

a cura di
Stefano Rolando

TEORIA E TECNICHE
DELLA COMUNICAZIONE
PUBBLICA

TERZA EDIZIONE

Rizzoli **E**TAS

a cura di
STEFANO ROLANDO

Teoria e tecniche della comunicazione pubblica

Terza edizione

Rizzoli **E T A S**

Redazione e fotocomposizione: Studio Norma - Parma

ISBN 978-88-17-05179-8

Copyright © 2001 RCS Libri S.p.A.

Prima edizione Etas: maggio 2001

Seconda edizione Etas: settembre 2003

Terza edizione Rizzoli Etas: giugno 2011

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail: segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.

Indice

Premesse. Cerchi concentrici *di Stefano Rolando* XI

Introduzione *di Stefano Rolando* XVII

 Evoluzione storica. Potere e rappresentazione XVII

 Attuale contesto generale in Europa e in Italia XXVI

 Strategicità della leva comunicativa nell'attuale sistema istituzionale XXXIII

 La pubblica utilità. Nuovi equilibri tra pubblico e privato XL

 Prospettive. Il nodo della valutazione L

Parte prima. Evoluzione e articolazione del perimetro della materia

1 Il cambiamento culturale nel settore pubblico 3

 1.1 Nota introduttiva *di S.R.* 3

 1.2 Stato-soggetto e Stato-funzione *di Giuseppe De Rita* 8

 1.3 L'amministrazione condivisa *di Gregorio Arena* 10

 1.4 Tra le riforme della pubblica amministrazione *di Stefano Sepe* 17

 1.5 Comunicazione e pubblicità: la cultura del servizio *di Franca Faccioli* 27

2 La disciplina 35

 2.1 Nota introduttiva *di S.R.* 35

 2.2 Sfera pubblica e pensiero contemporaneo *di Massimiliano Panarari* 38

 2.3 Disciplina di confine *di Stefano Martelli* 41

 2.4 Basi culturali della disciplina *di Michele Bergonzi* 53

3 Comunicazione pubblica, contenitore complesso	65
3.1 Nota introduttiva. Comunicazione istituzionale e altri profili <i>di S.R.</i>	65
3.2 La comunicazione politica <i>di Alessandro Papini</i>	69
3.3 La comunicazione sociale <i>di Maurizio Trezzi</i>	86
3.4 I soggetti della rappresentanza <i>di Nadio Delai</i>	102
3.5 La comunicazione d'impresa rivolta all'interesse generale <i>di Guglielmo Trillo</i>	110
3.6 L'area nonprofit <i>di Andrea Volterrani</i>	116

Parte seconda. La gestione della comunicazione nelle istituzioni e nella PA

4 Nota introduttiva di S.R.	133
5 Funzioni innovative	137
5.1 Nota introduttiva. I presupposti dell'interattività e del dialogo <i>di S.R.</i>	137
5.2 Ascolto	140
5.2.1 Istituzioni e ascolto <i>di Fiamma Mignella Calvosa</i>	140
5.2.2 Cittadini e cittadinanza <i>di Stefano Sepe</i>	150
5.3 Specialismi	155
5.3.1 La "natura" della comunicazione. La sostenibilità ambientale <i>di Sandro Polci</i>	155
5.3.2 Comunicazione di crisi e di emergenza <i>di Cristina Demaria e Micol Todesco</i>	165
5.3.3 Comunicazione di crisi. Aggiornamento della problematica <i>di Barbara Altomonte</i>	174
5.4 Dibattito pubblico	180
5.4.1 La democrazia partecipativa <i>di Mario Andrea Valori</i>	180
5.4.2 Social network, spazio pubblico e comunicazione delle istituzioni <i>di Marino Cavallo</i>	187
5.5 Branding	195
5.5.1 Marketing e comunicazione al servizio del territorio <i>di Fabio de Visintini</i>	195
6 Contesto normativo	201
6.1 Nota introduttiva <i>di S.R.</i>	201
6.2 Quadro europeo. Politiche, regole e dinamiche della comunicazione pubblica <i>di Raffaella De Marte e Franco Panciera</i>	207
6.3 Italia. Evoluzione della normativa	227
6.3.1 Provvedimenti che sono parte del perimetro tematico della comunicazione pubblica in Italia	227

6.3.2	Basi normative in Italia. Fino alle misure di attuazione della legge 150/2000 di <i>Stefania Tamborini</i>	232
6.3.3	Provvedimenti successivi alla legge 150 di <i>Tommaso Senni</i>	252
6.3.4	La pubblicità della pubblica amministrazione di <i>S.R.</i>	261
6.3.5	Il quadro normativo della pubblicità pubblica di <i>Stefania Tamborini</i>	262
7	Soggetti. Presidi essenziali	266
7.1	Nota introduttiva di <i>S.R.</i>	266
7.2	Tipologie professionali di <i>Marco Chiappa e Giovanna Mele</i>	267
7.3	Coordinamento, modelli organizzativi, pianificazione di <i>Nicoletta Levi</i>	280
7.4	Urp, front-line cittadini e imprese di <i>Maria Teresa Genovese</i>	289
7.5	Relazioni con i media di <i>Anna Wizemann</i>	303
7.6	La comunicazione interistituzionale di <i>Paola Marsocci</i>	310
7.7	La comunicazione interna di <i>Alessandra Mazzei</i>	320
8	Strumenti e superfici	329
8.1	Nota introduttiva di <i>S.R.</i>	329
8.2	Aree sistemiche	331
8.2.1	Comunicazione integrata di <i>Daniele Comboni</i>	331
8.2.2	Internet, un nuovo ambiente di comunicazione di <i>Alessandro Papini</i>	349
8.3	Aree creative	370
8.3.1	Leggibilità (linguaggio e stile) di <i>Riccardo Fedriga</i>	370
8.3.2	Visualità di <i>Fulvio Ronchi</i>	378
8.3.3	Pubblicità di <i>Emanuele Gabardi</i>	383
8.3.4	Eventi di <i>Anna Maria Alessandra Merlo</i>	394
8.4	Specificità	398
8.4.1	Comunicare le leggi di <i>Rossella Rega</i>	398
	Conclusioni. Le condizioni di sviluppo della comunicazione pubblica di <i>Stefano Rolando</i>	413
	Orientamenti bibliografici	421
	Gli autori	449

Né lo Stato né l'individuo possono da soli realizzare il mondo che nasce.
Adriano Olivetti
(L'ordine politico delle comunità)

Lo statalismo ignora il consumatore come soggetto che vuole e deve poter scegliere: lo prende in considerazione solo come soggetto da proteggere.
Giuliano Amato
(Il gusto della libertà)

Abbiamo bisogno di istituzioni più intelligenti, che quindi siano in grado di apprendere più e meglio di prima. Per questo abbiamo bisogno di istituzioni capaci di comunicare.
Carlo Donolo
(L'intelligenza delle istituzioni)

I pregiudizi poggiano in genere su una qualche forma di ragionamento, per quanto fragile e arbitrario...questo apre le porte alla speranza, perché ai cattivi ragionamenti è possibile contrapporne di migliori.
Amartya Sen
(L'idea di giustizia)

Nei giorni delle rivolte in alcuni paesi arabi si sono stimati in 21 milioni gli utenti di Facebook nei paesi arabi stessi. Lo scorso anno erano 12 milioni. In un solo anno vi è stato un aumento del 78%.
(dal "Rapporto sui social media nel mondo arabo",
pubblicato dalla **School of government** di Dubai)

*Puoi accompagnare i cavalli all'abbeveratoio,
ma non puoi costringerli a bere.*
Proverbio americano

Premesse. Cerchi concentrici

Stefano Rolando

La casa editrice Etas pubblica, nel 2011, questo aggiornamento all'approccio culturale, disciplinare e professionale alla comunicazione pubblica (con sguardo prevalente all'Italia nello scenario europeo). Aggiornamento a cui fa capo almeno un biennio di approfondimento e di discussione che ritengo di aver stimolato sia nel consolidamento di programmi formativi (didattica universitaria e di specializzazione) sia grazie a molteplici occasioni di confronto soprattutto internazionale, l'ultimo dei quali lo sforzo compiuto dalle istituzioni comunitarie per dar vita alla conferenza europea della comunicazione nel settore pubblico (Bruxelles, ottobre 2010) in ordine a cui ho assunto la mia parte di responsabilità.

Dunque un approccio non solo personale, ma anche di tutto il team che partecipa a questa attività; da un lato nell'ambito dell'offerta formativa presso l'Università IULM di Milano (triennio, master e corsi specialistici); dall'altro lato, in ambito professionale, attraverso *Rivista italiana di comunicazione pubblica* e l'esperienza di Civicom - Rete professionale per la comunicazione di pubblica utilità (Roma e Milano).

A fine 2010 – con un taglio più saggistico – ho avanzato con *La comunicazione pubblica per una grande società* (sempre nella collana di Management pubblico di Etas) una proposta di estensione della piattaforma tecnico-metodologica della materia all'insieme dei soggetti che nella società civile piuttosto assumono responsabilità di interessi generali, compresa naturalmente la pubblica amministrazione ma anche al di là di essa e comunque in sinergia e dialettica con essa.

Dunque una spinta a destatalizzare la portata sociale della materia agendo anche al di là delle normative che regolano, nel quadro istituzionale, la sua applicazione. Perseguendo obiettivi più generali di sviluppo del dibattito pubblico, di organizzazione della democrazia partecipativa, di rafforzamento del branding pubblico, di creazione di politiche per la competitività e la solidarietà.

Ora – coordinando il contributo di tanti collaboratori, amici e colleghi, anche attraverso la sperimentazione metodologica e didattica che stiamo avviando presso il Master universitario di “Management della comunicazione sociale, politica e istituzionale” presso l’Università IULM – proponiamo una forte revisione del manuale di *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, la cui prima edizione è del 2001 (ma sulla scorta di un impianto di base risalente al testo del 1998 *Un paese spiegabile*, sempre Etas) e la seconda edizione, con aggiornamenti visibili anche online, è del 2003. Si separano, da quel testo, le parti di una casistica datata e le parti più di contestualizzazione che hanno nel frattempo trovato adattamento nel citato saggio. E si riduce l’ampiezza del testo riconducendolo soprattutto attorno ai profili di esperienza e di vincolo dei soggetti pubblici che in Italia (sempre con attenzione all’Europa) hanno creato un radicamento e una rete di funzioni che genera servizio, cultura, occupazione, e rispetto a cui un filone forte della formazione deve orientarsi. Sempre con lo sguardo largo al “fuori di sé” che rende questa materia un caso tipico di sconfinamento di competenze e di discipline.

Qui dunque prevale un approccio definitivo – cioè manualistico – non rinunciando, come era nelle due edizioni precedenti, a inserire opinioni interpretative che aiutano a comprendere la portata reale di una disciplina che cambia nell’evoluzione stessa della realtà di tutti i giorni, dunque davanti a noi, nel processo di relazione tra istituzioni e cittadini.

Un obiettivo del testo – che è aggiornato dopo più di dieci anni dalla promulgazione della legge 150 del 2000, che regola l’applicazione della materia nelle pubbliche amministrazioni – è di analizzare il contesto evolutivo sia alla luce di questa disciplina sia nel quadro di esperienze e approcci che vanno oltre, delineando nuovi stimoli alla relazione pubblico-privato e ai principi della democrazia partecipativa.

Come si vede, la materia si va organizzando in *cerchi concentrici* che – concettualmente – non si intersecano nella lettura apparente, superficiale; ma si intersecano, interagiscono, si confrontano, se misurati in profondità, cioè (detto in termini geometrici) tridimensionalmente.

In sostanza, dopo un abbondante ventennio di dibattiti, pubblicazioni, normative e analisi, proporre oggi un testo di formazione in materia di comunicazione pubblica richiede una premessa indispensabile sul perimetro concettuale di questa espressione, da cui poi discende un perimetro disciplinare che contiene ambiti distinti.

In primo luogo è cresciuta – di pari passo con l’innovazione tecnologica e con il radicamento di una più avanzata relazione tra i diritti dei cittadini e la necessaria modernizzazione delle istituzioni – la percezione di una leva funzionale nelle organizzazioni appunto “pubbliche” che utilizza le competenze della comunicazione e delle relazioni dirette attorno all’immenso obiettivo di rendere le leggi a portata della comprensione di tutti e contemporaneamente di favorire un accesso diffuso, generalizzato e capace di superare difficoltà e barriere in ordine

alla disponibilità degli atti amministrativi, all'uso dei servizi e alla socializzazione delle strutture pubbliche. Questa nozione è quella che pervade maggiormente l'approccio disciplinare e formativo perché attorno ad essa vi è un più robusto e consistente quadro di funzioni professionali radicate in Italia e in tante parti del mondo. Ancorché con le definizioni piuttosto invalse questo approccio si connota prevalentemente con l'espressione *comunicazione istituzionale* (vedremo in seguito meglio le complessità definitorie) ed è qui che si organizza la parte prevalente delle conoscenze riconducibili alla *comunicazione pubblica*. E questo manuale, specificatamente nella seconda parte, sarà orientato soprattutto attorno al carattere di questa nozione.

Tuttavia – lo ribadiremo ancora – è anche cresciuta un'altra percezione della materia. Attorno a due profili tra loro connessi:

- il primo riguarda la condizione in cui una società, nel quadro soprattutto definito dal suo territorio di riferimento e nel contesto politico-istituzionale che quel territorio (grande o piccolo che sia) presidia, discute pubblicamente, ovvero genera al proprio interno modalità di rappresentazione di ciò che intendiamo come interessi generali; comprendendo in questa “discussione” moltissimi soggetti (pubblici e privati, istituzionali e sociali, politici e di impresa) e inevitabilmente l'insieme del sistema dei media che supporta il palcoscenico prevalente (ancorché non esclusivo) di quella discussione;
- il secondo riguarda la condizione specifica con cui – riconoscendo ciò come un evoluto diritto che appartiene a una visione partecipativa della democrazia – si vanno creando esperienze e in alcuni contesti anche regole codificate per consentire forme mature di “dibattito pubblico” in cui il carattere co-deliberativo e non di semplice circolazione della conoscenza è dichiarato, determinandosi forme di *ascolto-confronto-espressione* che hanno come condizione essenziale la corretta rappresentazione delle conoscenze connesse al dibattito.

Entrambi questi profili prevedono un approccio all'area della comunicazione pubblica di soggetti e di professionalità che – nel caso di uno degli ambiti implicati, quello degli apparati istituzionali e delle pubbliche amministrazioni – travalicano la portata delle normative in essere (in particolare la legge 150/2000), pur non essendo escluso da tali normative un impegno estensivo di strutture che si sono andate formando e consolidando attorno a funzioni di minore portata strategica.

Un punto essenziale di approccio a questa materia va ancora sottolineato in premessa. Per spiegare il perché gli sforzi in vario modo impiegati per delineare e approfondire questa disciplina non si collochino solo nella ricerca di una singolarità teorica o nella specificità di tecniche. Vi è **una ragione che appartiene alla storia culturale e civile dell'età contemporanea** a indirizzare anche ricerca e