



LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO NEL SOLCO DEI VALORI DELL'AGIRE COMUNICATIVO.

INDICE:

Premessa

1. I Principi
2. L'attualizzazione dei principi nell'agire amministrativo
3. L'agire comunicativo nelle istituzioni
4. Uno sguardo su Baricella

La comunicazione istituzionale è un tema di rilevante interesse per le pubbliche amministrazioni italiane, in considerazione del fatto che questa attività rappresenta uno dei terreni su cui si gioca la sfida del cambiamento; un cambiamento che ha percorso gli anni della storia del Paese per riformarne la pubblica amministrazione.

Attraverso l'agire comunicativo le amministrazioni pubbliche possono, da una parte, rispondere a doveri di trasparenza, imparzialità e accessibilità prescritti dalle leggi dello Stato, dall'altra parte, perseguire l'obiettivo di realizzare il proprio mandato istituzionale in modo coerente rispetto ai bisogni della cittadinanza.

Per questo motivo le attività di comunicazione e di informazione accompagnano le strategie della pubblica amministrazione e divengono uno strumento del policy making.

La comunicazione stessa diviene supporto al cambiamento: i valori e l'identità si rifondano intorno a nuovi principi; i linguaggi e le procedure amministrative si semplificano; le competenze e le conoscenze si affinano. L'organizzazione muta al mutare della società, attraverso l'agire amministrativo narrato alla società civile e divenuto poi agire comunicativo.

In quest'ottica, assume un'importanza strategica la programmazione della comunicazione istituzionale.

Questa assume ancor più rilevanza, soprattutto in considerazione della funzione pubblica affidata agli enti locali in virtù della prossimità e della vicinanza al cittadino.

Uno degli strumenti possibili per progettare e correlare le azioni comunicative, dotandole di senso strategico per l'amministrazione, è dunque proprio il Piano della Comunicazione.

Attraverso di esso, le informazioni vengono veicolate in una sequenza di azioni e, per mezzo di strumenti comunicativi, legati insieme da una logica razionale dove gli obiettivi e le finalità di interesse pubblico sono chiare.

Da sfondo in questo quadro è la condotta dell'agire comunicativo da parte del personale interno alla struttura pubblica, delineabile in una sintetica carta dei valori che evidenzia, ancora una volta, l'importanza della relazione tra l'amministrazione e il cittadino, nella quale il perseguimento del pubblico interesse è al primo posto.

Questa carta dei valori richiama in primo luogo la Carta Costituzionale italiana, a seguire la normativa e le linee guida che in merito ai valori dalla stessa rappresentati hanno contribuito a definire l'agire amministrativo nella pubblica amministrazione italiana: il Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165, il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013 n. 62, e s.m.i., e il

Codice di comportamento valevole per il Comune di Baricella, di cui alla Deliberazione di Giunta dell'Unione n. 4 del 18 gennaio 2016 e s.m.i.

Un passaggio a parte invece è dedicato al percorso riformatore e ai principi sulla base dei quali è stato pensato e portato avanti dal legislatore italiano, cui segue uno sguardo rapido alla legge quadro di riferimento della comunicazione pubblica, quale momento storico di svolta che ha legittimato a livello normativo le attività di informazione e di comunicazione istituzionale.

1. I PRINCIPI

Comunicazione è un sostantivo femminile che deriva dal latino "communicatio - onis", che "in senso ampio e generico individua l'azione, il fatto di comunicare, cioè di trasmettere ad altro o ad altri."

Pertanto, la comunicazione istituzionale, come ogni agire pubblico, deve attenersi ai principi che orientano l'attività amministrativa, primi fra tutti quelli cristallizzati nell'art. 97 della Costituzione Italiana:

- Il principio di **buon andamento** costituito dal principio di **efficacia** (raggiungimento di obiettivi) **efficienza** (miglior rapporto tra risorse e risultati) ed **economicità** (miglior rapporto tra costo delle risorse e dei mezzi e gli obiettivi);
- Il principio di **imparzialità** implica il dover ponderare tutti gli interessi in gioco in modo equo ed imparziale.

A questi, se ne aggiunge soprattutto un altro: il principio fondante dell'agire pubblico, ossia quello della *legalità*, in base al quale la legge funge da fonte giuridica di disciplina dell'organizzazione degli uffici pubblici nonché da fondamento all'attività amministrativa, con particolare riferimento agli artt. Cost. 24, 28, 54, 98 e 113.

La Costituzione stessa affida inoltre alle amministrazioni pubbliche locali il valore e la funzione di enti di prossimità, quale vicinanza nei confronti della cittadinanza. Elemento questo che può tradursi in una caratteristica dell'azione pubblica con particolare riferimento agli enti locali territoriali.

L'insieme di questi principi-guida è il perno su cui poggia tutto il complesso ambito normativo del diritto pubblico italiano; per quanto concerne la particolarità degli enti locali, le norme afferenti trovano esplicazione nel Decreto Legislativo n. 267/2000 cd. "Testo Unico degli Enti Locali".

2. L'ATTUALIZZAZIONE DEI PRINCIPI NELL'AGIRE AMMINISTRATIVO

In questo contesto valoriale il legislatore italiano è intervenuto nel corso della storia, attraverso un continuo aggiornamento normativo, da cui spiccano fonti del diritto di rilievo quali la Legge 241/1990 e il Decreto Legislativo 165/2001: l'una reca "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e l'altra "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". Con la Legge 241 si realizza un passaggio storico nel percorso riformatore italiano.

La normativa degli anni Novanta ha avviato, infatti, una semplificazione della macchina amministrativa e di riflesso una facilitazione consistente nel rapporto tra l'amministrazione pubblica e la cittadinanza. Questo mutamento ha poi trovato anche ulteriore conferma nel testo del Decreto del Presidente della Repubblica 445/2000 e le successive integrazioni e modificazioni.

La semplificazione si è tradotta al contempo in una responsabilizzazione del cittadino-utente che auto-dichiara ed auto-certifica ciò che gli uffici verificheranno con successivi eventuali controlli, per poter più rapidamente avviare procedimenti e dare risposte. "Semplificazione" è intesa quindi come accorciamento dei tempi e facilitazione delle modalità di intervento e comunicazione da parte della società civile.

L'innovazione dall'entrata in vigore di questa legge fu di una portata straordinaria anche per altri aspetti, come l'obbligo di dare riscontro alle comunicazioni e la definizione di tempi certi dei procedimenti amministrativi.

Un ulteriore passo importante nella realizzazione di una pubblica amministrazione quale casa di vetro, trasparente agli occhi della cittadinanza, è l'introduzione – con la Legge 241/1990 – dell'istituto dell'accesso documentale. Uno strumento, in mano ai cittadini, per approfondire la conoscenza dell'agire amministrativo, ricevendo copia di documenti, di atti in possesso dell'amministrazione, entro precisi parametri.

Nel 2013, il legislatore aggiunge uno strumento dai contorni meno definitivi rispetto all'accesso documentale per conoscere, per avere informazioni e ricevere atti dalla pubblica amministrazione: inizia l'era dell'accesso civico.

Il legislatore italiano sceglie, infatti, di introdurre nel Paese un istituto civico già diffuso nel mondo: il Foia – Freedom of information act, attraverso i passaggi normativi contrassegnati dai testi: Decreto Legislativo 97/2016, Decreto Legislativo 33/2013 e Legge 7 agosto 2015 n. 124.

L'accesso documentale di cui sopra viene affiancato dall'accesso civico, finalizzato a garantire a chiunque l'accesso ai dati, informazioni e documenti in possesso della pubblica amministrazione, a qualsiasi livello, se questo non comporta il pericolo di compromettere altri interessi pubblici o privati rilevanti, indicati dalla legge.

Il principio guida dell'intera normativa è la tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo di tutti i soggetti della società civile, in assenza di ostacoli riconducibili a limiti individuati dalla legge.

Questo affinché soggetti singoli e associati possano svolgere un ruolo attivo di controllo sulle attività delle pubbliche amministrazioni. La normativa ha infatti l'obiettivo anche di favorire il maggior grado di trasparenza nel rapporto tra le istituzioni e la società civile ed incoraggiare il dibattito pubblico cui è chiamata a partecipare un'opinione pubblica informata e quindi consapevole.

L'accesso civico *generalizzato*, infatti, a differenza del diritto di accesso documentale, garantisce al cittadino di richiedere dati, informazioni o documenti alla pubblica amministrazione senza dover dimostrare di possedere un interesse qualificato.

Inoltre l'accesso civico generalizzato, a differenza del diritto di accesso civico cd. *semplice*, il quale consente di accedere solo alle informazioni che rientrano negli obblighi di pubblicazione previsti e dettagliati dal Decreto Legislativo 33/2013, permette un accesso "generalizzato" a tutti i dati, a tutte le informazioni e a tutti i documenti di cui è in possesso la pubblica amministrazione, all'unica condizione che sia garantita tutela agli interessi pubblici o privati individuati dalla legge.

Con il Decreto Legislativo 33/2013, cd. Testo Unico della Trasparenza, la pubblica amministrazione italiana ha chiara la direzione per diventare a tutti gli effetti una casa di vetro.

I siti internet istituzionali, infatti, devono dotarsi di un'apposita sezione, cd. *Amministrazione Trasparente* attraverso la quale rendere pubblici, in modo standardizzato per tutte le diverse tipologie di amministrazione, un preciso elenco di atti amministrativi, cui è dedicata per intero la seconda parte del testo normativo.

Normativa dopo normativa il legislatore italiano ha quindi compiuto un lungo cammino per innovare profondamente la pubblica amministrazione: semplificazione, digitalizzazione, accessibilità, conoscibilità, trasparenza, partecipazione sono le parole chiave di questo cambiamento.

Ulteriore conferma ed impegno in questo senso è stato investito dal legislatore con il cd. "Decreto Semplificazione".

Il Decreto Legislativo n. 76/2020 introduce molte novità in nome di una maggiore semplificazione, digitalizzazione e certezza dell'agire amministrativo all'insegna di maggiore tutela per il pubblico interesse e per il cittadino che si interfaccia con le istituzioni.

Lo stesso Ministro con delega alla pubblica amministrazione ha dichiarato all'indomani dell'emanazione del decreto legislativo nel 2020:

"Una Pubblica Amministrazione più efficiente, digitale, trasparente e vicina ai cittadini ed imprese, darà un sostegno cruciale alla ripartenza dell'Italia".

Al di là del riferimento temporale e al delicato contesto storico in cui versa il Paese ed il mondo intero nell'anno 2020, a causa dell'emergenza sanitaria dettata purtroppo da diffondersi del cd. Coronavirus, il legislatore ha spinto sul pedale dell'acceleratore l'innovazione nelle istituzioni italiane, modificando diversi testi normativi per dare, ad esempio, ulteriore certezza dei tempi di riscontro ai procedimenti da parte delle pubbliche amministrazioni, standardizzando ulteriormente la modulistica per snellirne le attività e rafforzando lo strumento dell'identità digitale.

Da tempo il legislatore punta sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione proprio per favorire il coinvolgimento del cittadino e con il Decreto Legislativo n. 82/2005 ha introdotto importanti strumenti di innovazione in tal senso, prima fra tutti l'identità digitale per favorire l'accesso ai servizi in rete. Nonché il domicilio digitale, le firme elettroniche e l'introduzione di percorsi di conservazione digitale dei documenti amministrativi. Il Decreto Legislativo n. 76/2020 ha rafforzato questi istituti e molti altri ancora. La digitalizzazione è stata letta infatti come occasione per avvicinare le istituzioni e la società civile, incentivandone un dialogo semplice, snello e veloce.

Anche solo dal rapido excursus sopra tracciato emerge la portata del testo normativo.

Si comprende infatti come il legislatore abbia teso a portare avanti un percorso di riforma della pubblica amministrazione che ha origini lontane nel tempo e dal quale sono emersi i tratti che oggi caratterizzano le istituzioni del Paese, andando a delineare il nuovo paradigma di relazione degli enti con la società civile.

Questo paradigma è la linea indicata per ogni agire amministrativo anche quando si tratta di "agire" comunicativo ed informativo.

3. L'AGIRE COMUNICATIVO DELLE ISTITUZIONI

Nel delineare l'evoluzione normativa, non si può mancare dal soffermarsi su un passaggio normativo storico: correva l'anno 2000 quando fu introdotta la legge quadro di riferimento per quanto concerne la comunicazione istituzionale.

La Legge 150/2000 ha introdotto elementi che oggi potrebbero apparire scontati visti dall'esterno e dopo tanto tempo dalla loro introduzione, ma che sussumono in realtà la forza delle svolte storiche.

L'art. 1 della Legge 150/2000 inserisce subito il lettore nel contesto storico raffigurato anche con il precedente paragrafo, esplicitando appunto il quadro di principi quale cornice per le attività di informazioni e di comunicazione delle istituzioni:

"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".

Questa legge quadro sulla comunicazione pubblica è altresì lo strumento per mezzo del quale la comunicazione pubblica si istituzionalizza ed ottiene riconoscimento e legittimità amministrativa da parte del legislatore che, allo stesso tempo, ha voluto nel testo mantenere distinzione rispetto alle altre attività amministrative.

La legge definisce sia i soggetti dell'agire comunicativo che gli strumenti e raffigura la comunicazione ed informazione pubblica come risorsa indispensabile, essendo uno degli elementi principali dell'attività di una pubblica amministrazione.

L'art. 1 della Legge 150/2000 al comma 4 inoltre offre un elemento di rilievo su cui è bene soffermarsi: delinea in modo distinto le attività di informazione e quelle di comunicazione messe in campo dalle istituzioni.

L'attività di informazione, pertanto, è quella destinata ai mezzi di comunicazione di massa, come la stampa, i canali audiovisivi e gli strumenti telematici a disposizione, con lo scopo di diffondere in modo omogeneo e coerente l'immagine dell'ente. Questa immagine è costantemente costruita e rinnovata attraverso la divulgazione di una narrazione del sé pubblico e quindi delle proprie attività, dei servizi, delle policy, delle normative, nel contesto culturale di riferimento della pubblica amministrazione continuamente richiamato.

L'attività di comunicazione invece è distinta in comunicazione *esterna* e *interna*.

La prima è quella che si rivolge ai soggetti esterni alla pubblica amministrazione, quali i cittadini, le altre amministrazioni, le imprese e le associazioni. La comunicazione esterna quindi contribuisce alla costruzione della percezione della qualità dell'agire amministrativo e permette di instaurare un canale di puntuale verifica di questa stessa percezione.

La seconda invece è complementare e funzionale alla prima e si caratterizza per essere rivolta all'organizzazione dell'ente stesso: i dipendenti e i collaboratori.

Il successivo comma 5 fornisce invece un quadro di dettaglio sulle finalità dell'agire comunicativo per quanto concerne le istituzioni:

- 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.*

Tutto questo rappresenta non solo una legittimazione amministrativa di queste attività ma rappresenta anche un passaggio storico da una comunicazione istituzionale rudimentale ad una professionale, segno dell'importanza, se ancora fosse necessario sottolinearlo, che il legislatore attribuisce alla formazione di un'opinione pubblica informata e consapevole.

Nel dettaglio l'art. 7 della legge introduce l'ufficio del Portavoce, quale possibilità data agli organi politici di dotarsi di professionisti anche esterni all'organizzazione, dedicati alle attività di informazione alle dirette dipendenze dell'organo di vertice, di cui segue i rapporti politico-istituzionali con gli organi di stampa.

Così la Legge 150/2000 attua un'ulteriore importante distinzione: quella tra la comunicazione istituzionale e la comunicazione politica. Quest'ultima così è affidata al lavoro del portavoce, alle dirette dipendenze della politica. Mentre la prima ne viene a sua volta così svincolata e si dedica ad una comunicazione istituzionale.

Se da un lato questo legittima anche l'introduzione di un certo livello di strategia nell'agire comunicativo dell'amministrazione, dall'altro tutela ulteriormente, se così si può dire, l'agire informativo, anche quello in capo all'ufficio stampa che acquisisce così autonomia dal vertice politico.

Il successivo articolo 8 della normativa di riferimento è dedicato all'Ufficio Relazioni con il Pubblico – U.R.P. cui sono affidate le attività di comunicazione rivolte ai cittadini, singoli e associati, alle personalità giuridiche, pubbliche e private.

Un ufficio messo in campo sia per quanto concerne la comunicazione esterna sia per quanto concerne quella interna, che può contare sull'ausilio di organizzazioni capillari ulteriori quali altri sportelli al cittadino.

L'art. 9 infine è dedicato all'ufficio stampa, cui compete l'attività di informazione. Se l'introduzione di un URP per le pubbliche amministrazioni è un obbligo, la creazione di un ufficio stampa è una scelta facoltativa dell'amministrazione che intende dotarsi di personale specializzato, considerato che la legge delinea precisi requisiti professionali per poter svolgere codesto ruolo.

Attualmente questa la Legge 150/2000 è al centro del lavoro di un tavolo di approfondimento apposito, istituito il 9 gennaio 2020 ed insediato presso la Funzione Pubblica, al fine di vagliare la possibilità di una riforma complessiva della normativa, anche considerando il ricorso all'utilizzo dei social media nella pubblica amministrazioni.

4- UNO SGUARDO SU BARICELLA

Questa carta di valori, per completezza d'intenti, tratterà le regole del pubblico impiego. Tutti i principi sin qui delineati, il percorso storico di lavoro del legislatore italiano per riformare nonché modernizzare la pubblica amministrazione, sono in mano quotidianamente all'organizzazione delle istituzioni: chi vi lavora.

Il lavoro nel pubblico ha una normativa di riferimento che ne disciplina appunto la condotta e il comportamento. Si tratta del già citato Decreto Legislativo 165/2001 volto a normare proprio nel complesso il rapporto di lavoro del dipendente nel pubblico, cui si affiancano i codici di comportamento che obbligatoriamente sia a livello nazionale che ai livelli territoriali e di settore devono essere deliberati.

Il legislatore nel 2013 con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 ha introdotto il Regolamento recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165", al cui art. 3 si esplicitano i principi generali da osservare da parte dei dipendenti pubblici.

Il contesto di regole è così importante per traslare correttamente i principi in azioni quotidianamente. Ciò vale anche per le azioni comunicative, per le quali quindi sono da osservare allora i dettami normativi vigenti per il pubblico impiego.

Al succitato articolo 3 del codice di comportamento nazionale valevole per i dipendenti pubblici si legge che il dipendente osserva la Costituzione e con essa quindi i principi esplicitati nel primo paragrafo del presente testo: "i principi".

Proseguendo la lettura del medesimo articolato del codice nazionale si apprende che il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare. L'ambito di riferimento è stato proposto nei precedenti due paragrafi: "L'attualizzazione dei principi nell'agire amministrativo" e "L'agire comunicativo nelle istituzioni".

Il comma 2 di questo articolo 3, altresì, esplica ulteriormente *i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.*

Questo testo normativo quindi si inserisce a rafforzamento del quadro valoriale che il legislatore ha attribuito alla pubblica amministrazione, declinandolo allo svolgimento delle proprie funzioni da parte dei pubblici dipendenti che così giorno dopo giorno sono chiamati ad incarnarlo e operativamente a tradurlo in agire amministrativo.

I dipendenti pubblici osservano la Costituzione, la legge e si rivolgono al pubblico interesse, si astengono da conflitti di interesse così come da agire imparziali nei confronti della cittadinanza.

Tutto questo assume ulteriormente valore nel momento in cui si correla alle attività di informazione e comunicazione pubblica, rafforzando così la lettura fornita della legge 150/2000 in merito alla distinzione tra portavoce e ufficio stampa, in nome proprio di una comunicazione che sia istituzionale, e pertanto anche imparziale.

Nella specificità del Comune di Baricella, i dipendenti in servizio sono chiamati ad osservare anche le regole che trovano espressione nel Codice di

comportamento assunto con Delibera di Giunta dell'Unione n. 4 del 18 gennaio 2016, il quale offre uno schema valoriale di riferimento, affiancato da puntuali elencazioni di comportamenti guida da tenere in considerazione.

Alcune di queste linee guida di condotta meritano un richiamo e particolare attenzione:

- *Comunicare in modo chiaro e trasparente alla cittadinanza e all'interno dell'Ente;*
- *Ascoltare, intercettare e sintetizzare i bisogni dell'utenza, fornendo risposte adeguate favorendo l'instaurarsi di un rapporto di fiducia verso l'Amministrazione;*
- *Farsi recettore di tutte le esigenze, i bisogni e le necessità dei cittadini per impostare le linee di azione e le attività da svolgere;*
- *Ascoltare i bisogni e le esigenze degli stessi dipendenti in modo da favorire il loro benessere lavorativo, sociale e psicofisico;*
- *Avvalorare le segnalazioni e le proposte provenienti dai cittadini e/o stakeholders;*
- *Comunicare in modo trasparente ed efficace le informazioni e i documenti relativi all'azione organizzativa dell'Ente;*
- *Facilitare la partecipazione attiva dei cittadini con l'utilizzo degli strumenti a disposizione permettendo la massima accessibilità possibile.*

Quest'ultima indicazione può, in qualche misura, fungere da occasione di sintesi per tutto quanto sin qui si è cercato di delineare: un'opinione pubblica che partecipa attivamente al dibattito e alla vita democratica del Paese lo può fare, meglio e più agevolmente, quando informata ovvero consapevole. Allo stesso modo in codeste condizioni può svolgere il ruolo di controllo nei confronti dell'attività delle istituzioni.

Al fine di giungere quindi ad una opinione pubblica consapevole, la pubblica amministrazione deve dunque investire il proprio agire in trasparenza, accessibilità, conoscibilità, partecipazione, digitalizzazione e semplificazione.

La partecipazione della società nella sfera pubblica permette, soprattutto agli enti locali quali enti di prossimità, di avere un quadro concreto delle necessità della comunità. Dialogando con la cittadinanza su diversi livelli istituzionali, gli amministratori locali possono comprendere meglio le sue esigenze ed innovare, laddove necessario, i propri servizi e la propria comunicazione pubblica.

Uno spazio di dettagli che nel caso degli enti pubblici territoriali il legislatore ha organizzato grazie al già citato Decreto Legislativo n. 267/2000.

In conclusione di questa carta valoriale, si richiama un ultimo elemento utile alla comunicazione pubblica: per un'istituzione non è sufficiente dotarsi di servizi al pubblico di qualità se non li si comunica in modo efficace e non si fornisce al cittadino tutte le informazioni utili per accedervi e una modalità per attribuire un proprio feedback di qualità, utile proprio al perseguimento dell'interesse pubblico.

Come affermava Ludwig Wittgenstein:

I limiti del mio linguaggio sono i limiti del mio mondo.

Il legislatore stesso ha scritto, lungo il corso della storia del Paese, questa carta di valori e principi cui adeguarsi in modo propositivo e lungimirante nel proprio agire quotidiano.