può essere assunta sia dal personale amministrativo in servizio presso l'ente, oppure dagli organi elettivi oppure ancora dai consulenti esterni, quando presenti.

Anche rispetto ai ruoli agiti non esiste un modello di riferimento: in ogni amministrazione essi si distribuiscono in modo diverso, anche se normalmente si rispettano le attribuzioni formali che competono ai diversi ruoli.

Infatti occorre evidenziare come la funzione svolta dai politici sia sostanzialmente quella di indirizzo e di individuazione delle strategie della comunicazione, ma non si escludono casi in cui singoli assessori abbiano agito anche ruoli più operativi, come la partecipazione a riunioni, la legittimazione alla pianificazione della comunicazione (anche nei confronti della dirigenza), il supporto alla raccolta e censimento dei bisogni comunicativi dei vari settori, ecc.

Il direttore generale, solitamente, ha svolto un ruolo di supervisione, sostegno e legittimazione interna del processo di pianificazione, oltretutto di coordinamento e impulso. In alcuni casi ha formulato le

strategie di comunicazione, coordinandosi con i politici e coordinando il sistema dei documenti di programmazione. In altri casi ha sostenuto il progetto, garantendo così la percorribilità e la legittimazione delle azioni previste dal piano.

I dirigenti e i funzionari apicali hanno svolto un ruolo attivo e di coordinamento operativo, fornendo informazioni relativamente alle differenti esigenze comunicative dei vari settori e servizi, oltreché informazioni sulle criticità e punti di forza delle precedenti modalità di organizzazione della funzione di comunicazione svolta all'interno delle rispettive strutture. I dirigenti e i funzionari vengono individuati quindi come referenti delle strategie, delle logiche e dinamiche comunicative dei settori e quindi come referenti di processo.

Il personale dei vari settori e servizi ha svolto in prevalenza la funzione di raccolta di indicazioni e informazioni sulle modalità operative e i contenuti delle iniziative di comunicazione da pianificare nel corso del periodo di tempo oggetto del piano (di solito un anno), identificando il proprio ruolo come quello di referente del prodotto di comunicazione.

Alla struttura di comunicazione spettano le funzioni di coordinamento e la gestione diretta del piano.

Del tutto irrilevanti i casi in cui vi sia un coinvolgimento anche di attori esterni all'organizzazione ma diversi dai consulenti: in un caso viene citato il mondo della scuola e in un altro il sindacato.

Le modalità di interazione tra i diversi ruoli in fase di pianificazione sono variabili: riunioni, gruppi di lavoro, incontri, costituzione più o meno formale della cosiddetta rete dei referenti, attivazione di strumenti di comunicazione interna, come la newsletter o la intranet, sono le modalità più frequenti sia singolarmente sia, più spesso, in modo integrato. Queste modalità organizzative costituiscono importanti occasioni di socializzazione dei futuri contenuti del piano poiché consentono la partecipazione e quindi la condivisione dello strumento al di fuori della struttura che ne è responsabile.

Alla struttura di comunicazione si affiancano, talvolta, i consulenti esterni il cui apporto può variare dall'input e consulenza strategica per la redazione del piano (spesso gli enti dichiarano di aver affidato all'esterno l'analisi dello scenario, la definizione della macro struttura del piano di comunicazione, la metodologia che sottende la stesura del piano, ecc.) alla realizzazione di specifici prodotti e servizi. In alcuni casi infatti i consulenti hanno redatto operativamente il documento e coordinato il gruppo di lavoro interno all'ente nella raccolta delle informazioni necessarie. "Il primo anno il consulente ha redatto una traccia di piano di comunicazione su cui iniziare a lavorare con i diversi uffici, sensibilizzando alla programmazione ed alla progettazione e inserendo strumenti e azioni in base alle urgenze per poter comprendere le abitudini di comunicazione e lo stile dell'ente" (Comune di Fasano).

Il ricorso a consulenti esterni si configura perciò come aggiuntivo e di completamento rispetto al ruolo svolto dai vertici (politici e tecnici) delle amministrazioni.

In un'organizzazione che sta elaborando una sua propria e nuova identità (istituzionale e comunicativa) si deve avere la consapevolezza di non disporre all'interno di risorse umane portatrici di saperi ed esperienze, sia culturali sia professionali, per far fronte alle nuove necessità emerse.

Contemporaneamente, è innegabile come dette risorse conoscano meglio di chiunque altro la realtà interna: la rigidità delle gerarchie, i processi gestionali che le sono propri, le criticità che costituiscono i limiti della struttura. La consulenza, invece, fornisce quegli *standard* di professionalità che consentono un'ottimale operatività delle attività progettate, non limitando il proprio ruolo a quello di sporadico *partner* metodologico o tecnologico, ma ponendosi anche come facilitatore dell'implementazione e della messa a regime di nuove metodologie di lavoro, processi e modelli operativi.

Il processo di integrazione tra le rispettive professionalità (interne ed esterne) è avvenuto presso il nostro ente grazie alla necessità di concretizzare i progetti di comunicazione che rappresentano i contenuti del nascente piano di comunicazione.

Fondamentale è stata l'azione del coordinatore del gruppo (un dirigente interno) che, con un'azione di *brainstorming* iniziale, ha consentito di porre in evidenza i pilastri e le direttrici su cui poggiare la struttura del programma di comunicazione istituzionale.

L'esperienza maturata nel rapporto con il *consulente esterno* ha rappresentato per la nostra amministrazione un fatto di assoluto rilievo.

Tale esperienza, infatti, se da un lato è stata inizialmente difficoltosa per la necessità, da parte dei diversi attori, di calibrare tra loro le varie competenze professionali, d'altra è stata fonte di crescita reciproca.

Fondamentale importanza si deve, comunque, riconoscere all'attività di *leadership*, posta in essere dal responsabile del gruppo, che ha coordinato le predette maturità professionali ed umane in maniera tale da annullare elementi di discontinuità (ad esempio posizioni gerarchiche) e contribuendo a realizzare una feconda collaborazione fra le varie risorse.

4.4 Le modalità e gli strumenti di coordinamento

La parola chiave del processo legato al piano di comunicazione è dunque il coordinamento fra i diversi attori. Solo attraverso il coordinamento organizzativo è possibile infatti realizzare una buona programmazione ma, soprattutto, tradurre il piano da documento cartaceo a risultato concreto per l'amministrazione.

La gestione e l'attuazione concreta del piano sono prevalentemente affidate, quanto a responsabilità formale, alle strutture di comunicazione e relazioni esterne, oppure allo staff della direzione generale, oppure, ma in misura molto minore, ad altri soggetti, come le unità in staff agli organi politici o altro ancora. Il dato sulla responsabilità dell'attuazione del piano è del tutto coerente con il ruolo svolto in fase di pianificazione dalle strutture (servizi e settori) di comunicazione esterna.

Tuttavia la responsabilità formale si deve coniugare con una necessaria attività di coinvolgimento degli altri soggetti. Dalla fase di pianificazione e lungo l'arco di tempo in cui il piano dovrà essere

implementato bisogna perciò fare in modo che i diversi attori coinvolti nella realizzazione delle azioni di comunicazione procedano secondo un disegno di interdipendenze e relazioni organico e razionale.

Il problema del coordinamento dovrebbe essere affrontato su due livelli: per quanto riguarda l'integrazione delle diverse unità organizzative che si occupano di comunicazione e fra queste e il resto dell'organizzazione.

Nel primo caso si tratta di integrare uffici e servizi che possono avere collocazioni organizzative molto diverse ma che hanno forti interdipendenze funzionali. Di comunicazione istituzionale si possono occupare, infatti, sia gli uffici per le relazioni con il pubblico, gli uffici stampa, gli uffici marketing e relazioni esterne, gli uffici di informatica e web ma anche gli uffici sviluppo organizzativo fino alle singole segreterie di direzione. Per questo è importante, come si evince dalle esperienze concrete delle amministrazioni, che vengano individuate e attuate in modo costante modalità di coordinamento fra gli uffici di comunicazione per garantire le integrazioni e le coerenze strategiche ed operative descritte nel piano.

Tra le modalità di coordinamento (formale e informale) tra le varie strutture che si occupano di comunicazione, si segnalano in prevalenza:

- a. strutture organizzative o meccanismi operativi formalizzati (strutture di coordinamento, cabine di regia, consulte per la comunicazione interna ed esterna, commissioni per la validazione di budget e specifici prodotti di comunicazione, ecc.),
- b. strutture non formalizzate e temporanee per il coordinamento della programmazione e della gestione delle attività (conferenze di coordinamento, comitati, ecc.)
- c. forme varie di raccordo realizzate mediante meccanismi informali quali riunioni, gruppi di progetto o di lavoro intersettoriali, ecc.
- d. l'uso delle tecnologie e la condivisione di strumenti telematici (intranet, mailing list, forum, newsletter telematiche, ecc.), oltre all'ampio ricorso alla stesura di linee guida per la fissazione di standard operativi.

Naturalmente queste modalità non si escludono a vicenda; la realizzazione di un coordinamento effettivo ha maggiori probabilità di successo quando queste leve siano agite in modo sinergico e integrato.

“Arpat si è dotata a livello regionale dell'Articolazione Funzionale Comunicazione e Informazione (nell'ambito della quale confluiscono URP e Ufficio stampa) che, tra l'altro, ha il compito di coordinare le strutture di comunicazione presenti presso i propri Dipartimenti provinciali e Servizi Sub-provinciali (Unità Operative Comunicazione e Informazione o Referenti per la comunicazione).

La struttura dipartimentale è stata recentemente istituita: ad oggi la tecnica di coordinamento si basa essenzialmente su stesura di linee guida e incontri periodici ma deve essere perfezionata” (Arpat).

Più complesso il secondo livello di coordinamento, cioè fra la

struttura di comunicazione e le altre strutture organizzative, dove le interdipendenze funzionali sono più deboli o addirittura nulle se si escludono, appunto, quelle legate alla realizzazione delle attività di comunicazione previste nel piano.

Per gestire efficacemente queste relazioni non esistono modelli comunque e sempre validi, poiché ogni contesto organizzativo assume decisioni coerenti con le proprie specifiche caratteristiche che, a loro volta, sono il risultato di vincoli oggettivi, quali la tipologia istituzionale, la dimensione dell'ente, le eventuali delocalizzazioni, ma anche l'esito di processi, culture e disegni organizzativi complessi e sedimentati nel corso del tempo. Modificare l'organizzazione non è mai né una decisione facile né, tantomeno, un percorso lineare e senza resistenze.

Sostanzialmente si può dire che quantità e qualità delle relazioni e delle interdipendenze derivano, anche, dalla scelta adottata fra accentrato e decentramento produttivo. In alcune amministrazioni infatti la struttura responsabile del piano si occupa in modo esclusivo o quasi del processo di produzione della comunicazione per tutti i servizi dell'amministrazione e in questo scenario la quantità e qualità delle relazioni ma soprattutto delle interdipendenze diminuirà. Viceversa dove esista una scelta di decentramento e di forte autonomia delle singole strutture la quantità delle interdipendenze fra la struttura della comunicazione e le altre strutture dovrà essere molto più forte e la qualità delle relazioni potrà essere diversa da contesto a contesto.

Le modalità per gestire il piano interagendo con i colleghi possono perciò variare a seconda del livello di centralizzazione/decentramento individuato dall'amministrazione:

- modalità e azioni molto deboli, prevalentemente di informazione e aggiornamento, come riunioni periodiche per rendere conto dello stato di attuazione del piano o riunioni propedeutiche per l'impostazione di singoli progetti contenuti nel piano. Sono modalità che si adottano, preferibilmente, nelle situazioni dove vi è maggiore centralizzazione dei processi produttivi. La struttura di comunicazione è molto autonoma e le interdipendenze sono limitate a uno scambio di conoscenze. "Per la gestione del piano vi è un coinvolgimento dei dirigenti apicali, e attraverso loro dei loro collaboratori, per trasmissione delle informazioni circa le iniziative di comunicazione previste per gli specifici settori in cui operano." (Asl di Milano);
- modalità e azioni di coinvolgimento operativo vero e proprio come la co-gestione di strumenti di comunicazione, prodotti o azioni comunicative anche attraverso la rete dei referenti interni più o meno formalizzata. Sono i casi in cui la comunicazione si distribuisce dentro l'organizzazione: la responsabilità e le competenze della struttura di comunicazione restano punti di riferimento privilegiato ma lavorano a stretto contatto con le altre unità dell'organizzazione anche nelle fasi operative del piano. "Gli altri

- attori dell'organizzazione vengono coinvolti nell'attuazione delle azioni attraverso un lavoro quotidiano non formalizzato in processi operativi". (Comune di Torino);
- azioni di vero e proprio controllo, come ad esempio elaborazione di linee guida valide per l'intera organizzazione, la gestione centralizzata del budget destinato alla comunicazione, l'istituzione di organismi di controllo o il visto di conformità al piano. Queste azioni sono più diffuse quando vi è un ampio margine di autonomia delle direzioni e quindi è necessario stabilire un sistema di regole per assicurare che il decentramento gestionale non pregiudichi l'efficacia del piano. "In via sperimentale è stato introdotto un visto di conformità al piano. Sulle principali attività di comunicazione delle altre direzioni dell'ente, l'ufficio comunicazione valuta cioè la conformità al piano e la coerenza strategica e gli obiettivi di comunicazione." (Provincia di Napoli).

Il piano come strumento di coordinamento delle autonomie organizzative. L'esperienza della Provincia di Milano

La Provincia di Milano ha circa 4 milioni di abitanti distribuiti in 188 comuni. Lavorano in provincia circa 2000 dipendenti suddivisi in 13 direzioni centrali. Il Settore Comunicazione fa parte della Direzione Centrale presidenza. È articolato in tre servizi: Urp, internet e comunicazione istituzionale. L'Ufficio Stampa, diretto da un capo Ufficio Stampa che assolve anche la figura di portavoce, dipende direttamente dal Direttore Centrale Presidenza. Si spendono, per attività di comunicazione, in un anno, circa 6.000.000,00 euro.

Per l'elaborazione del piano di comunicazione si è partiti dalla constatazione che la nostra è un'organizzazione complessa, con attività molto diverse tra loro, con pubblici di riferimento estremamente differenziati e che investiva rilevanti risorse nella comunicazione ma in modo discontinuo, disomogeneo, frammentario. Non solo risultava assente una pianificazione strategica ma addirittura iniziative diverse della stessa direzione potevano non essere tra loro coordinate. Dall'esigenza di correggere queste caratteristiche della comunicazione del nostro ente si è partiti per la redazione del piano di comunicazione, in forma sperimentale nel corso del 2003 e in modo più definitivo e formale nel corso del 2004.

IL COORDINAMENTO IN FASE DI PIANIFICAZIONE

Per garantire il coordinamento in fase di pianificazione si è proceduto con diverse modalità.

1. Costituzione del nucleo di coordinamento sulla comunicazione

In prima battuta si è costituito (con delibera di giunta) il Nucleo di coordinamento sulla comunicazione costituito dal Direttore Centrale Presidenza, dal Direttore del Settore Comunicazione e dal Capo Ufficio Stampa. Si è dato in tal modo vita alla *struttura di coordinamento* prevista dalla direttiva.

2. Elaborazione di una scheda per la raccolta dei programmi di comunicazione delle diverse direzioni

In secondo luogo è stata elaborata una scheda per la raccolta dei programmi di comunicazione da parte delle singole Direzioni generali: con questo strumento si intendeva mappare i programmi di comunicazione delle diverse strutture organizzative per poterle poi recepire nell'ambito del piano.

La scheda è necessaria per sintetizzare e rendere espliciti all'intera struttura i dati ritenuti significativi anche secondo le *indicazioni operative* contenute nella Direttiva Frattini, che ci sembravano applicabili anche all'interno della nostra organizzazione.

La scheda	
Capitolo Peg	...
Budget previsto	...
Attività da comunicare	...
Tipologia della iniziativa di comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> • Campagna pubblicitaria • Comunicazione occasionale e su singole attività • Evento speciale • Pubblicazioni • Siti internet • Partecipazione a fiere • Partecipazione a eventi all'estero • Altro (specificare)
Mezzo/mezzi previsti	<ul style="list-style-type: none"> • Campagne affissioni • Pubblicità dinamica (su mezzi pubblici e taxi) • Affissioni o altre presenze in spazi diversi (stazioni metropolitane, stazioni ferroviarie, fermate mezzi) • Spot radiotelevisivi • Trasmissioni radio televisive • Spazi su quotidiani o altra stampa (free press, pubblicazione di settore, ecc.) • Produzione pagine HTML • Depliant informativi • Allestimenti per stand e fiere • CD e altri prodotti multimediali • Altro (specificare)
Tempi di uscita	(mese)
Modalità di realizzazione	<ul style="list-style-type: none"> • Interna • Esterna • Mista (interni più agenzie/professionisti esterni)
Destinatari della comunicazione	...

Nel dettaglio le singole informazioni che vengono rintracciate all'interno della scheda sono:

- capitolo Peg: viene richiesto il capitolo di riferimento del Piano esecutivo di gestione, in altri termini di indicare con quali fondi viene pagata quella iniziativa di comunicazione;

- budget previsto: quanto costa quella iniziativa (almeno presunto);
- attività da comunicare: tipologia e riferimenti dell'attività;
- tipologia delle iniziative di comunicazione: si sono indicate le principali (campagne pubblicitarie, pubblicazioni ...);
- mezzo/i previsti: anche qui si sono indicati i principali (affissioni, spot ...);
- tempi di uscita: per quando è prevista l'attività;
- modalità di realizzazione: coinvolgimento o meno di fornitori/agenzie esterni;
- destinatari: target di riferimento.

3. Invio della scheda alle direzioni centrali e restituzione

Il Nucleo di coordinamento ha inviato la scheda alle singole direzioni centrali.

Le direzioni centrali hanno provveduto alla compilazione per quanto era possibile prevedere. Hanno risposto in modo esauriente e tempestivo a conferma del fatto che la metodologia proposta è ormai accettata e condivisa.

La scheda ha facilitato molto la raccolta dei dati perché i singoli funzionari si sono trovati a compilare un pre-stampato. Ciò ha consentito di limitare la dispersione dei dati e di rendere immediata la sintesi.

IL COORDINAMENTO IN FASE DI GESTIONE

Durante la fase di gestione del piano il coordinamento viene perseguito sia attraverso strumenti organizzativi e particolari procedure, sia attraverso gli obiettivi stessi contenuti nel piano.

Dopo l'approvazione formale del piano con una delibera di giunta, ad ogni direttore centrale viene comunicato l'elenco delle attività approvate nel piano che entra, a questo punto, nella sua fase di gestione concreta.

Una prima modalità di coordinamento è il vincolo al Piano esecutivo di gestione: per ogni azione di comunicazione proposta viene richiesto (vd. Scheda) di indicare il corrispondente capitolo Peg. In questo modo è possibile tenere sotto controllo che le azioni di comunicazione che le direzioni intendono praticare siano effettivamente quelle contenute nelle schede del piano di comunicazione.

Naturalmente nel corso dell'anno le direzioni possono inviare le schede relative ad attività di comunicazione nuove (non previste al momento della prima compilazione) o aggiornate (qualora siano subentrate modifiche rispetto alla prima stesura).

Il Nucleo di valutazione provvederà di volta in volta all'approvazione delle attività aggiuntive.

Si procederà contemporaneamente all'aggiornamento del piano di comunicazione complessivo.

Merita di essere segnalata una procedura che ha senza dubbio agevolato l'attuazione del piano di comunicazione: il *Visto del Nucleo di comunicazione* in determina.

Cosa vuol dire? Ogni attività di comunicazione ha in determina – oltre ai normali visti di regolarità contabile ... – il Visto del Nucleo di Coordinamento sulla comunicazione. In mancanza di questo la ragioneria *blocca* l'atto.

Il primo Visto inviato a ciascuna direzione è cumulativo delle attività presentate. Durante l'anno vengono poi rilasciati nuovamente singoli visti sulle attività aggiuntive.

Il coordinamento viene perseguito anche attraverso i contenuti del piano, in particolare per quel che riguarda l'individuazione di obiettivi di omogeneità e uniformità delle attività di comunicazione esterna.

Perché uniformare e coordinare?

- per fornire ai cittadini un'immagine univoca e quindi facilmente riconoscibile;
- per comunicare le nostre iniziative, attività, in modo uniforme;
- per abbattere i costi complessivi;
- per verificare la soddisfazione degli *utenti* e ascoltare i loro bisogni.

Lo sforzo per raggiungere questi obiettivi, che definiamo operativi, è costante. Questi macro-obiettivi del piano garantiscono che le singole attività delle direzioni assumano riferimenti guida. L'autonomia delle direzioni, estremamente differenziate per attività e target, deve essere mantenuta, conciliandosi con un grande impegno per il coordinamento della comunicazione. Per questo coordinamento opera principalmente il Settore Comunicazione, assolvendo, rispetto alle altre direzioni, un ruolo di servizio, collaborazione, supporto e stimolo.

La struttura di comunicazione. L'esperienza del Comune di Carpi

LO SCENARIO

Carpi, situato in Provincia di Modena, è un comune di circa 62.000 abitanti, capofila di un importante distretto industriale (settori del tessile abbigliamento e del metalmeccanico).

Si tratta di un comune ricco, non soltanto dal punto di vista economico, ma anche da quello sociale e culturale: sono numerosi i cittadini che svolgono azione di volontariato presso un'associazione, che sia di tipo culturale, sociale, ambientalista, sportiva. Una realtà composita, numerosa e molto propositiva, testimone della forte volontà di impegno da parte dei suoi abitanti.

La città ha conosciuto dal dopoguerra ad oggi una considerevole continuità politica che ha portato ad una forte identificazione tra cittadini ed amministrazione: i cittadini sentono il comune come *casa propria* ed hanno dunque consapevolezza dei propri diritti e doveri nei confronti dell'ente pubblico a loro più vicino.

Il comune, che conta 700 dipendenti, offre servizi dallo standard qualitativo tra i più alti della regione, a cui corrisponde una politica tariffaria nella media, se non più bassa, di quella di altri comuni delle stesse dimensioni del territorio regionale.

Se quel fenomeno di identificazione cui accennavamo si è venuto negli anni affievolendo, resta comunque alta l'aspettativa di servizi di qualità che, in una situazione che già può contare su molte punte di eccellenza, diventa in alcuni casi difficile soddisfare.

Inoltre Carpi ha conosciuto negli ultimi dieci anni un forte fenomeno di immigrazione di cittadini extra-comunitari, soprattutto cinesi e pakistani: la loro presenza ha creato la necessità di fornire nuove tipologie di servizio pensate per queste categorie di utenti.

In sintesi, Carpi è una città connotata da una grande capacità produttiva ed imprenditoriale, da una forte spinta all'innovazione, portata a primeggiare nel territorio, per questa sua spinta al *fare* più che al *far vedere*.

Lavorare sulla comunicazione in una città come Carpi, dunque, significa far uscire Carpi da Carpi, ovvero svolgere un lavoro di marketing della città e del comune, razionalizzare e rendere più mirata la comunicazione, lavorare sul marketing predittivo, in modo da prevenire i bisogni di cittadini decisamente esigenti ed informati.

IL SERVIZIO COMUNICAZIONE

In questo scenario, la sollecitazione a creare un'Unità Organizzativa che coordinasse la comunicazione, e conseguentemente si occupasse di predisporre un piano annuale, nasce nel 1999 da una riflessione della giunta comunale e della direzione generale, per rispondere essenzialmente ad esigenze di efficacia ed efficienza dell'attività di comunicazione dell'ente.

Il Comune di Carpi, nel creare una struttura unica di coordinamento della comunicazione, ha cercato dunque di rispondere ai seguenti obiettivi:

- sviluppare un sistema integrato di comunicazione dell'ente;
- realizzare una comunicazione multi-canale;
- rendere il comune riconoscibile e visibile all'esterno;
- rendere più efficace e mirata la comunicazione dell'ente.

Nel 1999, tramite una delibera di giunta, è stato istituito il Servizio Comunicazione, ovvero un'unità operativa chiamata a coordinare e progettare l'attività di comunicazione istituzionale esterna ed interna all'ente. Alla delibera è stato allegato un progetto di riorganizzazione della comunicazione che indicava obiettivi e compiti del Servizio, nonché alcune modalità di funzionamento e di comunicazione sia al proprio interno (i servizi, gli uffici, gli operatori che ne fanno parte), sia all'esterno (il comune, i media, la città).

Per sottolineare la trasversalità e la centralità della funzione di comunicazione all'interno del comune il Servizio Comunicazione è stato collocato in staff alla direzione generale.

Del servizio fanno parte: Urp, informagiovani, punto Europa, informaturismo, ufficio stampa, ufficio rete civica ed e-government, ufficio grafica e stamperia comunale, per un totale di 18 persone.

LE AZIONI E GLI STRUMENTI PER IL COORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE

Migliorare i processi ed i percorsi relazionali tra Amministrazione Comunale e cittadini ha significato per Carpi affrontare in modo integrato differenti aree tematiche: semplificazione del linguaggio, organizzazione e diffusione dell'informazione su strumenti di comunicazione tra loro differenziati e con modalità di lettura diversamente articolati, utilizzo delle nuove tecnologie al fine di aumentare e semplificare le possibilità di accesso alle informazioni e ai servizi pubblici.

All'interno dell'organizzazione del comune il Servizio Comunicazione svolge un'attività di supporto e di consulenza nei confronti degli altri settori ed uffici, che in questa logica sono visti come i committenti.

Compiti specifici del Servizio Comunicazione sono la comunicazione istituzionale, la comunicazione esterna e interna, la realizzazione e gestione del sito web, la realizzazione dei progetti di e-gov, la gestione degli sportelli informativi per il cittadino, le relazioni esterne e l'ufficio stampa.

Quali sono le azioni e gli strumenti messi in campo dal Comune di Carpi per realizzare concretamente il coordinamento della comunicazione?

Il progetto di costituzione del Servizio Comunicazione definisce una serie di modalità di lavoro e di gestione dei rapporti tra il servizio stesso e i vari settori del comune. In particolare:

Dal punto di vista organizzativo

ESSERE UNA SQUADRA

Per far sì che la comunicazione sia integrata e coordinata prima di tutto all'interno del Servizio Comunicazione stesso, risulta di grande importanza essere una squadra, lavorare tutti insieme per diffondere e radicare la cultura della comunicazione all'interno dell'ente.

Sono previsti dunque momenti di incontro nella fase di progettazione, di confronto e di verifica nella fase di realizzazione del piano di comunicazione, che deve essere condiviso prima di tutto da coloro che per primi saranno chiamati a realizzarlo.

Il personale del Servizio Comunicazione, inoltre, viene valutato in base al raggiungimento degli obiettivi esplicitati nel piano e nella Relazione Previsionale e Programmatica. Alla valutazione sono legati gli incentivi economici per la produttività individuale.

LA RETE DEI REFERENTI

I referenti del Servizio Comunicazione sono quei dipendenti comunali che, pur continuando a dipendere gerarchicamente dal loro dirigente, si fanno tramite tra il proprio ufficio o settore e il Servizio Comunicazione, per quanto riguarda l'attività di promozione e informazione dell'attività del servizio di appartenenza.

L'individuazione dei referenti si è rivelata indispensabile alla creazione di una percezione diffusa, all'interno del comune, del ruolo strategico della comunicazione. Il Servizio Comunicazione, attraverso il rapporto con i referenti, mantiene una costante conoscenza ed un aggiornamento continuo sulle esigenze di comunicazione dei vari settori e servizi del comune, individua eventuali spazi di collaborazione tra settore e settore, in modo da ottimizzare l'attività di comunicazione per quanto riguarda tempi e modalità di informazione.

STEP DI VERIFICA DEL PIANO

Tra gli strumenti di controllo messi in campo dalla Direzione Generale per verificare l'effettiva realizzazione di quanto descritto nella Relazione Previsionale e Programmatica troviamo lo *Stato di attuazione dei programmi*, che viene aggiornato ogni sei mesi. Tale strumento diviene l'occasione per un aggiornamento del piano, per il suo adeguamento a mutate o nuove esigenze.

Tale aggiornamento viene realizzato tramite il confronto con assessori e dirigenti.

Da un punto di vista operativo

IL PIANO DI COMUNICAZIONE

Il piano di comunicazione dell'ente è uno strumento di programmazione del lavoro di primaria importanza per un Servizio articolato come quello descritto.

Entro il mese di novembre di ogni anno viene predisposto il piano di comunicazione per l'anno successivo: la data non vuole soltanto rispettare le scadenze previste dalla Legge 150, ma si lega ad esigenze concrete di programmazione dell'attività e di definizione del budget della comunicazione in sede di bilancio.

Gli obiettivi di comunicazione previsti dal piano, infatti, sono gli stessi che verranno poi riportati nella Relazione Previsionale e Programmatica; le azioni, a loro volta, saranno riportate in un altro strumento legato al bilancio, ovvero i Piani d'azione.

Il piano, dunque, non è solo uno strumento di lavoro del Servizio Comunicazione, ma dell'intero ente.

Quest'affermazione risulta maggiormente significativa se si prende in esame il modo in cui viene costruito il piano di comunicazione, che è frutto di una serie di incontri con il sindaco e gli assessori, i quali definiscono strategie e priorità, e con i dirigenti e i funzionari, con i quali vengono approfonditi alcuni temi e affrontati problemi tecnici ed organizzativi.

Si tratta dunque di un progetto largamente condiviso, che, una volta completato, viene discusso e approvato in modo formale dalla giunta.

IL PIANO DI COMUNICAZIONE SPECIFICO

Per ogni azione di comunicazione descritta nel piano generale viene realizzato un piano di comunicazione *ad hoc*, con definizione di obiettivi, strategie, target, azioni concrete, budget, tempistica, compiti.

Il piano di comunicazione *specifico* viene presentato e discusso con l'assessore e il dirigente competenti.

IL BUDGET

Il Servizio Comunicazione è dotato di un budget che garantisce la copertura finanziaria per le azioni di comunicazione previste dal piano.

Per razionalizzare le spese di comunicazione e ottenere delle economie di scala il comune ha preferito accentrare il budget: in tal modo i singoli Settori non gestiscono in proprio il budget per la comunicazione, ma si rivolgono

al Servizio Comunicazione, che può in questo modo svolgere un'attività di controllo e di razionalizzazione della spesa.

VISTO SI STAMPI

Il Servizio Comunicazione è l'unico autorizzato a dare il cosiddetto "Visto si stampi", ovvero a licenziare le bozze di un qualunque materiale pubblicitario del comune. L'obiettivo è garantire la qualità della grafica e dei contenuti, nonché la coerenza con l'immagine coordinata dell'ente.

La commissione di coordinamento. Il caso della Provincia di Napoli

La Commissione per il coordinamento delle attività di comunicazione è stata istituita dalla Provincia di Napoli nel dicembre 2002, allo scopo di creare una struttura di raccordo e integrazione di tutte le attività comunicative dell'ente. La commissione in qualche modo richiama la struttura di coordinamento prevista dalla Direttiva Frattini, anche se le esigenze organizzative dell'ente hanno suggerito un modello, per così dire, allargato, la cui attività potesse incidere sulle leve strategiche dell'amministrazione. La composizione della struttura, infatti, non è limitata ai responsabili delle strutture di informazione e comunicazione, ma comprende i vertici strategici dell'ente, come il segretario generale, il direttore generale, il coordinatore dell'Area Risorse Umane, i dirigenti dei Servizi di Ragioneria e di Approvvigionamento. L'obiettivo fondamentale era, infatti, non solo operare sulle singole azioni di comunicazione garantendone l'integrazione, ma rispondere soprattutto all'esigenza di incidere sull'assetto organizzativo dell'ente e sui processi decisionali di livello più elevato per definire regole, procedure e strategie tali da garantire la gestione coordinata di tutta la comunicazione dell'ente.

I compiti della commissione, fissati con decreto del presidente della provincia, sono i seguenti:

- discutere le linee generali del piano di comunicazione, sulla base degli indirizzi forniti dalla giunta provinciale;
- verificare lo stato di attuazione del piano e proporre eventuali interventi correttivi;
- programmare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche da destinare alle attività di informazione e comunicazione;
- assicurare il coordinamento tra la Direzione Comunicazione e gli altri servizi di comunicazione dell'ente;
- offrire consulenza agli organi politici e burocratici sulle questioni riguardanti la comunicazione.

In pratica, la commissione si propone di svolgere due ordini di funzioni: assicurare un momento di raccordo tra obiettivi politici, strategia e obiettivi di comunicazione; garantire il coordinamento di tutte le strutture che si occupano di comunicazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il modello prescelto è il seguente: la giunta provinciale fornisce gli obiettivi politici generali che la commissione è chiamata poi ad articolare in linee di indirizzo per la redazione del piano affidata alla Direzione Stampa e Comunicazione. La commissione stessa, inoltre, verifica lo stato di attuazione del piano, individuandone eventuali criticità e proponendo interventi correttivi. Come si vede, la commissione non predispone direttamente il piano di comunicazione dell'ente, come prevede la Direttiva Frattini per la struttura di coordinamento, ma elabora, sulla base degli indirizzi politici, la strategia generale di comunicazione, affidandone poi la specificazione e l'implementazione alla Direzione Comunicazione. La commissione si occupa, però, della fase di verifica dell'attuazione del piano, cercando di risolvere le eventuali criticità ad un livello decisionale più elevato di quanto possa fare la Direzione Comunicazione.

Il ruolo fortemente strategico della commissione è evidenziato anche dall'importante funzione ad essa assegnata di programmare la gestione delle risorse da utilizzare per la comunicazione, sia sotto l'aspetto delle previsioni economiche di bilancio sia per le questioni riguardanti le assegnazioni e la formazione del personale.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, si può dire che la commissione svolga una funzione di coordinamento di secondo grado. Va sottolineato, infatti, che la Provincia di Napoli ha cercato di garantire il coordinamento delle strutture che si occupano di comunicazione attraverso l'istituzione di un'unica Direzione nella quale incardinare i vari servizi. Attualmente alla Direzione Stampa e Comunicazione fanno capo i principali settori di informazione e comunicazione dell'ente, come l'Urp, l'Ufficio Stampa, l'Agenzia Servizi Informagiovani e la struttura che si occupa della produzione di campagne di comunicazione e materiale informativo. A questo livello si riesce a raggiungere un buon grado di integrazione delle varie attività, che fanno capo, tra l'altro, ad un unico centro di spesa. La commissione entra in gioco, invece, quando si tratti di assicurare il coordinamento delle strutture di comunicazione che non fanno capo alla Direzione o quando sia necessario gestire iniziative che coinvolgono più settori dell'ente.

Da una parte, infatti, bisogna sottolineare che l'Amministrazione non è riuscita ancora a pervenire ad una gestione unitaria della comunicazione e che alcuni segmenti, come la Rete Civica o l'Ufficio Stampa del consiglio, hanno sempre operato in modo piuttosto autonomo, a volte a causa di precise scelte politiche. L'istituzione della commissione ha quindi cercato di operare un raccordo tra i vari segmenti che non è stato possibile raggiungere operando sull'assetto organizzativo.

In secondo luogo, la commissione interviene, come detto, su aspetti che richiedono la collaborazione e il coordinamento di molteplici strutture organizzative. È il caso, ad esempio, della partecipazione a fiere e convegni (come Forum P.A. o ComPA), in occasione dei quali la commissione opera come una vera e propria task-force volta a coordinare i contributi provenienti dagli organi politici e burocratici dell'ente.

L'esperienza della rete dei referenti. Il caso del Comune di Prato

Il Comune di Prato, con la provincia, i comuni ed altri enti del territorio, ha avviato dal 1995 un percorso che lo ha visto impegnato nello sviluppo delle attività di comunicazione.

Il progetto Ponet del 1996, da cui hanno preso vita l'omonima rete civica, l'Urp multiente (comune, provincia, prefettura) e il progetto banche dati condivise, ha costituito un momento iniziale, cui hanno fatto seguito iniziative sempre più specifiche e votate all'integrazione delle attività di comunicazione, con un approccio che tenesse conto dell'ambito territoriale provinciale. Sono state infatti sviluppate una serie di iniziative con l'intento di diffondere delle linee guida e degli standard sia sul fronte delle nuove tecnologie, che delle attività di comunicazione interna/esterna, in modo da garantire omogeneità e le medesime modalità di fruizione delle informazioni da parte degli utenti. Il percorso evolutivo seguito dalla funzione comunicazione presso il Comune di Prato è stato caratterizzato da varie fasi che hanno posto in evidenza criticità di vario genere, sul fronte della struttura interna, della cultura organizzativa e degli strumenti.

LA FUNZIONE COMUNICAZIONE E LA STRUTTURA INTERNA

Negli ultimi 10 anni il Comune di Prato è cambiato notevolmente. Da una struttura basata sul concetto di competenza funzionale si è passati ad una struttura a matrice per aree, con un'impostazione orientata al prodotto/processo e un'articolazione per aree di servizio e di supporto.

La funzione comunicazione era presente presso il Comune di Prato come Ufficio Stampa dal 1970; nel 1995 è nato l'Ufficio per la gestione della Rete Civica Pratese "Ponet" e nel 1997 è stato costituito l'Ufficio

Comunicazione (allora Ufficio Comunicazione e Trasparenza); entrambe le strutture operavano sotto l'egida dell'Assessorato alla Comunicazione e Trasparenza.

Nel 1998 poi il Comune, la Provincia e la Prefettura di Prato hanno dato vita ad un URP multiente.

Attualmente nel Comune di Prato gli Uffici che si occupano di comunicazione sono:

- Ufficio Stampa, con un ruolo di contatto con i media;
- Ufficio Comunicazione/Urp, che si occupa dello sviluppo della comunicazione interna ed esterna;
- Ufficio per la gestione della rete civica/sito web che si occupa della gestione del sito istituzionale.

Tale frammentazione di competenze ha costituito, in parte, un ostacolo alla pianificazione delle attività di comunicazione dell'ente, a cui ha corrisposto una difficoltà di coordinamento operativo tra le strutture e questo fattore ha contribuito a limitare la percezione del carattere di strategicità della funzione comunicazione all'interno dell'ente. Questo, assieme alla mancanza di una legittimazione interna forte, ci ha spinto a lavorare in modo da conseguire un riconoscimento informale di ruoli e professionalità legate alla comunicazione, con l'obiettivo di ottenere solo in seguito, e sulla base del valore aggiunto prodotto per l'ente, una legittimazione formale.

LA COMUNICAZIONE INTERNA E LA RETE DEI REFERENTI PER LA COMUNICAZIONE

Il primo obiettivo per sviluppare la funzione di comunicazione è stato quindi quello di creare un clima di collaborazione interna, basato sulla condivisione di saperi ed esperienze. In altre parole l'obiettivo, per quanto ambizioso, era quello di diffondere l'idea di una nuova identità del dipendente comunale, caratterizzata dal concetto di servizio, anziché dal classico concetto di competenza amministrativa.

Il primo passo verso questa direzione è stata la creazione della rete dei referenti per la comunicazione.

A tali figure, individuate in modo informale, è stato inizialmente affidato il compito di raccogliere informazioni e richieste, ognuno per il proprio servizio di appartenenza, e di passarle agli uffici comunicazione.

Il referente della comunicazione con il tempo è diventato una figura centrale nel processo di produzione ed elaborazione delle informazioni; una figura alla quale veniva sempre più richiesto uno stretto coordinamento con le strutture di comunicazione interne e l'assunzione di uno specifico ruolo.

Tale assunzione di ruolo da parte dei referenti per la comunicazione era divenuto fondamentale per la creazione di una rete di relazioni durevole e tale processo ha costituito una criticità tutt'altro che banale. Dal punto di vista organizzativo, la mancanza di una legittimazione forte e condivisa da parte del vertice dell'amministrazione ha fatto emergere difficoltà legate a problematiche di organico e di mansioni: lo svolgimento del ruolo di referente comporta uno specifico carico di lavoro, che deve essere formalmente previsto in relazione allo svolgimento delle attività più tradizionali.

Il ruolo di referente per la comunicazione si pone quindi come un compito impegnativo e questo aspetto può entrare facilmente in conflitto con le priorità poste dalla dirigenza del Servizio di appartenenza, che solitamente non comprendono il valore aggiunto che l'attività di comunicazione può portare, perlomeno nel medio/lungo periodo. Un'altra criticità riscontrata è stata di tipo culturale, criticità dovuta all'estrema diversità dei percorsi formativi e dei valori di riferimento di persone appartenenti a Servizi diversi che limitava la trasversalità e la capacità di dialogo all'interno dell'ente.

Ultima criticità riscontrata è stata sul fronte degli strumenti: la condizione necessaria, anche se non sufficiente, per definire stabilmente la rete dei referenti consisteva nella disponibilità di strumenti e tecnologie che facilitasse le comunicazioni e la condivisione delle informazioni, fino a consentire forme di lavoro condiviso.

Per superare tali criticità il Servizio Comunicazione e Innovazione ha avviato una serie di azioni di tipo organizzativo, formativo e strumentale, affrontando la questione della legittimazione del ruolo di referente per la comunicazione e della comunicazione stessa, attraverso due diverse strategie: dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso.

In un primo momento si è cercato di costituire un terreno di incontro, ponendoci a contatto con l'operatività quotidiana dei Servizi, con l'intento di risolvere problemi e studiare soluzioni condivise, mettendo a disposizione competenze e professionalità diverse.

Alcune iniziative in questo senso sono state il supporto per la predisposizione di prodotti grafici, per la redazione/distribuzione di modulistica, per la pianificazione di campagne di comunicazione, ecc.; tutte iniziative dichiaratamente votate a diffondere l'idea del Servizio Comunicazione sempre più come un'opportunità offerta per alleggerire e semplificare il lavoro dell'ente.

Solo in un secondo momento, in occasione del Progetto Comunicazione Istituzionale Integrata, è stata adottata una strategia complementare, che puntava ad ottenere una legittimazione dall'alto, da parte del vertice politico-amministrativo e, contemporaneamente, a sviluppare una strumentazione di base che facilitasse la condivisione delle informazioni all'interno dell'ente (webmail, intranet e sistema per la gestione dei reclami).

IL PROGETTO COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE INTEGRATA

L'occasione per il rilancio e la formalizzazione della rete dei referenti è stata data dall'avvio del Progetto di Comunicazione Istituzionale Integrata.

Il progetto, presentato dall'Università degli Studi di Siena (con beneficiari i Comuni di Prato, Montemurlo e Cantagallo) ha ricevuto un cofinanziamento del Foromez per la realizzazione di una serie di attività, a sostegno della comunicazione integrata e coordinata, oltretutto della comunicazione interna.

A livello di strategia si è puntato ad ottenere una legittimazione dal vertice politico/amministrativo in modo da rendere vincolante la nomina dei referenti da parte della dirigenza; il percorso seguito è stato il seguente:

- Predisposizione di un piano di comunicazione per la presentazione dei nuovi strumenti; nel piano era previsto che il primo incontro fosse rivolto al Sindaco perché, insieme all'assessore all'innovazione tecnologica, condividesse la strategia individuata dal servizio Comunicazione e Innovazione;
- presentazione dei nuovi strumenti agli assessori e ai dirigenti di area e servizio.

Tra le attività svolte nell'ambito del Progetto:

- formazione per i referenti della comunicazione.

La maggior parte dell'attività formativa è stata dedicata ai referenti per la comunicazione. Sono stati coinvolti nella formazione 43 dipendenti comunali che hanno frequentato un corso di 35 ore; le tematiche trattate hanno puntato sull'identificazione/valorizzazione della figura del referente per la comunicazione e sulla fornitura di nozioni e tecniche relative alle normative, alle nuove tecnologie, al rapporto con i media.

- ciclo di seminari per favorire la costituzione del coordinamento delle attività e strutture di comunicazione.

È stata realizzata una serie di seminari riservati ai responsabili delle strutture di comunicazione, volta a creare un'occasione di confronto ed un clima collaborativo fra i responsabili. I temi trattati sono stati la pianificazione della attività di comunicazione, il rapporto con i media, le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e le implicazioni della funzione comunicazione sull'organizzazione dell'ente.

- sviluppo degli strumenti tecnologici di comunicazione interna/esterna.

Le tecnologie di rete rivestono ormai un ruolo sempre più importante nei processi di comunicazione e di integrazione organizzativa. In questo senso non è fuori luogo definire tali tecnologie come "abilitanti".

Il comune ha quindi attivato il sistema intranet/webmail, volto a permettere lo sviluppo di una intranet, intesa come sistema per la gestione di contenuti da pubblicare sul portale aziendale del Comune di Prato e, al tempo stesso, come sistema per la gestione della posta elettronica e della condivisione di informazioni e documenti all'interno dell'ente.

L'obiettivo di fondo era quello di dotare i dipendenti di uno strumento che permettesse la pubblicazione dei con-

tenuti e delle informazioni che devono essere diffuse all'interno dell'ente in maniera semplice, senza la necessità di sviluppare specifiche competenze tecniche.

- sistema per la Gestione automatizzata dei reclami GeReMi@.

Sul fronte del Citizen Relationship Management (CRM) è stato sviluppato un software che consente di accogliere e registrare esposti e reclami presso più sedi di raccolta e di gestire gli stessi in modo centralizzato attraverso un ambiente di *back office* basato su interfaccia web.

Il sistema risponde a esigenze espresse da vari fronti in merito alla necessità di gestione unificata e condivisa delle segnalazioni e dei reclami presentati dai cittadini presso i vari punti di raccolta (Urp, assessorati, singoli uffici, sportelli circoscrizionali, ecc.).

- attività formativa sull'utilizzo dei nuovi strumenti di comunicazione e gestione dei reclami.

PRIMI RISULTATI E VALUTAZIONI

Come già indicato alcune attività, tra le quali quelle legate al Progetto Comunicazione Istituzionale Integrata, sono ancora in corso di svolgimento; è però possibile indicare alcuni primi risultati conseguiti e tentare una provvisoria valutazione della strategia sin qui seguita.

In linea generale le attività sopra indicate hanno prodotto una maggior consapevolezza del ruolo strategico della comunicazione, sia per ciò che riguarda la comunicazione interna che per quella esterna.

Si può affermare, seppur con le dovute cautele, che il lavoro sinora svolto ha contribuito fortemente a disseminare l'idea che la comunicazione è una risorsa per lo svolgimento del proprio lavoro, e non un carico di lavoro in più, fine a se stesso.

La legittimazione degli operatori della comunicazione è cresciuta all'interno dell'Ente: il Servizio Comunicazione e Innovazione comincia ad essere identificato con il suo ruolo di gestore della comunicazione istituzionale, accanto all'Ufficio Stampa e all'Ufficio Rete Civica; la rete dei referenti comincia ad avere un riconoscimento formale da parte sia dei dirigenti di area e servizio attraverso la ratifica formale del ruolo (determina dirigenziale o atto di nomina), così come in termini di identità culturale.

Nello specifico dei corsi di formazione per i referenti, condotti all'interno del Progetto Comunicazione Istituzionale Integrata, abbiamo potuto rilevare un crescente interesse nei confronti della comunicazione.

Il coinvolgimento che si è creato tra i partecipanti è stato favorito molto sia dall'approccio concreto del corso, che da momenti di vero e proprio laboratorio pratico.

Un ulteriore risultato inatteso è stato rappresentato dalla rilevazione di una forte motivazione dei partecipanti, che si è espressa nella richiesta di successivi momenti di confronto interno e di programmazione partecipata delle attività da svolgere.

4.5 La legittimazione formale

Non tutti gli enti che hanno sviluppato una funzione di pianificazione organica della comunicazione hanno provveduto ad approvare il piano di comunicazione con uno specifico atto formale: solo 14 enti su 25 hanno approvato formalmente il piano. Questo dato è da mettere in correlazione, da un lato, alla sperimentabilità di alcune esperienze di pianificazione (nel momento della somministrazione della griglia alcuni enti non avevano ancora completato l'iter formale di approvazione del piano, trovandosi alla prima esperienza consolidata

di pianificazione), ma occorre al tempo stesso riflettere sulla potenziale efficacia dei meccanismi organizzativi che sottendono la pianificazione della comunicazione anche in assenza di un riconoscimento formale del prodotto di questo processo (il piano, appunto).

Per quanto attiene al piano come strumento di pianificazione unitaria della spesa dedicata alla comunicazione, occorre sottolineare come soltanto alcuni piani prevedano in modo definito una quantificazione unitaria dei costi delle attività di comunicazione. Molto spesso la mancanza di un budget unitario per le attività di comunicazione è ostacolato dal fatto che il piano stesso è antecedente all'approvazione del bilancio di previsione, ragion per cui manca in alcuni casi un buon raccordo tra i due strumenti, che permetta lo sviluppo di una strategia e di singole azioni coordinate quanto alla previsione dei costi delle attività di comunicazione. Oltre a ciò si rileva una certa difficoltà alla stima preventiva delle risorse necessarie alla comunicazione, che viene intesa per sua natura come un fenomeno non del tutto prevedibile e in certa misura contingente, soprattutto negli enti locali.

I collegamenti del piano di comunicazione con altri documenti (di programmazione) o processi sono caratterizzati da una stretta correlazione tra piano di comunicazione e Piano Esecutivo di Gestione o budget annuale di gestione. La maggior parte degli enti prevedono forme e modalità di integrazione tra azioni previste dal piano e obiettivi e azioni del Piano Dettagliato degli Obiettivi e del Peg, quando non addirittura la sovrapposizione dei documenti, attuata attraverso rimandi o sistemi di allegati e di documenti incrociati. Rispetto all'integrazione e ai collegamenti tra il piano di comunicazione e altri documenti, processi e processi organizzativi, occorre sottolineare come sempre la maggior parte degli enti abbia previsto forme dirette o indirette di collegamento del piano con il programma interno di formazione del personale o con singole iniziative di formazione.

Anche il dato relativo al collegamento tra piano di comunicazione e indagini di customer satisfaction si sovrappone (in termini numerici) a quello relativo al collegamento con altri documenti o processi, anche se in nessun caso pare di rintracciare una sistematicità e un'effettiva integrazione (anche in termini di interdipendenza) tra esito delle indagini di customer satisfaction e elementi essenziali per la riprogrammazione della comunicazione esterna (ad esempio utilizzo di dati per la rielaborazione di strategie, scenari di riferimento, ecc.).

Questa tendenza è confermata, d'altronde, dal dato relativo al collegamento tra il piano di comunicazione e la valutazione del personale (dirigenti e dipendenti): solo in pochi casi esiste una forma di collegamento (casi in cui il personale viene valutato anche in base al raggiungimento o meno degli obiettivi comunicativi assegnati specificamente al piano o da altri documenti di programmazione) mentre più frequentemente non è segnalata alcuna modalità di correlazione tra piano di comunicazione e valutazione del personale. Questo dato è

interessante rispetto al grado di formalizzazione e legittimazione del piano di comunicazione: dove il piano viene formalmente approvato, il raggiungimento degli obiettivi del piano stesso è correlato alla valutazione del personale.

Rispetto ai collegamenti tra il piano di comunicazione e le strategie ed azioni di comunicazione interna occorre poi sottolineare come la maggior parte degli enti segnalino un collegamento diretto tra il piano e le azioni di comunicazione interna, che molto spesso si traduce nella previsione di specifiche strategie, funzioni e azioni di comunicazione interna, intesa molto spesso come attività speculare e propeedeutica a quella esterna.

4.6 Le azioni di supporto al piano di comunicazione

Oltre alla consulenza che, quando presente, si configura come un supporto importante al piano perché portatrice di uno specifico *know how*, è la formazione la risorsa sulla quale la maggioranza delle amministrazioni investono per dare forza alla progettazione e gestione del piano di comunicazione.

Gli interventi formativi riguardano più frequentemente il personale della struttura di comunicazione mentre sono rari i casi in cui la formazione investa anche personale dell'organizzazione non collocato nella struttura dedicata: in questi casi la formazione è rivolta al personale che fa parte della rete dei referenti, ovvero di quella comunità professionale che costituirà l'interfaccia tra la struttura di comunicazione e le altre strutture organizzative e finalizzata a mantenere costanti e continui i flussi di comunicazione all'interno dell'ente.

Da segnalare, rispetto ai contenuti della formazione realizzata, che la maggior parte degli enti ha realizzato corsi di formazione per il personale conformemente alle previsioni della Legge 150/2000 e del Dpr 422 del 2001. Tali corsi vengono messi in relazione, in questa sede, con le strategie dell'ente per supportare la pianificazione della comunicazione e, in alcuni casi, costituiscono l'unica azione intrapresa in tal senso.

In un solo caso abbiamo rilevato la formazione di una figura professionale specifica in grado di rispondere a precisi bisogni di presidio dei processi produttivi di comunicazione, evitando così future esternalizzazioni. "Da quest'anno verrà formata una figura professionale di *responsabile di produzione* che svilupperà la conoscenza dei processi produttivi legati agli strumenti di comunicazione e potrà creare banche dati e prezzari al servizio di tutti gli uffici, verificando le tipologie scelte, i costi in rapporto alla qualità" (Comune di Fasano).

In un solo caso si è proceduto con una vera e propria revisione della struttura organizzativa per istituire la struttura dedicata alla comunicazione.

Un programma di azioni di supporto al piano L'esperienza del Comune di Spoleto

L'ESIGENZA

Gli obiettivi previsti nel programma di mandato del Sindaco del Comune di Spoleto (1999) per rivendicare un ruolo di primo piano della città, erano due: riaggregare la città intorno ad un progetto di sviluppo che, partendo dalle sue radici storico-culturali, si basasse sulle innovazioni; riuscire a far funzionare al meglio il sistema città puntando sui temi della cultura, della qualità e dell'innovazione.

In questo scenario, la comunicazione ha assunto un ruolo fondamentale per l'amministrazione, dato che comunicare significa costruire un rapporto con il pubblico che sia il più diretto e trasparente possibile, coerentemente con gli obiettivi strategici e operativi dell'ente.

Ma la comunicazione ha anche il potere di collegare e legare il contesto interno di un'organizzazione e l'amministrazione comunale ha una missione unica che deve essere raggiunta anche grazie all'interazione tra i diversi settori, senza creare sovrastrutture e ridondanze.

Occorreva quindi pianificare la comunicazione e farlo con una modalità che coinvolgesse il personale e che risultasse riconoscibile.

È stato quindi indispensabile realizzare una serie di azioni, che hanno preceduto la stesura del piano di comunicazione, come leve a sostegno del progetto.

GLI ATTORI

Il progetto legato alla realizzazione del piano di comunicazione ha previsto più fasi: la formazione del personale, la costituzione di un Comitato di redazione, l'individuazione dei referenti, la redazione del piano di comunicazione e, in seguito, la realizzazione dell'Ufficio stampa e comunicazione.

L'iniziativa è stata promossa dal sindaco che ha dato l'input iniziale già nel programma di mandato e poi, attraverso delibere della Giunta Comunale, sono state condivise ed approvate le varie fasi del progetto.

Il direttore generale, che è responsabile del progetto, ha coordinato le attività ed ha fornito le indicazioni strategiche per la pianificazione e la realizzazione del piano, coerentemente con gli obiettivi di bilancio e di Peg, dove non solo vengono previste le attività riprese nel piano ma la pianificazione e la gestione della comunicazione integrata è un obiettivo specifico inserito nel Piano degli Obiettivi e assegnato all'intera struttura con le relative risorse.

La consulenza esterna ha fornito le indicazioni tecniche ed il metodo di lavoro per la realizzazione dell'output finale, curando direttamente le attività di formazione e l'affiancamento sul lavoro al personale, fino all'istituzione dell'Ufficio Stampa e Comunicazione, che realizza e coordina tutte le attività di comunicazione ed informazione dell'ente.

Il primo *step* (la formazione) è partito a febbraio 2002, il primo piano di comunicazione del Comune di Spoleto è stato redatto a maggio 2002.

LE AZIONI PROPEDEUTICHE AL PIANO

La formazione

Su richiesta del direttore generale, come prima attività di supporto alla redazione del piano e per introdurre la cultura sui temi della comunicazione all'interno del comune, è stato progettato un percorso formativo sui temi della comunicazione.

Il percorso aveva come obiettivi quello di migliorare i rapporti interni ed esterni; sviluppare il livello di conoscenza circa la comunicazione intra e interpersonale; fissare il concetto di servizio pubblico; ragionare nell'ottica dell'orientamento al cliente; favorire nuovi comportamenti ed atteggiamenti coerenti con lo sviluppo organizzativo in atto (orientamento al cliente interno, approccio positivo, miglioramento continuo ecc.).

Sono state realizzate complessivamente cinque edizioni del corso a cui hanno partecipato circa 100 dipendenti del comune tra dirigenti, funzionari, impiegati, stagisti. Oltre un terzo dell'organico complessivo del comune ha frequentato il percorso formativo ed è stato a sua volta un fondamentale strumento di diffusione dei concetti appresi in aula.

La formazione, oltre a trasmettere nuovi concetti e metodi di lavoro, è servita per creare la condivisione sul progetto comunicazione e per iniziare a ragionare nell'ottica del gioco di squadra e, quindi, del miglioramento e rafforzamento della comunicazione interna.

I primi effetti del percorso formativo si sono visti nella semplificazione e omogenizzazione dei modelli di scrittura, nell'utilizzo di nuovi strumenti di comunicazione, nella diffusione di una nuova cultura di attenzione e rispetto del *cliente*, interno ed esterno.

L'importanza attribuita alle attività di formazione è tale che il piano di formazione aziendale ormai prevede un continuo aggiornamento attraverso interventi formativi sui temi della comunicazione, sia con corsi intersettoriali che attraverso corsi costruiti sulle esigenze dei singoli settori.

La formazione, quindi, è stata una leva indispensabile per la diffusione della nuova cultura dell'ente, ma c'era ancora l'esigenza di creare una struttura specializzata che si occupasse del coordinamento e della gestione delle attività di comunicazione.

Completato il percorso in aula, il direttore generale ha individuato un ristretto gruppo di persone da utilizzare a tempo pieno per le attività di comunicazione. È stato quindi attivato un ulteriore percorso di formazione sul posto di lavoro, attraverso affiancamento continuo della consulenza al personale, volto a consolidare l'utilizzo di metodi e strumenti di lavoro per realizzare strategie e attività di comunicazione.

Il comitato di redazione

Le persone da utilizzare a tempo pieno sulla comunicazione, sono state individuate tenendo conto delle capacità reali e del potenziale emerso in aula.

In una prima fase, è stato costituito un comitato di redazione con l'obiettivo di raccogliere ed analizzare tutte le esigenze di comunicazione dell'ente, immaginare e testare gli strumenti di comunicazione più idonei, predisporre il piano di comunicazione.

Il comitato era un organo di staff del direttore generale che partecipava personalmente a tutti gli incontri.

Per dare autorità a quest'organo, il regolamento sull'ordinamento dei servizi e degli uffici ha riconosciuto la comunicazione come funzione di staff della Direzione Generale, che ne coordina le attività.

I lavori del comitato erano coordinati dalla consulenza, nell'ottica della formazione continua.

Nei primi incontri il lavoro si è concentrato sulla raccolta ed analisi delle attività di comunicazione già realizzate, o in fase di realizzazione, dei vari settori del comune.

In questa fase è emerso come spesso si duplicavano attività e strumenti di comunicazione tra i diversi settori, portando ad un aumento dei costi e ad uno spreco di risorse.

Il comitato, quindi, ha deciso di creare dei modelli e degli standard a cui tutti i settori dovevano fare riferimento sia per la richiesta dei servizi che per l'acquisto di prodotti direttamente connessi al progetto comunicazione.

Sono stati individuati degli standard per la carta intestata del comune, fissati dei modelli di scrittura, definiti i criteri minimi per indire le gare per l'acquisto degli strumenti di comunicazione.

Nella fase successiva sono stati individuati, testati e approvati gli standard grafici per la realizzazione di prodotti di comunicazione.

Infine il comitato è diventato una vera e propria redazione per pianificare e realizzare strumenti come il giornali-

no del comune, la newsletter, programmi audio video e vari gadget. Infine, nella fase di riorganizzazione del comune, sempre in staff alla Direzione Generale, il comitato si è trasformato nell'Ufficio Stampa e Comunicazione, struttura di coordinamento e gestione di tutte le attività di comunicazione dell'ente.

La rete dei comunicatori

Per facilitare lo scambio delle informazioni, favorire la comunicazione interna, diffondere i nuovi modelli di lavoro in materia di comunicazione, è stata creata una rete di referenti che, con i Dirigenti dei vari settori, è coinvolta nella raccolta, gestione e realizzazione delle attività di comunicazione.

I referenti sono stati nominati dal direttore generale, su proposta dei dirigenti dei vari settori, tenendo conto della tipologia di lavoro svolto all'interno del settore, delle capacità relazionali e del potenziale emerso in aula durante il percorso formativo.

Anche per i referenti c'è stato un percorso di affiancamento sul lavoro.

Sono stati realizzati degli incontri settimanali, a cui erano invitati anche i dirigenti, per verificare i bisogni e le possibili strategie di comunicazione idonee a soddisfare i bisogni di comunicazione.

Per ogni strategia, oltre a tempi, costi e strumenti, venivano individuate le persone che avrebbero lavorato direttamente al progetto. La scelta delle persone è sempre stata intersettoriale, tenendo conto del reale apporto che ognuno poteva dare al progetto.

I referenti di settore, quindi, sono diventati un'estensione del comitato di redazione.

Le azioni di coinvolgimento: l'analisi dei bisogni di comunicazione

Per verificare i reali bisogni di comunicazione ed individuare le priorità, il comitato di redazione ha realizzato delle interviste personali al sindaco, al vice sindaco ed al direttore generale per individuare gli obiettivi del piano di comunicazione. In seguito sono stati realizzati dei *focus group*, uno rivolto ai dirigenti (per individuare i macroargomenti del piano e verificarne l'intersettorialità ed il reale *peso*), l'altro rivolto alle associazioni del territorio e ai cittadini, per verificare l'efficienza delle attività di comunicazione fino ad allora svolte e l'efficacia degli strumenti di comunicazione utilizzati.

Dai *focus* è emerso che alcuni strumenti utilizzati fino a quel momento non erano stati utili a diffondere e spiegare i servizi del comune, o perchè diffusi in maniera inadeguata, o perchè poco chiari. Inoltre dagli incontri con i cittadini e le associazioni, sono emerse alcune esigenze di comunicazione ritenute prioritarie dal gruppo.

In seguito è stata fatta un'analisi dei documenti ufficiali del comune, poichè tutte le attività previste nel piano dovevano prendere spunto dalle dichiarazioni programmatiche, il Peg, il Pdo, così da trasformare il piano nello strumento strategico per raggiungere quanto previsto sia nella mission che nella vision.

Per verificare quanto emerso dall'analisi dei documenti e fissare le priorità delle attività di comunicazione, sia in termini di calendario che di spesa, sono state realizzate delle interviste personali con tutti gli assessori della Giunta comunale.

Questo passaggio è stato fondamentale anche per coinvolgere la Giunta e riuscire a realizzare un piano di comunicazione condiviso sia dall'organo politico che dal personale.

Dopo aver realizzato un quadro completo sulle esigenze e le priorità, sentiti i dirigenti, i cittadini, le associazioni e la Giunta, sono state predisposte delle schede che dovevano essere compilate a cura del dirigente e dei referenti dei settori.

Nelle schede sono stati indicati, per ogni settore, tutti i bisogni di utilizzo di attività editoriali, audiovisivi, programmi televisivi e radiofonici, organizzazione e partecipazione ad eventi, manifesti pubblicitari, opuscoli e, locandine.

Solo a questo punto si è passati alla redazione vera e propria del piano di comunicazione.

4.7 Criticità, insegnamenti

Durante la gestione concreta del piano di comunicazione si devono affrontare alcune difficoltà ma si traggono anche insegnamenti di cui le amministrazioni fanno tesoro per il futuro.

Le principali difficoltà si riferiscono al problema del coordinamento che abbiamo già detto essere la condizione organizzativa chiave per il successo effettivo della comunicazione: nelle amministrazioni l'integrazione raggiunta sulla carta in sede di redazione del piano fatica a tradursi nella realtà e al coordinamento strategico non segue un altrettanto efficace coordinamento operativo. La ragione parte da lontano: come ci indicano le amministrazioni stesse infatti non si tratta tanto di un problema tecnico bensì di un problema culturale, di un deficit di sensibilità, attenzione e pensiero strategico intorno alla comunicazione.

“La principale criticità è stata riscontata nel garantire l'effettivo coordinamento delle attività di comunicazione che costituiva l'obiettivo principale del piano. Talvolta non si è riusciti ad evitare che le altre direzioni utilizzassero addirittura stemmi e colori diversi da quelli ufficiali o realizzassero iniziative non coerenti fra loro. Si è cercato di introdurre mutamenti organizzativi e procedurali (come il parere obbligatorio della direzione comunicazione su tutti i provvedimenti di spesa relativi alla comunicazione) ma spesso l'effettiva realizzazione del piano è dipesa soltanto dalla sensibilità dei vari dirigenti e dalla loro sensibilità a collaborare. Si sta comunque lavorando a un Regolamento generale sulle attività di comunicazione” (Provincia di Napoli).

Talvolta possono attivarsi resistenze al cambiamento nella misura in cui le nuove modalità operative e le interdipendenze prefigurate nel piano determinano una ridefinizione di ruoli consolidati e spazi di autonomia e responsabilità acquisiti nel corso del tempo.

“La criticità fondamentale è stata la *novità* dell'adozione di una pianificazione della comunicazione; ciò che era *sentito* come un fatto spontaneo, naturale, veniva improvvisamente razionalizzato, ridisegnato, valutato. Questo nuovo approccio ha innescato nei vari nodi della struttura un meccanismo di diffidenza, la paura che venisse messa in discussione la propria identità e il proprio ruolo. Solo dopo innumerevoli sforzi, e non con tutti gli interlocutori (caposervizi) si è riusciti a *rassicurare* sul ruolo costruttivo e non destrutturante della comunicazione virtuosa e si è riusciti a far percepire la struttura di coordinamento come una preziosa risorsa e non come un *nemico*. Tuttora alcuni settori della macchina organizzativa inceppano il flusso di informazioni rallentando la realizzazione delle azioni previste dal piano” (Comune di Eboli).

Il problema del coordinamento operativo discende a sua volta dalla difficoltà a mantenere costanti i flussi di comunicazione dentro l'organizzazione e a fare in modo che la necessaria collaborazione e attenzione verso il piano si mantenga anche sul periodo assai più

lungo della gestione delle attività.

“Le maggiori criticità fanno riferimento alla difficoltà di coinvolgimento attivo degli organi di direzione (individuazione obiettivi, strategie, definizione budget) e del management (sensibilizzazione e responsabilizzazione). Rispetto ai primi (organi di direzione) non siamo riusciti a superare l’atteggiamento di *delega* del *problema* alle strutture dedicate. Per i secondi (management) si è cercato un maggiore coinvolgimento attraverso l’inserimento di alcuni obiettivi specifici nelle schede di budget. I risultati saranno visibili nel corso di quest’anno” (Asl di Arezzo).

Se il problema principale riguarda lo stringere un legame più profondo fra cultura organizzativa e cultura della comunicazione, l’insegnamento che le amministrazioni traggono da questa esperienza è proprio quello di lavorare con maggiore attenzione e rigore su questa frattura.

Rispetto agli insegnamenti tratti dall’esperienza occorre sottolineare infatti come il fenomeno più rappresentato sia la necessità di un ampio coinvolgimento interno nella costruzione di un sistema di pianificazione della comunicazione (che gli enti descrivono come un processo incrementale e in continuo movimento), dimodochè lo sviluppo della comunicazione esterna proceda in modo coordinato con la costruzione di un sistema di comunicazione interna speculari e correlato, che si basi sull’incremento del senso di appartenenza e sulla condivisione di obiettivi comunicativi e operativi.

“L’esperienza dei piani redatti in questi anni ha evidenziato in modo costante come l’obiettivo di creare un *sistema di comunicazione aziendale* non possa basarsi esclusivamente sull’attività e sulla professionalità di alcune strutture dedicate, oppure sulla programmazione e gestione di alcune iniziative e strumenti di comunicazione, seppur presidiati ad alto livello. Affinché il *sistema* si sviluppi e funzioni, è necessario che la comunicazione divenga patrimonio culturale di tutta l’azienda e che ognuno partecipi alla sua costruzione ed al suo sviluppo” (ASL di Arezzo).

La cultura della comunicazione deve affermarsi dentro l’organizzazione in modo diffuso e trasversale: atteggiamenti, valori e competenze comunicative devono diventare caratteristiche distintive di amministratori, dirigenti e dipendenti degli enti pubblici se si vuole costruire un’amministrazione relazionale.

Rispetto a ipotesi future circa il proseguimento dell’esperienza del piano, si segnala che alcune amministrazioni, con particolare riferimento agli enti locali, dichiarano di non poter prevedere quali saranno le linee strategiche che caratterizzeranno lo sviluppo o meno delle attività di comunicazione, dal momento che le elezioni amministrative costituiscono, a detta di molti, una variabile essenziale in questo processo. Questo dato pone l’attenzione sul legame stretto tra funzioni di indirizzo politico e definizione delle strategie di comunicazione dell’ente, e rimanda al problema irrisolto dell’additività o addizionalità della funzione di comunicazione rispetto ad altre funzioni degli enti.

La maggior parte degli intervistati, nondimeno, dichiara che le intenzioni dell'amministrazione sono legate alla volontà di confermare e ripetere il processo di pianificazione o di potenziarlo, introducendo maggiori correlazioni con i documenti di programmazione e con le attività di monitoraggio e di valutazione della comunicazione. "Il prossimo anno si vorrebbe partire legando sempre di più l'attività di comunicazione alla programmazione degli obiettivi dell'ente (PEG): ossia in fase di progettazione degli obiettivi dell'ente incontrare assessori e dirigenti per concordare con loro la strategia comunicativa ed inserire nei capitoli di spesa il budget necessario per le attività per poi elaborare un piano di comunicazione il più completo possibile e far maturare all'interno dell'ente una consapevolezza sempre maggiore riguardo ai temi della comunicazione" (Comune di Cremona).

4.8 Le ricadute del piano

Il piano di comunicazione costituisce un importante risultato per le amministrazioni sia per quanto riguarda i suoi contenuti distintivi (ciò che è stato scritto nel piano e ciò che è stato realizzato grazie al piano) sia per quanto riguarda gli effetti positivi che la programmazione è riuscita a conseguire dentro l'organizzazione (ciò che è successo dentro l'organizzazione).

Rispetto agli obiettivi del piano le amministrazioni intervistate segnalano il fatto che, attraverso l'individuazione delle strategie di comunicazione, sia stato possibile ancorare le attività a scopi definiti e non casuali, identificare i pubblici con i quali i rapporti diventano maggiormente stabili e continuativi, creare le sinergie fra gli strumenti e i canali di comunicazione con un utilizzo più intenso ed integrato, individuare uno stile omogeneo per il trattamento dei messaggi, anche solo in termini di semplicità e comprensibilità. Nella sostanza un piano di comunicazione consente di migliorare, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, la capacità dell'ente di comunicare rispetto ai suoi pubblici. "Il vantaggio più evidente è la progressiva trasformazione della percezione di Torino. Da città grigia dell'industria a centro propulsore dell'arte contemporanea in Italia e della produzione cinematografica: un polo dell'*art de vivre*" (Comune di Torino).

Altrettanto interessanti ed importanti le ricadute segnalate come impatti dentro le organizzazioni.

In primo luogo il piano di comunicazione consente di rendere conoscibili ai componenti della comunità organizzativa quali sono le strategie e le priorità dell'amministrazione, creando identità e senso di appartenenza. "Per la prima volta l'ente si è dato la possibilità di pianificare attività di comunicazione – prima assolutamente estemporanee – secondo una strategia generale e precisi obiettivi comunicativi. Bisogna sottolineare inoltre che in questo modo è stato possibile stabilire e comunicare il collegamento tra gli obiettivi di politica

generale e quelli strettamente comunicativi, di modo che la comunicazione potesse diventare strumento per il governo dell'ente e la realizzazione dei programmi amministrativi" (Provincia di Napoli).

La stesura del piano di comunicazione è stata, inoltre, un'occasione per lavorare nell'ente in modo diverso rispetto alle modalità più tradizionali poiché ha promosso le relazioni interne, l'interdipendenza delle competenze, il lavoro per gruppi intersettoriali finalizzati al raggiungimento di obiettivi condivisi, i differenti livelli di responsabilità ma anche il senso di ciascun apporto rispetto al raggiungimento degli obiettivi. La stesura del piano di comunicazione ha agito, quindi, sulla cultura organizzativa.

"La costituzione della rete dei referenti interni per la comunicazione è un fattore cruciale per la pianificazione della comunicazione dell'ente: abbiamo infatti ritenuto che solo attraverso la condivisione della consapevolezza dell'importanza della comunicazione e la creazione di una comunità di *comunicatori* trasversale a tutto l'ente sarebbe stato possibile avviare una pianificazione efficace e condivisa della attività di comunicazione secondo modalità integrata. La formazione qualificata dei referenti per la comunicazione che ha contribuito a creare lo spirito di gruppo e a stimolare l'esigenza di lavorare insieme su argomenti trasversali superando, almeno in parte, la visione individualista legata alla tipicità dell'attività svolta" (Comune di Prato).

Oltre che sull'organizzazione intesa come comunità di soggetti, l'attività di pianificazione agisce positivamente anche sulle singole persone, sia in termini di culture che di competenze. Grazie al piano si sviluppano infatti la capacità di analisi delle criticità, la propensione al cambiamento, l'aggiornamento delle competenze e la formazione continua.

Non ultimi gli aspetti legati all'efficienza, più volte segnalati nelle risposte da parte delle amministrazioni, in particolare la razionalizzazione dei carichi di lavoro, la riduzione di sprechi e il miglioramento dei processi di lavoro grazie a flussi di comunicazione interni più efficaci e costanti.

"L'aver pianificato tutti gli eventi comunicativi distinguendoli, per assessorato, in ricorrenti, in nuovi, in progetti, in servizi e in campagne di informazione, avendo al tempo stesso collegato l'evento all'obiettivo che contribuisce a realizzare, ai destinatari, ai mezzi di comunicazione da utilizzare, al mese di realizzazione, al costo previsto e anche al responsabile, contribuisce a rendere il piano stesso un buon strumento di programmazione e pianificazione operativa. Una migliore specificazione delle attività comunicative con i costi connessi e l'integrazione con il Peg e il piano Dettagliato degli Obiettivi lo renderà uno strumento ordinario di pianificazione per l'ente" (Provincia di Crotone).

Tra i principali risultati del piano vi sono quelli speculari alle criticità segnalate dagli enti. Se la mancanza di una cultura della comunicazione e della sua legittimazione come funzione strategica e non opzionale dell'ente ne costituisce un limite oggettivo, al tempo stesso

gli enti la segnalano come principale snodo in termini di vantaggio potenziale: lo stesso numero di enti (e, in genere, gli stessi enti) che segnalano la mancanza di cultura della comunicazione come criticità oggettiva evidenziano al tempo stesso questo tema come vantaggio, sia potenziale che reale, legato allo sviluppo della pianificazione della comunicazione.

Circa la metà degli enti intervistati dichiara che la comunicazione si è rivelata una leva fondamentale per il raggiungimento della mission e questo tanto all'esterno dell'organizzazione che nell'ambito stesso dell'ente. "La comunicazione è stata una leva strategica nel rendere condivisibile la mission all'interno e raggiungere un primo obiettivo di trasparenza verso l'esterno. Ha supportato la riconoscibilità e quindi la visibilità dell'informazione verso i cittadini" (Comune di Fasano).

"La comunicazione della Città riveste un ruolo assolutamente strategico nel grande processo di cambiamento urbanistico, culturale ed economico di Torino: è volontà dell'Amministrazione infatti che ciascuna scelta – dall'apertura dei cantieri alle misure contro l'inquinamento – venga spiegata ai propri cittadini, perché possano sentirse ne parte integrante" (Comune di Torino).

Rispetto al miglioramento delle procedure e dei servizi la comunicazione rende possibile e trasversale la logica e la cultura di orientamento al cittadino come presupposto per un'amministrazione attenta alla domanda sociale e capace di rispondervi. "Nel nostro ente la comunicazione ha costruito una maggiore capacità di avvertire l'esigenza di mutamenti organizzativi secondo modelli che, attraverso la comunicazione, consentano una migliore conoscenza delle esigenze e delle aspettative dell'utenza." (Provincia di Napoli).

Nella sostanza la comunicazione si rivela una leva fondamentale nel processo di cambiamento delle amministrazioni trasformando i modelli organizzativi, consentendo una maggiore capacità di governo dell'organizzazione, una più efficace implementazione delle politiche pubbliche e una gestione di sistemi di relazione che rendono l'amministrazione più aderente alle necessità dei pubblici esterni ed interni. Comunicazione e innovazione sono quindi strettamente correlate.

"La comunicazione fa parte, insieme alla pianificazione e controllo e alla qualità del personale, degli obiettivi strategici individuati nel Piano Integrato al Cambiamento. In particolare esiste una collegamento tra il Programma di Mandato del Sindaco, la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano esecutivo di gestione e il bilancio sociale" (Comune di Cesena).

Cambiamento integrato e processi di comunicazione Il caso della Provincia di Crotone

L'idea strategica individuata dal Piano Integrato del Cambiamento della Provincia di Crotone, denominato "Riorganizzare per amministrare meglio", consiste nella riorganizzazione delle funzioni e dei processi operativi, al fine di migliorare la qualità dei servizi erogati e ottimizzare l'utilizzo delle risorse.

In particolare l'ente ha avviato una serie di progetti volti a sviluppare un sistema di comunicazione sia interno che esterno, attraverso la riorganizzazione di alcuni processi consolidati, con l'utilizzo delle nuove tecnologie (in particolare quelle *web-oriented*) al fine di elevare la qualità dei servizi forniti ai Comuni, ai cittadini e alle imprese e di migliorare l'immagine complessiva dell'ente.

Tra gli obiettivi specifici:

- migliorare le modalità di erogazione dei servizi;
- consolidare i rapporti dell'amministrazione con i cittadini-utenti e con i dipendenti;
- migliorare la comunicazione istituzionale;
- realizzare interventi di formazione del personale.

Per migliorare le modalità di erogazione dei servizi, si è voluto rimodulare completamente, sia nella veste grafica che tecnologica, il sito istituzionale della provincia, attribuendogli un alto grado di interattività, con aggiornamenti settoriali dei comunicati, e la possibilità (soltanto attualmente in via sperimentale per alcuni servizi, ma estendibili alla maggior parte entro fine 2004) di fornire servizi on line. Inoltre, sono stati effettuati dei potenziamenti della rete intranet al fine di assicurare il funzionamento della piattaforma contabile, del protocollo e dell'inter amministrativo per una rete di circa 150 *client*.

Al fine di migliorare i rapporti dell'amministrazione con i cittadini-utenti e con i dipendenti si è inteso attribuire all'Urp un ruolo di primo piano, attraverso la realizzazione della Carta dei Servizi dell'intero ente e dei Servizi Sociali in particolare; la scelta organizzativa di creare tra il *front office* e il *back office* un anello forte della catena costituito dai referenti settoriali alle relazioni esterne e attraverso un maggiore rispetto dei tempi di risposta all'utente. Si è, inoltre, intensificata l'applicazione dello strumento dei gruppi di lavoro, realizzati come circoli di qualità, sia permanenti che per progetti *ad hoc*.

Per migliorare la comunicazione istituzionale, si è inteso riposizionare l'immagine dell'ente attraverso il rafforzamento e la promozione della stessa nell'opinione pubblica con un'adeguata campagna di comunicazione sul tipo dei servizi offerti e sulle modalità di erogazione, con la presentazione (prima dell'approvazione del bilancio) del piano di comunicazione esterna per il 2004 e del piano di comunicazione interna triennale. Si è deciso, altresì, di investire per la creazione di sportelli polifunzionali e di meccanismi di integrazione dei processi connessi alla gestione del front office, al fine di ottenere utili strumenti per la realizzazione di un'efficace comunicazione pubblica.

Per la realizzazione degli interventi di formazione professionale, si sono avviate con costi estremamente contenuti attività formative per i web editor settoriali e i responsabili delle relazioni con l'esterno, utilizzando come programma base le materie previste dall'Allegato A) del D.P.R. 422/2001 e il Corso *La Comunicazione nella Pubblica Amministrazione* realizzato a cura del Formez.

DAL PIANO INTEGRATO DI CAMBIAMENTO AL PIANO DI COMUNICAZIONE

La verifica della qualità dei servizi

La qualità percepita dell'immagine di un ente come la provincia, in linea generale, è misurabile attraverso la verifica di alcuni indicatori di *customer satisfaction*:

- qualità e sicurezza delle strade e delle scuole;

- qualità dell'assistenza ai comuni nella realizzazione degli indirizzi generali di assetto del territorio;
- qualità nella realizzazione delle opere di rilevante interesse provinciale sia nell'ambito del settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo;
- qualità dei servizi erogati e facilità di fruibilità.

La Provincia di Crotone ha ritenuto opportuno, nel corso del 2003, attribuire uno specifico incarico ad una società specializzata nella comunicazione pubblica, al fine di individuare tutti quegli interventi necessari per migliorare l'immagine dell'ente e l'efficacia della comunicazione dell'attività amministrativa.

Scopo primario dell'incarico è stato quello di avviare un processo di comprensione approfondito dell'orientamento e delle opinioni dei cittadini, in merito all'insieme delle attività della provincia, alle attese, ai valori, alla comunicazione e di strutturare le attività di comunicazione, individuando la finalità strategica di fondo e gli strumenti adeguati.

L'attività consulenziale si è sviluppata in queste fasi:

- ANALISI DELLO SCENARIO POLITICO

È stata realizzata un'analisi sulle consultazioni elettorali degli ultimi anni, che hanno interessato il territorio, per poter ipotizzare così gli eventuali scenari di sviluppo.

- RACCOLTA ED ELABORAZIONE DELLE INFORMAZIONI UTILI (DATI SOCIODEMOGRAFICI, ECONOMICI ECC.)

Sono stati analizzati e valutati i vari strumenti disponibili per poter determinare lo stato attuale del territorio con l'individuazione delle aree di debolezza e di forza.

- INTERVISTA AI RESPONSABILI AMMINISTRATIVI DELL'ENTE

Sono stati intervistati alcuni dirigenti che forniscono servizi di *line* ed alcuni responsabili di servizi (*line e staff*), al fine di verificare il livello di conoscenza dei servizi offerti e le diverse modalità di fornitura. In questa particolare fase hanno collaborato attivamente sia la Responsabile dell'Urp che il Capo Gabinetto dell'ente.

- ANALISI DELL'INTERVISTA

I risultati dell'analisi delle interviste sono stati utili sia per raccogliere suggerimenti per la modifica della Carta dei servizi dell'ente, sia per evidenziare alcune criticità organizzative sollevate dai responsabili dei servizi stessi che avvertivano una situazione di scarsa comunicazione sia orizzontale che verticale, ma soprattutto una scarsa collaborazione tra i vari settori. Al fine di selezionare tutti gli interventi utili per il miglioramento del clima lavorativo, l'ente ha aderito al Laboratorio *Benessere Organizzativo* del Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica per poter effettuare un'analisi di clima fra i dipendenti e porre in essere gli opportuni interventi.

- ANALISI QUALITATIVA E QUANTITATIVA SULLO STATO E L'ORIENTAMENTO DELL'OPINIONE AL MOMENTO DELL'AVVIO DEL RAPPORTO DI CONSULENZA

La ricerca ha previsto l'attuazione di 600 interviste telefoniche ad un campione rappresentativo di maggiorenni residenti nella provincia (Sistema C.A.T.I. - *Computer Assisted Telephone Interview*). Le unità finali sono state estratte casualmente dagli elenchi telefonici della rete della provincia. I parametri sono stati uniformati ai dati più recenti forniti dall'ultimo censimento Istat. Nella ricerca sono state indagate le seguenti variabili:

- per la costruzione degli orientamenti valoriali;
- sulla notorietà spontanea e sollecitata degli ambiti di attività dell'amministrazione provinciale;
- sull'importanza ed efficacia dei principali servizi e valutazione dell'operato dell'amministrazione;
- sulle valutazioni della comunicazione effettuata;
- dei dati socio anagrafici: sesso, età, scolarità, professione e zona di residenza dell'intervistato;
- sulla fruizione di media.

Dall'indagine al piano di comunicazione

I risultati dell'indagine hanno fornito una percentuale molto più bassa di quella attesa relativamente al grado di conoscenza degli ambiti di attività e alla valutazione dell'operato dell'amministrazione provinciale. Ha costituito, pertanto, un grave fattore di criticità la scarsa conoscenza del ruolo e delle funzioni della provincia, che veniva rappresentato come ente lontano, rispetto ai comuni, dalle problematiche e dalle esigenze reali dei cittadini. Da ciò è scaturita l'esigenza di informare cittadini, enti e imprese, per meglio orientarli nei rapporti con l'amministrazione nel nuovo assetto di competenze e, al tempo stesso, per riaffermare il ruolo di un soggetto istituzionale ancora poco percepito all'esterno. Pertanto, l'amministrazione provinciale di Crotona, su indicazione del Presidente, ha realizzato per la prima volta un *piano di comunicazione*, che ha come finalità quella di definire principi, obiettivi, strategie e azioni di comunicazione che l'ente prevede di realizzare nell'anno 2004. Il piano ha rappresentato un primo passo verso la razionalizzazione della comunicazione e della informazione pubblica, nella consapevolezza che solo attraverso una specifica e capillare organizzazione delle strutture e delle attività è possibile rendere trasparente l'azione amministrativa, più efficace l'informazione, più qualificata e rispondente alle aspettative dell'utenza la comunicazione.

Il piano è così articolato:

- **INDIVIDUAZIONE DEI PUBBLICI DI RIFERIMENTO**

I pubblici di riferimento della comunicazione esterna, in base all'analisi dell'obiettivo di informazione e conoscenza del ruolo, funzioni e attività della provincia, sono stati distinti in macro-categorie:

- a. beneficiari finali delle azioni dell'ente;
- b. istituzioni;
- c. *media*;
- d. influenti;
- e. dipendenti.

- **STUDIO DELLA STRATEGIA COMUNICATIVA E PROMOZIONE DELL'IMMAGINE DELLA PROVINCIA**

Le strategie possibili sono state individuate cercando di adattare all'individuazione del target, alla tipologia di evento e agli obiettivi comunicativi correlati.

Le possibilità presentate erano molteplici:

- modalità di raggiungimento: diretta o indiretta;
- azione: su vasta scala o piccola scala;
- strategia comunicativa: persuasione; propaganda o facilitazione;
- stile comunicativo: educativo, informativo e di intrattenimento/divertimento.

- **PIANIFICAZIONE DELLE INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E INDIVIDUAZIONE DEGLI STRUMENTI RELATIVI**

Gli effetti degli strumenti impiegati che possono essere di diffusione delle informazioni, di incentivazione all'uso dei servizi o propositivi di nuove iniziative, si sono differenziati in base all'impulso che i vari criteri del messaggio hanno sul target individuato.

- **IDEAZIONE DI MANIFESTAZIONI ED EVENTI**

Le azioni dei servizi di informazione e comunicazione, articolate per singolo Assessorato, sono stati distinti nel seguente modo: a) eventi ricorrenti; b) eventi nuovi; c) progetti; d) servizi; e) campagne di informazione e sensibilizzazione.

Gli effetti del piano di comunicazione

L'esperienza prodotta dalla redazione del primo piano di comunicazione della Provincia di Crotone e dell'attivazione della rete dei referenti, ha rappresentato un percorso (guidato dalla Legge 150) che ha notevolmente aumentato le competenze professionali dei dipendenti impegnati nell'attività della comunicazione, coinvolti nella redazione dello stesso e nella predisposizione delle attività formative che lo hanno accompagnato. L'utilità dello strumento di pianificazione realizzato dai dipendenti dell'ente consiste nella possibilità di aver patrimonializzato il know how necessario e di poter definire il piano stesso come uno strumento annuale obbligatorio di pianificazione e programmazione delle attività comunicative.

Il processo di realizzazione del piano di comunicazione ha prodotto:

- due report, il primo inerente i risultati dell'indagine di *customer satisfaction* e l'analisi del sito web e il secondo l'elaborazione di linee guida;
- l'attività di autoformazione del personale addetto alle attività di comunicazione, realizzato mediante utilizzo di fonti informative reperite sul web e il materiale reperito dalla responsabile dell'URP durante il corso a cui partecipato, realizzato ai sensi del D.P.R. 422/2001.

5.1 La comunicazione interna

5.1.1 Cosa significa comunicazione interna

Le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni comprendono, accanto all'informazione ai mezzi di comunicazione di massa e alla comunicazione ai cittadini, la comunicazione interna. Infatti, affinché le amministrazioni possano raggiungere i propri obiettivi strategici, è necessario adottare strategie di comunicazione interna ed esterna convergenti e idonee al risultato.

Il passaggio da un sistema unidirezionale di tipo verticale ad un sistema di dialogo di tipo orizzontale, che abbiamo visto caratterizzare le relazioni tra l'amministrazione e i cittadini, deve perciò ispirare anche la comunicazione nell'ambito dell'organizzazione che dovrebbe tendere alla costruzione di processi amministrativi ispirati a principi di partecipazione, di circolarità dell'informazione e di trasparenza. Solo attraverso una comunicazione interna in grado di esplicitare e fare condividere valori e metodologie di lavoro è possibile far convergere verso un obiettivo comune tutte le articolazioni del sistema amministrativo.

In questa concezione l'organizzazione intesa come sistema di relazioni funzionale all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa si trasforma in una vera e propria rete di comunicazioni "articolata tra i suoi nodi funzionali": la comunicazione diventa una risorsa poiché entra nei processi organizzativi e afferma un modo diverso di essere e fare amministrazione.

Con tali premesse la comunicazione interna intesa come messa in comune di esperienze, valori, responsabilità, come creazione di identità e di condivisione dei processi organizzativi, diventa motore dello sviluppo e quindi leva organizzativa strategica per la realizzazione del piano di comunicazione dell'istituzione. Essa ha la funzione di interpretare l'identità dell'istituzione per costruire relazioni a sostegno degli obiettivi dell'organizzazione.

5.1.2 Gli obiettivi della comunicazione

Quali possono essere gli obiettivi e gli scopi delle attività di comunicazione interna nell'ambito delle amministrazioni?

1. Giuseppe Nucci, *La comunicazione interna nella pubblica amministrazione* in Stefano Rolando, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, ETAS, 2001, pag. 161.

- **Creare identità e senso di appartenenza**

Uno dei principali obiettivi della comunicazione interna è la sua capacità di promuovere la fiducia, l'orgoglio, il senso di appartenenza all'istituzione attraverso azioni di informazione sulla *mission* e le strategie dell'organizzazione. Ogni dipendente dovrebbe poter essere messo nelle condizioni di conoscere i programmi della propria amministrazione e individuare il senso del proprio ruolo e lavoro all'interno di questi programmi. Perciò la comunicazione interna rende espliciti, nell'organizzazione, i diversi apporti ma, soprattutto, ne valorizza le integrazioni: si tratta di rendere riconoscibile il ruolo di ciascuno ma anche di comunicare come tutti concorrono al raggiungimento delle sfide strategiche e degli obiettivi operativi che l'intera comunità organizzativa si è data. Ciò è possibile attivando processi di condivisione delle conoscenze, che vanno ad incidere sul ruolo di appartenenza.

In questo senso il concetto di trasparenza applicato alla comunicazione interna trasmette, secondo logiche di buon senso e sana pratica amministrativa, informazioni e notizie destinate a creare valore dentro l'organizzazione.

- **Generare una cultura dell'istituzione**

Il dipendente si trovano in questo modo ad essere "parte" di un sistema di creazione di valori che si esprimono intorno ad una identità. La cultura va intesa qui non solo come condivisione di processi amministrativi ma anche come presupposti cognitivi che influenzano comportamenti organizzativi. Insomma, come "sistema di significati" accettati collettivamente², di concetti e simboli unanimemente riconosciuti.

Questo "sistema di significati" comprende valori, norme, tradizioni, simboli, linguaggi, concetti, immagini, pratiche operative; aiuta le persone ad interpretare il proprio ambiente e costituisce il pre-requisito e la motivazione delle loro azioni. I valori diventano presupposti dell'azione, ma allo stesso tempo mobilitano le persone mettendo decisioni e comportamenti individuali in relazione a principi generali. Il modo di prendere decisioni, nonché i comportamenti all'interno di una organizzazione, dipendono fortemente dalla "cultura" del gruppo dirigente, ma anche di coloro che vi svolgono le funzioni operative. La comunicazione interna consolida la cultura dell'istituzione come condizione costitutiva imprescindibile ai fini della definizione di una strategia di sviluppo.

- **Sviluppare le risorse umane**

Formare *in progress* è una finalità della comunicazione interna. Nella sua funzione di trasmissione costante di conoscenza, la comunicazione interna genera apprendimento degli individui e apprendimento dell'organizzazione. Con la comunicazione interna tutta l'organizzazione "apprende" e nello stesso tempo ogni persona "apprende".

2. A.M. Petigrew, *Cultura organizzativa: una famiglia di concetti*, in *Le imprese come culture*, a cura di P. Gagliardi, Isedi, 1986.

In particolare la comunicazione interna può favorire quell'apprendimento che non è solo conoscenza generica ma, più spesso, interviene a generare, sviluppare, modificare la competenza specifica, laddove per competenza si deve intendere un saper fare associato alla produzione di un risultato.

Quando la conoscenza si trasforma in competenza utile all'organizzazione ha bisogno di sempre maggiori conoscenze che a loro volta si traducono in capacità applicative: grazie alla comunicazione interna è possibile aumentare la competenza e ampliare il *know how*. In questo modo, la comunicazione interna sviluppa le risorse umane.

Del resto, è un fatto che molte realtà imprenditoriali siano state capaci di costruire il proprio successo sulla capacità di generare nuova conoscenza e sfruttare con abilità quella esistente. Lo stesso vale per l'istituzione pubblica laddove la comunicazione interna va vista come luogo di approfondimento e guida verso percorsi di innovazione e di soluzione di problemi.

- **Abbatere o ridurre i costi di transazione**

L'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa sono certamente obiettivi irrinunciabili dell'attività di ogni istituzione. Non vi è dubbio che la comunicazione interna concorra, anche, ad individuare strumenti comunicativi rivolti a generare economie di scala nel bilancio generale dell'amministrazione.

Le nuove tecnologie, ad esempio, hanno incrementato la produttività delle amministrazioni pubbliche: le hanno messe in condizione di superare i limiti temporali-spaziali, hanno dato loro la possibilità di risparmiare risorse fisiche ed economiche nelle azioni di trasferimento dei dati, dell'immagine, dei valori.

Nella comunicazione interna i costi della transazione vengono talvolta abbattuti, ma sempre ridotti: costi economici e di tempo, come nel caso delle comunicazioni in rete; costi fisici nel senso di impegno nello spostamento da un luogo all'altro; costi professionali e morali intesi come apprendimento di esperienze pratiche e dati cognitivi ai fini dello sviluppo del proprio bagaglio culturale e professionale, ma anche come apprendimento di valori, senso di appartenenza e identità; costi di sistema, intesi come possibilità di sviluppo organizzativo per produrre un "risultato dell'organizzazione"; costi di relazione nel senso di economie nei processi di comunicazione e di interazione di tipo amicale (quando più persone contemporaneamente divengono oggetto di uno stesso messaggio e quindi condividono informazioni, esperienze, sensibilità di impatto).

- **Gestire processi di cambiamento**

Un'amministrazione che voglia cambiare rotta, dunque innovarsi, modificando il suo modo di operare nei confronti del pubblico di riferimento deve rielaborare e far evolvere il proprio sistema di significati e di valori, coerentemente con le nuove linee strategiche.

I dipendenti rappresentano infatti la principale opportunità per

l'organizzazione di relazionarsi con i pubblici di riferimento ma è determinante, a questo fine, poter contare su personale informato, motivato, coinvolto e partecipe del cambiamento.

Tutte le fasi di cambiamento di per sé producono resistenze inerziali, a volte intenzionali. Per superarle, la comunicazione ha un'importanza fondamentale poiché costruisce le condizioni affinché le strategie di cambiamento divengano esplicite e quindi più facilmente condivisibili. La comunicazione interna ha dunque la funzione di "indirizzare" il processo di elaborazione culturale che avviene all'interno dell'organizzazione facilitando terreni comuni di confronto per la costruzione di significati condivisi.

In via generale si può affermare che in ogni fase di cambiamento la comunicazione interna diventa una leva imprescindibile ed il piano di comunicazione assume la connotazione di strumento di coagulo dei processi informativi inerenti tale cambiamento.

5.1.3 Quali sono i pubblici della comunicazione interna

Occorre fare mente locale sul fatto che l'organizzazione, in termini di pubblico di riferimento per un piano di comunicazione interna, non è un universo indistinto. L'organizzazione infatti è composta al proprio interno da segmenti di pubblico identificabili e aggregabili secondo diversi criteri: ruolo, funzioni, competenze, anzianità sono alcuni dei possibili criteri da adottare per costruire segmenti di pubblico significativi rispetto agli obiettivi della comunicazione interna.

In particolare le amministrazioni pubbliche sono microcosmi che vedono la compresenza di figure molto differenziate e spesso ad alto contenuto professionale con esigenze di linguaggi e relazioni fortemente articolate. In numerosi casi poi (ad esempio i medici, gli insegnanti, gli educatori, gli assistenti sociali) il mercato del lavoro pubblico è lo sbocco professionale più probabile con caratteristiche di sviluppo di carriera definibili solo sul piano della profondità professionale e più raramente su quello della crescita gerarchica. Questa peculiarità del mercato interno del lavoro presuppone nelle amministrazioni pubbliche una capacità di governo della comunicazione interna particolarmente evoluta e in grado di cogliere la complessità dei pubblici di riferimento sia sotto il profilo delle caratteristiche socio-professionali sia rispetto ai sistemi di sviluppo delle carriere.

Rivolgersi ai ruoli decisionali piuttosto che ai ruoli operativi comporta scelte strategiche e di contenuto molto diverse: se, ad esempio, la cultura organizzativa si muove verso un maggiore coinvolgimento dei dipendenti nelle politiche o nelle strategie, oppure punta a migliorare i rapporti collaborativi per potenziare le sinergie agendo sugli stili di *leadership*, occorrerà rivolgersi al *management* dell'organizzazione senza dimenticare che ai ruoli operativi andranno poi difusi i risultati ottenuti. Ugualmente se si punta a sviluppare competenze specifiche promuovendo la circolazione di conoscenze, saranno le diverse comunità di pratica presenti nell'organizzazione a diventare il pubblico più significativo per le attività di comunicazione interna;

nel creare senso di appartenenza si agirà con modalità e strumenti differenti se si tratta di parlare a un pubblico con una lunga anzianità di servizio piuttosto che alle nuove leve dell'organizzazione.

5.1.4 Strategie, linee di relazione e strumenti per la comunicazione interna

Le strategie della comunicazione interna

Si possono individuare tre grandi strategie di comunicazione interna:

- strategia dell'informazione per guidare il personale dipendente;
- strategia dell'informazione per motivare il personale dipendente;
- strategia della comunicazione per cambiare l'organizzazione.

Si tratta di tipologie di comunicazione interna rispondenti a logiche differenti, che configurano per un verso una "comunicazione-informazione" basata su un livello logico-razionale ed ispirata ad incrementare l'ambito conoscitivo dei destinatari (è oggettiva-descrittiva), per un altro una "comunicazione di coinvolgimento" che ha lo scopo di consolidare oppure, in situazioni di cambiamento, di cambiare la cultura organizzativa (comunicare per cambiare) mobilitando componenti emotive e coscienza valoriale verso un obiettivo (informare per motivare) ed incidendo sugli atteggiamenti e sui comportamenti delle persone (informare per guidare).

Informare per guidare

Questa strategia è rivolta ad ottenere un comportamento omogeneo tra i dipendenti. Essa comprende informazioni necessarie per far funzionare bene l'istituzione, renderla efficiente.

I contenuti di comunicazione saranno perciò costituiti da informazioni sui programmi, sulle norme, sulle procedure, sui macchinari, sui servizi, sugli orari e sui sistemi di controllo, ecc. Le attività e gli strumenti utilizzati in questi casi sono prevalentemente comunicazioni di tipo formale come ordini di servizio, comunicati delle direzioni, organigrammi; comunicazioni sull'andamento di attività e processi di lavoro; affissioni su promozioni, trasferimenti, riorganizzazioni, trasformazioni. Il tutto anche utilizzando la via telematica (intranet, e-mail, newsletter).

Informare per motivare

Questa strategia ha lo scopo principale di far conoscere l'organizzazione, i valori, gli obiettivi, i prodotti/servizi, l'organizzazione, le procedure, gli avvenimenti principali, i programmi e le attività svolte dalle eventuali sedi periferiche, ecc. Il presupposto è che il dipendente è il primo pubblico di riferimento dell'organizzazione e rappresenta un veicolo di pubblicità credibile all'esterno. Inoltre, ha bisogno di un'identità sociale e deve poter essere messo in condizione di parlare del suo ruolo professionale con orgoglio. Trasmette, quindi, i valori e il senso di appartenenza all'istituzione acquisito attraverso gli strumenti di comunicazione interna: giornali o riviste, audiovisivi, relazioni periodiche sull'attività, cartellonistica sui prodotti e sui servizi, comunicati sui successi dell'organizzazione amministrativa (progetti

realizzati, iniziative, riconoscimenti esterni), comunicati sui successi delle persone dell'istituzione.

Comunicare per cambiare

Di questo gruppo fanno parte tutte le occasioni di incontro durante le quali i dipendenti hanno l'opportunità di esprimere, in modo formale o informale, il proprio parere: dalle occasioni strutturate e formali, come la valutazione delle prestazioni, la definizione degli obiettivi, le riunioni di settore, i comunicati, i circoli di qualità, la cassetta dei suggerimenti, le indagini di clima; a quelle meno formali, come i "panel discussion" con il management, la politica della "porta aperta", le feste di settore.

Le linee di relazione della comunicazione interna

Nell'ambito delle amministrazioni è possibile rintracciare quattro percorsi tipici della comunicazione organizzativa: quella verso il basso (*top-down communication*), quella verso l'alto (*upward communication*), quella verso i colleghi di pari livello (comunicazione orizzontale) e quella tra colleghi di livello diverso appartenenti a funzioni diverse (comunicazione trasversale).

La comunicazione dall'alto verso il basso (*top down*) segue generalmente la catena di comando formale, dal vertice alla base. Riflette le relazioni d'autorità e di responsabilità evidenziate negli organigrammi ed ha la finalità di far colloquiare il vertice con l'organizzazione o con singole categorie di pubblici di riferimento interno (come i dirigenti o i quadri).

I messaggi verso il basso provengono dal superiore diretto, o da un altro manager, da guide o da manuali per il personale, da comunicati affissi in bacheca, da promemoria, relazioni o altri documenti, da incontri, discorsi e conferenze, o anche da riunioni in piccoli gruppi o da un colloquio personale.

Oggetto di comunicazione verso il basso possono essere: informazioni che riguardano le politiche, le regole, le procedure, gli obiettivi ed i piani dell'organizzazione, nomine e trasferimenti, provvedimenti in risposta al rendimento, informazioni generali sull'organizzazione e sui suoi risultati.

Questa comunicazione che tocca il rapporto capo-team, va ad incidere profondamente sull'impostazione organizzativa e configura uno stile di conduzione rivolto non solo a sviluppare le competenze, ma anche a chiarire ed ispirare vision e mission, diffondere valori, costruire clima.

La comunicazione dal basso verso l'alto (*bottom up*) è un *feed-back* di dati e informazioni dalla base ai vertici manageriali e serve a raccordare le aree periferiche con l'alta dirigenza.

Le forme principali di comunicazione verso l'alto sono quelle delle relazioni sull'andamento generale e sull'avanzamento nel conseguimento degli obiettivi, poiché il *bottom up* ha proprio lo scopo di fornire monitoraggio, *feed back*, partecipazione ai processi di innovazione.

Per sollecitare il percorso dal basso verso l'alto sono molto utili le cosiddette "analisi di clima" o "motivazionali" per indagare sulle aspettative dei dipendenti ed altrettanto buona fonte di comunicazione la "cassetta dei suggerimenti" che molte realtà organizzative utilizzano con esito positivo.

Sia la comunicazione orizzontale che quella trasversale veicolano contenuti operativi e funzionali all'organizzazione, ma anche emotivi. Esse riguardano lo scambio comunicazionale fra colleghi di pari grado e nello stesso gruppo di lavoro oppure fra unità di pari o differente livello organizzativo.

I canali trasversali si differenziano dagli orizzontali poiché si creano tra posizioni formali non omogenee e nascono spontaneamente sulla base di rapporti di comunicazione personali.

Si supera dunque nella comunicazione orizzontale e trasversale la dimensione specialistico-tecnica nella convinzione che per ottenere risultati globali occorre che le diverse unità organizzative interagiscano tra loro, nell'ambito di processi organizzativi trasversali alle singole funzioni. Si possono creare sinergie, mettendo a lavoro comune specialisti di varie discipline in *project team*, *task force* o comitati che riuniscono esperti di diversi campi.

La comunicazione, in questi casi, serve a coordinare le attività dei gruppi.

Gli strumenti della comunicazione interna

Tutti gli strumenti citati trovano una loro collocazione nel piano di comunicazione. Possono essere strumenti tradizionali (newsletter o bollettini periodici di informazione, giornali o riviste, "convention" con i dipendenti, cartellonistica.);³ strumenti di partecipazione organizzativa (comitati, *meeting*, circoli di qualità, gruppi di progetto, riunioni formative); strumenti elettronici (intranet, posta elettronica, teleconferenze, video e CD istituzionali); strumenti di ascolto che rappresentano occasioni di comprensione delle idee, delle speranze, della cultura, dei valori dei dipendenti in particolari momenti di cambiamento (le ricerche e i sondaggi sul clima, sulla motivazione, la cassetta delle idee, con relativi programmi di valorizzazione dei suggerimenti, la politica della porta aperta, gli URP).

In relazione alle loro finalità conoscitive è possibile classificare gli strumenti in:

- strumenti di memorizzazione, che permettono di conservare le informazioni e renderle disponibili a chi ha la necessità di utilizzarle (banche dati, cataloghi, manuali, guide⁴);
- di trasmissione, e cioè sistemi di informazione unidirezionale che collegano un emittente a un determinato numero di destinatari (stampa, radio, cinema, televisione fino ai sofisticati *network computing*);
- di elaborazione, che mettono gli operatori in grado di gestire i dati informativi (software applicativi);

3. Lo svantaggio di questa comunicazione è che i messaggi talvolta sono spersonalizzati; il vantaggio che viene assicurata a tutti la medesima comunicazione.

4. Questi strumenti hanno la possibilità di coinvolgere tutto il personale e *personalizzano* il rapporto con il management di vertice in un'ottica di crescita.

- di generazione, che facilitano lo sviluppo, in modo integrato e simultaneo, di processi comunicativi (telefono, teleconferenza, reti telematiche, eccetera).

Come per la comunicazione esterna sono importante le scelte e le modalità organizzative relative alla pianificazione, gestione e valutazione della comunicazione interna ma, anche in questo caso, le scelte organizzative sono differenti a seconda delle caratteristiche del contesto entro il quale si colloca.

Per questo più che di modelli, occorre parlare di possibilità differenti da individuare in relazione alle proprie specifiche caratteristiche organizzative. Si va dalla individuazione di una struttura espressamente dedicata, in cui siano compresenti le responsabilità relative alla comunicazione esterna ed interna, alla creazione di un *network* di progetto, dove persone possono condividere e scambiarsi in tempo reale esperienze, mezzi, informazioni, tecnologie su tutti i progetti dell'Amministrazione (condivisione, crescita, sviluppo organizzativo) alla gestione di una intranet che colleghi tra loro tutti i livelli e tutte le strutture centrali e periferiche (nelle amministrazioni ove sono presenti) in grado di rappresentare l'amministrazione nella sua interezza.

Esperienze di comunicazione interna Il caso del Ministero dell'Interno

Il Ministero dell'Interno può portare all'attenzione degli studiosi e degli operatori della comunicazione pubblica due esperienze di comunicazione interna realizzate da strutture dell'Amministrazione che operano entrambe a livello centrale: il Giornale Telematico e il Forum on line.

IL GIORNALE TELEMATICO

Nel luglio 1999 fu esaminata la possibilità di realizzare un progetto sperimentale di attivazione di un circuito informativo sulle problematiche di interesse accessibile da parte degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione dell'Interno e fu affidata alla Direzione Centrale per la Documentazione (presso la Direzione Centrale per gli Affari generali e del Personale) la gestione del progetto denominato **Giornale Telematico**.

Il progetto fu avviato con un gruppo di lavoro redazionale costituito dai rappresentanti di tutte le Direzioni Generali e fu definito un piano di fattibilità con configurazione di aree tematiche alle quali far riferimento nel processo di raccolta delle notizie. Furono poi individuati come "corrispondenti fissi" funzionari delle singole Direzioni Generali e delle Prefetture incaricati di reperire il materiale di interesse, elaborarlo ed inviarlo ad una redazione appositamente costituita presso la Direzione Centrale per la Documentazione del Ministero dell'Interno, che avrebbe provveduto a sistematizzarlo ed a distribuirlo su tutto il territorio nazionale con apposita password.

Il Giornale Telematico diventava così strumento quotidiano di comunicazione interna tra Viminale e Prefetture. In questo modo veniva reso disponibile un quadro di informazioni visualizzabili su un'apposita pagina web, che rappresentava un mezzo immediato di dialogo e riscontro reciproco delle informazioni in senso orizzontale: il

centro dà indirizzi e regole e coglie esperienze; la periferia segnala esigenze e problematiche e riceve messaggi di supporto all'attività attraverso indicazioni, descrizioni, approfondimenti.

Fu anche svolta una campagna di istruzione interna sia per il personale addetto alla redazione che per i referenti interni all'amministrazione centrale e, attraverso incontri cadenzati con gruppi di rappresentanti delle Prefetture, furono attivati prototipi di lavoro sotto il profilo organizzativo e redazionale.

L'obiettivo che si è posta l'amministrazione nel pensare ad un prodotto così innovativo è stato quello di attivare un circuito informativo interno on-line che consentisse agli Uffici centrali e periferici uno scambio quotidiano, costante, rapido, capillare di informazioni per rendere gli Uffici centrali più partecipi delle attività delle Prefetture e le Prefetture più consapevoli delle questioni di rilievo generale che sono all'attenzione del ministero. A ciò si è aggiunta la necessità di sostenere gli Uffici periferici nell'esercizio di nuove e più pregnanti funzioni previste dal nuovo quadro ordinamentale, assicurando al Prefetto gli indispensabili supporti conoscitivi per il migliore esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del governo e di coordinamento nell'ambito dell'amministrazione periferica dello Stato. È evidente che anche l'attività di consulenza, di collaborazione e di assistenza agli enti locali, nonché di raccordo all'interno del quadro autonomistico, destinata a caratterizzare sempre più il ruolo delle Prefetture, potesse trarre notevoli benefici dalla reciproca conoscenza delle iniziative in ambito locale.

Certo, ciò che conta e che doveva essere monitorato in questo progetto, era la reale percezione interna del rilievo di questa esperienza, nel senso che più è alta la percezione della validità del prodotto comunicativo, più si incrementa l'esigenza di relazione. Ed è per questo che, a conclusione delle fasi di sperimentazione nel marzo 2000 fu inviato a tutte le Prefetture e le Direzioni Generali un questionario di *customer satisfaction* inteso a testare il livello di gradimento del Giornale Telematico, ad accertare le difficoltà incontrate, sia tecniche che organizzative, nonché ad accogliere i suggerimenti volti a migliorare il livello qualitativo del prodotto istituzionale. Tutti gli Uffici centrali e periferici hanno concordato nel ritenere l'iniziativa di grande utilità quale strumento fondamentale di comunicazione in grado non solo di realizzare un interscambio costante ed aggiornato di informazioni di reciproco interesse, ma anche di conseguire un importante valore aggiunto: quello di stimolare una forte condivisione di valori che sottendono alle attività istituzionali. Tra le proposte più significative emerse dal questionario vi è stata quella di istituire una rubrica di carattere giuridico contenente provvedimenti, quesiti, sentenze attinenti l'attività delle Prefetture ed una riguardante il personale (con notizie sulla riforma delle carriere e l'attività sindacale). Sulla base delle segnalazioni e delle indicazioni pervenute si è deciso di incrementare il Giornale Telematico con pagine di documentazione specifica su argomenti di particolare complessità interessanti l'amministrazione e con notizie derivanti da una lettura ragionata dei quotidiani nazionali destinate ad avere un collegamento con l'attività istituzionale dell'amministrazione. Il Giornale Telematico è la testimonianza di un'esperienza progettuale che ha dimostrato come la comunicazione interna possa costituire una risorsa strategica per la crescita dell'amministrazione, un'azione capace di saldare gli obiettivi dell'istituzione con il miglioramento delle relazioni, le modifiche dei comportamenti, la scoperta di nuovi valori.

Il Giornale Telematico ha rappresentato una realtà importante per il Ministero dell'Interno poiché ha dimostrato come un'amministrazione tradizionalmente autoreferenziale possa trasformarsi, con l'uso di strumenti interattivi di comunicazione interna, in una "risorsa circolare" di caratteri identificativi quali l'appartenenza, l'adesione, il consenso, ma anche la creatività, la corresponsabilità, la progettualità, la competenza, l'identità. In una parola, lo scambio delle conoscenze e dei valori.

Si è trattato, nella sostanza, di una esperienza complessa ed articolata verso un cambiamento costruttivo di cultura istituzionale.

FORUM ON LINE

Il Forum on line è un progetto sperimentale del Portale del Ministero dell'Interno (www.interno.it) che, in collaborazione con la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI), ha realizzato una conferenza a distanza tra il livello centrale e il livello periferico su un tema di notevole interesse dell'Amministrazione: il Viminale rappresentato dalla Direzione generale dei Servizi Civili mentre le Prefetture da un campione di 20 prefetture. Tema di discussione l'immigrazione.

Il progetto, che va collocato nell'ambito del più generale progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica "Cambia P.A.", ha rappresentato una esperienza di comunicazione interna funzionale all'efficienza ed all'efficacia di azioni in seguito adottate in ambito locale. La comunicazione a distanza come strumento di interazione ha dimostrato di essere mezzo facilitatore di momenti di scambio, in cui i partecipanti diventano insieme fruitori e produttori dell'informazione. Il Forum on line è stato realizzato presso la sede del Portale del Ministero dell'Interno il 15 novembre 2001 ed è stato strutturato in una *web conference* con una presentazione del progetto da parte dei responsabili del Portale internet e della SSAI, una relazione introduttiva del tema da parte del Direttore generale della Direzione Generale dei Servizi Civili, ed un dibattito in diretta tra esperti del Viminale e 20 prefetture individuate in base a specifici elementi (collocazione geografica, ampiezza delle problematiche legate ai temi, tipologia di iniziative adottate). Al termine della *web conference*, nel corso della quale sono emerse problematiche e sono state proposte soluzioni attraverso un confronto di esperienze tra i livelli centrale e periferico dell'Amministrazione, è stato attivato un altro canale di collegamento per le prefetture non coinvolte dalla sperimentazione (83). Attraverso la creazione di un *newsgroup*, accessibile con apposita password, le prefetture interessate hanno potuto alimentare questa interazione che è durata 10 giorni. In questo modo sono stati raggiunti gli obiettivi della:

- creazione di un canale interattivo di divulgazione e di informazione tra Amministrazione Centrale e sedi periferiche su temi di interesse specifico;
- creazione di uno strumento per la condivisione di esperienze e problematiche comuni e diffuse su tutto il territorio, anche ai fini della definizione di linee guida omogenee per la soluzione di problematiche particolari;
- creazione di comunità di interessi, popolate dalle Prefetture, per facilitare il confronto, la discussione, l'adozione di comuni prassi d'intervento.

Il principale punto di forza dello strumento progettato consiste nella possibilità di effettuare iniziative di comunicazione e formazione sul territorio nazionale, con un evidente abbattimento dei costi logistici (trasferimenti, missioni, ecc.). Ma soprattutto, l'esperienza ha dimostrato che aprire un canale interattivo di comunicazione può significare garantire in tempo reale un flusso di informazioni multidirezionali su strategie operative e metodologie gestionali. La comunicazione a distanza su temi focali dell'Amministrazione non solo consente la valorizzazione e la capitalizzazione le azioni più efficaci realizzate a livello centrale e locale, ma attiva un processo forte di condivisione degli obiettivi finalizzato a costruire un sistema integrato di conoscenze e competenze anche in termini di "modelli".

La conclusione è che l'applicazione di processi di confronto dinamico permette la condivisione di una cultura gestionale più moderna e "condivisa" e si traduce in una fonte preziosa di concrete ipotesi risolutive.

Un piano "interno" per la comunicazione esterna Il caso del Comune di Cesena

Presso il Comune di Cesena l'attenzione al tema della comunicazione è nata dal vertice politico dell'ente che ha manifestato l'esigenza di progettare un piano di comunicazione rivolto ai cittadini, volto a migliorare l'immagine dell'amministrazione, a far conoscere i progetti in corso, a creare occasioni di confronto con gli utenti in fase di progettazione e realizzazione delle opere pubbliche.

Questa esigenza, finalizzata a creare strumenti per potenziare iniziative direttamente rivolte ai cittadini, è stata però l'occasione per affrontare in profondità il tema della comunicazione, coinvolgendo l'intera macchina amministrativa in un processo di innovazione.

Con l'individuazione di tali obiettivi la direzione generale dell'ente non ha quindi ritenuto opportuno affidarsi ad agenzie esterne per la costruzione e la gestione dell'immagine dell'ente e, più in genere, per la progettazione di un piano di comunicazione esterna.

Il piano di azione è partito da un presupposto: **la comunicazione interna ed esterna sono direttamente correlate**. Non è possibile ottenere una comunicazione esterna efficace, trasparente e completa se il livello della comunicazione interna non è altrettanto efficace, trasparente e completo.

Il primo veicolo della comunicazione esterna di un'organizzazione pubblica, dell'immagine di questa presso l'opinione pubblica, è rappresentato dagli operatori dell'amministrazione stessa. Tale assioma, valido in generale, diventa ancor più significativo per un comune che fa del territorio e della vicinanza con il cittadino la propria caratteristica fondamentale.

Non è possibile che l'orientamento al cittadino, la qualità del servizio, l'attenzione all'efficacia e all'efficienza vengano trasmesse all'esterno dell'ente se, almeno in termini di consapevolezza e di comunicazione, non sono patrimonio di chi deve fornire quotidianamente i servizi ai cittadini o deve controllare l'efficacia degli stessi.

Per questo la scelta è stata quella di optare per un percorso forse più lungo e articolato, ma certamente in grado di modificare in profondità l'organizzazione.

Il processo intrapreso è partito con un lavoro paziente e concreto dall'interno individuando, come obiettivo principale, quello di **mettere al centro il collaboratore dell'ente** per poi "lasciar crescere" questa sensibilità. Gli stimoli proposti si sono quindi tradotti in una forte risposta agli obiettivi di comunicazione esterna che il vertice politico e gestionale dell'ente hanno proposto.

Anzi, lo stesso piano di comunicazione esterna e le concrete iniziative realizzate sono state ideate, costruite e verificate in prima persona dai collaboratori dell'ente.

Quest'approccio ha permesso di rendere fortemente connessi e interdipendenti i processi interni e l'immagine esterna dell'ente, mediante la creazione di un "circolo virtuoso" che ha favorito innovazioni continue.

IL COINVOLGIMENTO DEI DIPENDENTI

Il coinvolgimento dei collaboratori è stato organizzato e pianificato su diversi livelli, rispettosi dei ruoli, dei profili, delle responsabilità, dell'accesso alla tecnologia e della chiarezza.

Il primo intervento ha coinvolto il management dell'ente mediante l'implementazione di un sistema di comunicazione degli orientamenti dell'amministrazione snello ed informale: sono state costituite delle **aree di coordinamento** a frequenza settimanale con la partecipazione di tutti i dirigenti apicali dell'ente.

Contemporaneamente, il sistema di programmazione e controllo, già tecnicamente avanzato e sperimentato, è stato reso più "vissuto" e dinamico mediante l'iniziativa "**officina del Peg**" che ha coinvolto funzionari e istruttori direttivi in incontri a cadenza bimestrale, con lo scopo di condividere sia i contenuti del Peg che innovazioni metodologiche e organizzative finalizzate a migliorare l'utilizzo e la coerenza dello strumento di gestione principale dell'ente.

Questi due strumenti hanno reso molto più visibile e sperimentato concretamente il fatto che la maggior parte degli obiettivi dell'ente, e in particolare quelli strategici e innovativi, sono raggiungibili solo se l'interazione tra i diversi settori è stabile e frequente.

Altri strumenti di comunicazione interna hanno coinvolto la totalità dei dipendenti. Questo secondo gruppo di iniziative è stato pensato con l'obiettivo specifico di raggiungere anche i dipendenti con minori possibilità di cogliere l'insieme delle attività dell'ente.

- **Newsletter interna**

Con l'elaborazione della newsletter interna è stato creato uno strumento di comunicazione e coinvolgimento dei dipendenti: l'intenzione è stata, infatti, quella di promuovere un filo diretto tra amministrazione e dipendenti affinché le risorse umane, vera forza dell'ente, si sentissero partecipi ed informate sulle scelte intraprese. Ogni numero della newsletter (autoprodotta dagli operatori) è stato dedicato alla presentazione di uno specifico settore e delle attività relative; si è data notizia degli spostamenti e degli avanzamenti del personale, delle novità contrattuali e degli eventi organizzati dall'ente.

- **Forum elettronico**

Il forum dei dipendenti è stato attivato, sul sito intranet dell'ente, a cura del servizio organizzazione e controllo, in modo che venissero avviati gruppi di discussione virtuale. Questo servizio ha permesso ai dipendenti di avere un ruolo decisamente attivo nella comunicazione: gli argomenti trattati in genere sono stati proposti dai dipendenti stessi, tutti hanno avuto la possibilità di leggere il parere dei propri colleghi e dare un contributo. Il forum è diventato uno strumento di comunicazione interna in grado di far maturare opinioni, senso critico e avanzare proposte in un contesto destrutturato e al di fuori delle catene gerarchiche e organizzative ordinarie.

- **Indagine sul Benessere Organizzativo**

È stata condotta un'indagine sul benessere organizzativo all'interno dell'ente, avvalendosi del supporto dell'Università di Roma La Sapienza – Facoltà di Psicologia 2, nell'ambito del laboratorio promosso da Cantieri. A tutti i dipendenti è stato somministrato un questionario, raccogliendo così opinioni ed impressioni dei collaboratori. Tramite l'elaborazione e l'analisi dei dati raccolti sono state fornite informazioni sullo stato del clima organizzativo. I dati ottenuti dall'indagine sono stati poi confrontati con quelli relativi ad altri enti. In base ai risultati è stato predisposto l'avvio delle necessarie azioni migliorative della qualità della vita lavorativa.

- **Formazione di ingresso**

È stata progettata e realizzata un'iniziativa di formazione specifica di ingresso per i nuovi assunti, volta a dare ai nuovi collaboratori l'opportunità di cogliere l'insieme del sistema in cui sono stati inseriti e la cultura "aziendale". In tale occasione si sono inoltre fornite le chiavi per accedere alle informazioni presenti in intranet, con particolare riferimento ai regolamenti dell'ente, alla consultazione del PEG e ai dati del controllo di gestione, agli atti amministrativi.

LA VALORIZZAZIONE DELLE PROFESSIONALITÀ "NASCOSTE"

Spesso si dà per scontato che le competenze dei dipendenti corrispondano esattamente al ruolo da essi ricoperto. Questa errata assunzione fa sì che esistano "professionalità nascoste" e competenze che, per mancanza di informazione, non vengono utilizzate o sufficientemente valorizzate.

Per questo è stato dato un ruolo importante a tutte le attività rivolte alla valorizzazione delle professionalità esistenti nell'ente, attraverso una serie di interventi.

- **Pubblicazione articoli dei dipendenti**

I dipendenti, che si occupano in modo specifico di alcuni argomenti o comunque competenti in materia, sono stati incoraggiati a scrivere articoli e interventi sulla stampa, promuovendo iniziative editoriali che li coinvolgono. È stato costantemente aggiornato un archivio di tutti gli articoli pubblicati.

- **Convegni e seminari**

Con cadenza annuale, sono stati organizzati seminari per presentare ciò che di maggiormente rilevante ed utile è stato attuato (ad esempio PEG, comunicazione strategica). Gli incontri si sono rivolti ad altri enti e a tutti i portatori di interesse per gli argomenti trattati. Insieme ad ospiti esterni, sono stati coinvolti, come relatori, i dirigenti e dipendenti dell'ente. In questo modo si è creata condivisione, con altri operatori esterni, delle esperienze fatte, trasmettendo e acquisendo, nello stesso tempo, maggiori abilità. L'organizzazione dei seminari ha creato momenti di riconoscimento dell'impegno dei dipendenti che hanno dato visibilità al proprio lavoro, valorizzando l'immagine dell'ente e di tutti gli altri collaboratori.

- **Docenza interna ed esterna di dipendenti dell'ente.**

L'impiego delle professionalità dei dipendenti è stata promossa anche in altre occasioni. A tutti i dipendenti è stato richiesto di tenere aggiornato il proprio *curriculum vitae* per poi compiere un'indagine sulle professionalità esistenti. Nel momento in cui si presenta la necessità di organizzare seminari, convegni o corsi di formazione, sia interni che esterni, viene consultato il data base e individuati i referenti.

- **Finanziamento master di specializzazione**

Sono state finanziate tre borse di studio per la frequenza a master di specializzazione in pubblica amministrazione a favore di tre dipendenti dell'ente che hanno potuto frequentare il master della durata di un anno comprensivo di *stage* e sperimentazione di tre progetti di innovazione all'interno dell'ente di appartenenza.

- **Partecipazione e ottenimento di riconoscimenti**

Ciascun referente di progetti o iniziative è stato seguito nella partecipazione ai diversi concorsi per l'ottenimento di premi o riconoscimenti, sia a livello nazionale che locale. La partecipazione a queste iniziative è stato un utile strumento per motivare i dipendenti e far crescere il loro senso di appartenenza all'ente e la considerazione per il proprio lavoro e quello di tutta la squadra.

Tra i dipendenti individuati per la compilazione dei moduli di partecipazione e per selezionare il materiale da sottoporre alla valutazione, alcuni si sono mostrati restii, poco convinti. Quando, però, dall'esterno sono arrivati approvazione e consenso per il lavoro svolto tutti i dipendenti, anche quelli più scettici, si sono mostrati orgogliosi del proprio lavoro e di tutto il gruppo.

- **Iniziative di *benchmarking* tra città medie**

È stato promosso il confronto con gli operatori di altri enti per orientare e incentivare il personale. In particolare alcuni dipendenti hanno partecipato, con ottimi risultati, al confronto tra città promosso con l'iniziativa "Città medie a confronto". Gli appuntamenti che si sono susseguiti hanno creato un percorso formativo integrato, animato dalla partecipazione dei diversi enti che si sono scambiati le proprie esperienze sui temi della pianificazione strategica, promozione del territorio, rinnovamento della gestione dei servizi, sostenibilità finanziaria, miglioramento dei modelli organizzativi.

All'interno dell'ente, la formazione è considerata una dimensione sostanziale per il lavoro dei dipendenti, pertanto si cerca di assicurarne l'accesso a tutti in modo costante, sviluppando iniziative e metodi consequenziali.

Prima di impostare il piano di formazione esistente si è proceduto alla rilevazione dei fabbisogni espressi dai singoli settori e da ciascun dipendente. Sulla base delle informazioni raccolte, è stata individuata la *mission* della formazione e la programmazione dei singoli interventi formativi. L'impostazione dei costi è avvenuta partendo dal presupposto di attivare una formazione che permettesse una crescita graduale del personale, dall'informatica di base allo sviluppo di capacità relazionali. Il piano della formazione è stato trasmesso a tutto il personale e contiene un'articolazione dettagliata degli interventi formativi individuati.

5.2 Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei piani di comunicazione delle pubbliche amministrazioni

5.2.1 Perché trattare di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT⁵) in questo manuale?

Nei piani di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni, l'ICT compare ormai di frequente: diversi piani prevedono la costruzione di siti internet, la realizzazione di *call center* e lo sviluppo di varie soluzioni tecnologiche per scambiare informazioni e attivare relazioni, sia all'interno delle Amministrazioni, sia con i cittadini. Ancora sporadico è invece il fatto che le amministrazioni abbiano compreso appieno, a livello sistemico, il ruolo e le funzioni che l'ICT può svolgere nella comunicazione interna ed esterna.

Questo contributo si concentra sulla presenza dell'ICT nei piani di comunicazione, per diversi motivi:

- perché storicamente l'ICT è stata adottata dalle Amministrazioni (e non solo per la comunicazione esterna) un po' per accumulo e un po' sulla spinta di necessità contingenti, in genere senza un'adeguata riflessione sul ruolo sistemico-strategico che queste tecnologie possono giocare, in ambito comunicativo e organizzativo⁶. Da qui una loro stratificazione spesso disorganica che ne rende doppiamente necessaria la pianificazione (e in qualche caso la riprogettazione), *anche* nel quadro della più generale pianificazione della comunicazione;
- perché l'ICT è utilizzata dalle Amministrazioni in misura crescente, ma spesso sottovalutando le implicazioni culturali e comunicative di queste tecnologie, considerate prevalentemente nel loro aspetto strumentale e non in quello comunicativo, rispetto al quale è necessario acquisire conoscenze e competenze specifiche⁷;
- perché, opportunamente inserita nei diversi contesti organizzativi, l'ICT può aumentare fortemente l'efficienza, l'efficacia e la qualità

5. Per riferirci alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, abbiamo scelto di utilizzare l'acronimo dell'espressione inglese corrispondente (ICT - *Information Communication Technology*, singolare collettivo) perché ormai ampiamente adottato nell'uso comune.

6. Un contributo interessante in questa prospettiva è G. Pacifici, *Il fattore tecnologico e l'interattività*, in S. Rolando (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica. Dallo Stato sovraordinato alla sussidiarietà*, Milano, Etas 2001, pp. 217-26 (ora, con alcune modifiche, 2003², pp. 209-19).

7. Alcune considerazioni in merito in Pacifici, G., *cit.*, pp. 216s.

relazionale delle transazioni interne ed esterne;

- perché l'ICT può avere un ruolo rilevante nell'aumentare la coesione organizzativa;
- *last but not least*, perché la normativa prevede un ricorso all'ICT sempre più ampio e intensivo nelle transazioni con il cittadino e tra le Amministrazioni⁸.

5.2.2 Come affrontare, in termini generali (culturali e di metodo), la relazione ICT – piano di comunicazione?

Se è vero che la capacità dell'ICT di migliorare la qualità della vita dei cittadini e delle organizzazioni dipende da un lungo processo di apprendimento e mutamento istituzionale⁹, è vero anche che l'*accogli-mento* dell'ICT tra gli strumenti abitualmente utilizzati per comunicare si compie a tre livelli: sociale (generalizzato), culturale (e quindi anche al livello della singola cultura organizzativa), e psichico (individuale)¹⁰.

L'integrazione dell'ICT nel piano di comunicazione di una Pubblica Amministrazione dovrebbe quindi partire da un interrogativo generale circa i *livelli* e le *modalità* di tale accoglimento da parte dei diversi *soggetti e contesti* con i quali l'Amministrazione stabilisce relazioni comunicative; tra i contesti da esaminare, va ricompreso anche il contesto organizzativo interno della singola Amministrazione. Su questa base, sarà possibile dapprima determinare il ruolo svolto dall'ICT nelle strategie di comunicazione interna ed esterna, e successivamente definire, a livello operativo, i singoli interventi da includere nell'ambito del piano di comunicazione annuale. In altre parole, i livelli e le modalità di adozione dell'ICT dovrebbero innanzi tutto fare parte dell'analisi di scenario, preliminare allo sviluppo del piano vero e proprio. Solo dopo aver effettuato questo inquadramento del ruolo giocato dall'ICT nello *spazio sociale e culturale* delle relazioni, si potrà considerarle correttamente come *ambiti* e come *strumenti* per la gestione e la diffusione/scambio di informazioni tra l'Amministrazione e i cittadini, definire obiettivi e sviluppare ipotesi di intervento da inserire nel piano. Ciò vale in particolare quando un'Amministrazione redige per la prima volta il suo piano di comunicazione.

All'interno delle varie sezioni del piano, si dovrebbero inoltre tenere in considerazione:

- le implicazioni ICT di *ogni* intervento di comunicazione previsto, anche di quelli non necessariamente centrati sull'adozione o l'utilizzazione dell'ICT stessa (a titolo di esempio: creazione di contenuti con la collaborazione di più strutture interne; diffusione di informazioni ad altre Amministrazioni e ai cittadini; gestione delle informazioni destinate all'utenza da parte dell'Amministrazione, ecc.);
- le possibili *correlazioni tecnologiche* tra le diverse azioni previste dal piano (a titolo di esempio: creazione di basi di dati utilizzabili da più strutture interne; standardizzazione di modalità di archiviazione in formato digitale dei contenuti generati dai diversi uffici, ecc.).

8. La produzione normativa italiana sull'ICT all'interno della Pubblica Amministrazione è ormai consistente, e copre numerose applicazioni e ambiti di utilizzazione: protocollo informatico, accessibilità e usabilità dei siti internet, linguaggi di marcatura dei documenti, open source, posta elettronica sono solo alcuni dei molti temi affrontati. Per una prima ricognizione, si vedano i siti www.funzionepubblica.gov.it e www.innovazione.gov.it.

9. *Building the European Information Society for Us All. First Reflections of the High Level Group of Experts*, Interim Report, European Commission - DGV, January 1996, p. i: "The (...) ICTs provide the potential for great increases in productivity and many new and improved products and services. However, history shows that the ability to convert this potential into actual gains in productivity and improvements in living standards and quality of life depends on a *prolonged process of learning and institutional change*". (corsivi nostri).

10. Cfr. Ortoleva, P., Prefazione a Marvin, C., *Quando le vecchie tecnologie erano nuove. Elettricità e comunicazione a fine Ottocento*, Utet, Torino 1994, p. XX (ed. or.: *When Old Technologies Were New*, New York 1988).

5.2.3 Quali spazi dare all'ICT nel piano di comunicazione?

Concretamente, l'ICT dovrebbe essere integrata nel piano di comunicazione secondo le fasi elencate qui di seguito (i punti 1. e 2. costituiscono la parte da includere nell'analisi di scenario, secondo quanto detto nel paragrafo precedente).

1. *Analisi del livello di adozione dell'ICT da parte del contesto socio-culturale in cui l'Amministrazione opera.* In questa sezione dell'analisi preliminare, occorrerebbe raccogliere e commentare brevemente dati e informazioni generali – reperibili presso fonti pubbliche e private, nazionali e locali – sui livelli di adozione dell'ICT nel contesto socio-culturale ed economico di riferimento, sulle tecnologie maggiormente diffuse, sul tasso di alfabetizzazione tecnologica dei cittadini, sugli interventi strutturali previsti, anche da altre Amministrazioni (creazione di reti, ecc.).

2. *Riferimento al quadro normativo che regola l'adozione dell'ICT da parte della Pubblica Amministrazione.* Questa sezione dell'analisi preliminare è di fondamentale importanza: oltre ad essere imprescindibile, fornisce anche molte indicazioni per la successiva contestualizzazione dell'ICT nella specificità della singola Amministrazione, per l'inserimento nel piano di obiettivi e azioni specifiche, per il reperimento di risorse.

Effettuato questo inquadramento generale, si potrà passare a:

3. *Analizzare le modalità e i livelli di adozione dell'ICT da parte dell'Amministrazione e dei pubblici di riferimento.* Questa parte dell'analisi dovrebbe includere un'accurata mappatura dell'ICT nei processi di comunicazione interna ed esterna, e incrociare:

- le tecnologie adottate dall'Amministrazione (di *front* e *back office*; hardware, software, piattaforme e infrastrutture tecnologiche, terminali utilizzati);
- il livello di conoscenze e competenze tecnologiche del personale e degli uffici;
- le tecnologie adottate dai pubblici di riferimento;
- le tipologie di relazioni comunicative;
- i contenuti generati e gestiti.

Su questa base, sarà possibile evidenziare le criticità e le opportunità, e procedere a:

4. *Individuare le singole aree di intervento e gli obiettivi per ciascuna area.* In questa fase, l'incrocio degli elementi sin qui emersi consentirà a ciascuna Amministrazione di individuare strutture e spazi di comunicazione in cui il ruolo e le funzioni dell'ICT debbono essere ripensate (a titolo puramente esemplificativo: riorganizzazione delle basi di dati con un approccio relazionale; ottimizzazione delle risorse tecno-

logiche di *back office* al fine di una loro maggiore condivisione da parte delle diverse strutture; revisione del sito internet nella prospettiva di una sua maggiore usabilità e accessibilità; espansione delle funzionalità della rete intranet; offerta di servizi ai cittadini in rete internet; innalzamento dei livelli di sicurezza delle transazioni on line; ecc.).

5. Definire le priorità di intervento

6. *Articolare le singole azioni.* Per ogni azione, occorrerà individuare:

- *obiettivi* dell'azione;
- *pubblici di riferimento*;
- *soggetti* responsabili e coinvolti all'interno dell'Amministrazione;
- *modalità* di svolgimento dell'azione;
- *fasi e tempi* di realizzazione;
- *risorse* disponibili (non solo finanziarie);
- *indicatori di valutazione.* Questi ultimi dovrebbero auspicabilmente misurare non solo l'efficienza e l'efficacia degli interventi sull'ICT, ma anche, da un piano annuale all'altro, la capacità dell'ICT di contribuire alla costruzione di *relazioni comunicative* da parte dell'Amministrazione.

5.2.4 Quale ICT integrare in un piano?

Non esiste una risposta universalmente valida a questa domanda; a fornirla saranno l'analisi di scenario e la disamina del quadro normativo, correlate agli assetti organizzativi, alle diverse forme di pianificazione, agli obiettivi generali del piano di comunicazione, alle culture d'uso dell'Amministrazione e dei pubblici di riferimento, alle risorse disponibili. Nell'integrare l'ICT in un piano di comunicazione occorre infine tener presente il fatto che le nuove tecnologie non si sostituiscono a quelle già adottate, ma le *affiancano*; anche questo è un complesso processo culturale di adozione e, eventualmente, di sostituzione di tecnologia a tecnologia (fenomeno che, nella prospettiva dell'*e-government*, interessa particolarmente la pubblica amministrazione riguardo allo spostamento delle transazioni intra - e interistituzionali e con il cittadino sul canale digitale).

A titolo di mero elenco, ricordiamo alcune applicazioni dell'ICT (terminali, infrastrutture, risorse di rete) utilizzate o utilizzabili per la comunicazione interna ed esterna delle pubbliche amministrazioni¹¹:

- il telefono;
- il fax;
- il *call center*;
- il telefono cellulare (come medium per la comunicazione interna e per veicolare informazioni ai cittadini via SMS);
- le reti civiche;
- la posta elettronica;
- il sito internet. Per quanto riguarda i siti, una riflessione specifica andrebbe dedicata, oltre che alla loro configurazione e manuten-

11. Una rapida disamina di alcuni di questi strumenti e di loro possibili applicazioni nell'ambito della comunicazione pubblica è nel contributo di Pacifici, G., *cit.*

- zione, alle relazioni tra il sito della singola Amministrazione e i portali nazionali del cittadino (www.italia.gov.it) e delle imprese (www.impresa.gov.it);
- la rete intranet, e le sue relazioni sia con il protocollo informatico che con altre tipologie e architetture di rete, *in primis* internet;
 - i portali;
 - le basi di dati;
 - in prospettiva, i DVD e l'internet tv.

Un intervento sull'ICT nell'ambito di un piano annuale di comunicazione

LA RICONFIGURAZIONE STRATEGICA DEL SITO INTERNET DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (DFP)

La riconfigurazione del sito è stata realizzata nel periodo giugno-dicembre 2002¹² con queste modalità:

- Collocazione dell'intervento nel quadro degli obiettivi strategici di comunicazione del DFP e del suo piano annuale di comunicazione.
- Coinvolgimento della Dirigenza mediante la definizione e condivisione degli obiettivi specifici dell'intervento.
- Articolazione dell'intervento in tre fasi, l'ultima delle quali in due moduli:
 1. Analisi della struttura del sito e dei contenuti in linea
 2. Impostazione strutturale della nuova configurazione del sito, sviluppata e presentata in formato digitale
 3. Modulo 1 Progettazione di dettaglio della nuova configurazione del sito e stesura del documento di progetto
Modulo 2 Realizzazione di un esemplificativo digitale del sito riconfigurato.

Fase 1

- Ricognizione del quadro normativo relativo all'adozione dell'ICT per la comunicazione pubblica (temi chiave: articolazione delle strutture della comunicazione in base alla Legge 150/00, al suo Regolamento attuativo e alla Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica 7 febbraio 2002; organizzazione, accessibilità, usabilità dei siti delle Pubbliche Amministrazioni; linguaggi di marcatura, protocollo informatico, reti internet e intranet; e-government; semplificazione del linguaggio amministrativo).
- Ricognizione dell'attività di ciascun Ufficio e Servizio del Dipartimento, finalizzata a individuare il livello di adozione dell'ICT e gli obiettivi correlati: mappatura dei flussi di comunicazione interna e delle relative criticità, dei processi di lavoro collaborativi supportati da ICT, delle tipologie di documenti prodotte, dei soggetti responsabili del trattamento del contenuto ai fini della pubblicazione web, delle conoscenze e competenze possedute.

12. Il progetto di riconfigurazione è stato sviluppato da chi scrive in collaborazione con il visual designer Gabriele Savioli e con la consulenza tecnologica dell'ing. Pier Paolo Panti. Referenti di

progetto erano il Responsabile della Struttura di missione "Comunicazione e informazione ai cittadini", Prof. Antonio Bettanini, e il Capo del Dipartimento, Cons. Carlo D'Orta.

- “Decostruzione” tecnologica e *comunicativa* del sito pagina per pagina e link per link, finalizzata a valutare:
 - a. *l’usabilità* e *l’accessibilità* dello spazio web del DFP sulla base della normativa vigente, del profilo dei pubblici di riferimento, delle statistiche di accesso al sito, delle tipologie di contenuto;
 - b. l’infrastruttura tecnologica del sito (piattaforme, sicurezza, ecc.);
 - c. il livello di possibile integrazione dei contenuti e dei flussi comunicativi sul web con quelli generati nella rete intranet¹³.
- Redazione di un *Documento di analisi* contenente linee-guida per l’impostazione strutturale della nuova configurazione del sito. La condivisione delle linee-guida con la Dirigenza del Dipartimento ha costituito la condizione per il passaggio alla Fase 2.

Fase 2

- Realizzazione di un prodotto digitale contenente i criteri di base e gli elementi strutturali della nuova configurazione del sito, articolati in stretta connessione con i processi di lavori e i flussi informativi generati dai singoli Uffici. La condivisione dei criteri di base e degli elementi strutturali del progetto con la Dirigenza del Dipartimento ha costituito la condizione per il passaggio alla Fase 3.

Fase 3

- MODULO 1 Sviluppo di un progetto dettagliato di riconfigurazione tecnologica e *comunicativa* del sito, nelle sue diverse aree e funzionalità. Il progetto di dettaglio è stato sviluppato sulla base della normativa vigente, degli assetti organizzativi, delle diverse tipologie di contenuti pubblicati, dei profili dei destinatari, dell’integrazione intranet-extranet, delle risorse disponibili, e ha incluso la descrizione di processi, strumenti e risorse necessari a realizzarlo. La proposta è stata sviluppata in modo da favorire, all’interno del Dipartimento, una visione del sito come spazio al tempo stesso *editoriale* (destinato alla pubblicazione di informazione) e *architettonico* (luogo per la costruzione di una relazione comunicativa con i pubblici interni ed esterni).
- MODULO 2 Realizzazione di un esemplificativo digitale del sito riconfigurato in base alle specifiche del progetto di dettaglio. L’esemplificativo ha illustrato la mappa funzionale del sito, gli elementi essenziali dell’interfaccia grafica, le linee-guida per il trattamento del contenuto e i linguaggi da utilizzare nelle diverse aree del sito.

Il progetto è stato realizzato nel corso del 2003; il sito, per i suoi standard qualitativi, ha ottenuto il nome di dominio “.gov.it¹⁴”.

13. Cfr. Direttiva DFP 28 febbraio 2002 “sul sito intranet del Dipartimento della Funzione Pubblica”. L’approccio e la terminologia adottata (“sito” anziché “rete” intranet) privilegiano l’aspetto editoriale di intranet, e non quello di *spazio di lavoro collaborativo in rete*.

14. Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2002 “Conoscenza e l’uso del dominio internet “.gov.it” e l’efficace interazione del portale nazionale ‘italia.gov.it’ con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali”.

5.2.5 Considerazioni conclusive

L'integrazione dell'ICT nel piano di comunicazione dovrebbe tener conto delle rilevanti trasformazioni in corso del quadro normativo, e del ruolo assegnato al canale digitale-spazio virtuale per lo sviluppo di relazioni più efficienti, efficaci e soddisfacenti tra amministrazione e cittadino e tra le diverse amministrazioni. Tale integrazione andrebbe intesa:

- come *dimensione che permette di ampliare, intensificare e qualificare gli scambi comunicativi e le modalità di relazione* con i pubblici interni ed esterni, e quindi di creare valore;
- come *problema e come opportunità di integrazione culturale* di nuove modalità e nuovi strumenti, linguaggi e stili di comunicazione, sia per le amministrazioni che per i cittadini;
- come *leva del cambiamento organizzativo della pubblica amministrazione*, con le sue implicazioni in termini di comunicazione interna e di acquisizione di conoscenze e competenze da parte del personale;
- come *set di strumenti* applicabili efficacemente anche a supporto/integrazione di altri elementi/mezzi della comunicazione;
- come *set di strumenti* rispetto ai quali è necessario sviluppare competenze diffuse e condivise in termini di trattamento del contenuto (ad esempio sui *format*), e ancor più di costruzione, mantenimento e sviluppo delle relazioni (sia all'interno che all'esterno);
- sul medio-lungo termine, come *risorsa per la conservazione e valorizzazione della memoria storica* delle amministrazioni e dei loro processi comunicativi.

In questa prospettiva, la formazione svolge un ruolo centrale; l'inclusione dell'ICT nel piano di comunicazione dovrebbe quindi essere strettamente correlata anche con il piano di formazione (già esistente e generale, o sviluppato *ad hoc*).

5.3 La valutazione dei piani di comunicazione

5.3.1 Le domande della valutazione

Una volta che avete redatto il piano di comunicazione e una volta poi che il piano, auspicabilmente, è venuto a interagire con la strategia generale di organizzazione del vostro ente e con i diversi processi che sono in atto al suo interno, è possibile intraprendere una procedura di valutazione del piano stesso.

Si può ben inteso, non si deve.

La prima questione da affrontare a riguardo della valutazione del piano di comunicazione si riassume infatti nella domanda: **perché valutare?** Perché, in altre parole, impiegare tempo – quel tempo che è sempre così scarso – per esaminare qualcosa che è stato redatto in precedenza e che sembra ormai alle spalle? La risposta, a questo proposito, dev'essere chiara. La valutazione non è affatto una perdita di tempo: è invece la condizione che fa sì che non solo non si sia perso tempo in precedenza, elaborando un piano di comunicazione, ma che se ne perderà in futuro, quando dovremo redigerne altri.

La valutazione – nel caso specifico la valutazione del piano di comunicazione – è il momento in cui ci si ferma, si prende tempo, si considera quello che è stato fatto e quello che non si è riusciti a portare a termine, e i motivi per cui ciò è avvenuto. La valutazione, insomma, è un atto d'igiene mentale: è concedersi del tempo ora per non perdere tempo in futuro.

Chiarito **perché** è necessario valutare, bisogna ora affrontare, sempre in via preliminare, una questione di metodo. Ci si deve chiedere infatti **che cosa, propriamente, si deve valutare.** Perché parlare di valutazione dei piani di comunicazione può significare in verità due cose ben distinte. Da un lato vuol dire appunto valutare il piano di comunicazione in quanto tale; dall'altro indica più estesamente il processo di valutazione di quella comunicazione, interna ed esterna, che è appunto pianificata dal piano. Certo: c'è un evidente legame fra questi due aspetti, ma c'è anche un altrettanto evidente differenza. In che cosa consiste infatti il processo di valutazione? Consiste nel verificare la rispondenza tra la pianificazione e l'attuazione di ciò che è previsto dal piano. E dunque la valutazione di un piano di comunicazione non può limitarsi all'analisi dell'adeguatezza e della corretta impostazione del piano, per come esso è costruito, ma deve estendersi all'esame dell'efficacia e dell'efficienza dei processi di comunicazione che il piano stesso stabilisce.

Due, insomma, sono gli ambiti che, in questo caso, sono oggetto della valutazione. In primo luogo il piano stesso, nella correttezza della sua impostazione e della sua struttura. Insieme a ciò, la comunicazione stessa che è oggetto del piano, nell'efficacia, nell'efficienza e nella fattibilità dei suoi processi di attuazione. Più precisamente bisogna:

- considerare il piano in quanto tale, in ordine, rispettivamente:
 - a. alla sua corretta redazione (cioè alla sua rispondenza a criteri metodologicamente corretti);

- b. alla sua concreta attuabilità nelle varie fasi in cui esso si viene ad articolare;
 - c. alla sua effettiva funzione di strumento d'innovazione all'interno del nostro ente;
 - d. alla sua capacità di essere promotore di coinvolgimento, di raccordo e di motivazione dell'intero ente nei suoi diversi uffici e funzioni.
- verificare il piano in ordine alla sua concreta attuazione, per quanto riguarda in particolare la sua efficacia riguardo:
 - a. agli aspetti della comunicazione interna: i rapporti interni all'ente;
 - b. a quelli della comunicazione esterna: i rapporti con i cittadini.

Nel valutare, dunque, entrambi questi livelli dovranno essere sempre tenuti in considerazione. Solo così, infatti, la valutazione potrà contribuire alla correzione o, all'occorrenza, alla ridefinizione della strategia, non solo comunicativa, dell'ente nel suo complesso.

Un altro aspetto, tuttavia, va ancora preso in considerazione, strettamente collegato ai due precedenti. Ci si deve domandare, infatti, a **che cosa mira** propriamente la valutazione del piano. Questa domanda consente di mettere in evidenza, più che la motivazione, la specifica funzionalità e gli obiettivi che sono propri di un approccio valutativo, quindi non già il modo in cui il piano è redatto ma la qualità del progetto comunicativo che esso presenta e le condizioni effettive della sua realizzazione.

Più concretamente, come verrà sottolineato nelle pagine successive, la valutazione ha di mira, a questo scopo, l'adeguata comprensione del contesto e delle circostanze nelle quali l'atto comunicativo si è verificato, l'effettiva messa in luce degli interessi specifici in gioco, l'avvenuto confronto con le rappresentanze di riferimento e, soprattutto, la reale efficacia, efficienza e fattibilità dei processi comunicativi individuati. Oltre a ciò, tuttavia, un ulteriore elemento dev'essere tenuto presente nella valutazione del piano come componente non secondaria della sua adeguatezza per ciò che esso è chiamato a favorire: si tratta della capacità di coinvolgimento che è propria di ogni atto comunicativo. Nel caso della comunicazione pubblica questa specifica possibilità di coesione riguarda sia il rapporto fra ente pubblico e cittadini, sia i rapporti interni all'ente pubblico stesso. Anche di ciò bisogna appunto tenere conto fra i criteri di verifica che sono relativi a un piano di comunicazione.

Ancora una domanda va tuttavia posta nella prospettiva di un'adeguata valutazione. Riguardo a questa attività è importante infatti chiedersi **quali sono i suoi tempi**. In altre parole: **quando** bisogna valutare? Per realizzare un'efficace attività valutativa infatti non basta solamente seguire queste indicazioni. Non solo vi è la necessità di una valutazione *ex post*, ma, molto spesso, risulta opportuna una valutazione *in itinere* del processo compiuto. E addirittura può essere prevista una valutazione *ex ante*, cioè un monitoraggio preventivo. Solo

attraverso questa tempistica diversificata, infatti, possono essere rese possibili le modifiche e le eventuali correzioni di rotta che consentono di rispondere in maniera valida alle esigenze, spesso mutevoli e in costante trasformazione, per cui un piano di comunicazione viene redatto.

Chiarito **perché** e **che cosa** bisogna valutare, a che cosa mira una tale valutazione e **quali sono i suoi tempi**, occorrerà poi identificare i criteri e gli strumenti per mettere in opera questo processo. La domanda che finalmente si arriva a porsi, in altre parole, è: **come valutare?** Il che significa: **in che modo, concretamente, si deve mettere in opera un procedimento valutativo?**

Questa domanda richiede una risposta molto articolata. Debbono essere chiari, in altri termini, gli strumenti in uso nella valutazione e il modo corretto del loro impiego. Per gli scopi indicati possono essere usate infatti metodologie di tipo qualitativo o di tipo quantitativo. Nel secondo caso è necessario riferirsi a procedure standardizzate, individuare parametri di controllo, stabilire indicatori specifici (paragrafi 5.3.2).

L'**ultima domanda** della valutazione riguarda gli ambiti nei quali vengono compiute le nostre procedure. Più nello specifico, si tratta di esaminare anzitutto le aree in cui verrà applicata l'attività valutativa, ossia, nello specifico, le aree degli **out-put** di comunicazione, degli **out-take** ed infine degli **out-come**. Successivamente bisognerà tenere presente la questione della **tipologia dei media** che l'ente intende adottare per raggiungere i cittadini. La valutazione attraverso i media può infatti far uso sia dei media tradizionali, sia di quelli tecnologicamente più avanzati (paragrafi 5.3.3).

Riassumendo, chi intende valutare un piano di comunicazione deve dunque porsi chiaramente una serie di domande, secondo una sequenza ben definita, e ad esse deve cercare di fornire un'adeguata risposta. Solo in tal modo la valutazione può essere correttamente impostata. Le domande sono:

- **Perché** bisogna valutare un piano di comunicazione?
- **Che cosa**, concretamente, si deve valutare?
- **A che cosa mira**, propriamente, questa valutazione?
- **Quando**, effettivamente, bisogna valutare?
- **Come** di fatto dev'essere messo in opera un processo di valutazione?
- **Dove** esso dev'essere compiuto?

In sintesi, si tratta di individuare le **motivazioni**, i **contenuti**, gli **scopi**, i **tempi**, i **metodi**, gli **strumenti** e gli **ambiti** che sono propri del processo di valutazione. Queste domande consentono di individuare concretamente, per il piano di comunicazione, una procedura di comportamento che, naturalmente, sta a ciascuno applicare alle proprie effettive esigenze. Il tutto senza dimenticare a **chi è rivolto**, propriamente, il piano. Perché la consapevolezza di quelli che sono i suoi interlocutori di riferimento – colleghi, funzionari e cittadini – risulta decisiva anche per l'attività della sua valutazione. E anzi carica specificamente questa attività di una ben precisa connotazione **etica**.

5.3.2 Metodi e strumenti per la valutazione

Le logiche valutative del piano di comunicazione assumono il ruolo peculiare di momento condiviso di giudizio relativo ad azioni socialmente rilevanti, analizzandone le conseguenze operative attinenti al rapporto fra decisori, operatori e fruitori dell'azione. Dunque, si valuta il piano non solo per sapere se un'azione comunicativa è stata conforme a quanto programmato, ma per capire se il piano stesso è ben strutturato in termini di fattibilità ed organicità. Rispetto a ciò diviene centrale l'esigenza di impostare un'esperienza valutativa che sia utilizzabile: la valutazione produce la propria utilità quando gli *stakeholder*¹⁵ possono decidere non semplicemente applicando quello che hanno sentito dire dal valutatore, ma in base alle idee ed ai valori che sono riusciti a far propri nel corso della valutazione. Da qui l'importanza del **metodo** scelto per il processo valutativo, soprattutto in materia di comunicazione, ove la rilevazione degli effetti e degli impatti non è né immediata né semplice. In tale ambito la "misurazione" delle conseguenze desiderabili ed indesiderabili di un'azione, intrapresa per perseguire degli scopi a cui attribuire un valore, si traduce anche nella necessità di palesare le funzioni latenti, cioè a dire quegli eventi o quei comportamenti comunicativi non programmati e non legittimati ma persistenti, in quanto svolgono un ruolo nel mantenimento dell'ordine sociale, senza prescindere dalla validità multiculturale dei messaggi comunicati, definita come l'impossibilità di uscire dal contesto culturale di riferimento. In tale contesto affrontare il problema della valutazione vuol dire entrare nell'intreccio di un'organizzazione, in quanto valutare la qualità della comunicazione significa essere in grado di comunicare all'interno e all'esterno il livello qualitativo raggiunto.

La comunicazione è un'azione sociale complessa, poiché chiama al confronto interessi e valori diversi nel tentativo di facilitare il loro processo di negoziazione. La capacità valutativa della comunicazione è direttamente proporzionale alla possibilità di favorire:

- Il confronto fra le diverse rappresentanze
- La messa in evidenza degli interessi specifici in gioco
- L'analisi del contesto e delle circostanze in cui l'atto comunicativo si è verificato
- Il rapporto, in termini di efficienza, efficacia e fattibilità, tra la tipologia di messaggio elaborato, gli strumenti selezionati per veicolarlo, il pubblico di riferimento e lo scopo da perseguire.

La valutazione si spinge insomma alla de-complessificazione del "comunicare", ricostruendo, attraverso l'analisi delle singole azioni compiute, il senso e i significati su cui il piano di comunicazione poggia, nell'assoluta consapevolezza che i messaggi sono "prodotti sociali" e non elementi indipendenti dal contesto e dal ricevente.

La valutazione del piano, dunque, è un'esperienza conoscitiva, un modo possibile di affrontare i problemi legati alla comunicazione,

15. I portatori d'interesse, tutti i soggetti coinvolti a vari livelli in un progetto.

utilizzando quanto di meglio offre la conoscenza scientifica. In maniera più esplicita diciamo che gli attori sociali coinvolti, a diversi livelli, nel processo valutativo sono:

- *stakeholder*;
- decisori;
- operatori;
- beneficiari.

Esiste un'inevitabile correlazione tra tali soggetti, a vario titolo coinvolti nella pianificazione e nell'implementazione del piano di comunicazione, e le tecniche selezionate per valutare, al fine di tracciare un disegno valutativo, inteso come un viaggio cognitivo. Va detto che la valutazione è un processo complesso che necessita di molteplici risorse, di attori diversificati, di fonti informative plurime, sia pure con la regia del valutatore. La correttezza metodologica assicura la fedeltà dei dati e l'affidabilità del rapporto di valutazione.

Gli **strumenti** della valutazione possono essere sistematizzati in tre macro-categorie:

- **Valutazione basata su dati di secondo livello:** utilizzo di dati statistici preesistenti (dati finanziari, fisici, demografici, lavorativi). È una procedura di immediata gestione e sufficientemente economica, ma poco produttiva da un punto di vista conoscitivo, in quanto non elabora dati specifici rispetto al piano di comunicazione. Il suo impiego è proficuo se è posto in qualità di supporto al processo di raccolta ed elaborazione di dati più strettamente affini all'oggetto della valutazione.
- **Tecniche di valutazione che chiedono alla gente:** si tratta di tutte le tecniche proprie delle indagini sociologiche (questionari, interviste, sondaggi).
- **Tecniche di valutazione che chiedono agli esperti:** gli esperti possono essere testimoni professionali particolari, operatori, decisori, beneficiari, a seconda della tematica su cui indagare e del contesto. Non è il loro sapere che li rende esperti, ma il loro ruolo.

Il materiale grezzo del valutatore sono le **informazioni**, che vanno poi interpretate, cioè vanno analizzate ed elaborate rispetto ad una specifica chiave di lettura. Paradossalmente ciò è vero anche per le informazioni numeriche, poiché esse stesse sono il risultato di una costruzione simile a quella che produce informazioni testuali, fatta di convenzioni sociali, culturali, scientifiche. La qualità dei dati sociali è legata inevitabilmente ai fattori personali del soggetto che fornisce informazioni e al contesto in cui opera. Ne segue che la selezione delle **fonti informative** è l'elemento cardine della valutazione, da cui dipende poi il "**dato**", che non è la rappresentazione certa e definitiva di una realtà univoca, ma semplicemente l'interpretazione di una parte di essa. La scelta degli strumenti di valutazione ha ripercussioni inevitabili sulla qualità dei dati che possono:

- essere raccolti con strumenti inadatti, inadeguatamente sensibili;
- essere soggetti ad errori di registrazione e di calcolo;
- essere raccolti in periodi e con modalità influenzate da eventi sociali di cui non si ha consapevolezza;
- essere ritenuti oggetto di necessaria tutela e riservatezza;
- non essere quelli che realmente servono.

Rispetto alla natura del dato, la **valutazione si può basare sui testi**, cioè sulla molteplicità di documenti differenti per natura, obiettivi, articolazione interna. In un generico elenco ritroviamo:

- documenti di programmazione;
- delibere, capitoli, verbali di comitati, relazioni descrittive;
- leggi e regolamenti;
- articoli giornalistici e servizi radio-televisivi;
- dichiarazioni politiche e programmatiche ufficiali;
- articoli e saggi scientifici.

Il valutatore può utilizzare queste basi informative per comprendere gli obiettivi del piano, le risorse messe in campo, la struttura organizzativa e i processi da cui il piano si origina e a cui dà luogo. È una fase cruciale al fine di esprimere giudizi oggettivi relativi agli esiti e agli impatti delle strategie di comunicazione.

La valutazione implica comunque una descrizione e una comparazione di oggetti, eventi e processi relativi a fenomeni sociali. A tal fine è necessaria la scelta di caratteri descrittivi ed un sistema per “misurarli”: bisogna definire degli indicatori che, rispetto alla valutazione del piano di comunicazione, chiameremo **indicatori sociali**. Si tratta di descrizioni elementari, espresse numericamente, di proprietà socio-economiche ritenute rilevanti per la presentazione sintetica di un certo fenomeno. Ai fini valutativi, le informazioni raccolte ed elaborate in dati, vanno tradotte in indicatori.

Proceduralizzando l'attività valutativa, si parte dalla definizione del **metodo**: procedimento d'indagine ordinato, ripetibile, auto-correggibile che garantisce il conseguimento di risultati validi. Il metodo può essere **quantitativo** e quindi relativo ai principi della statistica. Gli strumenti più frequenti sono:

- costruzione di serie storiche;
- costruzione di distribuzioni di frequenza;
- costruzione di grafici di andamento di una variabile;
- calcolo di medie;
- calcolo di scarto;
- studio di correlazioni per effettuare previsioni;
- ricerche campionarie;
- analisi della varianza statistica in flussi di operazioni ripetitive per separare le anomalie casuali da quelle sistemiche;
- calcoli di probabilità.

Rispetto alla valutazione del piano di comunicazione, è preferibile impiegare tali strumenti nel ruolo di supporto alle analisi **qualitative**, che consentono un bagaglio di conoscenze più ampio e variegato, verificabile in termini numerici e statistici attraverso il confronto incrociato con i dati quantitativi. Quest'ultimi risultano utili per verificare la fattibilità e l'efficienza del piano di comunicazione.

Il metodo **qualitativo**, necessario per analizzare la validità delle strategie di comunicazione previste dal piano, si fonda sul giudizio del massimo esperto e/o sul processo interpretativo. Gli strumenti sono:

- interviste individuali e di gruppo
- questionari
- sondaggi
- osservazione diretta del progetto e del contesto
- *focus group*
- tecnica di Delphi
- *brainstorming*
- scala delle priorità obbligate.

È indiscussa la validità di tali strumenti per analizzare impatti ed effetti delle strategie di comunicazione anche se, metodologicamente parlando, la loro applicabilità è strettamente connessa alla validità del campione selezionato. Il **campione** è un'astrazione numerica della più generale utenza da analizzare. I soggetti selezionati devono avere tutte le caratteristiche proprie di quest'ultima, devono essere numericamente significativi, al fine di pervenire ad una buona copertura del campo semantico dell'oggetto da valutare. Si è soliti ricorrere a campioni precostituiti. Ciò non è metodologicamente scorretto e consente di contenere i costi dell'indagine, ma la scelta delle tipologie di campione deve essere fatta con attenzione, verificandone la perfetta compatibilità con la generica utenza da valutare.

L'**intervista individuale** consente un'approfondita conoscenza delle posizioni del soggetto rispetto alle strategie comunicative, ma richiede tempi e risorse economiche adeguati. L'**intervista di gruppo** ha caratteristiche diametralmente opposte alla precedente.

Esistono tre macro-tipologie di intervista:

- L'**intervista postale**: è a basso costo ma rischia di prolungarsi nel tempo. Consente di raggiungere chiunque, ma è difficile la compilazione dell'elenco dei soggetti cui arrivare. Genericamente si tratta di un breve elenco di domande semplici.
- L'**intervista telefonica** ha un costo medio ed una breve durata, ma è di per sé limitata agli abbonati al telefono. Perde sicuramente dati informativi in quanto l'intervistatore e l'intervistato sono fisicamente distanti.
- L'**intervista personale** ha un alto costo e si protrae nel tempo. Risente direttamente della relazione tra intervistatore e intervistato. La modalità di somministrazione delle domande è fortemente legata all'andamento della conversazione.

Il ruolo dell'intervistatore è assolutamente rilevante, soprattutto nel momento della presa di contatto: l'intervistatore stabilirà fin dall'inizio un'atmosfera positiva, definendo con particolare cura il momento ed il luogo utile in cui somministrare l'intervista. Deve evitare ogni forma di "protagonismo" ed ogni condizionamento dell'intervistato. Quanto più l'intervista è individuale tanto più bisogna evitare rigidità nell'esposizione delle domande. È utile avere delle linee guida, ma bisogna anche sapersi adeguare all'andamento della conversazione. Il linguaggio ed il contenuto delle domande sono assolutamente rilevanti.

Il **questionario**, poi, ha una struttura più rigida dell'intervista. La sua validità è legata al numero di domande, al contenuto e al fraseggio delle stesse, alla loro sequenza, al grado di copertura dell'argomento. L'uso del questionario è consigliato per l'analisi di questioni ed argomenti più tecnici e più specifici. Ad esempio per indagare sul ricordo di un determinato messaggio è opportuno somministrare un questionario; per verificare l'opinione del soggetto rispetto al messaggio è opportuno utilizzare l'intervista.

Il **sondaggio**, a sua volta, è genericamente costituito da domande chiuse (a risposta multipla) o a carattere binario (vero/falso) e serve per effettuare verifiche costanti rispetto ad uno specifico argomento, in fase di monitoraggio e quindi di valutazione *ex ante*. È veloce ed immediato ma privo di capacità analitica. Nella valutazione del piano di comunicazione è utile per verificare il numero di utenti a cui il messaggio è pervenuto.

L'**osservazione diretta** fa invece riferimento alla percezione di fatti, azioni e eventi che colpiscono visivamente o mediante altri segnali sensoriali. Serve ad ottenere conoscenze globali ed impressioni d'insieme sulla situazione e sulla direzione in cui un fenomeno evolve, a fornire indizi sui quali impostare l'analisi valutativa, a convalidare consapevolezze già acquisite. Questo tipo di osservazione non produce risultati scientifici valide in sé, nel senso di conoscenze mostrabili a terzi e ripetibili in altri tempi o luoghi. Tuttavia esse sono indispensabili per inquadrare una situazione, soprattutto all'inizio del processo valutativo e nei momenti cruciali di formazione del giudizio valutativo complessivo. Particolarmente importante è l'osservazione delle fasi di gestione della comunicazione interna e della comunicazione interpersonale relativa al rapporto tra operatore ed utente. Questa tecnica più delle altre necessita del supporto dei dati numerici e statistici.

Il **focus group**, dal canto suo, è un'applicazione particolare d'intervista di gruppo che mette a fuoco uno specifico argomento, fornendo abbastanza rapidamente e a basso costo informazioni utili. Il gruppo deve essere costituito da persone con particolare conoscenza sull'argomento da valutare. È prevista la presenza di un facilitatore/moderatore che gestisce il confronto fra le persone che compongono il gruppo e ne indirizza la conversazione. È impiegato soprattutto in fase di valutazione *ex ante* del piano di comunicazione per cogliere dettagli relativi alla fattibilità dello stesso, al contesto organizzativo di riferi-

mento, alle aspettative dell'utenza che spesso è rappresentata da alcuni soggetti che partecipano al *focus group*, alle esigenze degli operatori (anch'essi rappresentati nel focus). I risultati ottenuti con tale tecnica devono essere incrociati con altre fonti e contestualizzati, tenendo presente che le opinioni espresse da qualche partecipante durante la riunione possono essere diverse da quelle che lo stesso avrebbe manifestato in privato. Il focus "misura" sensazioni, stati d'animo, soggettività. Può anche essere casuale e non strutturato: le indicazioni del cittadino, del dirigente, del sindacalista, dell'operatore incontrati occasionalmente possono far emergere importanti elementi e informano sulle convinzioni e sulle aspettative del pubblico.

La **tecnica di Delphi (o dell'intervista ripetuta)** concepita per sondaggi d'opinione sulle previsioni economiche, è d'uso anche nelle indagini sociali.

Prevede l'effettuazione di una prima intervista per iscritto a singoli esperti o a persone con speciali competenze in materia. In seguito si espongono le risposte ottenute, senza indicare gli autori, a ciascun interpellato, richiedendogli un secondo parere, dopo aver considerato le opinioni degli altri. Questo porterà ad una prima polarizzazione nei giudizi. Ulteriori convergenze si ottengono con successivi passaggi fino ad arrivare ad una conclusione unica oppure ad una nitida delineazione di opinioni diverse. Anche se non garantisce l'accordo su una soluzione, tale tecnica aiuta a disegnare la mappa della questione, individuandone i principali problemi, a censire gli indirizzi dottrinali su una materia controversa o largamente opinabile, a tracciare un'area minima di consenso su una questione di gusti o di aspettative. Rispetto al piano di comunicazione il suo impiego è particolarmente utile per valutare gli aspetti tecnici della comunicazione.

Il **brainstorming** (letteralmente tempesta di menti, di idee) è una tecnica molto simile al *focus*, anche se, a differenza di esso, si allarga con propensioni inclusive. Si tratta di una tecnica di produzione di idee attraverso un gruppo di esperti guidato da un facilitatore, utilizzata in tutti i campi creativi, sfruttando anche l'associazione di idee. In fase di valutazione *ex ante* tale tecnica può essere molto utile per supportare la programmazione delle attività di comunicazione. Dopo aver esposto la tematica su cui confrontarsi, il facilitatore dà il via all'esplorazione del campo semantico della stessa. La fase successiva prevede una messa a sistema delle idee prodotte al fine di pervenire ad una sintesi condivisa da cui trarre poi gli indicatori.

La **scala delle priorità obbligate**, infine, è una tecnica basata sul giudizio degli esperti e sfrutta il valore ordinale del giudizio espresso tramite scale auto-ancorate. Dato un campo semantico dell'argomento da valutare, la scala aiuta a riflettere sui diversi elementi al fine della successiva operazionalizzazione. Il risultato ultimo è la gerarchizzazione degli indicatori. Si tratta di una tecnica il cui utilizzo è successivo alla raccolta di dati attraverso l'impiego delle tecniche pre-

cedentemente analizzate. Aiuta a sistematizzare l'analisi del problema. Rispetto alla valutazione del piano di comunicazione è molto utile per individuare le criticità della strategia di comunicazione, stabilendo dei criteri di priorità rispetto agli interventi di risoluzione dei problemi o di miglioramento.

La **somministrazione degli strumenti descritti**, in ogni caso, può avvenire con modalità differenti:

- Il **valutatore costruisce semplicemente lo strumento**, mette a disposizione le istruzioni d'uso e forma gli operatori affinché siano capaci di utilizzarlo essi stessi;
- Il **valutatore costruisce semplicemente lo strumento che viene applicato da società specializzate in ricerche di mercato**. Ciò accade soprattutto per analizzare problematiche complesse o in organizzazioni particolarmente articolate;
- Il **valutatore crea ed utilizza esso stesso lo strumento**, snellendo i tempi della ricerca.

Successivamente, le informazioni raccolte ed elaborate in dati possono essere gestite attraverso l'impiego del Quadro Logico (*Logical framework*), una tecnica di impostazione progettuale, utilizzata anche a fini valutativi, che serve a strutturare, esporre e visualizzare in modo chiaro gli elementi essenziali di un programma o progetto (obiettivi generali, scopo del progetto, risultati e attività)¹⁶.

Il Quadro Logico utilizza delle matrici (tabelle), strumenti utili per visualizzare in modo chiaro i diversi elementi che caratterizzano un intervento progettuale.

Di seguito si fornisce una breve illustrazione di un Quadro Logico standard: esso è articolato in quattro livelli, legati tra loro da un rapporto di causa-effetto di tipo verticale (dal basso verso l'alto) secondo il quale le attività portano ai risultati, i risultati conducono al raggiungimento dello scopo del progetto e lo scopo contribuisce al raggiungimento degli obiettivi generali.

Tabella Definizione "standard" dei livelli del quadro logico	
Logica di intervento	Definizione
Attività da comunicare	...
Obiettivi Generali	I benefici sociali ed economici di lungo termine per la società in generale (o per un'area o settore)
Scopo del progetto (Obiettivo specifico)	Il beneficio "tangibile" per i beneficiari (il miglioramento di una condizione di vita dei beneficiari o di una aspetto importante di una organizzazione)
Risultati	Ciò che i beneficiari saranno in grado di fare o di sapere grazie alle attività del progetto (al termine del progetto)
Attività	Ciò che il progetto concretamente farà

16. Per un approfondimento della metodologia del Quadro Logico si veda *Progettare in partenariato* di Federico Bussi, Franco Angeli, 2001.

Il Quadro Logico consente insomma un approccio integrato alla valutazione del piano di comunicazione, allo scopo di verificarne la compatibilità con la più generica struttura organizzativa.

I **risultati della valutazione**, infine, devono essere restituiti attraverso la realizzazione di rapporti. Devono essere stilati più rapporti:

- **Un rapporto iniziale:** relazione analitica, organica, esauriente che offra una completa panoramica dei risultati della valutazione *ex ante*;
- **Dei rapporti intermedi:** puntuali e tecnici, concentrati su tutti gli aspetti che influiscono sugli esiti finali, fornendo i risultati della valutazione *in itinere*;
- **Un rapporto finale:** relazione dettagliata relativa ai risultati della valutazione *ex post*.

Per tutti i tipi di rapporto, comunque, il linguaggio deve essere chiaro ed immediato, così come importante è la capacità di sintesi.

In definitiva è opportuno dire che la valutazione del piano di comunicazione trova una sua logica nell'essere supporto indispensabile alla gestione della complessità che è propria delle strategie di comunicazione, in quanto risultato di un equilibrio tra istanze diverse e piani concettuali differenti che il valutatore deve individuare ed interpretare, allo scopo di offrire un quadro fruibile agli utilizzatori della valutazione. Il suo ruolo è dunque quello di **ponte** tra i diversi attori sociali coinvolti a vario titolo nel piano.

5.3.3 Gli ambiti della valutazione

Come definizione di attività valutativa, in primo luogo, è opportuno mutuare la felice e sintetica espressione fornita da Claudio Bezzi: «La valutazione consiste essenzialmente in un'attività di analisi delle conseguenze, previste e non previste, desiderabili e non desiderabili, di programmi di attività predisposti per ottenere un cambiamento programmato»¹⁷. Essa introduce immediatamente l'orizzonte di complessità che questo insieme di conoscenze, tecniche e teoriche, racchiude. Se a questo si aggiunge l'oggetto "comunicazione", oltre alla complessità si può evidenziare l'ulteriore carattere della volatilità, tipico del processo comunicativo. È chiaro che anche il concetto di **efficacia** può dissolversi nella difficoltà di misurazione: pur tuttavia è possibile tracciare delle prime linee guida per declinare le aree in cui verrà applicata l'attività valutativa, ossia l'area degli **out-put** di comunicazione, degli **out-take** ed infine degli **out-come**.

- Per **out-put** (di impatto quantitativo) si intende l'efficacia del percorso dei prodotti di comunicazione, in particolare se essi hanno raggiunto il pubblico desiderato.
- Gli **out-take** (di impatto qualitativo) entrano nel merito della comprensibilità del messaggio, e se esso ha raggiunto in forma più o meno integra il destinatario.
- Infine per **out-come** (di impatto di processo) si intende l'ambito di modificazione della percezione, delle opinioni e delle aspettative del destinatario.

17. Claudio Bezzi, Lidia Bovina, Eva Jannotti, Marta Scettri, *La valutazione della comunicazione pubblica*, Irres – Regione dell'Umbria, Perugia, 1995.

La valutazione, quindi, come momento a sé del piano di comunicazione, dovrebbe elaborare, secondo le diverse tecniche in precedenza esaminate, gli scenari di azione, declinati come sopra, e soprattutto presiedere *in itinere* alle varie altre attività previste dal piano. In un certo qual modo si può affermare che la stessa attività di valutazione rientra in quel disegno di pianificazione strategica che è alla base del piano operativo di comunicazione. Secondo Stefano Rolando, infatti, le attività di ricerca e valutazione sulla comunicazione hanno «una funzione strettamente sinergica» con le attività di informazione e comunicazione, «utile a migliorare qualità e processi organizzativi, a fornire elementi di conoscenza sugli impatti, a offrire motivazioni di strategia e di percorso agli operatori»¹⁸.

Collocare la valutazione al di fuori, sia temporalmente che organizzativamente, della strategia complessiva può perciò risultare dannoso e fuorviante. Ciò può far riflettere, soprattutto il *management* di un ente, riguardo al ruolo e all'importanza che deve ricoprire il "valutatore" nel contesto organizzativo. Il criterio del "controllo" sicuramente non giova alla serenità del processo interno e per questo è auspicabile che da parte del vertice ci sia attenzione e sensibilità verso le problematiche valutative unitamente agli aspetti di incentivazione del personale e delle relazioni interne. Un intervento di questo tipo, infatti, può evidenziare errori, *gap* qualitativi e responsabilità più o meno gravi. Occorre aver chiaro quindi che il valutatore dovrebbe «fornire elementi di conoscenza ai decisori, utili per fornire un supporto ai fini della successiva programmazione e realizzazione di interventi e attività. Da questo punto di vista il valutatore si configura come un "complice" del decisore, piuttosto che un controllore»¹⁹.

Attraverso un saldo aggancio concettuale con la valutazione, la pianificazione della comunicazione entra nel vivo di quel **processo virtuoso** che la porta ad "imparare dai suoi errori". La possibilità concreta di un monitoraggio delle azioni intraprese reca valore aggiunto sia nell'organizzazione sia nel consolidamento della relazione con l'utenza.

La valutazione agisce inoltre anche come limitatore della forbice di rischio della deformazione dell'immagine pubblica dell'ente. Quando un soggetto "si espone" e rende pubblica la sua azione e i suoi servizi, le luci dell'"opinione pubblica" si accendono in maniera assai complessa intorno a lui ed è quasi impossibile controllare la molteplicità dei fattori che porta al consolidarsi di un'opinione piuttosto che un'altra. Il rumore di fondo della comunicazione indiretta a volte distorce la comunicazione diretta che l'istituzione fa di sua mano. È il caso ben evidenziato da una ricerca condotta sulla percezione della comunicazione di un grande ente territoriale: la Regione Lombardia²⁰. «Nelle successive rilevazioni che si sono protratte per più di tre anni è emerso in modo netto come la comunicazione istituzionale pubblica (cioè l'insieme dei messaggi che la regione invia ai cittadini) si somma, si scontra e si confonde con l'insieme della comunicazione indiretta, di quelli che potremmo definire i rumori di

18. S. Rolando, S. Tamborini (a cura di), *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica. Esperienze della Regione Lombardia*, Franco Angeli - Civicom, 2000, p. 7.

19. Progetto URPdegliURP, Laboratorio di apprendimento "Tecniche di valutazione dei processi e prodotti comunicativi", a cura di Claudio Bezzi e Matteo Viale, *Materiali di sintesi finali*, a cura di Maddalena Cagnolati, p.4, 2002.

20. A. Amadori. L. Tua, *L'opinione dei cittadini utenti*, in S. Rolando, S. Tamborini (a cura di), *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica*, cit., pp. 113-131.

fondo che i *media* producono attorno alla regione, e questa comunicazione indiretta ha un potere maggiore nell'influenzare l'immagine della regione stessa; per certi versi la capacità del pianificatore di comunicazione pubblica sembrerebbe essere più valutabile, e quindi più misurabile mediante la ricerca, in termini di capacità di gestione della comunicazione indiretta che non di produzione di comunicazione diretta»²¹. Pertanto un'approfondita riflessione degli "oggetti" che andranno misurati e valutati, e degli stessi indicatori scelti, può chiarire molte cose riguardo all'**utilizzo dei canali**.

A questo proposito, tuttavia, occorre fare brevi precisazioni riguardo all'importanza della **tipologia dei media** che l'ente intende adottare per raggiungere il suo pubblico. Dalla scelta del canale infatti discendono degli effetti che sono assai difficilmente prevedibili e che sono stati approfonditi a livello accademico dalla sociologia e dalla psicologia dei *media*. Indichiamo come indispensabile, per chi ha il compito professionale di far dialogare in maniera costruttiva un'amministrazione pubblica con i vari *media*, conoscere lo stato dell'arte dell'approfondimento delle varie dinamiche psico-sociali che regolano la percezione dei prodotti di comunicazione²².

A livello della nostra argomentazione ci limitiamo a dire che è necessario un giusto mix di *media* interattivi e di *media* unidirezionali per garantire un buon risultato nell'instaurarsi e mantenersi delle relazioni con i principali interlocutori dell'amministrazione. Poiché, infatti, il "colore" della comunicazione pubblica è essenzialmente di servizio e di utilità, sarebbe meglio concentrare l'azione mediatica in primo luogo attraverso strumenti "interattivi" o capaci di promuovere uno spazio partecipativo bi-direzionale, e solo secondariamente affidarsi a mezzi *one-to-many* (da uno-a-molti), tipici della comunicazione di massa e molto più difficili da ricondurre a valutazione sistematica e partecipata.

Se infatti esiste già un orizzonte di partecipazione consolidato con gli interlocutori, sarà anche più facile, e molte volte quasi implicito, applicare tecniche di verifica e misurazione, quali *focus group*, interviste, questionari ed altre. A questo riguardo, internet senza dubbio rappresenta attualmente il *medium* più interattivo ed economico di cui un'amministrazione pubblica possa disporre; attraverso la promozione di *forum*, *chat*, *mailing-list*, *blog*, aree riservate si può avere un quadro sempre vivo di un campione auto-selezionato di utenza da poter utilizzare nelle occasioni più opportune.

Per quanto riguarda la valutazione attraverso i media più tradizionali si segnala infine il possibile utilizzo della tecnica MIM (**Monitor Immagine Mediale**), che è un sistema di analisi dell'immagine di un'istituzione sulla stampa, radio o televisione, attraverso un monitoraggio ed una decodifica dei testi mediali che "parlano" dell'ente. Gli *step* principali del MIM sono:

- la rassegna quotidiana delle uscite sui *media*;
- l'individuazione delle uscite rilevanti;

21. Cfr. *ibidem*, p. 114.

22. Per ulteriori approfondimenti rimandiamo ad un manuale di sociologia dei media: D. McQuail, *Sociologia dei media*, Il Mulino, Bologna 1986.

- la decodifica dei contenuti in base ad una “griglia” di rilevazione fatta di indicatori *ad hoc*, in grado di “leggere” tra le righe e disaggregare i dati, i quali vengono poi letti su matrici chiamati **barometri di visibilità e profili analitici di immagine**²³.

23. Per ulteriori approfondimenti rimandiamo a D. Goffetti, *Il posizionamento mediatico dell'istituzione*, in S. Rolando, S. Tamborini (a cura di), *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica*, cit., pp. 132- 146.

6.

Piani e valutazione nel quadro di una nuova *governance*

6.1 Premessa

Utilizzo (con varie revisioni) una parte delle argomentazioni contenute prima in un articolo e poi in un testo destinato ad una raccolta di scritti dedicati alla comunicazione di pubblica utilità che uscirà solo tra estate e autunno 2004¹ per contribuire ai materiali raccolti in questo manuale. Ritengo che i limiti di una più diffusa attivazione da parte delle amministrazioni italiane in ordine alla programmazione delle funzioni comunicative e relazionali siano generati da una criticità di *governance*. Ovvero dalla oggettiva difficoltà di effettuare coordinamento e controllo delle politiche del settore, fermo restando il lodevole impegno in atto da parte di alcune istituzioni, tra cui il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Vi sono aspetti strutturali che riguardano questa criticità che investono tre ordini di problemi:

- aver tagliato (il Parlamento) gli articoli dell'originale proposta di legge presentata nel 1994 dall'on. Franco Frattini riguardanti l'obbligo alla valutazione – secondo principi di controllo dell'impatto, della qualità del servizio e del rendimento delle amministrazioni nell'esercizio di queste funzioni – riduce largamente la sollecitazione alla definizione dei piani, che sono il primo riferimento di una corretta attività valutativa;
- la fragilità in testa (i piani) e in coda (la valutazione) si traduce in due debolezze che investono sia i contenuti delle attività (e la loro rendicontazione statistica, oggi pressoché inesistente in termini sia globali che settoriali e territoriali), sia i modelli organizzativi che risentono più della frammentazione figlia delle singole storie delle amministrazioni che di parametri applicativi legati ad un funzionale coordinamento delle attività (tutte le attività) disciplinate dalla Legge 150/2000;
- questi due aspetti rinviano ad un necessario ripensamento sui luoghi e sui modi di esercitare una azione di stimolazione, di controllo e di valutazione che rilanci sia la funzione di pianificazione, sia una adeguata razionalizzazione organizzativa, ben inteso compatibile con risorse (professionali, finanziarie, tecnologiche) che hanno un ciclo lungo per andare a regime.

1. L'articolo *Valutazione delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni* è in *Comunicazione Pubblica*, rivista organo della Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale, gennaio-febbraio 2004. Il volume che raccoglie, oltre a questo articolo, materiali pubblicati tra il 2003 e il 2004 è *Comunicazione di pubblica utilità*, a cura di S. Rolando, Franco Angeli, settembre 2004.

Per queste concatenate ragioni, qui brevemente accennate, penso di qualche utilità svolgere alcune riflessioni proprio sul problema della *governance* delle politiche di comunicazione istituzionale in Italia. Che qui fanno solo cornice ad un esame del problema della valutazione che è il *fattore gemello* (e per questo concatenato e inter-dipendente) rispetto al problema dei piani di comunicazione.

Un tema-cornice che tuttavia si riferisce ad un dibattito in realtà ancora sopito, ma che – non appena arriverà a maturazione la riflessione fatta di recente dal Ministro della Funzione Pubblica avv. Luigi Mazzella secondo cui la Legge 150/2000 è più figlia del bisogno di dare conseguenze alla Legge 241/1990 che di una moderna concezione del rapporto tra nuove forme di diritti del cittadino e nuove forme di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni² – si riaprirà, non potendosi limitare al pur necessario e utile confronto sull'applicazione della 150.

A quell'appuntamento sarà necessario prepararsi con strumenti adeguati di analisi. Uno degli strumenti potrà, ad esempio, essere rappresentato dal Rapporto sulla situazione e le tendenze della comunicazione istituzionale in Italia che vedrà la luce verso la fine del 2004³. Ma sul piano più concreto risulterà certamente di aiuto un insieme di indicazioni – che questo manuale ha promosso e raccolto – per agevolare gli operatori a rilanciare un argomento cruciale per la strategicità della materia, ovvero la pianificazione legata a obiettivi, metodi, risorse e organizzazione. Argomento cruciale perché finora questo ambito ha fatto emergere vulnerabilità per le eredità che il tardivo sviluppo della materia, coniugato con un lungo esercizio del *silenzio autoreferenziale* delle pubbliche amministrazioni, inevitabilmente hanno determinato

6.2 La marginalità attuale delle attività valutative

Si stima che il 30% delle pubbliche amministrazioni italiane si sia posto, a valle della promulgazione della Legge 150/2000, il problema di adottare – organicamente o segmentalmente – metodiche di valutazione delle attività svolte; ovvero di verifica dei piani di comunicazione varati; ovvero ancora di analisi degli impatti del quadro dei prodotti e servizi realizzati; ovvero – infine – di monitoraggio dell'attuazione dei principi e degli aspetti organizzativi contenuti nella legge stessa e connessi alla precedente normativa sulla materia. Sempre secondo stime la metà di questi soggetti – dunque 15% delle pubbliche amministrazioni italiane – avrebbe svolto attività in qualche modo riconducibili a questi obiettivi. In quasi tutti i casi gli operatori considerano che la materia sia da considerarsi sperimentale, fragilmente supportata da procedure verificate, debolmente ancorata a norme cogenti⁴.

Eppure la parola *valutazione* è all'ordine del giorno di ogni dibattito sul rendimento della pubblica amministrazione e in generale di

2. Nella prolusione del Ministro Luigi Mazzella all'apertura dei master universitari di I e II livello dedicati alla comunicazione e alle relazioni esterne del settore pubblico, presso l'Università Iulm a Milano il 2.2.2004. Riferimenti più generali al tema nell'intervista con il Ministro Mazzella contenuta nel fascicolo n. 18/2003 di *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, Franco Angeli editore.

3. Il Rapporto è stato promosso nel programma di attività per il 2004 riguardante la comunicazione del Dipartimento della Funzione Pubblica con la collaborazione di una rete di esperti e studiosi operanti in più ambiti professionali e universitari con il coordinamento dell'Università Iulm di Milano e la cura scientifica di chi qui scrive.

4. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha patrocinato dal 2002 un annuale monitoraggio di attuazione della 150/2000 con la collaborazione della Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale. I rapporti – da cui questi elementi di valutazione sono tratti – sono rintracciabili nel sito www.funzionepubblica.it e nel sito www.compublica.it. Si veda anche, con un taglio più critico, Rossella Rega, *Le strutture di comunicazione/informazione nell'amministrazione centrale dello Stato* (sintesi di una indagine, con una nota di commento di Stefano Sepe), in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, n. 17/2003, Franco Angeli.

ogni analisi riguardante la capacità di verificare andamenti a scopo riorganizzativo⁵. Quindi una parola chiave di un cambiamento difficile e inevitabile. Perché è su questo terreno che si aprirà prima o poi la vera verifica di uno dei nodi di disparità ancora evidenti nei sistemi nazionali all'interno del processo di integrazione europea. Lo scopo essenziale dello sviluppo dell'attuazione di metodiche di valutazione delle attività di informazione e comunicazione sta nell'accertamento trasparente di funzioni che possono essere orientate prevalentemente al servizio all'utenza ovvero ad un valore aggiunto di tipo sociale; oppure essere orientate prevalentemente verso scopi autoreferenziali che possono esprimere – senza forme di controllo – un utilizzo ingiustificato di risorse pubbliche a scopo di propaganda ovvero di eccesso di organizzazione del consenso; ferma restando la premessa che componenti di “promozione dell'immagine istituzionale” e di “ricerca del consenso” vanno considerate come legittime iniziative di una più complessiva azione di comunicazione istituzionale che non può integralmente prescindere da due caratteri propri della costruzione della reputazione e della migliore ricevibilità sociale delle proprie prestazioni.

Le stime citate fanno comprendere che non siamo più all'ora zero, ma che la massa critica attiva sulla materia è dichiaratamente minoritaria, così da sollecitare una spinta politico-istituzionale forte, che potrebbe beneficiare di uno sviluppo di dibattito e, dunque, di qualche chiarificazione metodologica generale, a cui queste note vorrebbero contribuire.

6.3 Le ragioni di una norma mancata

Non si può non partire – come si è accennato già in premessa – da un dato storico: la sparizione dei due articoli sulla valutazione dall'originale “articolato Frattini” del 1994 al testo approvato dal Parlamento nel 2000 della Legge 150⁶. Questa *evaporazione* di una originaria volontà del legislatore ha cause che potrebbero essere ricercate nei seguenti fattori:

- scarsa fiducia nel rispetto della norma, ovvero l'idea che il successo della legge sarebbe stato determinato dal prevalere di attuazioni delle problematiche normate e che – al riguardo – salvo introdurre forti fattori di cogenza, si sarebbe andati incontro a rischi di inapplicabilità;
- relativo sviluppo delle prestazioni, ovvero l'idea che per moltissime amministrazioni e comunque per un certo numero di anni, vi sarebbe stata una *massa critica* fragile o comunque insufficiente della materia da valutare;
- rinvio al generico principio di valutazione delle attività della pubblica amministrazione, tesi prevalsa nelle posizioni, almeno ufficiose, della Funzione Pubblica nel periodo di interlocuzione dell'iter parlamentare della normativa anche se a rischio di insufficienza nel creare effettiva cogenza circa l'adempimento;
- preoccupazioni politiche per lo sviluppo dell'adempimento, com-

5. Tra gli altri si veda Gianfranco Rebor, *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Guerini e Associati, 1999.

E anche Elio Borghoni, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 1996 e Emanuele Invernizzi, *La comunicazione organizzativa nel governo dell'impresa*, Giuffrè, 1996.

6. Alla legge – con questi accenti di valorizzazione delle positività e analisi dei punti critici – è stato dedicato, in forma monografica, il fascicolo n. 5/2000 di *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, Franco Angeli.

prensibili in una parte di soggetti che – a causa di una scarsa cultura di valutazione del nostro sistema istituzionale – proprio in materia di informazione non hanno avuto, come non hanno, desiderio di ingabbiare eccessivamente le potenzialità di utilizzo della funzione;

- preoccupazioni burocratiche per lo sviluppo di una funzione applicata a processi, che trovano spiegazione nelle esperienze di valutazione in atto in molte amministrazioni prevalentemente attorno al rendimento delle persone a scopo di assegnazione di risorse integrative, ma povere di sperimentazione metodologica della più complessa gestione di valutazioni di andamenti a cui concorrono più persone;
- tentativo compiuto dall'amministrazione centrale di riunire nel soggetto principale di prestazioni comunicative anche la funzione valutativa, che si riferisce ad un passaggio dell'iter parlamentare che ha visto esprimere la proposta che l'organo di coordinamento dei piani di comunicazione dell'Amministrazione centrale (il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri) ovvero delle attività intese come *prestazioni*, surrogando una mancanza di competenza diffusa, si concepisse anche come strumento di valutazione, incontrando inevitabilmente la riluttanza del legislatore per evidente incompatibilità delle funzioni di *produttore* e di *valutatore*;
- marginali sollecitazioni degli operatori, delle amministrazioni, del sistema culturale e universitario verso il ripristino dell'indicazione, ovvero la fragilità del dibattito su un argomento che non ha avuto sufficienti supporti intellettuali e scientifici, per giunta nella non percezione di uno spazio di espansione di ruoli di soggetti terzi – rispetto al rapporto istituzioni-cittadini – importanti nell'assicurare garanzia e trasparenza delle funzioni valutative⁷;
- nessuna sollecitazione da parte delle autorità di garanzia e controllo, perché l'iter della legge ha coinciso con la trasformazione del ruolo del Garante dell'editoria nella Autorità per le garanzie nella Comunicazione, passaggio che non ha consentito un ruolo circa un riferimento istituzionale importante in ordine ad aspetti di generale controllo e di contributo alla messa a punto metodologica della materia.

Dunque ancora nel 2000 si profilava una scarsa maturità ad accogliere questa funzione nell'impianto di base di sviluppo delle attività di informazione e comunicazione istituzionale non intuendo il ruolo essenziale della valutazione nell'accompagnamento dei processi organizzativi, formativi e interpretativi dell'impatto sociale. Questo elemento di carattere culturale – che si riconduce ad una difficoltà di dare spazio alle culture economiche nei processi gestionali delle pubbliche amministrazioni e al tempo stesso di non considerare che la procedura può essere influenzata da un profilo di maggiore trasparenza ovvero da una cultura *sociale* di *citizen satisfaction*⁸ – se alcuni anni fa era conclamato come un monumentale difetto ora si dice che

7. Una sperimentazione è stata condotta seminariamente presso l'Università Iulm di Milano a seguito della promulgazione della Legge 150/2000 nell'a.a. 2000-2001. Si veda Natascia Sporn, *Un approccio alla valutazione*, in S. Rolando (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas, 2001 e seconda edizione aggiornata 2003.

8. Riferimenti in Giampaolo Fabris e Stefano Rolando (a cura di), *La customer satisfaction nel settore pubblico*, Franco Angeli, 1999 (numero speciale monografico di *Rivista italiana di comunicazione pubblica*) e in CNEL, *La misurazione della soddisfazione dell'utente per le prestazioni pubbliche*, Collana Strumenti CNEL, 1998.

viene *contenuto* da atti, norme, politiche, formazione, indirizzi che porterebbero a profilare nuovi orizzonti gestionali. E nel quadro di questa prudente fiducia che le seguenti riflessioni trovano la via della proposta.

6.4 I presupposti indispensabili

In effetti l'attuazione della funzione valutativa presuppone alcuni anche minimi consolidamenti:

- l'esistenza di una strategia di comunicazione (*management*, obiettivi, risorse);
- l'esistenza di una politica dell'organizzazione;
- l'esistenza di una cultura del rendimento;
- l'esistenza di una seria connessione tra funzioni di comunicazione funzioni di gestione dell'accesso;
- la creazione (con necessari correttivi in attuazione) dei piani di comunicazione;
- l'esistenza di una massa critica di prodotti e prestazioni;
- l'esistenza di un presidio professionale in ordine alle prestazioni stesse e all'attività di ricerca necessaria per compiere la valutazione.

Sono qui sintetizzate funzioni corrispondenti a obiettivi strategici tra loro integrati che influenzano largamente l'esistenza e la qualità dei piani di comunicazione. Va richiamata l'attenzione sulla rarità di contesti in cui questo quadro di pre-condizioni si presenti con caratteristiche confortanti. A ben esaminare i primi quattro fattori identificano policies acquisite, dunque caratteri di esperienza che abbiano generato prassi e procedure. Il quinto e il sesto fattore sono output che giustificano la concretezza dell'agire comunicativo. E il settimo e ultimo fattore qui indicato è il punto di sutura tra politiche e prestazioni, ovvero la presenza di risorse professionali formate in grado di dare garanzie di presidio ad attività che richiedono coerenze, tradizioni, precedenti; e al tempo stesso innovazione, creatività, capacità di interpretare il cambiamento. È la pressione esercitata dall'esistenza di queste pre-condizioni a produrre il bisogno interno di legittimare le funzioni stesse e quindi di sostenere una pratica valutativa come parte integrante di una coerenza organizzativa.

6.5 Condizioni di sviluppo di una cultura della *accountability*

In generale tutto lo sviluppo dell'*accountability* nell'esperienza non solo italiana dimostra che a fronte di un incremento di innovazione la prima tendenza delle istituzioni è verso la deresponsabilizzazione. Questa espressione può apparire pessimista, ma è oggetto di analisi e di dibattiti che – dall'introduzione di internet nella rivoluzione del modo di lavorare fino al crescere di problemi di alta complessità deci-

sionale nell'agenda delle istituzioni (problemi che richiedono una sintesi di legittimità e saperi non facilmente combinabili e che spesso vanno riportati sotto la voce di “problemi della post-democrazia” – tendono a sottolineare un carattere difensivo delle organizzazioni complesse di natura burocratica di fronte a cambiamenti radicali di fattori incidenti sui modelli organizzativi e comportamentali, intendendosi per *difensivo* un principio che in psicoanalisi si chiamerebbe di *rimozione* e nella cultura organizzativa si chiama “rinuncia ad assumere rischio e responsabilità”. L'introduzione di una seria prassi di valutazione – applicata per giunta ad un corpo delicato come è l'attività comunicativa – apre un capitolo di riflessione su questo aspetto di carattere generale che potevamo includere nelle pre-condizioni e che, comunque, va enucleato come una criticità da governare al di là delle volontà che in materia di valutazione possono essere *decretate*.

Ove si creassero le premesse precedenti, si ritenesse di padroneggiare i rischi connessi già accennati e si creassero condizioni di programmazione organica del ciclo progetto-prodotto-controllo-organizzazione (materia che pare oggi presentare condizioni di maggiore flessibilità nelle amministrazioni territoriali rispetto a quelle dell'amministrazione centrale), l'attività di valutazione della comunicazione istituzionale sarebbe esercitabile ancora solo affrontando un secondo profilo di pre-condizioni, ovvero se:

- si costruisce a monte un quadro di regole certe e chiare;
- si costruisce una modalità di condivisione da parte di tutti gli operatori coinvolti;
- se generassero occasioni frequenti di verifica non perseguendo l'idea di un atto finale, destinato ad essere un rito formale a fine anno, caso mai gravido solo di qualche negoziato sindacale.

Trasparenza del modello, condivisione nella cultura interna dell'organizzazione degli aspetti metodologici, immanenza del processo in tutto l'arco di svolgimento delle funzioni (e fuori quindi dal compimento del rito) sono dunque i percorsi al tempo stesso culturali e procedurali che completano la sintesi dei fattori a monte di un processo che, come si intuisce facilmente, non riguarda solo le funzioni comunicative ma tutte le responsabilità e le competenze assegnate all'organizzazione.

Vi debbono essere tuttavia anche condizioni strumentali. I responsabili del coordinamento di queste funzioni debbono infatti disporre di:

- indicatori oggettivi (per orientare seriamente i percorsi riorganizzativi ma anche per dare credibilità esterna alla verifica);
- un lavoro interpretativo (che alimenta la formazione continua degli operatori e offre argomenti alle strategie stesse del settore).

Perché sia colta compiutamente la pertinenza di queste riflessioni con i materiali che questo dossier raccoglie, va osservato che ovviamente questi fattori vanno soprattutto confrontati con i piani di comunicazione, che – come le pagine seguenti illustreranno – sono strumento previsto dalla legge per esplicitare, appunto, strategie e

9. Il tema è prevalentemente trattato come una crisi della rappresentatività in un'epoca storica in cui la politica è dominata da “lobbies e sondaggi” (si veda Colin Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, 2003). Anche se vi è chi identifica il tema nella complessità per lo più tecnico-scientifiche di materie controverse su cui decidere in un quadro di insufficienze delle democrazie delegate (si veda Piero Bassetti, *Innovazione, rischio sociale e responsabilità politica*, in *Parlamenti Regionali*, n. 8/2003, Franco Angeli).

obiettivi, secondo parametri a cui si fa in seguito riferimento.

Nell'ipotesi di un organico approccio tra attività di comunicazione e funzioni di accesso è evidente che i criteri che presiedono alla regolazione di queste ultime funzioni sono elementi di pari importanza nei confronti metodologici che presiedono alla valutazione.

Soprattutto questi indicatori debbono essere rappresentati da una attività coerente e stabile di ricerca¹⁰ che investa alcune aree ben definite:

- il monitoraggio dei piani di comunicazione, con periodizzazione nel corso dell'anno delle rilevazioni e secondo alcuni parametri oggetto di una meditata disposizione amministrativa;
- l'analisi – almeno annuale – della fiducia dei cittadini-utenti nei confronti dell'Amministrazione, articolata periodicamente in alcune focalizzazioni tematiche;
- l'analisi periodica del posizionamento mediatico dell'Amministrazione;
- lo specifico monitoraggio dei processi di comunicazione interna (con parametri su motivazione/condivisione) e dei processi di e-democracy (con parametri su inclusione/partecipazione) mettendo in connessione questi due processi;
- l'analisi – in rapporto ai profili di regolamentazione adottati da ciascuna amministrazione in ordine alle proprie specifiche competenze – dei risultati dell'accesso agli atti amministrativi;
- il rapporto annuale sulle attività comunicative e gli eventi con finalizzazione alla promozione dell'ente/territorio e al *marketing* territoriale.

6.6 Una proposta di parametrizzazione

Per dare sviluppo al primo degli indicatori di ricerca, il monitoraggio dei piani di comunicazione, alcuni parametri appaiono essenziali:

- analisi della strategicità (obiettivi generali, declinazioni operative, individuazione delle risorse, metodo di valutazione);
- articolazione delle operatività, ovvero della coerenza (normativa e funzionale) dei caratteri della comunicazione integrata;
- quadro delle risorse professionali (interne/esterne);
- analisi del budget (copertura, programmazione, ottimizzazione);
- analisi dell'impatto esterno delle principali campagne (analisi sulle utenze e sui target di riferimento);
- funzionalità dell'Urp (con specifici parametri risorse/prestazioni e schede di analisi utenza);
- analisi della mediatizzazione delle attività di comunicazione e degli eventi;
- analisi di *citizen satisfaction* (periodica ripetibile e confrontabile sulla comunicazione);
- analisi della comunicazione interna (valutazione del coinvolgimento e della partecipazione della filiera operatori connessi);
- analisi dei ritorni organizzativi della comunicazione.

10. Nella scarsa letteratura specifica sull'argomento un riferimento – legato ad una esperienza territoriale – è rintracciabile in Stefano Rolando e Stefania Tamborini (a cura di), *La ricerca per pianificare e valutare la comunicazione pubblica. Esperienze della Regione Lombardia*, Franco Angeli, 2000 (numero speciale monografico di *Rivista italiana di comunicazione pubblica*).

L'insieme di questi ambiti di analisi, non tutti allineati nel tempo e, ove possibile, alcuni anche ripetibili due o tre volte all'anno (magari anche per focalizzazioni segmentali) potrebbe essere – in modo del tutto innovativo nel panorama delle amministrazioni italiane – oggetto, per esempio, di un Rapporto annuale sull'immagine e la comunicazione istituzionale dell'ente configurato come un atto:

- di alta trasparenza rispetto all'uso delle risorse finanziarie del cittadino-contribuente destinate ad attività informative e comunicative (sospettate genericamente di essere *propaganda politica*);
- di rendicontazione di un profilo interpretativo che ricomponesse l'identità della comunità sociale amministrata nei suoi tratti essenziali e nella sua rappresentazione;
- di individuazione di misure di incentivazione o di correzione di processi gestionali che, come è naturale, in parte debbono essere consolidati, in parte debbono essere modificati.

La connessione tra organizzazione delle operatività, ruoli di coordinamento e livelli decisori – che è un fattore di tessitura gestionale tipico della valutazione – ha dunque due generali obiettivi:

- nel processo di crescita dell'efficienza (miglioramenti organizzativi);
- nel processo di crescita dell'efficacia (miglioramenti di impatto sociale).

La stessa cultura della valutazione stinge su tutti i ruoli coinvolti e alimenta:

- capacità di analisi;
- capacità di proposta;
- capacità di negoziato con il decisore politico e con gli operatori
- indicazioni per una gestione premiante e correttiva;
- capacità di valutare non demagogicamente il pur necessario profilo della trasparenza;
- capacità di utilizzare la funzione per la motivazione interna e per una maggiore inclusione dei fruitori.

6.7 I riferimenti ai presidi istituzionali

Si è fin qui delineata una metodologia applicabile ad ogni unità amministrativa. Così da rendere l'insieme delle funzioni di informazione e comunicazione un tessuto non solo di prodotti ma anche di tracce identitarie. Ora sarebbe bene considerare il quadro istituzionale in cui collocare queste funzioni di valutazione delle attività di comunicazione nel senso di prevedere soggetti – almeno a livello nazionale e regionale – idonei a:

- mantenere costante l'attenzione sull'impostazione metodologica qui appena abbozzata, compatibilizzandola con profili reali e mutanti della realtà istituzionale e amministrativa;
- produrre sollecitazioni e accompagnamenti al corretto svolgersi delle funzioni di valutazione;

- verificare la qualità dei soggetti terzi (università, centri e istituti di ricerca, professionisti qualificati, ecc.) impiegati nella certificazione o nella verifica di parti importanti del processo di valutazione;
- raccogliere gli elementi quantitativi rendendosi responsabili dei dati e delle informazioni dimensionali (preziose per lo sviluppo del settore e la sua *negozialità*) in forma istituzionalmente trasparente e professionalmente utilizzabile;
- esercitare raccordi analitici in una logica di *benchmarking* tesa a sostenere e a incentivare i casi meritevoli e a spronare i casi di scarsa performabilità.

Si sono fatti cenni nella breve analisi qui effettuata all'opportunità che il sistema di valutazione abbracci le problematiche legate alla Legge 241/1990 (trasparenza e accesso) e alla Legge 150/2000 (informazione e comunicazione), perché:

- esse sono oggettivamente interdipendenti;
- hanno generato l'una verso l'altra problematiche di adeguamento culturale e organizzativo;
- il cittadino-utente è beneficiario secondo bisogni uniformi dai due profili funzionali.

Il lavoro teorico e di ricerca che ha condotto, dalla fine degli anni ottanta a oggi, il professor Gregorio Arena è il punto di riferimento più qualificato che argomenta questa connessione e si rimanda ai molti suoi lavori in attesa delle ricerche in corso in materia di sussidiarietà che daranno ulteriore spessore alle funzioni di quella che lo stesso Arena chiama "l'Amministrazione condivisa". Una tale connessione è determinante anche per individuare istituzioni di garanzia e controllo dei processi di valutazione. E la somma delle problematiche legate all'accesso e legate alla comunicazione costituiscono una massa critica di responsabilità e di specificità che giustificano la soluzione qui di seguito accennata¹¹.

Mentre – a quadro istituzionale oggi esistente – queste funzioni potrebbero essere assegnate all'Autorità di garanzia per le Comunicazioni a livello nazionale e ai Co.re.com a livello regionale (con garanzia di vigilanza da parte delle Assemblee legislative e non degli Esecutivi)¹², vi è un punto di discussione di verifica attorno all'ipotesi di configurare una struttura specialistica autonoma. Queste funzioni – che si ricordi, presidiano ad un saliente aspetto della qualità stessa della democrazia del Paese e delle sue condizioni di raccordo funzionale tra sistema istituzionale e bisogni di inclusione e di servizio della società – potrebbero infatti essere anche messe in capo ad una Autorità a sé stante, come è per esempio nel sistema nazionale della formazione scolastica e universitaria¹³, certamente complessa nelle capacità e singolare nelle funzioni, ma altamente significativa per creare un volano di virtuosità nel meccanismo della comunicazione istituzionale e quindi con una competenza nazionale alimentata da segmenti di funzione esercitate dai Co.re.com regionali o da diramazioni territoriali proprie.

Lo spunto non può qui eccedere la pura e semplice indicazione

11. La correlazione tra le problematiche dell'accesso e quelle della comunicazione per le pubbliche amministrazioni costituisce un riferimento rilevante nelle analisi che hanno portato il prof. Gregorio Arena a inquadrare questa materia prima nel concetto di "interesse generale", poi di "amministrazione condivisa" e ora a sviluppare le opportunità offerte dalla sussidiarietà. Tra le altre pubblicazioni si veda Gregorio Arena, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, 1991 e Gregorio Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2001.

12. Nel giugno 2003 vi è stato il primo accordo-quadro tra l'Autorità di garanzia per le Comunicazioni e le Conferenze dei Presidenti delle Giunte e dei Consigli Regionali per il trasferimento di deleghe – sulle materie di competenza regionale – ai Co.re.com, organismi di controllo e garanzia in materia di comunicazioni. Il testo dell'accordo in *Parlamenti Regionali*, n. 7/2003, Franco Angeli.

13. Tra i molti riferimenti si veda Benedetto Vertecchi, *Manuale della valutazione*, Editori Riuniti, Roma 1998.

del problema, che tuttavia non va eluso perché determinante circa la praticabilità di una politica di vero servizio all'utente e alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. Ove per modernizzazione si intende l'ovvio riflesso sulla sollecitazione a razionalizzare in senso più strategico le funzioni comunicative e relazionali, adeguando i tre momenti salienti della gestione: piani, organizzazione, valutazione. L'iter parlamentare attualmente in corso di un provvedimento riguardante il potenziamento dell'attuale commissione per l'accesso¹⁴ potrebbe costituire l'ambito in cui inserire questa riflessione sull'intero arco delle competenze *relazionali* (accesso e comunicazione) e forse prefigurare una soluzione istituzionale che integri ruoli e competenze. Ma dal momento che si debbono creare ancora le condizioni di base per una valutazione di opportunità al riguardo, forse si finirà per costruire due percorsi separati e in futuro riconnettibili anche se con maggiore difficoltà.

14. Il ddl di riforma della Legge del 7 agosto 1990, n. 241, di iniziativa governativa, è stato approvato dal Senato il 10 aprile 2003, modificato alla Camera il 14 gennaio 2004 per tornare successivamente al Senato (esame concluso in Commissione Affari Costituzionali il 2 marzo 2004).

Appendice

Griglia per la raccolta di casi e materiali relativi al piano e ai processi di comunicazione

Nell'ambito del Laboratorio "Piani di comunicazione", organizzato dal Programma *Cantieri* e dal Progetto *Urp degli Urp*, è stata predisposta la seguente griglia di rilevazione per la raccolta di casi e materiali di amministrazioni che abbiano formulato il piano di comunicazione.

La griglia è suddivisa in due parti:

- A. **la parte A** è dedicata ai processi di progettazione (redazione), attuazione (gestione) e valutazione del piano di comunicazione e ai suoi principali contenuti;
- B. **la parte B** è dedicata all'organizzazione della funzione e delle attività di comunicazione, oltreché agli effetti della comunicazione nell'ambito dell'ente, con particolare riferimento alle innovazioni e ai cambiamenti organizzativi. **Questa parte dell'intervista dovrebbe essere compilata, preferibilmente, dal direttore generale.**

Lo scopo è quello di raccogliere casi, esperienze e materiali che contribuiscano a chiarire come viene pianificata e organizzata la comunicazione e quali impatti essa ha sull'organizzazione e i suoi servizi. Questi casi verranno inseriti nell'ambito del manuale che costituirà l'esito finale del Laboratorio.

Vi ringraziamo per la preziosa collaborazione e il tempo che vorrete dedicarci.

Scheda anagrafica ente e referente

Specificare il nome della persona referente per la compilazione della griglia

ente

cognome e nome dell'intervistato

qualifica

unità organizzativa (settore, ufficio, servizio, ...) e ruolo

Indirizzo ufficio

via e n° civico

cap

città

provincia

telefono

fax

e-mail

Data di compilazione

Parte A. Il piano di comunicazione

Sezione A.1 Genesi del piano di comunicazione

A.1.1 Come e quando è nata l'attività di pianificazione della comunicazione presso questo ente? Indicare da quali sollecitazioni, esigenze, stimoli interni e esterni all'amministrazione è scaturito il progetto di realizzazione del piano annuale di comunicazione

A.1.2 Indicare chi ha promosso l'iniziativa

- Organi politici (*specificare quali*)
.....
- Personale (*specificare la categoria funzionale e l'unità organizzativa di appartenenza*)
.....
- Consulenti esterni (*specificare l'area di specializzazione*)
.....
- Consulenti esterni (*specificare l'area di specializzazione*)
.....
- Altro (*specificare*)
.....

A.1.3 Quali erano le aspettative che hanno contraddistinto la genesi del primo piano di comunicazione?

Sezione A.2 La redazione del piano di comunicazione

A.2.1 In fase di progettazione/redazione del piano di comunicazione quali figure sono state coinvolte? Può indicare brevemente per ogni singolo attore coinvolto il contributo fornito, le azioni realizzate, il ruolo svolto per contribuire alla definizione dei diversi contenuti del piano di comunicazione (ad esempio fornire indicazioni strategiche, far presente bisogni di comunicazione, mettere a disposizione competenze ed esperienze, ecc.)?

- Gli organi elettivi
Ruolo-azioni degli organi elettivi
.....
- Il direttore generale
Ruolo-azioni del direttore generale
.....
- I dirigenti o funzionali apicali dell'ente
Ruolo-azioni dei funzionari apicali
.....
- Il personale dell'ente
Ruolo-azioni del personale
.....
- I consulenti esterni (*se esistenti*)
Ruolo-azioni dei consulenti esterni
.....
- Altri soggetti istituzionali pubblici o privati (*se esistenti*)
Ruolo-azioni degli altri soggetti
.....

A.2.2 Quali sono (o sono state inizialmente) le eventuali azioni di supporto alla redazione del piano di comunicazione (ad esempio formazione del personale, ricorso ad incarichi esterni, ecc.)?

A.2.3 Quanto tempo è occorso per completare la fase di pianificazione/redazione del piano di comunicazione? Indicare approssimativamente quanto tempo è trascorso dalla fase di ideazione a quella di redazione vera e propria del piano

A.2.4 Il piano di comunicazione è stato approvato con un atto formale?

Indicare se il piano ha avuto un iter formale di approvazione e da parte di quali organi amministrativi

A.2.5 Il piano di comunicazione prevede una quantificazione dei costi?

Indicare se è il piano prevede un budget di spesa e, se sì, a quanto ammonta

Sezione A.3 I contenuti del piano di comunicazione

A.3.1 Il vostro piano di comunicazione contiene una sezione appositamente dedicata all'analisi dello scenario?

Sì

No

Se sì, descriverne brevemente le caratteristiche e i contenuti

A.3.2 Il vostro piano di comunicazione contiene una chiara individuazione degli obiettivi comunicativi?

Sì

No

Se sì, descriverne brevemente le caratteristiche e i contenuti

A.3.3 Il vostro piano di comunicazione contiene una chiara individuazione dei pubblici e dei target di riferimento?

Sì

No

Se sì, descriverne brevemente le modalità di individuazione dei pubblici e dei target

A.3.4 Il vostro piano di comunicazione contiene una efficace definizione della strategia comunicativa (considerata nel suo insieme e in relazione alle singole iniziative di comunicazione)?

- Sì
 No

Se sì, descriverne brevemente le caratteristiche

A.3.5 Il vostro piano di comunicazione contiene una efficace definizione delle attività e degli strumenti di comunicazione?

- Sì
 No

Se sì, descriverne brevemente le caratteristiche

A.3.6 Il vostro piano di comunicazione prevede anche iniziative e azioni di comunicazione interna?

- Sì
 No

Se sì, descrivere brevemente le strategie, le azioni e gli strumenti di comunicazione interna

A.3.7 Il vostro piano prevede un'attività di valutazione della comunicazione?

- Sì
 No

Se sì, descriverne brevemente le caratteristiche, la metodologia ed eventualmente i relativi indicatori

**A.3.8 Quali pensa possano essere gli elementi che qualificano positivamente il vostro piano di comunicazione?
*Descrivere gli elementi di successo del piano***

Sezione A.4 La gestione del piano di comunicazione

A.4.1 **Quale struttura/ufficio/staff è responsabile della gestione/attuazione del piano di comunicazione?**
Indicare a chi fa capo la responsabilità della gestione del piano, oppure se la responsabilità è in capo a più strutture e quali sono

A.4.2 **Come vengono coinvolti gli altri attori dell'organizzazione nell'attuazione delle azioni previste?**
Indicare quali relazioni esistono all'interno dell'organizzare per attuare le azioni previste nel piano

A.4.3 **In che misura le azioni previste nel piano sono state effettivamente realizzate?**

- Del tutto
- Quasi interamente
- Solo parzialmente
- In misura insufficiente
- Per niente

Perché?

Sezione A.5 Il bilancio del piano di comunicazione

A.5.1 È stata effettuata la valutazione del piano di comunicazione?

- Sì
 No

Se sì, chi ha effettuato tale valutazione?

Se sì, la valutazione è stata effettuata come previsto nel piano?

A.5.2 Quali eventuali criticità avete incontrato nella realizzazione del piano di comunicazione? In che modo le avete gestite o superate?

A.5.3 Quali vantaggi o effetti ritiene abbia apportato all'ente la realizzazione del piano di comunicazione?

A.5.4 Quali insegnamenti ne avete tratto?

A.5.5 Cosa pensa di fare l'amministrazione per il prossimo anno? *ad esempio: replicare il progetto allo stesso modo, modificarlo, sospenderlo, ecc...*

Parte B. La comunicazione e l'organizzazione
Da compilare preferibilmente a cura del direttore generale

Sezione B.1 Collegamento con altri strumenti, processi, sistemi operativi

B.1.1 Esistono collegamenti del piano di comunicazione con il Peg/budget annuale di gestione?
Indicare i principali elementi e relazioni

B.1.2 Esistono collegamenti del piano di comunicazione con altri documenti o processi, ad es. piano formativo aziendale, Rpp, specifici progetti o processi organizzativi?
Indicare i principali elementi e relazioni

B.1.3 Esistono collegamenti del piano di comunicazione con indagini di soddisfazione dell'utente, interno o esterno all'ente?

B.1.4 Esistono collegamenti del piano di comunicazione con i sistemi di valutazione e incentivazione del personale?

B.1.5 Esistono collegamenti del piano di comunicazione con i processi, le strategie e gli strumenti di comunicazione interna?

- Sì
- No

Se sì indicare gli elementi che qualificano il collegamento

Sezione B.2 Il livello strategico della comunicazione

B.2.1 Indicare quali delle seguenti strutture/uffici/staff si occupano di comunicazione all'interno dell'organizzazione

- Ufficio per le relazioni con il pubblico (o altri sportelli)
- Ufficio stampa
- Portavoce
- Ufficio marketing e relazioni esterne
- Segreterie di direzione
- Uffici Ict
- Ufficio sviluppo organizzativo
- Altro (*specificare*)

.....

B.2.2 Sono state attivate modalità organizzative per garantire il coordinamento tra le diverse strutture? Descrivere brevemente quali strumenti, oltre al piano di comunicazione, vengono utilizzati per garantire coordinamento e integrazione tra le diverse attività di comunicazione (es. istituzione della struttura di coordinamento, gruppi di lavoro, riunioni periodiche, sistemi informativi, stesura di linee guida, condivisione strumenti telematici e/o informatici, ecc.)

B.2.3 In che misura la comunicazione nel vostro ente è stata, sino ad ora, uno strumento realmente efficace per perseguire la *mission* e raggiungere gli obiettivi strategici dell'ente?

B.2.4 In che misura la comunicazione ha contribuito a promuovere l'innovazione dei servizi erogati dall'organizzazione?

B.2.5 In che misura la comunicazione ha contribuito a gestire processi di cambiamento all'interno dell'organizzazione?

Eventuali note e osservazioni finali

Eventuali atti o documenti che ritenete utile consegnare e allegare a questa griglia

Legge 7 giugno 2000, n. 150

Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni

Publicata nella Gazzetta Ufficiale n. 136 del 13 giugno 2000

Capo I Principi generali

Art. 1 Finalità ed ambito di applicazione

1. Le disposizioni della presente legge, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, disciplinano le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.
2. Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.
3. È fatta salva la disciplina vigente relativa alla pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici.
4. Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 e volte a conseguire:
 - a. l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
 - b. la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;
 - c. la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.

5. 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;
 - c. favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
 - d. promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
 - e. favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
 - f. promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

6. Le attività di informazione e di comunicazione istituzionale di cui alla presente legge non sono soggette ai limiti imposti in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e offerte al pubblico.

Art. 2 Forme, strumenti e prodotti

1. Le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si esplicano, oltre che per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi.

2. Le attività di informazione e di comunicazione sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali.

3. Con uno o più regolamenti, da comunicare alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, le pubbliche amministrazioni provvedono alla diffusione delle modalità e delle forme di comunicazione a carattere pubblicitario, in attuazione delle norme vigenti in materia.

Art. 3 Messaggi di utilità sociale e di pubblico interesse

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri determina i messaggi di utilità sociale ovvero di pubblico interesse, che la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo può trasmettere a titolo gratuito. Alla trasmissione di messaggi di pubblico interesse previsti dal presente comma sono riservati tempi non eccedenti il due per cento di ogni ora di programmazione e l'uno per cento dell'orario settimanale di programmazione di ciascuna rete. Le emittenti private, radiofoniche e televisive, hanno facoltà, ove autorizzate, di utilizzare tali messaggi per passaggi gratuiti.
2. Nelle concessioni per la radiodiffusione sonora e televisiva è prevista la riserva di tempi non eccedenti l'uno per cento dell'orario settimanale di programmazione per le stesse finalità e con le modalità di cui al comma 1.
3. Fatto salvo quanto stabilito dalla presente legge e dalle disposizioni relative alla comunicazione istituzionale non pubblicitaria, le concessionarie radiotelevisive e le società autorizzate possono, per finalità di esclusivo interesse sociale, trasmettere messaggi di utilità sociale.
4. I messaggi di cui al comma 3 non rientrano nel computo degli indici di affollamento giornaliero né nel computo degli indici di affollamento orario stabiliti dal presente articolo. Il tempo di trasmissione dei messaggi non può, comunque, occupare più di quattro minuti per ogni giorno di trasmissione per singola concessionaria. Tali messaggi possono essere trasmessi gratuitamente; qualora non lo fossero, il prezzo degli spazi di comunicazione contenenti messaggi di utilità sociale non può essere superiore al cinquanta per cento del prezzo di listino ufficiale indicato dalla concessionaria.

Art. 4 Formazione professionale

1. Le amministrazioni pubbliche individuano, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, il personale da adibire alle attività di informazione e di comunicazione e programmano la formazione, secondo modelli formativi individuati dal regolamento di cui all'art. 5.
2. Le attività di formazione sono svolte dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, secondo le disposizioni del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 287, dalle scuole specializzate di altre amministrazioni centrali, dalle università, con particolare riferimento ai corsi di laurea in scienze della comunicazione e materie assimilate, dal Centro di formazione e studi (Formez), nonché da strutture pubbliche e private con finalità formative che adottano i modelli di cui al comma 1.

Art. 5 Regolamento

1. Con regolamento da emanare, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede alla individuazione dei titoli per l'accesso del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione. Il medesimo regolamento prevede e disciplina altresì gli interventi formativi e di aggiornamento per il personale che già svolge attività di informazione e di comunicazione.

Art. 6 Strutture

1. In conformità alla disciplina dettata dal presente Capo e, ove compatibili, in conformità alle norme degli articoli 11 e 12 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e relative disposizioni attuative, 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.
2. Ciascuna amministrazione definisce, nell'ambito del proprio ordinamento degli uffici e del personale e nei limiti delle risorse disponibili, le strutture e i servizi finalizzati alle attività di informazione e comunicazione e al loro coordinamento, confermando, in sede di prima applicazione della presente legge, le funzioni di comunicazione e di informazione al personale che già le svolge.

Art. 7 Portavoce

1. L'organo di vertice dell'amministrazione pubblica può essere coadiuvato da un portavoce, anche esterno all'amministrazione, con compiti di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione. Il portavoce, incaricato dal medesimo organo, non può, per tutta la durata del relativo incarico, esercitare attività nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche.
2. Al portavoce è attribuita una indennità determinata dall'organo di vertice nei limiti delle risorse disponibili appositamente iscritte in bilancio da ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

Art. 8 Ufficio per le relazioni con il pubblico

1. L'attività dell'ufficio per le relazioni con il pubblico è indirizzata ai cittadini singoli e associati.
2. Le pubbliche amministrazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, alla ridefinizione dei compiti e alla riorganizzazione degli uffici per le relazioni con il pubblico secondo i seguenti criteri:
 - a. garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;
 - b. agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime;
 - c. promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;
 - d. attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;
 - e. garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni.
3. Negli uffici per le relazioni con il pubblico l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva.

Art. 9 Uffici stampa

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa.
2. Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'art. 5, utilizzato con le modalità di cui all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.

3. L'ufficio stampa è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione.
4. I coordinatori e i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.
5. Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 10 Disposizione finale

1. Le disposizioni del presente Capo costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e si applicano, altresì, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

Capo II. Disposizioni particolari per le amministrazioni dello Stato

Art. 11 Programmi di comunicazione

1. In conformità a quanto previsto dal Capo I della presente legge e dall'art. 12 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nonché dalle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri, le amministrazioni statali elaborano annualmente il programma delle iniziative di comunicazione che intendono realizzare nell'anno successivo, comprensivo dei progetti di cui all'art. 13, 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. Iniziative di comunicazione non previste dal programma possono essere promosse e realizzate soltanto per particolari e contingenti esigenze sopravvenute nel corso dell'anno e sono tempestivamente comunicate al Dipartimento per l'informazione e l'editoria.
2. Per l'attuazione dei programmi di comunicazione il Dipartimento per l'informazione e l'editoria provvede in particolare a:
 - 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;
 - b. sviluppare adeguate attività di conoscenza dei problemi della comunicazione pubblica presso le amministrazioni;
 - c. stipulare, con i concessionari di spazi pubblicitari, accordi quadro nei quali sono definiti i criteri di massima delle inserzioni radiofoniche, televisive o sulla stampa, nonché le relative tariffe.

Art. 12 Piano di comunicazione

1. Sulla base dei programmi presentati dalle amministrazioni statali, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria predispone annualmente il piano di comunicazione, integrativo del piano di cui all'art. 12 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri.
2. Una copia del piano approvato è trasmessa alle amministrazioni. Ciascuna amministrazione 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.

Art. 13 Progetti di comunicazione a carattere pubblicitario

1. Le amministrazioni dello Stato sono tenute ad inviare al Dipartimento per l'informazione e l'editoria, ai fini della formulazione di un preventivo parere, i progetti di comunicazione a carattere pubblicitario che prevedono la diffusione dei messaggi sui mezzi di comunicazione di massa.
2. I progetti di cui al comma 1 devono, in particolare, contenere indicazioni circa l'obiettivo della comunicazione, la copertura finanziaria, il contenuto dei messaggi, i destinatari e i soggetti coinvolti nella realizzazione. Deve, inoltre, essere specificata la strategia di diffusione con previsione delle modalità e dei mezzi ritenuti più idonei al raggiungimento della massima efficacia della comunicazione.
3. Per le campagne di comunicazione a carattere pubblicitario, le amministrazioni dello Stato tengono conto, ove possibile, in relazione al tipo di messaggio e ai destinatari, anche delle testate italiane all'estero.

Art. 14 Finanziamento dei progetti

1. La realizzazione dei progetti di comunicazione a carattere pubblicitario delle amministrazioni dello Stato, integrativi del piano di cui all'art. 12 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, ritenuti di particolare utilità sociale o di interesse pubblico, è finanziata nei limiti delle risorse disponibili in bilancio per il centro di responsabilità n. 17 "Informazione ed editoria" dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri, intendendosi ridotta in misura corrispondente l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 5 della Legge 25 febbraio 1987, n. 67.

Art. 15 Procedure di gara

1. Per 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'art. 6 del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, nel rispetto delle disposizioni 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'art. 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, 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 remunera-

zioni per i servizi prestati. A tali fini si tiene conto anche dei criteri stabiliti in materia dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Art. 16 Abrogazioni

1. Sono abrogati l'art. 5, commi 6, 7 e 8, della Legge 25 febbraio 1987, n. 67, e l'art. 9 della Legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni.

Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni

A tutti i ministeri

- *Uffici di gabinetto – Uffici per le relazioni con il pubblico*
- *Uffici stampa*

Alle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

A tutti gli enti pubblici non economici

Al Consiglio di Stato

- *Segretariato generale*

Alla Corte dei conti

- *Segretariato generale*

All'Avvocatura generale dello Stato – Segretariato generale

Agli Uffici centrali del bilancio

A tutte le province

A tutti i comuni

Alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

Alla Scuola superiore della pubblica

Amministrazione

Al Formez

All'Aran

e, per conoscenza:

Alla Presidenza della Repubblica

- *Segretariato generale*

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri

- *Segretariato generale*

All'Anci

All'Upi

All'Uncem

Vista la Legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”;

Visto il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;

Vista la Legge 7 giugno 2000, n. 150 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica del 21 settembre 2001, n. 422, recante “Regolamento per l’individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e comunicazione e disciplina degli interventi formativi”;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001, recante “Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di funzione pubblica e di coordinamento dei Servizi di informazione e sicurezza al Ministro senza portafoglio on. dott. Franco Frattini”;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 ottobre 2001, recante “Struttura di missione per la comunicazione e informazione ai cittadini”;

Vista la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001, sulla Formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

Emana la presente direttiva

Premessa

Con l’entrata in vigore della Legge del 7 giugno 2000 n. 150, e l’emanazione del Regolamento di attuazione del 21 settembre 2001 n. 422, le pubbliche amministrazioni dispongono di un nuovo indispensabile strumento per sviluppare le loro relazioni con i cittadini, potenziare e armonizzare i flussi di informazioni al loro interno e concorrere ad affermare il diritto dei cittadini ad un’efficace comunicazione.

La comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell’azione delle pubbliche amministrazioni, e ne diviene parte integrante, così come accade da decenni alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi.

Lo sviluppo delle attività legate alla comunicazione di impresa e alla pubblicità, in grado di determinare scelte organizzative e strategiche che influiscono positivamente sulla visibilità e sull’immagine aziendale e che coinvolgono trasversalmente tutto il processo produttivo, attraverso azioni di comunicazione interna, hanno accompagna-

to nel nostro Paese il percorso e la crescita delle imprese del settore privato e, recentemente, anche di alcune pubbliche amministrazioni.

La riforma della pubblica amministrazione, il federalismo e il rafforzamento dei livelli locali di governo, l'attuazione del principio di sussidiarietà e il conseguente nuovo orizzonte delle missioni delle amministrazioni, possono realizzarsi solo con il pieno consenso dei cittadini e delle imprese, degli operatori del settore pubblico, da coinvolgere attraverso opportuni ed adeguati processi di relazione e comunicazione.

Finalità e ambito di applicazione

Con questa direttiva il Dipartimento della Funzione Pubblica, in linea con la volontà del Governo di attuare un radicale processo di cambiamento della pubblica amministrazione, fornisce alle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1 comma 2 del Dpr 21 settembre 2001, n. 422, gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste dalla normativa in materia di informazione e comunicazione pubblica.

La direttiva si propone di contribuire al perseguimento, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle seguenti finalità:

- sviluppo di una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini e le imprese;
- gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione (mass media tradizionali e nuovi);
- realizzazione di un sistema di flussi di comunicazione interna incentrato sull'intenso utilizzo di tecnologie informatiche e banche dati, sia per migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza organizzativa, sia per creare tra gli operatori del settore pubblico senso di appartenenza alla funzione svolta, pieno coinvolgimento nel processo di cambiamento e condivisione nelle rinnovate missioni istituzionali delle pubbliche amministrazioni;
- formazione e valorizzazione del personale impegnato nelle attività di informazione e comunicazione;
- ottimizzazione, attraverso la pianificazione e il monitoraggio delle attività di informazione e comunicazione, dell'impiego delle risorse finanziarie.

Questa direttiva, pertanto, richiama e impegna la responsabilità dei vertici delle amministrazioni pubbliche all'applicazione della Legge n. 150/2000 e alla definizione di strutture e risorse necessarie per:

- progettare e realizzare attività di informazione e comunicazione destinate ai cittadini e alle imprese;
- procedere ad una rinnovata ingegneria dei processi di comunicazione interna e adeguare i flussi di informazione a supporto dell'attività degli uffici che svolgono attività di informazione e comunicazione, e il loro coordinamento, già individuati dalla Legge 150/2000;
- produrre e fornire informazioni, promuovere eventi che, tenendo conto dei tempi e dei criteri che regolamentano il sistema dei

media, possano tradursi in notizie per i mass media tradizionali e nuovi – come i giornali on-line – e altri mezzi di diffusione di notizie di interesse pubblico.

La direttiva, inoltre, pone all'attenzione dei dirigenti degli uffici stampa e degli Urp, così come delle analoghe strutture previste dalla Legge 150/2000, la ricerca dell'efficienza e dell'efficacia nei processi di produzione della comunicazione, quale obiettivo della loro attività.

1. Gli obiettivi

Le pubbliche amministrazioni, attraverso gli uffici stampa, i Portavoce e gli Urp e le analoghe strutture, devono:

1. garantire un'informazione trasparente ed esauriente sul loro operato;
2. pubblicizzare e consentire l'accesso ai servizi promuovendo nuove relazioni con i cittadini;
3. ottimizzare l'efficienza e l'efficacia dei prodotti-servizi attraverso un adeguato sistema di comunicazione interna.

Per consentire il pieno raggiungimento di questi obiettivi, le pubbliche amministrazioni devono:

1. dare avvio e sviluppo alle strutture deputate alla realizzazione delle attività di informazione, portavoce e ufficio stampa, e di comunicazione, Ufficio per le relazioni con il pubblico;
2. promuoverne il pieno raccordo operativo sotto forma di coordinamento e attraverso una adeguata struttura organizzativa.

Inoltre, nella creazione dei nuovi profili professionali e delle nuove forme di organizzazione del lavoro pubblico e della sua comunicazione interna, deve essere favorita la definizione di adeguati interventi formativi e di aggiornamento che promuovano operatori dell'informazione e comunicazione competenti e motivati.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la collaborazione delle associazioni professionali del mondo dell'informazione, della comunicazione e delle relazioni pubbliche, realizzerà un sistema di monitoraggio dell'applicazione della Legge n. 150/2000 anche in vista di una programmazione di successivi interventi e direttive che avranno come obiettivo di rendere il settore coerente con la dimensione europea.

2. Tipologia della comunicazione

La Legge n. 150/2000 indica quali figure capaci di realizzare le attività di informazione e comunicazione nell'amministrazione pubblica il portavoce e l'ufficio stampa, da un lato, e l'Ufficio per le relazioni con il pubblico e analoghe strutture, dall'altro.

I due segmenti di attività individuati sono importanti, ma non singolarmente esaustivi della funzione di comunicazione la cui complessità si esprime sia attraverso la previsione di differenti tipologie professionali, sia attraverso attività che non si esauriscono nel front-office o nei rapporti con i media.

La comunicazione interna e la produzione di messaggi complessi verso l'esterno rappresentano momenti differenti della stessa funzione di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, e pertanto richiedono un coordinamento che ne governi, con efficacia, le interazioni e le sinergie.

Questa dimensione complessiva e integrata della comunicazione non può essere dimenticata né sottovalutata nell'attuazione della Legge del 7 giugno 2000 n. 150.

Nello svolgimento delle attività di comunicazione e informazione, così come nella costruzione degli assetti organizzativi delle loro strutture, le amministrazioni devono, inoltre, considerare centrali e decisivi gli strumenti interattivi della comunicazione *on line* (internet-intranet).

I processi organizzativi devono, conseguentemente, essere ridisegnati in relazione all'esigenza di sviluppare modalità interattive di comunicazione interna ed interistituzionale nei confronti dei cittadini.

Una buona comunicazione interna, fondata su di un'ampia circolazione delle informazioni sulle attività ed i processi lavorativi, e il pieno coinvolgimento del personale nei progetti di cambiamento organizzativo, consente di costruire al meglio l'identità di un'amministrazione, favorisce la crescita di un senso di appartenenza positivo alla dimensione del lavoro pubblico e contribuisce a porre su nuove basi l'immagine della sfera pubblica.

3. Modalità operative: il coordinamento degli strumenti della comunicazione

Le amministrazioni devono assicurare il raccordo operativo tra i segmenti di comunicazione attivati, il portavoce, l'ufficio stampa e l'Ufficio per le relazioni con il pubblico e le analoghe strutture, devono prevedere forme organizzative di coordinamento delle loro attività per massimizzare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche, e creare sinergie ed integrazione tra le azioni di comunicazione per contribuire a rendere efficaci e soddisfacenti le relazioni con i cittadini.

Ciascuna amministrazione, quindi, potrà istituire al proprio interno una struttura di coordinamento, costituita dal direttore dell'Urp e delle analoghe strutture ove esistenti, dal direttore dell'ufficio stampa e dal portavoce se presente all'interno dell'amministrazione.

La struttura di coordinamento ha funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività da realizzare.

Alla struttura di coordinamento spetta il compito di presentare al Vertice dell'amministrazione, entro il 30 novembre di ogni anno, il programma delle iniziative di comunicazione.

Il programma deve contenere:

- la definizione degli obiettivi e della strategia della comunicazione integrata (azioni di comunicazione interna, esterna, on line, pubblicitaria, ecc);
- la descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione (calendarizzazione per fasi);
- la scelta dei mezzi di diffusione e il budget;

- la pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle azioni (sia in itinere al progetto sia ex post).

3.1 La struttura di missione per l'informazione e la comunicazione con i cittadini

Per soddisfare l'esigenza di raccordo operativo e d'integrazione tra le strutture di informazione e comunicazione previste della Legge del 7 giugno 2000 n. 150, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha attivato un'apposita "Struttura di missione", con l'incarico di:

1. le proprie attività di comunicazione ed informazione (ufficio stampa, Urp, sito web) coordinandole con l'ufficio del portavoce;
2. supportare le amministrazioni nell'attuazione delle norme per sviluppare e sperimentare azioni e progetti di comunicazione pubblica integrata.

La struttura di missione ha l'obiettivo di garantire l'attuazione della Legge del 7 giugno 2000 n. 150, di monitorare l'attivazione di strutture di comunicazione integrata presso le amministrazioni, nonché di fornire consulenza alle amministrazioni anche per l'attività di formazione, limitatamente al settore della comunicazione.

Presso la struttura, inoltre, operano gruppi di lavoro specializzati sull'applicazione della legge e sull'uso di un linguaggio chiaro e comprensibile da parte delle amministrazioni.

4. Funzioni degli organi dell'informazione e della comunicazione

Un moderno sviluppo dell'informazione e della comunicazione richiede un decisivo impegno delle amministrazioni.

Particolare attenzione deve essere posta ai compiti che la legge affida agli Urp, attraverso la realizzazione delle Reti civiche e del sito internet della pubblica amministrazione, nella loro funzione di relazione verso l'esterno. Essi svolgono infatti compiti di informazione, di garanzia di accesso ai servizi, di ascolto delle esigenze degli utenti, di promozione dell'innovazione e della semplificazione, nonché di verifica della soddisfazione del cittadino rispetto all'erogazione dei servizi stessi.

In questo contesto, gli Uffici per le relazioni con il pubblico e le analoghe strutture devono poter ricorrere a procedure di comunicazione interna codificate ed efficaci per divenire il terminale di destinazione di atti e documenti che consentano sollecite ed esaurienti risposte alle richieste dei cittadini. Nei casi più complessi, gli Urp devono poter disporre della documentazione utile alla soddisfazione dell'utente entro un tempo ragionevole, comunque predeterminato dalle amministrazioni di appartenenza che individueranno, del pari, le sanzioni in caso di inadempienza o di ritardo nella risposta.

Al fine di rendere gli Urp strumenti del cambiamento interno della pubblica amministrazione, attraverso una funzione di marketing istituzionale e di verifica della soddisfazione del cittadino rispetto all'erogazione dei servizi, è opportuno che essi siano in grado di pro-

gettare e sviluppare azioni di studio e ricerca attraverso risorse umane in possesso delle competenze necessarie.

L'incarico di gestione delle Reti civiche, assegnato dalla Legge n. 150/2000 agli Urp, e del sito Internet, è destinato ad espandere la dimensione di questi uffici da semplice sportello di informazione al cittadino a terminali di banche dati. Gli Urp devono pertanto essere in grado di svolgere più funzioni e di corrispondere ad una domanda differenziata di servizi da parte del cittadino.

La stessa Legge n. 150/2000 attribuisce all'ufficio stampa, prioritariamente, la gestione dell'informazione in collegamento con gli organi di informazione mezzo stampa, radiofonici, televisivi ed *on line*.

In particolare l'ufficio stampa, coordinato da un direttore di servizio, si occupa:

- della redazione di comunicati riguardanti sia l'attività dell'amministrazione e del suo vertice istituzionale sia quella di informazione, promozione, lancio dei servizi;
- dell'organizzazione di conferenze, incontri ed eventi stampa;
- della realizzazione di una rassegna stampa quotidiana o periodica, anche attraverso strumenti informatici;
- del coordinamento e della realizzazione della newsletter istituzionale e di altri prodotti editoriali.

Nelle amministrazioni locali di piccole dimensioni, per meglio ottimizzare le loro funzioni, gli Uffici stampa, così come gli Uffici per le relazioni con il pubblico, possono essere costituiti in forma consorziata tra enti locali che raggruppino una popolazione residente non inferiore a 25.000 unità.

A differenza dell'ufficio stampa e dei suoi compiti istituzionali, la figura del portavoce, presente nelle amministrazioni complesse, sviluppa un'attività di relazioni con gli organi di informazione in stretto collegamento ed alle dipendenze del vertice *pro tempore* delle amministrazioni.

5. La formazione

La Legge del 7 giugno 2000 n. 150 e il regolamento del 21 settembre 2001, Dpr n. 422, e più specificatamente la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 13 dicembre 2001, sulla "Formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni", individuano nella formazione la chiave per migliorare la qualità delle prestazioni e per incentivare la motivazione del personale. La normativa offre alle amministrazioni i primi strumenti per adeguare, migliorare, selezionare – attraverso la definizione di percorsi di formazione *ad hoc* – le risorse umane già indirizzate o da indirizzare nei settori delle relazioni con i *media* (ufficio stampa e ufficio del portavoce) e con i cittadini (Uffici delle relazioni con il pubblico e analoghe strutture). È da tenere presente che le attività di informazione e comunicazione – svolte all'interno di queste strutture – sono considerate rilevanti per la concreta realizzazione di pratiche di buon governo.

Le norme sopraindicate sanciscono una parità dell'offerta formativa con la presenza di soggetti privati e di una cultura di mercato dal cui confronto e competizione deve derivare un miglioramento complessivo della qualità della formazione in questo settore.

La formazione, oltre ad avere il compito di professionalizzare le risorse umane, dovrà essere la leva primaria per rendere omogeneo il livello di preparazione e la capacità del personale impegnato nella comunicazione pubblica.

In considerazione di ciò le amministrazioni devono adottare programmi formativi per tutto il personale impegnato nell'attività di informazione e comunicazione come previsto dalle norme vigenti e dalla direttiva del 13 dicembre 2001.

L'attività formativa dei singoli dipendenti svolta nel periodo intercorso tra l'entrata in vigore della Legge n. 150/2000 e la pubblicazione del regolamento (Dpr n. 422/2001), che rispetti i requisiti previsti dalle due norme, su richiesta delle amministrazioni di appartenenza, potrà essere validata da una commissione, istituita presso la Struttura di Missione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

6. I nuovi profili professionali

L'individuazione e la regolamentazione delle tipologie professionali che opereranno negli uffici stampa, negli Uffici per le relazioni con il pubblico e in strutture analoghe 11 utilizzando strumenti di informazione e comunicazione tradizionali e nuovi, come indicato dall'art. 8, comma 3 ed art. 9, comma 5, della Legge del 7 giugno 2000 n. 150, sono affidate alla contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali rappresentative sul territorio nazionale delle categorie professionali.

7. Il monitoraggio delle attività

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha già promosso e svilupperà in modo costante sondaggi, studi, ricerche e sperimentazioni finalizzate a:

1. monitorare lo stato di attuazione della Legge del 7 giugno 2000 n. 150;
2. verificare le inadeguatezze da questa già rivelate nel lungo dibattito che ne ha accompagnato la pur necessaria approvazione (dall'esigenza di meglio definire gli ambiti delle singole professionalità, ai rilievi mossi anche in sede europea circa gli accessi a taluni ruoli ed uffici);
3. promuovere modelli e standard di riferimento che favoriscano la nascita e lo sviluppo di una cultura della comunicazione integrata nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito di tale attività, che sarà sviluppata in collaborazione con le associazioni di categoria e gli ordini professionali dei comunicatori, delle relazioni pubbliche e dei giornalisti, grande attenzione verrà dedicata alla costruzione di tipologie professionali e modelli di valutazione delle professionalità della nuova comunicazione pubblica e dell'efficacia del loro agire. Si tratta di tenere sotto osservazione la qualità dei servizi e

delle attività, di valutare le performance e *validare* i risultati.

Le amministrazioni, a tal fine, dovranno verificare, attraverso sondaggi, studi e ricerche, da affidare anche a soggetti privati, l'attuazione del piano di comunicazione annuale e misurarne l'efficacia.

8. Il linguaggio

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha già promosso e realizzato, a partire dai primi anni '90, progetti dedicati alla semplificazione del linguaggio amministrativo usato nei contatti con i cittadini.

L'opinione pubblica, ma anche le amministrazioni, si aspettano ulteriori sforzi per combattere il cosiddetto *burocratese* più chiaro ed accessibile e la comunicazione tra i cittadini e la pubblica amministrazione più snella ed efficace. La comunicazione delle pubbliche amministrazioni deve soddisfare i requisiti della chiarezza, semplicità e sinteticità e, nel contempo, garantire completezza e correttezza dell'informazione. Questo obiettivo dovrà essere perseguito anche con l'impiego dei nuovi strumenti informatici.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica attiverà nei prossimi mesi, presso la Struttura di missione, un servizio di consulenza il cui scopo sarà di assistere le pubbliche amministrazioni e i gestori di servizi pubblici a riscrivere atti e documenti, a migliorare la qualità della comunicazione per renderla più semplice e comprensibile a tutti i cittadini ed utenti dei servizi pubblici. L'obiettivo sarà di quello di rendere ufficiali le regole della semplificazione e di promuoverne la diffusione in tutte le amministrazioni.

9. Le risorse

Le amministrazioni si impegnano a individuare nel proprio bilancio un capitolo dedicato alle spese complessive per la comunicazione e informazione pubblica in una percentuale non inferiore al 2% delle risorse generali.

10. Osservanza della direttiva

La dirigenza verrà valutata, ai sensi del D. lgs. del 30 luglio 1999 n. 286 e del D. lgs del 30 marzo 2001 n. 165, anche alla luce dell'applicazione della presente direttiva. Pertanto i vertici dell'amministrazione, in sede di emanazione della direttiva annuale e degli indirizzi strategici, indicheranno le misure di comunicazione istituzionale da adottare e gli obiettivi da raggiungere in linea con il programma di governo dell'amministrazione pubblica.

Roma, 7 febbraio 2002

Il Ministro per la Funzione Pubblica
e per il Coordinamento dei Servizi
di Informazione e Sicurezza

Decreto del Presidente della Repubblica

21 settembre 2001, n. 422

Regolamento recante norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi

Il Presidente della Repubblica

Visto l'art. 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'art. 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

Vista la Legge 7 giugno 2000, n. 150, ed in particolare l'art. 5;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 7 febbraio 2001;

Acquisita l'intesa della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, reso nella seduta del 19 aprile 2001;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 21 maggio 2001;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 agosto 2001;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica;

Emana il seguente regolamento

Art. 1 - Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento individua i titoli per l'accesso del personale da utilizzare per le attività di informazione e di comunicazione, disciplina i modelli formativi finalizzati alla qualificazione professionale del personale che già svolge le attività di informazione e di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, e stabilisce i requisiti minimi dei soggetti privati e pubblici abilitati allo svolgimento di attività formative in materia di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.
2. Le disposizioni del presente regolamento si applicano alle ammi-

nistrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione delle regioni a statuto ordinario, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Avvertenza

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Note alle premesse

- L'art. 87, comma quinto, della Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica il potere di promulgare le leggi e di emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.
- Si riporta il testo del comma 1 dell'art. 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400:

Art. 17

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:
 - a. l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
 - b. l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
 - c. le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
 - d. l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;"
- Il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 9 maggio 2001, n. 106, supplemento ordinario, reca: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".
- La Legge 7 giugno 2000, n. 150, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 13 giugno 2000, n. 136, reca: "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni". Si trascrive il testo dell'art. 5:

Art. 5.

1. Con regolamento da emanare, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede alla individuazione dei titoli per l'accesso del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione. Il medesimo regolamento prevede e disciplina altresì gli interventi formativi e di aggiornamento per il personale che già svolge attività di informazione e di comunicazione.

Nota all'art. 1

- Per il riferimento al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, si vedano le note alle premesse. Si riporta il testo del comma 2 dell'art. 1:

Art. 1

2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e 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.

Art. 2 - Requisiti per lo svolgimento delle attività di comunicazione

1. L'esercizio delle attività di comunicazione nell'ambito degli uffici per le relazioni con il pubblico o delle analoghe strutture di cui all'art. 6 della Legge 7 giugno 2000, n. 150, fatte salve le norme vigenti nei diversi ordinamenti che disciplinano l'accesso alle qualifiche, è subordinato al possesso dei requisiti di cui ai successivi commi 2 e 4.
2. Per il personale appartenente a qualifica dirigenziale e per il personale appartenente a qualifiche comprese nell'area di inquadramento C del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Ministeri o in aree equivalenti dei contratti collettivi nazionali di lavoro per i comparti di contrattazione riguardanti le altre amministrazioni pubbliche cui si applica il presente regolamento, è richiesto il possesso del diploma di laurea in scienze della comunicazione, del diploma di laurea in relazioni pubbliche e altre lauree con indirizzi assimilabili, ovvero, per i laureati

in discipline diverse, del titolo di specializzazione o di perfezionamento post-laurea o di altri titoli post-universitari rilasciati in comunicazione o relazioni pubbliche e materie assimilate da università ed istituti universitari pubblici e privati, ovvero di master in comunicazione conseguito presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione e, se di durata almeno equivalente, presso il Formez, la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e altre scuole pubbliche nonché presso strutture private aventi i requisiti di cui all'allegato B al presente regolamento.

3. Ai fini della individuazione dei titoli di studio per le categorie di personale di cui al comma 2, è comunque fatta salva l'applicazione, secondo criteri di equivalenza, delle disposizioni di cui al regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 95, della Legge 15 maggio 1997, n. 127, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.
4. Nessun requisito specifico è richiesto per il personale diverso da quello di cui al comma 2. Agli uffici per le relazioni con il pubblico non può essere adibito personale appartenente ad aree di inquadramento inferiore alla B del contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Ministeri o in aree equivalenti dei contratti collettivi nazionali di lavoro per i comparti di contrattazione riguardanti le altre amministrazioni pubbliche cui si applica il presente regolamento.
5. Per l'assegnazione all'ufficio per le relazioni con il pubblico o strutture analoghe, le amministrazioni prevedono, relativamente al personale di cui al comma 4, la frequenza di corsi di formazione teorico-pratici, organizzati, in relazione allo specifico profilo professionale da ricoprire, sulla base dei modelli formativi di cui al successivo art. 7.
6. Ciascuna amministrazione provvede, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, ad adottare atti di organizzazione degli uffici per le relazioni con il pubblico in coerenza con le disposizioni di cui ai precedenti commi.
7. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore del presente regolamento. Il personale assunto per effetto delle suddette procedure qualora non in possesso dei requisiti di cui al comma 2, dovrà svolgere il programma formativo di cui al successivo art. 6.

Note all'art. 2

- Per il riferimento alla Legge 7 giugno 2000, n. 150, si vedano le note alle premesse. Si trascrive il testo dell'art. 6:

Art. 6

1. In conformità alla disciplina dettata dal presente capo e, ove compatibili, in conformità alle norme degli articoli 11 e 12 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e relative disposizioni attuative, 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.
 2. Ciascuna amministrazione definisce, nell'ambito del proprio ordinamento degli uffici e del personale e nei limiti delle risorse disponibili, le strutture e i servizi finalizzati alle attività di informazione e comunicazione e al loro coordinamento, confermando, in sede di prima applicazione della presente legge, le funzioni di comunicazione e di informazione al personale che già le svolge".
- La Legge 15 maggio 1997, n. 127, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 17 maggio 1997, n. 113, supplemento ordinario, reca: "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo". Si riporta il testo del comma 95, dell'art. 17:

Art. 17

95. L'ordinamento degli studi dei corsi universitari, con esclusione del dottorato di ricerca, è disciplinato dagli atenei, con le modalità di cui all'art. 11, commi 1 e 2, della Legge 19 novembre 1990, n. 341, in conformità a criteri generali definiti, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le Commissioni parlamentari competenti, con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con altri Ministri interessati, limitatamente ai criteri relativi agli ordinamenti per i quali il medesimo concerto è previsto alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero da disposizioni dei commi da 96 a 119 del presente articolo. I decreti di cui al presente comma determinano altresì:
 - a. con riferimento ai corsi di cui al presente comma, accorpati per aree omogenee, la durata, anche eventualmente comprensiva del percorso formativo già svolto, l'eventuale serialità dei predetti corsi e dei relativi titoli, gli obiettivi formativi qualificanti, tenendo conto degli sbocchi occupazionali e della spendibilità a livello internazionale, nonché a previsione di nuove tipologie di corsi e di titoli universitari, in aggiunta o in sostituzione a quelli determinati dagli articoli 1, 2, 3, comma 1 e 4, comma 1, della Legge 19 novembre 1990, n. 341, anche modificando gli ordinamenti e la durata di quelli di cui al D.Lgs. 8

- maggio 1998, n. 178, in corrispondenza di attività didattiche di base, specialistiche, di perfezionamento scientifico, di alta formazione permanente e ricorrente;
- b. modalità e strumenti per l'orientamento e per favorire la mobilità degli studenti, nonché la più ampia informazione sugli ordinamenti degli studi, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici;
 - c. modalità di attivazione da parte di università italiane, in collaborazione con atenei stranieri, dei corsi universitari di cui al presente comma, nonché di dottorati di ricerca, anche in deroga alle disposizioni di cui al capo II del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382”.
- Il decreto del Ministro per l'università e la ricerca scientifica 3 novembre 1999, n. 509, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 gennaio 2000, n. 2, reca:
“Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei”.

Art. 3 - Requisiti per lo svolgimento delle attività di informazione

1. L'esercizio delle attività di informazione nell'ambito degli uffici stampa di cui all'art. 9 della Legge 7 giugno 2000, n. 150, è subordinato, oltre al possesso dei titoli culturali previsti dai vigenti ordinamenti e disposizioni contrattuali in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, al possesso del requisito della iscrizione negli elenchi dei professionisti e dei pubblicisti dell'albo nazionale dei giornalisti di cui all'art. 26 della Legge 3 febbraio 1963, n. 69, per il personale che svolge funzioni di capo ufficio stampa, ad eccezione del personale di cui all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni.
2. Il requisito dell'iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti è altresì richiesto per il personale che, se l'organizzazione degli uffici lo prevede, coadiuva il capo ufficio stampa nell'esercizio delle funzioni istituzionali, anche nell'intrattenere rapporti diretti con la stampa e, in generale, con i media, ad eccezione del personale di cui all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni.
3. Nessun requisito professionale specifico è richiesto per il personale addetto all'ufficio con mansioni non rientranti nelle previsioni di cui ai precedenti commi 1 e 2.
4. Le amministrazioni che hanno istituito un ufficio stampa provvedono, nell'ambito della potestà organizzativa prevista dal proprio ordinamento, ad adottare gli atti di organizzazione dell'ufficio in conformità alle disposizioni di cui ai precedenti commi.

Note all'art. 3

- Per il riferimento alla Legge 7 giugno 2000, n. 150, si vedano le note alle premesse. Si trascrive il testo dell'art. 9:

Art. 9

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, possono dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa.
2. Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'art. 5, utilizzato con le modalità di cui all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità.
3. L'ufficio stampa è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall'organo di vertice dell'amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione.
4. I coordinatori e i componenti dell'ufficio stampa non possono esercitare, per tutta la durata dei relativi incarichi, attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche. Eventuali deroghe possono essere previste dalla contrattazione collettiva di cui al comma 5.
5. Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti.

Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri e carico della finanza pubblica”.

- La Legge 3 febbraio 1963, n. 69, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20 febbraio 1963, n. 49, reca:

“Ordinamento della professione di giornalista”. Si trascrive il testo dell'art. 26:

Art. 26

Presso ogni consiglio dell'ordine regionale o interregionale è istituito l'albo dei giornalisti che hanno la loro residenza nel territorio compreso nella circoscrizione del consiglio.

L'albo è ripartito in due elenchi, l'uno dei professionisti l'altra dei pubblicisti.

I giornalisti che abbiano la loro abituale residenza fuori del territorio della Repubblica sono iscritti nell'albo di Roma.

- Il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 febbraio 1967, n. 44, supplemento ordinario reca:
“Ordinamento dell’amministrazione degli affari esteri”. Si trascrive il testo dell’art. 16:

Art. 16

La carica di segretario generale è conferita ad un ambasciatore con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri.

Con le modalità indicate nel primo comma del presente articolo sono conferite ad un ambasciatore o ad un Ministro plenipotenziario le funzioni di vice segretario generale, capo del cerimoniale diplomatico della Repubblica, direttore generale ad eccezione di quello per gli affari amministrativi di bilancio ed il patrimonio, ispettore generale del Ministero e degli uffici all’estero, direttore dell’istituto diplomatico.

Le funzioni di capo di gabinetto sono conferite ad un ambasciatore o ad un Ministro plenipotenziario. Quelle di vice capo del cerimoniale, di vice-ispettore generale, di capo del servizio stampa e informazione cui compete anche l’incarico di portavoce del Ministro, di capo del servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati, di capo del servizio storico, archivi e documentazione e di capo delle unità della segreteria generale sono conferite a Ministri plenipotenziari. Per esigenze di servizio possono essere incaricati di presiedere temporaneamente ai predetti servizi anche consiglieri di ambasciata.

Le funzioni di capo del servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati, di capo del servizio storico, archivi e documentazione, nonché di capo dell’ufficio legislativo possono essere temporaneamente conferite ad un dipendente dello Stato estraneo ai ruoli del Ministero degli affari esteri.

Le funzioni di vice direttore generale sono conferite ad un Ministro plenipotenziario in ciascuna direzione generale. Per esigenze di servizio possono essere incaricati di svolgere temporaneamente tali funzioni anche consiglieri di ambasciata.

Le funzioni di vice capo di gabinetto, vice capo servizio e di vice direttore dell’istituto diplomatico sono conferite a funzionari diplomatici di grado non inferiore a consigliere d’ambasciata.

Le funzioni di capo ufficio sono conferite a funzionari diplomatici di grado non inferiore a consigliere di ambasciata. Per esigenze di servizio possono essere incaricati di svolgere temporaneamente tali funzioni anche consiglieri di legazione.

Le funzioni di capo sezione sono conferite a funzionari diplomatici con il grado di consigliere di legazione o segretario di legazione.

Le funzioni di capo della segreteria dei Sottosegretari di Stato e dei direttori generali sono conferite a funzionari diplomatici di grado non inferiore a consigliere di legazione.

Gli incarichi previsti nei commi terzo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo del presente articolo sono conferiti con decreto del Ministro degli affari esteri.

Con il regolamento previsto dall'art. 2 della Legge 28 luglio 1999, n. 266, si provvede alla disciplina del conferimento delle funzioni indicate nei commi quinto, settimo, ottavo e nono del presente articolo, non attribuibili a funzionari della carriera diplomatica”.

Art. 4 - Cittadini degli Stati membri dell'Unione europea

1. In caso di affidamento a cittadini degli Stati membri dell'Unione europea delle funzioni di comunicazione di cui all'art. 2 e di informazione di cui all'art. 3, si applicano le disposizioni di cui all'art. 38, commi 2 e 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni.

Nota all'art. 4

- Per il riferimento al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, si vedano le note alle premesse. Si riporta il testo dei commi 2 e 3 dell'art. 38:
Art. 38
 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 17 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni ed integrazioni, sono individuati i posti e le funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1.
 3. Nei casi in cui non sia intervenuta una disciplina di livello comunitario, all'equiparazione dei titoli di studio e professionali si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta dei Ministri competenti. Con eguale procedura si stabilisce l'equivalenza tra i titoli accademici e di servizio rilevanti ai fini dell'ammissione al concorso e della nomina”.

Art. 5 - Soggetti estranei all'amministrazione

1. Il conferimento dell'incarico di responsabile dell'ufficio per le relazioni con il pubblico e di strutture assimilate e di capo ufficio stampa a soggetti estranei alla pubblica amministrazione è subordinato al possesso dei requisiti di cui ai precedenti articoli 2 e 3.

Art. 6 - Norma di prima applicazione

1. In fase di prima applicazione del presente regolamento, le amministrazioni possono confermare l'attribuzione delle funzioni di comunicazione di cui all'art. 2 e di informazione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 al personale dei ruoli organici che già svolgono tali funzioni. La conferma può essere effettuata anche se il predetto personale è sfornito dei titoli specifici previsti per l'accesso, e, relativamente all'esercizio delle funzioni di informazione, in mancanza del requisito professionale della iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti.
2. Le amministrazioni, per la conferma dell'attribuzione delle funzioni già svolte dal personale in servizio, prevedono, sulla base dei modelli individuati dal successivo art. 7, l'adozione di programmi formativi nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, avvalendosi, secondo le norme vigenti, della collaborazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, della Scuola superiore delle pubbliche amministrazioni locali, del Formez, degli istituti e delle scuole di formazione esistenti presso le amministrazioni stesse, delle università ed istituti universitari e di altri soggetti pubblici e di società private specializzate nel settore. I programmi annuali della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del Formez sono conseguentemente adeguati per far fronte prioritariamente alle esigenze formative previste dal presente regolamento.
3. Le attività formative del personale in servizio sono portate a compimento dalle amministrazioni entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento.
4. È esonerato dalla partecipazione al programma di formazione di cui al comma 2 il personale in servizio, già in possesso dei requisiti di cui agli articoli 2 e 3 o che ha frequentato corsi di formazione in comunicazione pubblica di durata non inferiore a quelle previste dall'allegato A, lettera A., del presente regolamento, organizzati dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, dal Formez, dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, da università ed istituti universitari e altre scuole pubbliche nonché strutture private aventi i requisiti di cui all'allegato B al presente regolamento. I moduli formativi, relativi ai contenuti previsti nel percorso didattico di cui all'allegato A, già erogati dalle pubbliche amministrazioni potranno essere computabili sul piano quantitativo ai fini dell'assolvimento degli interventi formativi di cui al successivo art. 7.
5. Il personale confermato nell'esercizio delle funzioni di comunicazione ed informazione è assegnato ad altre funzioni se non svolge, nel termine di cui al comma 3, il programma formativo previsto in relazione alla tipologia e al livello della funzione svolta presso l'amministrazione di appartenenza.

Art. 7 - Interventi formativi

1. Le strutture pubbliche e private chiamate a svolgere ai sensi dell'art. 4, comma 2, della Legge 7 giugno 2000, n. 150, l'attività di formazione ed aggiornamento per il personale già in servizio presso gli uffici che si occupano di comunicazione ed informazione, definiscono i programmi formativi secondo quanto previsto nell'allegato A che costituisce parte integrante del presente regolamento.

Nota all'art. 7

- Per il riferimento alla Legge 7 giugno 2000, n. 150, si vedano le note alle premesse. Il testo del comma 2 dell'art. 4, è riportato in nota all'art. 8.

Art. 8 - Strutture private abilitate alle attività di formazione

1. Per le attività di formazione di cui all'art. 6 le amministrazioni possono avvalersi, oltre che delle strutture pubbliche della formazione individuate all'art. 4 della Legge 7 giugno 2000, n. 150, anche di strutture private con specifica esperienza e specializzazione nel settore.
2. Le strutture private di cui al comma 1, sono ammesse alla selezione per lo svolgimento delle attività di formazione di cui all'art. 6 previa verifica da parte delle singole amministrazioni della sussistenza dei requisiti minimi individuati nell'allegato B che costituisce parte integrante del presente regolamento. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 21 settembre 2001

Ciampi

Berlusconi, Presidente del Consiglio dei Ministri

Frattoni, Ministro per la funzione pubblica

Visto, il Guardasigilli: Castelli

Registrato alla Corte dei conti il 22 novembre 2001

Ministeri istituzionali, registro n. 13, foglio n. 232

Nota all'art. 8

- Per il riferimento alla Legge 7 giugno 2000, n. 150, si vedano le note alle premesse. Si trascrive il testo dell'art. 4:
Art. 4

1. Le amministrazioni pubbliche individuano, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, il personale da adibire alle attività di informazione e di comunicazione e programmano la formazione, secondo modelli formativi individuati dal regolamento di cui all'art. 5.
2. Le attività di formazione sono svolte dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, secondo le disposizioni del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 287, dalle scuole specializzate di altre amministrazioni centrali, dalle università, con particolare riferimento ai corsi di laurea in scienze della comunicazione e materie assimilate, dal Centro di formazione e studi (FORMEZ), nonché da strutture pubbliche e private con finalità formative che adottano i modelli di cui al comma 1”.

Allegato A (art. 7, comma 1)

Criteri, modalità e contenuti degli interventi formativi

A. Durata dei corsi e degli altri interventi di comunicazione e aggiornamento

Per i responsabili degli uffici per le relazioni con il pubblico e strutture assimilate e per i capi uffici stampa gli interventi formativi devono avere una durata minima di novanta ore per il personale che alla data di entrata in vigore del presente regolamento svolga l'attività di comunicazione od informazione da almeno due anni e di centoventi ore ove il periodo sia inferiore. Per il restante personale degli uffici sopra indicati i corsi devono avere una durata minima di sessanta ore se con anzianità nella funzione di almeno due anni all'entrata in vigore del regolamento e di novanta ore ove il periodo sia inferiore.

B. Modalità

L'organizzazione e la sequenza dei contenuti devono essere progettate secondo una articolazione modulare nella quale ogni modulo sia caratterizzato da una autoconsistenza tematica e finalizzata a raggiungere obiettivi didattici propri (conoscenze generali e specialistiche, capacità, atteggiamenti e stili professionali).

Tenuto conto delle caratteristiche professionali e di esperienza dei partecipanti alle attività formative, deve essere metodologicamente privilegiato un modello didattico principalmente fondato su:

- lezioni sui fondamentali modelli scientifici che sottendono le pratiche comunicative;
- laboratori per la sperimentazione di tecnologie e processi innovativi in tema di comunicazione;
- incontri spot con testimonianze di eccellenza relativi agli uffici per

le relazioni con il pubblico e gli uffici stampa e, più in generale alla comunicazione pubblica e di pubblica utilità.

I corsi per il personale degli uffici per le relazioni con il pubblico e le altre strutture analoghe e degli uffici stampa dovranno avere una parte comune non superiore al trenta per cento del monte orario complessivo sui fondamenti normativi e tematici di comune interesse. Le amministrazioni potranno avvalersi dei pacchetti in autoistruzione predisposti e messi a disposizione dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione in collaborazione con il Formez. La fruizione dei contenuti in autoistruzione è considerata utile ai fini del raggiungimento del numero di ore di formazione previsto nelle diverse ipotesi.

I corsi dovranno, inoltre, prevedere approfondimenti differenziati sia in relazione alla specificità delle funzioni di comunicazione ed informazione che in relazione al livello di responsabilità dei destinatari. I corsi si concluderanno con prove finali di profitto.

C. Supporti multimediali e formazione a distanza.

Le attività formative sono svolte con supporti multimediali. Parte dei contenuti individuati alla successiva lettera E) e per un numero di ore non superiore al cinquanta per cento del monte ore complessivo dei singoli programmi formativi, può essere erogata mediante formazione a distanza (F.A.D.). I relativi moduli dovranno essere progettati secondo criteri di coerenza con i moduli di erogazione d'aula e dovranno prevedere test di verifica, valutazione e controllo del percorso di apprendimento del discente.

D. Organizzazione.

I partecipanti ai corsi non devono superare, di norma, il numero di venticinque per assicurare il massimo possibile di interazione. Tutti gli interventi formativi per il personale che già svolge attività di informazione e comunicazione dovranno assicurare, attraverso lezioni, esercitazioni pratiche, case studies, simulazioni anche operative, confronto con testimoni, un'adeguata trattazione delle discipline specifiche della comunicazione e dell'informazione con particolare riferimento all'attività delle istituzioni pubbliche.

La partecipazione ai corsi è obbligatoria. La frequenza non può essere inferiore all'ottanta per cento del totale delle ore complessive previste al punto A).

La frequenza deve essere attestata dalle strutture di formazione.

E. Contenuti.

Nell'ambito dei corsi devono essere trattati, di norma, i seguenti temi:

- tendenza ed evoluzione della comunicazione e dell'informazione istituzionale e di interesse generale;
- analisi dei processi di trasformazione dei sistemi amministrativi;
- il quadro normativo riguardante l'informazione, la comunicazione pubblica, la stampa, la privacy;
- le tecniche e strumenti della comunicazione e dell'informazione,

- l'utilizzo delle nuove tecnologie e qualità della comunicazione pubblica su Internet;
- la predisposizione dei piani annuali di comunicazione e delle campagne di informazione;
 - il marketing nel sistema pubblico;
 - la comunicazione interna e la comunicazione organizzativa;
 - logiche organizzative e strategie comunicative;
 - le tecniche di relazioni pubbliche;
 - la comunicazione interpersonale;
 - i new media;
 - tecniche di elaborazione dei messaggi e prodotti di comunicazione;
 - tecniche di valutazione dei progetti e prodotti comunicativi.

Allegato B (art. 8, comma 2)

Requisiti per la selezione delle strutture private abilitate alle attività di formazione

- A. Adozione, nella pianificazione esecutiva della formazione che si intende erogare, dei modelli formativi di cui all'allegato A previsto dall'art. 7 del regolamento.
- B. Comprovata esperienza pluriennale accumulata nel campo della formazione in generale, di cui per almeno un biennio nel campo della formazione del personale di pubbliche amministrazioni.
- C. Documentata competenza nello specifico settore della comunicazione e delle pubbliche relazioni.
- D. Livello professionale dei formatori che devono essere di accertata competenza ed esperienza (docenza universitaria in discipline relative alla comunicazione e pubbliche relazioni e docenza universitaria relativa alle discipline amministrative, iscrizioni ad albi ed associazioni professionali relativi alla comunicazione, all'informazione e relazioni pubbliche da almeno tre anni, funzioni dirigenziali in strutture pubbliche e private in settori relativi alla progettazione organizzativa ed alla gestione dei sistemi di informazione/comunicazione, altre analoghe e qualificate figure professionali).
- E. Valutazione continua delle attività formative, sia attraverso strumenti di autovalutazione, sia attraverso strumenti di valutazione di impatto dell'intervento formativo dopo il ritorno dei partecipanti nelle rispettive amministrazioni.
- F. Capacità logistiche e stabilità economica e finanziaria.
- G. Ricorso alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione e disponibilità di sale multimediali attrezzate.

Bibliografia

Bibliografia generale

AA.VV., *La comunicazione pubblica in Europa. Contenuti professionali e attese sociali nell'equilibrio di ruolo tra istituzioni comunitarie, Stati, regioni e città*, Franco Angeli, Milano, 2000

A.A.V.V. (Istituto Nazionale per la Comunicazione), *Manuale di comunicazione pubblica. Strategie e strumenti operativi per comunicare la P.A.*, Maggioli, 2002

Arena G., *La comunicazione di interesse generale*, Il Mulino, Bologna, 1995

Arena G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli Editore, Rimini, 2001

Arena G., “Gli uffici per le relazioni con il pubblico: commento alla art.12 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29”, in Carinci F., D’Antona M. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, II ed., 1999

Bazan G., *Pubblica amministrazione & cittadino-cliente. Dalla 241 alla riforma Bassanini*, Vannini Editrice, 1997

Bonaretti M., M., Cattivelli L., “Le relazioni con il pubblico: una leva per il supporto alla riforma”, in *Quaderni di comunicazione pubblica*, Regione Emilia-Romagna – URP, CLUEB, Bologna 1999, pp. 9-14

Brondoni S.M. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1999

Caligiuri M., *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Edizioni Rubbettino, Messina, 1997

Careri M., Cattaneo R. (a cura di), *Cambiare la Pubblica Amministrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2000

Civelli F., Piccinni V., *Il comunicatore pubblico*, Guerini e Associati, Milano, 2002

D'Aprano L., *L'Ufficio per le relazioni con il pubblico – Guida pratica per la costituzione e gestione*, IPSOA, 2001, pp. 250, L. 70.000

Ducci G., *Prove tecniche di interazione. Comunicazione pubblica e contesto organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2001

Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma, 1999

Fiorentini G., *Amministrazione pubblica e cittadino: le relazioni di scambio*, Egea, Milano, 1990

Fioritto A. (a cura di), *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1997

Grandi R., *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci Editore, Roma, 2001

Griva A., Piazza S., *Guida alla comunicazione pubblica. Teorie, strumenti ed esperienze*, Centro Scientifico Editore, Torino, 1996

Iori A. (a cura di), *Il servizio trasparente. Comunicazione al pubblico nei servizi: progettare e organizzarla*, Franco Angeli, Milano, 1997

Jacobelli J. (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Laterza, Roma-Bari, 1991

Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2002

Marsocci P., *Poteri e Pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002

Massaro M., *La comunicazione fra enti e cittadini*, in R. Leonardi e F. Boccia, *L'evoluzione della pubblica amministrazione italiana*, Edizioni Il Sole-24 ore, Milano, 1997

Mattesco S., Vallini R., *Un diritto in pratica. Comunicazione pubblica locale e cittadini*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, 1992

Merloni F., *L'Informazione delle Pubbliche Amministrazioni*, Maggioli editore, Rimini, 2002

- Musumeci P., *La comunicazione pubblica efficace. Metodi e strategie*, Guerini e Associati, 2003
- Napoli L., *Organizzazioni e comunicazione. L'incidenza della comunicazione nelle pubblica amministrazione. Ricerca nel Comune di Perugia*, Morlacchi, 2003
- Osborne D., *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995
- Pierantoni P., *La comunicazione istituzionale. Dieci anni di riforme nella Pubblica Amministrazione*, ETS, Pisa, 2002
- Pira F., *Di fronte al cittadino. Linee per la comunicazione dell'ente pubblico nel territorio*, Franco Angeli, Milano, 2000
- Pira F., *Comunicare il Comune. Come il cittadino da utente diventa cliente*, CEL, Gorle (BG), 2001
- Pitasi A., *Il sesto Stratagemma. Il management strategico della comunicazione pubblica*, Seam, Roma, 1999
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Informazione ed Editoria, *Gli sviluppi della comunicazione pubblica e istituzionale nel 1990*. Testi, norme, documenti, opinioni, Roma, 1991
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Informazione ed Editoria, *Gli sviluppi della comunicazione pubblica e istituzionale nel 1991*. Testi, norme, documenti, opinioni, Roma, 1992
- Righetti Igor, *Prove tecniche di comunicazione*, Guerini e Associati, Milano, 2003
- Rolando S., (a cura di), *La comunicazione pubblica in Italia: realtà e prospettive di un settore strategico*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995
- Rolando S., *Teoria e Tecniche della Comunicazione Pubblica*, Etas, Milano, 2001
- Rolla G., Messeri A., Grisendi A., *Gli URP. La comunicazione tra l'ente locale e il cittadino*, Maggioli 1998
- Rosati C., *Guida all'ufficio per le relazioni con il pubblico*, Editrice CEL, Gorle 1996
- Rovinetti A., *L'informazione e la città*, Franco Angeli, Milano, 1992

Rovinetti A., *Comunicazione pubblica: istruzioni per l'uso*, Calderini, Bologna, 1994

Rovinetti A., *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Edizioni Il Sole 24 ore, Milano, 2002

Simeoni R., *Vivere l'URP. Vademecum dell'ufficio per le relazioni con il pubblico, tra sogni e scrivania*, Editrice SEPEL, Minerbio, Bologna, 2002

Trevisan M. (a cura di), *SL'URP – Pigiami allo sportello*, Fratelli Frilli editori, Genova, 2000

Vignudelli A., *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992

Volterrani A., *Problemi di crescita della comunicazione pubblica*, in "Problemi dell'informazione", n. 1, marzo 1997

Zuanelli E. (a cura di), *Manuale di comunicazione istituzionale. Teoria e applicazioni per aziende e amministrazioni pubbliche*, Editore Colombo, Roma, 2000

Bibliografia capitolo I

Donolo C., *Apologia della pubblica amministrazione*, in "Politica ed economia", 7-8, 1989

Faccioli F., *La comunicazione pubblica. Luci e ombre di un'innovazione*, "Quaderni di Sociologia", 20, pp. 16-32, 2002

Invernizzi E., *La comunicazione organizzativa: teorie, modelli e metodi*, Giuffré editore, Milano, 2000

Schein E. H., *Cultura organizzativa e leadership*, Guerini e associati, Milano, 1990

Strati A., *Introduzione all'edizione italiana in M. Alvesson, P. O. Berg, L'organizzazione e i suoi simboli. Il contributo della prospettiva simbolica all'analisi delle culture organizzative*, Raffaello Cortina Milano, pp. IX-XXVI, 1993

Zan S. (cur.), *Logiche di azione organizzativa*, il Mulino Bologna, 1994

Bibliografia capitolo III

Cherubini S. (a cura di), *Comunicare per Competere*, Franco Angeli Editore, Milano, 2001

Eglie P. e Langeard E., *Il marketing nei servizi pubblici*, McGraw-Hill, Milano, 2000

Giammarroni P., *L'organizzazione che comunica*, Edizioni Lavoro, Roma, 2000

Krasna T.(a cura di), *Informazione e comunicazione della P.A. dopo la legge 150/2000*, Ist. Poligrafico Zecca dello Stato, Roma, 2003

Martelli S., *Comunicazione Multidimensionale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2004

Masoni V., *Monitoraggio e Valutazione*, Franco Angeli Editore, Milano, 1997

Negro G., Susio B., *La qualità totale nella pubblica amministrazione*, Il sole 24 ore, Milano, 1998

Norsa L, (a cura di), *Crisis management*, Edizioni Simone, Napoli, 2002

Pitasi A., *Universi Paralleli*, Franco Angeli Editori, Milano, 2004

Bibliografia capitolo V

1. La comunicazione interna

Amietta P., *I luoghi dell'apprendimento*, F. Angeli, 2000

Bonani G. P., *L'organizzazione aperta*, SSPAL, 2002

Fiocca R., *La comunicazione integrata nelle aziende*, SDA Bocconi-Egea

Gagliardi P. (a cura di), *Le imprese come culture*, Isedi, 1986

2. L'ICT

Carlini, F., *Lo stile del Web. Parole e immagini nella comunicazione di rete*, Einaudi, Torino 1999.

Russo, P. e Sissa, G., *Il Governo elettronico. Manuale sull'uso del Web per scuole e Pubbliche Amministrazioni che progettano il futuro*, Apogeo, Milano 2000.

Tasso C., Omero P., *La personalizzazione dei contenuti web. E-commerce, i-access, e-government*, Franco Angeli, Milano, 2002

Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura, Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2002

Piano di Azione per l'e-government presentato dal Ministro per la Funzione Pubblica e approvato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione il 23 giugno 2000

3. La valutazione

Bezzi C., Bovina L., Iannotti E., Scettri M., *La valutazione della comunicazione pubblica*, Irres – Regione dell'Umbria, Perugia, 1995

Bezzi C., (a cura di), *Valutazione 1998*, Giada, Perugia, 1998

Bezzi C., *La valutazione dei servizi alla persona*, Giada, Perugia, 2000

Bezzi C., *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli Editore, Milano, 2001

Bussi F., *Progettare in partenariato*, Franco Angeli, 2001

Leone L., Vecchi G. (a cura di), *Valutazione 2002*, Franco Angeli Editore, Milano, 2002

Palombo M., Bezzi C. (a cura di), *Strategie di valutazione*, Gramma, Perugia, 1998

Palombo M., *Il processo di valutazione*, Franco Angeli Editore, Milano, 2001

Rolando S., Tamborini S. (a cura di), *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica. Esperienze della Regione Lombardia*, Franco Angeli, Civicom, Milano, 2000

Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001*, Franco Angeli Editore, Milano, 2001.

Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Edizioni Seam, Milano, 2000

www.urp.it – Progetto URPdegliURP, Laboratorio di apprendimento “Tecniche di valutazione dei processi e prodotti comunicativi”, a cura di Claudio Bezzi e Matteo Viale, Materiali di sintesi finali, a cura di Maddalena Cagnolati, 2002

Riferimenti normativi essenziali

Legge 7 giugno 2000, n. 150 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni”, GU 13 giugno 2000, n. 136.

Direttiva Dipartimento della Funzione Pubblica 28 febbraio 2002 “sul sito Intranet del Dipartimento della Funzione Pubblica”.

Direttiva Presidenza del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2002 “per la conoscenza e l’uso del dominio Internet ‘.gov.it’ e l’efficace interazione del portale nazionale ‘italia.gov.it’ con le Pubbliche Amministrazioni e le loro diramazioni territoriali”.

Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica 13 marzo 2001, n. 3/2001 “Linee guida per l’organizzazione, l’usabilità e l’accessibilità dei siti Web delle Pubbliche Amministrazioni”.

Circolare AIPA 6 settembre 2001, n. AIPA/CR/32 “Criteri e strumenti per migliorare l’accessibilità dei siti Web e delle applicazioni informatiche a persone disabili”.

DPR 21 settembre 2001, n. 422 “Regolamento recante norme per l’individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le Pubbliche Amministrazioni per le attività di informazione e comunicazione e disciplina”, GU 4 dicembre 2001, n. 282.

Direttiva Dipartimento della Funzione Pubblica 7 febbraio 2002 “sulle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni”.

Direttiva Presidenza del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2002 “Sicurezza informatica e delle telecomunicazioni nelle Pubbliche Amministrazioni statali”.

Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica 22 aprile 2002, n. AIPA/CR/40 “Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML”.

Direttiva DFP 8 maggio 2002 “sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi” e relativo Allegato.

Direttiva Ministro per l’Innovazione e le tecnologie 27 novembre 2003 “Impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni”, GU 12 gennaio 2004, n. 8.

Legge 9 gennaio 2004, n. 4 “Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”, GU 17 gennaio 2004, n. 13.

Sitografia

- www.funzionepubblica.it
- www.urp.it
- www.cantieripa.it
- www.compubblica.it
- www.compa.it
- www.comunicatoripubblici.it
- www.ferpi.it
- www.fnsi.it
- www.italia.gov.it
- www.legge150.it
- www.odg.it
- www.telepa.it

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
VOLUMI PUBBLICATI

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane
e la contrattazione
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico
sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

**Manuale operativo
per il controllo di gestione**

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere Organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro
nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

**Il call center
nelle amministrazioni pubbliche**

Migliorare la gestione dei contatti
con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

**La customer satisfaction
nelle amministrazioni pubbliche**

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

**Manuale di finanza innovativa
per le amministrazioni pubbliche**

Rubbettino, aprile 2003

**Strumenti per la pianificazione
integrata del cambiamento
nelle amministrazioni pubbliche**

Rubbettino, aprile 2003

**Guida operativa alle sponsorizzazioni
nelle amministrazioni pubbliche**

Rubbettino, aprile 2003

**Regole e regolamenti di organizzazione
nelle amministrazioni pubbliche**

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale
nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

**Il piano di comunicazione
nelle amministrazioni pubbliche**

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

GLI APPROFONDIMENTI

**La valutazione dei costi e benefici
nell'analisi dell'impatto della regolazione**

Rubbettino, ottobre 2001

**La consultazione nell'analisi
dell'impatto della regolazione**

Rubbettino, novembre 2001

**Il controllo di gestione
nelle amministrazioni centrali**

Esperienze italiane e internazionali
a confronto

Rubbettino, aprile 2002

I RAPPORTI

URP on line

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico

Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere

Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali

Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate

Rubbettino, settembre 2002

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di aprile 2004
presso La Buona Stampa Spa, Ercolano
per le Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.



Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.