

Pratiche di comunicazione pubblica: per un'etica delle competenze

Pina Lalli*

Sommario

1. Arene pubbliche: dai monopoli a nuove autonomie? – **2. Alcuni dati di ricerca:** a) Posizione organizzativa; b) L'organico; c) Le linee guida della "responsabilità professionale"; d) Gli orientamenti "regolatori" dell'azione. – **3. Conclusioni.**

1. Arene pubbliche: dai monopoli a nuove autonomie?

Nelle società democratiche contemporanee il giornalismo e i *media* in generale – e quindi la loro libertà di espressione – sono considerati essenziali per esercitare una funzione pubblica sia di conoscenza sia di sorveglianza e investigazione sui processi politici: informare i cittadini equivale a garantirne l'opportunità di acquisire competenze civiche e costruire libere opinioni. John Thompson (1998) osserva ad esempio che in epoca contemporanea l'esercizio del potere è soggetto ad una *visibilità* senza precedenti, impraticabile prima dell'invenzione di canali tecnologici quali la televisione, la fotografia e naturalmente Internet. L'accessibilità in termini di costi dei nuovi *media* rende oggi disponibili fonti non necessariamente formalizzate, tanto da far parlare di *citizen journalism* o di forme dilettanti o alternative di dibattito ed informazione. Sebbene siano ancora in discussione l'affidabilità, la portata effettiva e i problemi che tali nuove presenze più o meno strutturate sollevano, rimane in linea teorica il fatto che oggi i poteri pubblici si trovano di

(*) Professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università degli studi di Bologna.

fronte a strumenti informativi e di controllo che richiedono attenzione costante per esercitare un controllo sulla “visibilità” delle proprie azioni.

Certo, molti autori – specie a partire dall’analisi critica della Scuola di Francoforte (Horkheimer e Adorno 1966, 174) e successivamente di Habermas (1984) – hanno messo in risalto la progressiva invasione di istanze commerciali nei *media*: ad es., per la notorietà di un giornale, un editore abile nel marketing può risultare più importante di un bravo giornalista; o il redattore può sentirsi chiedere di adeguare il proprio lavoro agli interessi aziendali di profittabilità del giornale, più che alle regole etiche del suo mestiere. Tutto ciò Habermas lo intravedeva *in nuce* già nelle trasformazioni tecnologiche della stampa di fine XIX secolo, quando ancora, forse, il peso degli interessi degli inserzionisti, le trappole dei contratti, la forza delle multinazionali, dei grandi gruppi editoriali o delle *lobbies* politico-economiche, nonché lo sfruttamento massiccio (e quindi la ricattabilità) di un vero e proprio esercito di sottoproletariato giornalistico mal pagato e precario erano ancora agli albori del loro rigoglio attuale.

In sostanza, dunque, Habermas e la Scuola di Francoforte allertano l’attenzione sui rischi – per la costruzione dello spazio pubblico – di una tendenziale trasformazione della “stampa d’opinione” da strumento emancipatore in *medium* mercificato, soggetto agli interessi privati del profitto (o di parti politiche dominanti). Lo spazio diventerebbe così falsamente “pubblico”, nel senso che – non più orientato alle dimensioni collettive delle questioni sociali – rimane pubblico solo in un’accezione “postale” di trasmissione delle informazioni. Una trasformazione, accelerata poi – ci dicono altri studi successivi – dai nuovi mezzi radiofonici e audiovisivi, fino all’introduzione ludica dell’ibridazione dei generi televisivi, ad es. nell’*infotainment*. Lo stesso Habermas, trent’anni dopo, in una nuova introduzione al libro sull’opinione pubblica (2002²), nota più recenti forme di organizzazione, distribuzione e consumo della cultura: ulteriori specialismi, da un lato, hanno adattato i prodotti a nuove

categorie di consumatori; dall'altro, hanno contribuito ad un intreccio sempre maggiore fra "distrazione" e "informazione", mostrando un parallelo declino di spazi pubblici locali, legati a forme associative "militanti".

Ora, secondo alcuni (v. ad es. Miège 1995) si annuncia oggi un'altra trasformazione, legata, oltre che alle forme di visibilità fornite dei nuovi *media*, all'ingresso di nuovi soggetti nel mondo della comunicazione, in particolare di quella politica e pubblica. Una trasformazione che può incamminarsi verso strade diverse.

L'uso, da parte di agenzie istituzionali, di tecnologie e tattiche comunicative più o meno sofisticate può preludere ad un *controllo generalizzato delle relazioni pubbliche* (ivi comprese e anzi *in primis* quelle con i *media* ai quali si imporrebbe il rapporto mediato con uno specialista o un "collega"), rivolto soprattutto all'adesione e al consenso.

Oppure, l'esistenza di fonti informative più "vicine" a questo o quell'ambito tematico o territoriale potrebbe implicare il rafforzamento empirico di una dimensione "rituale" della comunicazione. Non più ridotta solo alla sua funzione trasmissiva, essa potrebbe ricollocare al primo posto istanze di legittimazione e rilevanza istituzionale delle fonti, proprio perché basate sulla maggiore "vicinanza" prossemica, invece che rinviare ad ambienti "remoti" non controllabili sulla base dell'esperienza (Carey 1985; Schutz 1979).

La presenza di nuovi soggetti comunicatori riguarda anche una dimensione "economica" del mercato massmediatico: essi mettono in campo e forniscono ai *media* risorse economiche non più soltanto come erogatori di finanziamenti pubblici destinati alla stampa, ma anche come veri "clienti" che comprano spazi d'inserzione pubblicitaria per le campagne o per i programmi informativi distribuiti ad es. su reti private o prodotti da agenzie di *service* (che possono essere anche canali televisivi privati). Si creano inoltre nuove "professionalità", in parte distinte e in parte sovrapposte a quelle tipiche del mondo giornalistico: addetti stampa, consulenti specializzati

per il ruolo di portavoce o di rapporto con i *media*, operatori di marketing sociale, pubblico, sanitario, o cosiddetti “comunicatori” *tout-court*.

In questo quadro complesso, come comprendere se – anche per effetto di una fase in cui la pubblica amministrazione inizia a dotarsi di funzioni specializzate di costruzione e pianificazione dell’informazione – tendono oggi a delinearsi scenari di pluralizzazione degli spazi pubblici oppure maggiori forme di controllo della visibilità pubblica? Come capire se prevalgono esigenze informative volte non tanto a sovrapporsi ai *media* creando nuove forme di regolazione del consenso, quanto a garantire più ampie opportunità di accesso e trasparenza per favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali? Forse non esiste una risposta semplice, ma si possono cominciare ad individuare le pratiche effettive che giornalisti e comunicatore compiono in molte pubbliche amministrazioni.

Da un lato si ribadisce il dovere di informare e il diritto di essere informati, si comprende l’importanza di prevedere procedure specializzate per ascoltare le esigenze del cittadino anche al fine di sopperire a carenze o disparità informative con effetti negativi per il benessere sociale. In tale prospettiva, alcune pratiche comunicative avviano – sebbene più lentamente – un processo attraverso cui si manifestano persino (seppur più a fatica di altre azioni informative) istanze di *esplicita rendicontazione sociale sull’operato pubblico*. Ancora poco diffusi e non del tutto chiariti nei loro compiti e funzioni (previsti da talune norme regionali per le aziende sanitarie, ad es.), pressoché ignorati dai *media* e dalla loro agenda di notizie, i cosiddetti bilanci sociali e ancor più i bilanci di missione (deputati di solito ad un corretto controllo di *governance*) forse rappresentano uno dei più interessanti filoni *potenziali* di restituzione informativa circa le modalità di procedere e i risultati del proprio operato rispetto agli obiettivi posti. In linea teorica, s’intende. E con molta cautela procedurale e di professionalizzazione. Uno dei rischi, ad esempio, è che siano realizzati a mero scopo “di vetri-

na comunicativa” o, viceversa, senza porre attenzione ai criteri di leggibilità (e dunque di accessibilità effettiva) per i cittadini e talora persino per i giornalisti. In ogni caso, le caratteristiche di confezionamento, di contenuto e soprattutto i processi di costruzione e rilevazione dei dati a cui la redazione di un bilancio sociale o di un piano di comunicazione dà avvio all’interno di una pubblica amministrazione possono costituire un interessante e fertile terreno di analisi per individuare tendenze di cambiamento o resistenza nei confronti dell’informazione.

Dall’altro lato, la presenza di professionalità comunicative delinea caratteristiche talora ritenute quasi-scontate o quasi-naturali, che invece meriterebbero riflessione ed esplorazione nella prospettiva di un’analisi del funzionamento della sfera pubblica nelle democrazie occidentali contemporanee. I compiti svolti da giornalisti e comunicatori alle dipendenze di enti pubblici possono esercitare influenze potenziali (implicite ed esplicite, dirette e indirette) sulle modalità di costruzione dell’agenda mediatica o sullo stesso *framing* mediatico e politico, e quindi anche sui meccanismi di regolazione di ciò che è da considerare valore di trasparenza o, se vogliamo, di notiziabilità pubblica.

Alcune normative recenti (ad es. la legge Bassanini e la legge 150/2000) indicano con una certa precisione compiti e funzioni che occorre assicurare nella pubblica amministrazione per garantire l’accesso alle informazioni per i cittadini nei settori pubblici della Comunicazione e degli Uffici stampa, come anche i requisiti professionali richiesti; si individua persino, nella legge 150/2000, una figura distinta e più propriamente “politica” di “portavoce”, opportunamente differenziata dal responsabile o dall’addetto all’Ufficio stampa. Per quest’ultimo, inoltre, si prevede l’esigenza dell’iscrizione all’Ordine dei giornalisti, quasi a ribadire che le regole deontologiche dell’informazione debbano essere monitorate dall’autonomia di un ordine professionale (anche se in pratica, come si vedrà, tale requisito rischia talora di trovarsi assediato da esigenze corporative o da esigenze contingenti di relazione vincolante

con le caratteristiche intrinseche dei *media* nazionali e locali, invece che libero di perseguire un interesse pubblico generale).

Nella pratica, si disegna un importante ma fragile, talvolta effimero e sottile confine sia tra “comunicazione” e “informazione”, sia tra comunicazione pubblica istituzionale e comunicazione politico-partitica o di “propaganda”⁽¹⁾. Ad esempio: quali saranno i rapporti tra il responsabile dell’Ufficio stampa di un Comune (in linea di principio iscritto all’ODG e dipendente comunale – o il più delle volte dirigente a contratto) e il portavoce del Sindaco (che la legge prevede come ruolo, lasciando discrezionalità al pubblico amministratore, che spesso sceglie proprio un giornalista per tale compito)? E quali i rapporti tra l’Ufficio stampa e l’Ufficio comunicazione, o tra i responsabili di un portale Internet che rappresenta la pubblica amministrazione e i dirigenti del settore comunicazione che secondo la legge 150 dovrebbero individuare le linee guida delle politiche complessive in tali ambiti? E soprattutto, quali i diversi modelli organizzativi che le singole amministrazioni mettono in atto per occuparsi di queste importanti attività previste dalle normative in modo differenziato ma coordinato?

Spesso le caratteristiche empiriche di attuazione sono talmente complesse ed eterogenee da rendere quasi impossibile rilevare una tipologia di modelli generalizzabili. Occorrerebbe quindi esplorare le regole, i metodi, le teorie d’azione della comunità professionale impegnata a realizzare tale nuova importante funzione, al fine di comprendere quale tipo di cultura e di politica della comunicazione oggi si stia costruendo e quali tipi

(1) Certo, la distinzione che grazie alla legge 150/2000 si ha oggi tra portavoce e Ufficio stampa è stata senz’altro una pietra miliare per la diffusione di una cultura della comunicazione pubblica emancipata da una mera subordinazione o confusione politica e rinviata a compiti amministrativi rilevanti; lo rileva ad esempio Rovinetti (2002), sottolineando che ciò non implica comunque nascondere che nella pratica quotidiana il confine possa essere spesso attraversato e di volta in volta risolto solo se si è in grado di ben definire compiti e competenze rispettivi. Sul tema delle contraddizioni e dell’esigenza pur complessa di differenziazione, cfr. tra gli altri Wolton (1995).

di costruzione dello spazio pubblico si stiano prefigurando. La presenza di sfere pubbliche molto estese e mediatizzate rende difficile attuare una comunicazione strategicamente controllata, e dunque in linea teorica sembra possibile una formazione argomentativa delle opinioni: la “trasformazione della visibilità” (Thompson 1998) mostra un dibattito pubblico in cui si gioca una partita a scacchi complessa con attori sociali più o meno organizzati e cittadini-spettatori più o meno attivi che hanno risorse e competenze differenziate e spesso disuguali. Idealmente sono accomunati da una valorizzazione del diritto di “trasparenza”; nella pratica sono soggetti ad una quasi-naturale tendenza alla regolazione controllata della trasparenza, mediante servizi specializzati sottoposti a vincoli non sempre chiarissimi circa la responsabilità giuridica e civica degli obiettivi collettivi del loro operato.

I processi di comunicazione e informazione attivati dai soggetti istituzionali utilizzando in prima persona professionalità specifiche e svariate tecnologie di comunicazione ci segnalano una pluralità di aspetti *in fieri* che tendono a rendere più complesse le arene del dibattito pubblico. In ogni caso, anziché delegare la comunicazione in maniera esclusiva alla comunità professionale di giornalisti “esterni”, la pubblica amministrazione, dotandosi di servizi propri di informazione e comunicazione, non si colloca più solo come oggetto di osservazione del *watch-dog* giornalistico o soggetto di discorso politico costruito nella sfera politica che poi sia mediata dal linguaggio giornalistico, ma opera in prima persona per guadagnare *voce* e forza di pressione come fonte legittima di per sé attrezzata con professionalità amministrative specifiche: e questo, rispetto agli stessi *media* o direttamente sulla pubblica opinione, oppure anche attraverso la gestione dei flussi di informazione interni/esterni alla pubblica amministrazione medesima.

Nel momento in cui gli attori istituzionali si dotano di proprie comunità di professionisti nelle quali essi importano l'esperienza finora consolidata in altri settori della comunicazione, il monopolio dell'informazione e della formazione della

sfera pubblica detenuto dalle tradizionali fonti editoriali viene quanto meno interrogato da emergenti politiche comunicative che sarebbe superficiale considerare come un tutto omogeneo ispirato a criteri persuasivi e di marketing o, viceversa, a uno spirito civico generalizzato. Un'analisi specifica potrebbe evidenziarne il tipo di orientamento etico e di relazione con le fonti di influenza sui e dai pubblici poteri, con verosimili effetti di rilevanza sulle modalità di funzionamento del dibattito pubblico. Se lo scenario propenda più, ad esempio, verso un universo di "relazioni pubbliche generalizzate" (Miège 1995) o l'approccio marketing (Floris 1996)⁽²⁾ o lo spazio argomentativo etico che favorisce la discussione (Massé 2003) o la maggiore consapevolezza civica circa la differenza tra adesione routinaria e adesione normativa alle informazioni (Giddens 1991), dipenderà – oltre che da fattori politico-organizzativi, giuridici ed economici – anche da quanto la comunità professionale e scientifica dell'informazione e della comunicazione sarà in grado di elaborare, monitorare e investigare sul piano empirico e teorico.

2. Alcuni dati di ricerca⁽³⁾

Alla luce di tale complessa ipotesi, consapevoli di non poter certo dare – di fronte ad un fenomeno *in fieri* – risposte definitive, abbiamo cercato di ritagliare uno dei vari aspetti suscettibili di darci informazioni a riguardo: quali regole d'azione (e quindi

(2) Se da un lato si rivendica il fondamento legittimo dell'ideale democratico rappresentativo di una sovranità popolare, dall'altro occorre prendere atto della nuova complessità in cui si incrociano interessi di campi sociali diversi che lottano per imporre proprie definizioni di opinione pubblica, utilizzando anche professionalità specifiche che si autonomizzano dall'ambito politico (es.: il giornalismo) e sanno combinare insieme tecniche comunicative sofisticate riunendole in un approccio strategico di controllo finalizzato della visibilità: è l'ipotesi ad esempio di B. Floris (1996).

(3) Si ringrazia Silvia Guido per il suo grande lavoro e la sua generosa collaborazione.

quali aspetti etici e deontologici) sono rintracciabili, chiedendo che cosa effettivamente fanno e come si rappresentano il loro ruolo e la loro posizione organizzativa comunicatori e giornalisti che operano in pubbliche amministrazioni territoriali. Si tratta di costruire una “definizione operativa” del concetto di etica per guidarci nell’approfondimento delle tematiche legate alla deontologia professionale di chi si occupa della comunicazione negli enti pubblici.

L’ottica empirica, più che cercare nei dettati normativi e deontologici i limiti alla potenziale “parzialità” del funzionario pubblico, ha cercato di cogliere quali definizioni di etica professionale fossero rilevabili negli *accounts* dei componenti di una comunità di pratiche come quella dei comunicatori pubblici, che in questa fase ipotizziamo si trovi in una posizione organizzativa e giuridica meno definita e “regolata” di altre. La nostra analisi si è indirizzata per esempio a rilevare se e nei confronti di chi i comunicatori pubblici si sentono responsabili nello svolgimento della propria attività, quali sono i margini di autonomia di cui godono o i vincoli a cui devono sottostare nel decidere cosa, come e a chi comunicare.

L’importanza di questa prospettiva è stata confermata dalla ricognizione delle normative e dei codici deontologici volti a “regolare” la condotta dei comunicatori pubblici, da quello sottoscritto dagli appartenenti all’Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale al codice dell’Ordine dei giornalisti. Tali codici fanno riferimento alle attività di comunicazione istituzionale sancite come doveri delle pubbliche amministrazioni, ma non comprendono il complesso delle responsabilità dei comunicatori pubblici. Inoltre, al loro interno si fa cenno all’interesse generale come limite etico ultimo delle attività di comunicazione, ma *non se ne danno definizioni rispetto all’oggetto specifico*, salvo quanto indicato nella legge 150/2000, la quale individua tra le funzioni della comunicazione pubblica quella di “promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale”; non si trovano invece – com’è comprensibile – temi relativi

alle nuove eventuali funzioni di *gatekeeping* che i servizi di informazione e comunicazione di enti pubblici possono trovarsi ad assolvere rispetto al funzionamento dei *media* in generale e delle manifestazioni di istanze partecipative e democratiche da parte della collettività.

La nostra attenzione si è concentrata sull'attività dei comunicatori e sui meccanismi di naturalizzazione delle "regole" che nella pratica quotidiana vengono date per scontate pur non essendo fissate in uno specifico codice deontologico; regole che riguardano ciò che è o no di loro competenza, e dunque anche i limiti che essi pongono alle proprie azioni ed obiettivi. Elementi sui quali manifesta la propria influenza una serie di fattori strutturali (organizzativi, di competenza, di professionalità) che possiamo riassumere in due aree peculiari⁽⁴⁾:

- il *posizionamento* dei servizi di comunicazione nell'organigramma delle istituzioni pubbliche e la loro *struttura organizzativa*;

- la costituzione e l'affermazione di una *cultura professionale specifica*, che imporrebbe di coniugare pratiche e competenze tipiche di altri settori della comunicazione con una deontologia ritagliata sulla consapevolezza del ruolo di "imprenditore morale" tipico del comunicatore pubblico.

Vediamo dunque quali sono, in sintesi, le tendenze che emergono articolando i vari aspetti di questi due grandi assi di rilevazione.

(4) Per indagare tali dimensioni sono state realizzate: a) un'analisi di sfondo, che si è servita anche di un *focus group* con responsabili di 10 diversi Uffici di comunicazione di enti ed aziende pubbliche (Provincia, Regione, Comune, ASL); b) 16 interviste in profondità ad altrettanti dirigenti di Uffici di comunicazione pubblica; c) 45 interviste mediante questionario semi-strutturato a 45 operatori in Uffici di comunicazione pubblica e Uffici stampa di enti pubblici. A questo possiamo aggiungere modalità meno formalizzate, quale l'osservazione partecipante esercitata in almeno cinque diverse occasioni in cui abbiamo avuto modo di collaborare direttamente con Uffici stampa e Uffici di comunicazione di enti pubblici territoriali.

a) *Posizione organizzativa*

La tendenza a porre gli uffici di comunicazione in staff alla Direzione generale o all'organo di vertice dell'ente testimonia la "centralità" dell'attività di comunicazione, ma comporta anche uno stretto legame con i termini e la durata del mandato dell'organo di vertice. Tale posizione organizzativa suggerisce una tendenziale giustificazione dell'attività comunicativa posta in relazione con gli obiettivi di vertice gestionale dell'organizzazione; ciò assume un rilievo particolare quando essa fa diretto riferimento all'area esecutiva dell'ente in questione.

La *tendenza alla differenziazione* tra Uffici di comunicazione, Uffici stampa e URP, anche in virtù di funzioni e professionalità diverse fa rilevare molto di rado la presenza di un coordinamento "comunicativo", mentre prevale una direzione amministrativa o politico-gestionale. Anche quando presente una direzione di coordinamento specifico, non si rileva uno strumento formalizzato previsto per regolamento.

b) *L'organico*

Si nota una certa *differenza nella stabilità del personale* dei servizi di comunicazione pubblica nei ruoli dirigenziali: una metà dei responsabili intervistati è a capo dei servizi da oltre 5 anni, ma l'altra metà è più recente e comunque dipende da un contratto a tempo determinato. Anche nelle *dimensioni* si evidenzia una sorta di "polarizzazione" fra chi conta molto meno di dieci addetti e chi ne comprende oltre quindici.

Nella maggioranza dei casi rilevati i responsabili e buona parte degli addetti dei servizi di comunicazione sono dipendenti dell'ente di riferimento ma spesso con contratti a tempo determinato. Di rado i dipendenti a tempo indeterminato sono dotati di una formazione specifica in campo comunicativo, al di là dei corsi di formazione previsti dalla legge 150/2000. Non è forse un caso se le mansioni più spesso citate per questo tipo di addetti abbiano a che fare con attività di tipo tecnico (am-

ministrativa, di segreteria, ecc.) o di relazione con il cittadino (sportelli URP). Il livello di formazione specifica aumenta invece sensibilmente tra gli addetti con contratti di lavoro a tempo determinato (anche in virtù della più giovane età, e quindi della possibilità di aver seguito corsi di studio o altri percorsi formativi specifici), che in effetti si occupano con maggiore frequenza di attività più “specialistiche” che vanno ad esempio dalla gestione dei rapporti con i *media* alla organizzazione di informazioni in formato elettronico.

c) Le linee guida della “responsabilità professionale”

I comunicatori intervistati concordano nel far risalire le linee guida della loro attività ad un mandato ricevuto dal referente politico, legittimato dal voto elettorale a definire le priorità dell'amministrazione. Criterio primario per valutare la propria condotta di comunicatore risiede però nella possibilità di tradurre il mandato informativo in modo indipendente e rivendicando *competenza*. In proposito, c'è chi sostiene che la professionalità (relativa alla capacità di scegliere e usare con efficacia strumenti e canali di comunicazione, ma più in generale di saper agire “eticamente” nell'ambito di una “cultura di progetto” volta ad obiettivi chiari e funzionali) possa e debba legittimarlo ad agire in modo autonomo e non condizionato da altri tipi di competenze.

Chi lavora in ambiti condizionati da scadenze elettorali individua con maggiore chiarezza – e rintraccia esplicitamente anche nel dettato normativo e nei codici deontologici – il “limite” dell'indipendenza e della responsabilità nei confronti della collettività nel confine tra comunicazione pubblica e comunicazione politica. Tali considerazioni riportano ad una dimensione di “liminarità” labile, specie se la posizione contrattuale è legata alle vicissitudini elettorali dell'amministrazione. In contesti diversi – quello sanitario, ad esempio – i contorni (anche normativi) sono più sfumati, e l'esperienza porta a richiamare non tanto principi generali di indipendenza e imparzialità, quanto in

modo più esplicito negoziazioni pratiche e quotidiane che consentono al comunicatore di legittimare la sua posizione anche grazie ad alleanze con altre professionalità: la sua autonomia è dunque in gran parte dettata dalla sua capacità di gestire le relazioni (all'interno dell'istituzione, ma anche all'esterno) nel contesto in cui opera e dalla sua "taglia", dal rapporto di fiducia che riesce ad instaurare con i suoi referenti. È proprio in tale dimensione "pratica" e relazionale che da un lato si definiscono e trovano applicazione norme di comportamento, e dall'altro si apre lo spazio per un ruolo decisivo del comunicatore anche nella definizione delle questioni che l'amministrazione pone all'attenzione del dibattito pubblico.

d) *Gli orientamenti "regolatori" dell'azione*

1. *La definizione dell'identità professionale e delle proprie funzioni.* La prima distinzione è tra chi dirige servizi di Ufficio stampa, ed è un giornalista, e – quando non si tratta della stessa persona – chi dirige Uffici di comunicazione e proviene da un percorso professionale spesso di altro genere. Per entrambe le categorie una convinzione sembra predominante: i due tipi di uffici – e i due tipi di professionalità – hanno mansioni, funzioni ed obiettivi comunicativi diversi. A seconda della prospettiva presa in considerazione, però, la definizione di mansioni e funzioni varia. Dal punto di vista dei *giornalisti*, è la propria attività quella finalizzata a fornire ai cittadini informazioni chiare, trasparenti e dettagliate sulle attività dell'istituzione. Dal loro punto di vista, le attività di comunicazione sarebbero invece meno vincolate dai limiti imposti dal resoconto di tipo giornalistico e quindi avrebbero per loro stessa natura confini meno netti, per lo più secondo i canoni convenzionali della "tecnica" quasi-grafica o pubblicitaria. I giornalisti pubblici ritengono inoltre importante definire il confine che li separa o viceversa l'affinità che li accomuna ai colleghi che lavorano in contesti privati (redazioni di giornali, televisioni, radio, ecc.), indicando prospettive distinte circa la rappresentazione del

loro ruolo. Per tutti assume importanza lo sforzo di affermare un'identità professionale precisa, ma esprimono in effetti *due posizioni diverse*. C'è chi tiene a sottolineare che lavorare nella redazione di un giornale o nell'Ufficio stampa di un ente pubblico non implichi grandi differenze: medesime competenze professionali, simili criteri di selezione delle informazioni, analoghi criteri di deontologia a cui fare riferimento (trasparenza, chiarezza e completezza); in entrambi i casi – si sostiene – è evidente che tendano a prevalere esigenze di linea politica della “testata” o dell’“editore” di riferimento (nella fattispecie, l'ente per cui si lavora), senza che ciò sia ritenuto diverso nella sostanza. C'è chi invece si spinge oltre, sostenendo che se da un lato il giornalista dell'Ufficio stampa di un ente pubblico resta, anche per dettato normativo, un giornalista, dall'altro il suo è e deve necessariamente essere una sorta di approccio giornalistico “depotenziato” rispetto a quello di un collega esterno: il ruolo e il compito dell'ente pubblico va oltre quello di una testata giornalistica, e quindi ciò impone al giornalista “pubblico” un tipo di attività specifica rispetto a quella dei suoi colleghi esterni. Compito dell'ente pubblico è infatti in primo luogo rendersi trasparente e accessibile da parte dei *media* o direttamente dei cittadini.

È interessante notare che su tale considerazione troviamo una netta condivisione tra i responsabili degli Uffici di comunicazione, i quali partono però dal presupposto che sono loro – e non i giornalisti dell'Ufficio stampa – ad assolvere *in primis* questo compito. Essi tendono infatti a descrivere le funzioni del loro lavoro in termini di offerta di informazioni sull'attività dell'ente, sui servizi che offre, sulle decisioni che prende e che vanno a incidere sulla vita del cittadino e sui suoi interessi. La priorità sembra dunque essere la comunicazione di servizio, che chi lavora in un Ufficio comunicazione ritiene di essere in grado di realizzare meglio di un addetto dell'Ufficio stampa, adducendo alcune interessanti ragioni strutturali: prima di tutto la sua posizione organizzativa più trasversale e poi anche il contenuto intrinseco delle mansioni di comunicatore interno,

che gli consentono di confrontarsi in maniera più immediata e di raccogliere informazioni direttamente dai servizi e dai settori che li realizzano. Proprio questo, d'altra parte, si ha la responsabilità di comunicare: occorre dunque essere in grado di "scoprire" nel dettaglio l'informazione opportuna e non solo "trasmetterla". In secondo luogo, per formazione professionale e tipo di compito il comunicatore tenderebbe più del giornalista a curare anche le *forme* di comunicazione diretta al cittadino – dal sito web dell'istituzione agli sportelli informativi, ai bollettini/opuscoli cartacei alle *newsletter*⁽⁵⁾, – che sono da molti considerate più importanti e più efficaci di quelle che passano attraverso la mediazione dei giornalisti delle televisioni o della carta stampata locale. Più dirette al cittadino, tali forme di comunicazione sono rivolte all'interlocutore concreto dell'istituzione nonché "titolare" dell'interesse generale che l'ente pubblico dovrebbe tutelare; inoltre, in molti casi esse sono capaci di offrire un *feedback* che dovrebbe – anche se spesso non ci riesce – diventare strumento di miglioramento dei servizi offerti. Infine, secondo molti comunicatori intervistati, gli Uffici stampa possono per loro posizione essere più soggetti degli Uffici di comunicazione a pressioni che ne rendono labile il confine con la comunicazione politica, talora a causa anche di una sorta di "miopia" imputata all'indirizzo politico dei vertici esecutivi, attenti ad una visibilità immediata sui *media* e quindi sottovalutando l'interesse generale di piani di comunicazione coordinata a lungo termine.

2. *Legittimazione e riconoscimento professionale.* Il ruolo e le funzioni dei giornalisti – secondo gli intervistati – ottengono maggiore visibilità e riconoscimento, in quanto immediatamente evidenti e consolidati (professionalità nota e organizzata all'interno di un Ordine), indipendentemente dai titoli di studio posseduti e da percorsi formativi universitari seguiti. Vediamo

(5) Sebbene in talune realtà ciò cominci ad essere oggetto controverso, laddove talune funzioni vengono sussunte entro competenze di tipo giornalistico, imponendo così l'iscrizione all'OdG almeno da parte del responsabile.

qui un'altra conseguenza pratica della segnalazione sopra ricordata circa la percezione di una carente consapevolezza dell'importanza di una cultura della comunicazione diversa dalla "vetrina" e dalla "visibilità mediatica" dell'istituzione. Da un lato, ciò consentirebbe al comunicatore di muoversi con maggiore autonomia (sia pur limitata, ad es., dalla carenza di budget da gestire) proprio perché politici, dirigenti e colleghi di altri settori non percepirebbero l'importanza di ciò che fa; e lo porterebbe a ricoprire – suo malgrado – il ruolo di innovatore, mediatore, agente di sensibilizzazione dell'intero contesto organizzativo di cui fa parte. Ma, dall'altro, rende meno semplici i rapporti all'interno dell'istituzione: sono necessarie mediazioni quotidiane per stabilire relazioni di fiducia e affermare una legittimità ed un'autorevolezza professionale nei confronti di altre professioni più consolidate e per negoziare tempi di lavoro diversi.

3. *Criteri di notiziabilità.* Quelli adottati dai servizi diretti dai nostri intervistati – sia che si tratti di Uffici di comunicazione sia di Uffici stampa – riguardano ciò che l'ente fa, anche se non sempre si evidenziano nelle interviste tentativi riflessivi di andare oltre regole routinarie che di fatto selezionano tra varie attività. Si ribadisce che i criteri non sono definiti dai comunicatori ma discendono da un programma di governo dal quale l'attività di comunicazione e di informazione non può prescindere. Il comunicatore interviene in un secondo momento o ad un livello più operativo, per rifinire e consigliare. Il rapporto verso i *media* è regolato da competenze che aiutano a rendere disponibili le informazioni e al tempo stesso ad orientare tali canali in modo da tutelare le esigenze dei cittadini: sono quindi importanti rapporti fiduciari con i giornalisti esterni, nonché conoscenze sulle *routine* produttive delle macchine mediatiche, soprattutto al fine di evitare informazioni distorte che possano danneggiare l'ente, specie nella comunicazione di crisi. Un capitale prezioso, per conservare il quale talora si possono selezionare anche informazioni che rispondono a criteri tesi al mantenimento delle relazioni con i *media* in sé. Tutto ciò fa in

un certo senso “parte del mestiere” e, secondo gli intervistati, non significa necessariamente manipolare o nascondere le informazioni ai cittadini, anzi, si rende necessario proprio per evitare da parte dei *media* un’informazione scandalistica che quando è controproducente per l’istituzione lo è anche per la comunità.

4. *Le pratiche di “esternalizzazione”*. Solo in alcuni casi i nostri intervistati fanno riferimento esplicito a pratiche di “affidamento” a mezzi di informazione locali di spazi informativi dedicati alle attività degli enti e delle istituzioni per cui lavorano. C’è anche qualche caso in cui è la stessa struttura di comunicazione dell’ente a produrre materiali veicolati direttamente attraverso i canali di comunicazione dell’istituzione o che i *media* locali utilizzano nei notiziari o in spazi informativi dedicati. È significativo rilevare la difficoltà riscontrata nel tentativo di tematizzare tali servizi: è come se fossero talmente routinizzati da non richiedere particolari riflessioni; sono presentati come un “prodotto” fra gli altri, lasciando intendere che non creano problemi o conflitti particolari, né deviazioni dal consueto modo di lavorare, particolarmente attento – in tali casi – a rispettare le *routine* produttive dei *media* più che le proprie. Più diffuso, invece, anche se non approfondito l’interrogativo professionale sulle pratiche di esternalizzazione relative alla realizzazione di campagne di comunicazione. Sono diversi i servizi di comunicazione pubblica che si affidano ad agenzie esterne; ma più che quesiti sulle implicazioni della funzione comunicativa, alcuni intervistati ribadiscono l’importanza di competenze specifiche nel saper gestire un *brief* corretto e soprattutto mantenere un controllo e una verifica non sempre agevoli.

5. *Criteri deontologici e professionalità del comunicatore pubblico*. Tra i comunicatori non giornalisti nessuno si riferisce a carte deontologiche di alcun genere – come ad es. quelle promosse dall’Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale, di cui pure diversi intervistati sono soci e seguono le attività. I criteri deontologici da seguire sono di volta in

volta definiti proprio come “grammatiche di azione” flessibili e non sempre evidenti o generalizzabili, in quanto esemplificati in relazione ad attività, esperienze, contesti organizzativi concreti. Si richiama però la formula di un *obbligo implicito* di condivisa “*responsabilità nei confronti del cittadino*” o di un altrettanto implicito interesse collettivo. Gli obiettivi di una comunicazione pubblica si definiscono secondo gli intervistati principalmente in relazione a colui che è prima di tutto utente della pubblica amministrazione nel suo complesso, ed hanno a che fare con la trasparenza e la chiarezza, l’accesso, l’utilità di servizio dell’informazione, ai fini dell’interesse generale della collettività e non, evidentemente, di interessi privati. Certo, affermano gli intervistati, non si può pretendere dal comunicatore pubblico che, anche nel rispetto dell’interesse dei cittadini, metta in discussione o critichi apertamente l’operato del suo “datore di lavoro”, vale a dire la struttura pubblica a cui appartiene. Infatti, si evoca per rispondere a tale interrogativo una sorta di riedizione generica della nozione di “imparzialità” o “obiettività” rispetto ai “fatti” da comunicare: dovere dell’informazione e della comunicazione pubblica è di concentrarsi sulle azioni, le decisioni, le delibere, gli interventi delle istituzioni che, per definizione, hanno conseguenze concrete sulla vita dei cittadini e rappresentano la ragion d’essere e il “mestiere” della pubblica amministrazione. Una comunicazione pubblica deontologica sarebbe dunque quella che, costituendo in tal caso una concreta alternativa o integrazione o correttivo rispetto ad altre modalità (i *mass media* in primo luogo) non considera notiziabile la spettacolarizzazione fine a se stessa della discussione politica o dell’immagine dell’ente (o, peggio ancora, dei suoi rappresentanti politici), ma adotta un solo e chiaro criterio di notiziabilità dominante: i “fatti”, appunto.

Sarebbe, si potrebbe dire, l’oggetto della comunicazione a definirne il dovere di rispetto deontologico: l’oggetto discende dai doveri di una pubblica amministrazione e la garanzia “di servizio” alla collettività dalla competenza professionale rivendicata.

3. Conclusioni

In sintesi, possiamo dire che risultano ovunque cruciali il *riconoscimento delle competenze*, così come la forza e la chiarezza della posizione organizzativa e del mandato ricevuto: in molte occasioni l'ostacolo contro cui il comunicatore deve scontrarsi non è tanto – secondo i nostri intervistati – una cattiva volontà o un esplicito intento manipolatorio da parte dei superiori, quanto *l'indefinitezza organizzativa* delle norme relative alle sue mansioni, che deriva anche dalla mancanza di cultura e di consapevolezza di una comunicazione “moderna”.

Gli apparati politico-istituzionali – a quanto esprimono gli intervistati – si mostrano non ancora del tutto organizzati in maniera da agevolare il riconoscimento pratico, oltre che normativo, di funzioni e competenze professionali specifiche legate sia all'informazione sia alla comunicazione in senso lato; le stesse modalità di reclutamento portano a considerare rilevanti ai fini della funzionalità dell'istituzione competenze di altro genere, e di solito l'esistenza pregressa dello *status* professionale di giornalista sembra al momento prevalere, seppur non sempre in linea con le mansioni richieste. In tale quadro, la correttezza deontologica del comunicatore sta allora – sostengono molti intervistati – nell'agire ancor più in maniera competente, evidenziando la specifica professionalità del proprio ruolo: *in primis* per garantire trasparenza ed accesso favorendo la partecipazione del cittadino nel modo più efficace possibile; ma anche per ottenere posizioni organizzative e legittimità professionali più distintive ed autonome rispetto a quelle rilevabili oggi, costruendo una comunità di pratiche in grado di elaborare e condividere suoi propri autorevoli e più espliciti criteri di responsabilità deontologica.

Riferimenti bibliografici

Carey, J.

1985 *Communication as Culture: Essays on Media and Society*, Boston, Unwin Hyman.

Floris, B.

1996 *La communication managériale*, Grenoble, PUG.

Giddens, A.

1991 *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge, Polity Press, 1991.

Habermas, J.

1984 *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), trad. it. Roma-Bari, Laterza, 1984; 2002².

Horkheimer, M. e Adorno T.W.

1966 *Dialettica dell'illuminismo* (1947), trad. it. Torino, Einaudi.

Lemieux, C.,

2000 *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistiques et de ses critiques*, Paris, Métailié.

Massé, R. e Saint-Arnaud, J.

2003 *Ethique et santé publique*, Québec, PUL.

Miège, B.

1995 *L'espace public: au delà de la sphère politique*, in "Hermès", n. 17-18, pp. 49-62.

Rovineti, A.

2002 *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, Edizioni Il Sole-24 Ore.

Schutz, A.

1979 *Saggi sociologici*, trad. it. Torino, Utet.

Thompson, J.B.

1998 *Mezzi di comunicazione e modernità. Una teoria sociale dei media*, trad. it. Bologna, Il Mulino.

Wolton, D.

1995 *Les contradictions de la communication politique*, in "Hermès", 17-18, pp. 107-126.