



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME



CONSIGLIO DELLA
PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO

Il Consiglio e i cittadini

RAPPORTO SULLA COMUNICAZIONE DEI CONSIGLI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

2007

Il Consiglio e i cittadini

RAPPORTO 2007 SULLA COMUNICAZIONE DEI CONSIGLI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

L'indagine è stata curata dal Consiglio della provincia autonoma di Trento d'intesa con la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome. Coordinamento dell'indagine: Enrico Paissan, Giustino Basso, Andrea Margheri (Consiglio provincia autonoma di Trento). Il questionario e la redazione del rapporto sono stati realizzati da Andrea Margheri. All'organizzazione editoriale hanno collaborato Carla Formolo, Michele Gaiga, Lorenzo Pangrazzi, Wilma Rinaldi, Paolo Bona (Consiglio provincia autonoma di Trento). Si ringrazia, per il contributo dato all'indagine, il gruppo di lavoro per la comunicazione istituzionale della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome. Un ringraziamento particolare, per la collaborazione resa, a Giuseppe Sansone (Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia) e Antonio Politi (Consiglio regionale Veneto). Si ringrazia, infine, per il prezioso supporto Paolo Pietrangelo e Roberto Oliva (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome). Hanno altresì collaborato, rispondendo al questionario, i dirigenti e i funzionari di tutti Consigli: Assemblea regionale siciliana, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Regione Autonoma Sardegna, Regione Autonoma Trentino Alto Adige, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Emilia Romagna, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione Veneto.

INDICE

| | |
|---|---------|
| <i>Presentazione</i> di Dario Pallaoro | pag. 7 |
| <i>Obiettivi e metodologia dell'indagine</i> | pag. 11 |
| | |
| 1. LE STRATEGIE DI COMUNICAZIONE | |
| 1.1 Gli obiettivi della comunicazione | pag. 15 |
| 1.2 La pianificazione della comunicazione | pag. 17 |
| 1.3 Le strutture organizzative della funzione comunicazione | pag. 19 |
| | |
| 2. LE MODALITA' DI ASCOLTO E DI RELAZIONE | |
| 2.1 Gli interlocutori del Consiglio | pag. 25 |
| 2.2 Gli strumenti di comunicazione adottati | pag. 28 |
| 2.3 Le altre iniziative di relazione e contatto | pag. 31 |
| | |
| 3. LE AREE DI SVILUPPO DELLA COMUNICAZIONE | |
| 3.1 La valutazione della comunicazione | pag. 35 |
| 3.2 Le relazioni partecipative | pag. 37 |
| 3.3 Le nuove tecnologie e lo sviluppo delle professionalità | pag. 39 |
| | |
| 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE | pag. 43 |
| | |
| APPENDICE | |
| a. Il questionario utilizzato | pag. 51 |
| b. Le risposte ai questionari 2002-2007 | pag. 61 |

PRESENTAZIONE

La scelta di una ricerca sulla comunicazione dei Consigli regionali e delle province autonome non è casuale. Quello dell'informazione e della comunicazione è uno dei terreni più adeguati per misurare la capacità di ogni pubblica amministrazione di stare al passo, di essere un soggetto competitivo nella durissima competizione mediatica, di mettere il cittadino nelle condizioni di conoscere e di utilizzare al meglio le opportunità offerte dalla dimensione amministrativa.

Con questa la ricerca si vuole fare il punto su quanto e come le Assemblee legislative delle Regioni e delle due Province autonome informano e comunicano con i cittadini. I dati mettono in rilievo una linea di tendenza costante in questi ultimi anni e che vede una crescita sia quantitativa che qualitativa della capacità comunicativa dei Consigli e l'utilizzo sempre più sistematico degli strumenti che lo straordinario processo tecnologico del nostro tempo consente di mettere in campo.

Per i Consigli comunicare con il cittadino non è né facile né scontato. Infatti, oltre a doversi misurare con un mercato estremamente competitivo, affollato di soggetti capaci di comunicazione che presentano "prodotti" spesso più appetibili di quanto non siano i contenuti dell'azione dei Consigli, non c'è dubbio alcuno che sulla efficacia e produttività della comunicazione pubblica pesa – e molto – anche il clima di diffusa sfiducia e la vera e propria crisi di credibilità che coinvolge l'insieme della dimensione pubblica.

E' con questo fenomeno ricorrente ma che oggi presenta connotati e pericoli ancora più insidiosi del recente passato che dobbiamo fare i conti, con la consapevolezza che la pubblica amministrazione deve guadagnarsi sul campo, attraverso scelte, azioni, comportamenti virtuosi, la considerazione e il consenso

dei cittadini: la risposta, quindi, è per così dire di “sistema” e non può essere ridotta ad artifici od invenzioni di natura comunicativa.

Nel contempo, dobbiamo fare fronte a un dato rilevato da diverse indagini sulla comunicazione pubblica: vale dire lo scarso, del tutto insufficiente livello di conoscenza che le nostre comunità esprimono nei riguardi delle istituzioni, del loro operare, del loro funzionamento, delle opportunità che offrono a tutti i cittadini.

Con questo problema, soprattutto con questo problema, dobbiamo fare sino in fondo i conti, se vogliamo invertire la rotta e recuperare appieno un positivo, democratico rapporto tra istituzioni e cittadini, tra amministratori ed amministrati.

L’esigenza di far conoscere sempre più e meglio “chi siamo e cosa facciamo” rappresenta una sorta di pre-condizione per ristabilire questo rapporto, in un quadro nel quale le esigenze della trasparenza dei comportamenti di quanti rivestono cariche pubbliche e degli stessi meccanismi operativi delle pubbliche amministrazioni rivestono un’importanza vitale.

Non si tratta quindi – secondo uno schema del vecchio, superato modo di comunicare – di “fare le cose” e poi di renderle pubbliche, ma di costruire un percorso che consenta alle comunità e ai soggetti che in esse operano, di partecipare passo dopo passo al processo di formazione delle decisioni che hanno ricadute sul contesto sociale, economico e civile.

Certo, si tratta di un modello comunicativo più difficile ed impegnativo, che richiama l’esigenza di professionalità di alto livello e l’utilizzo di consistenti risorse sia umane che finanziarie, ma sono convinto che questa sia la strada maestra per affermare la centralità che nel nostro sistema democratico e repubblicano rivestono le assemblee elettive.

Lungo questa prospettiva intende muoversi la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome, con la messa in campo di un progetto del quale questa ricerca costituisce in qualche modo l’essenziale base conoscitiva: con la consapevolezza che la posta in gioco è

per molti aspetti decisiva per il futuro stesso della democrazia rappresentativa così come la conosciamo e la pratichiamo nel nostro Paese. Questo l'impegno che la Conferenza per mio tramite intende ribadire.

Desidero ringraziare tutti coloro che hanno contribuito alla stesura di questo rapporto: i giornalisti e i funzionari del Consiglio provinciale di Trento, i membri del gruppo di lavoro per la comunicazione istituzionale della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome che hanno fornito suggerimenti e osservazioni durante le diverse fasi dell'indagine, i funzionari della Conferenza stessa, i Presidenti delle Assemblee legislative e, non da ultimo, tutti coloro che compilando il questionario hanno fornito i dati e le informazioni necessarie per la stesura di questo rapporto.

dott. Dario Pallaoro

Presidente Consiglio provinciale di Trento

OBIETTIVI E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

Le riforme costituzionali promosse negli ultimi anni hanno posto le basi per una significativa rivisitazione delle funzioni e dell'attività delle Regioni e delle Province autonome. In questo contesto, anche le Assemblee legislative sono state portate a riconsiderare il loro modo di operare e il loro stesso ruolo istituzionale.

Per i Consigli si sono aperte prospettive nuove, in termini di interventi, di regole e modelli organizzativi e - dimensione che qui più interessa- di modalità di porsi e interagire, sia con gli organi e i soggetti istituzionali che con i cittadini e gli enti della società civile ed economica. Non per caso il tema della comunicazione istituzionale e del sapersi dichiarare e confrontare con i cittadini governati e le loro aggregazioni, è diventato centrale per l'azione dei Consigli.

Prima degli anni novanta, il rapporto con i cittadini appariva più sfumato, meno diretto, riconducibile essenzialmente alla natura politica delle attività svolte. Ciò perché i benefici conseguiti dalla comunità di riferimento a seguito dell'attività consiliare non erano (e non sono) direttamente collegati dalla comunità stessa al Consiglio, inteso come luogo della democrazia rappresentante, ma piuttosto all'iniziativa di un soggetto, di una forza politica, oppure dell'esecutivo.

Negli ultimi anni, anche a seguito delle modifiche elettorali e della forma di governo, queste istituzioni, intese come luogo di confronto e di rappresentazione degli interessi della società e dell'economia, hanno scontato, all'interno di un rinnovato contesto istituzionale che privilegia le esigenze di governo e di amministrazione, una caduta di interesse presso l'opinione pubblica.

Per questo motivo, le Assemblee hanno percepito l'esigenza di dare maggiore visibilità alla propria funzione istituzionale, quale luogo di rafforzamento della democrazia territoriale. Ciò le ha portate, in primo luogo, ad

approfondire l'area di relazione e accesso alla struttura consiliare per dare un'identità al loro ruolo e alle loro funzioni più riconoscibili e maggiormente legittimate dall'ambiente esterno. In secondo luogo, a sperimentare nuove forme di coinvolgimento dei cittadini, delle imprese, delle associazioni, utilizzando le potenzialità offerte dalle tecnologie, anche nell'ambito dei processi legislativi e nella valutazione delle politiche pubbliche.

Avere dati e valutazioni sul cammino svolto dai Consigli, rilevare le esperienze maturate nel percorso di sviluppo della comunicazione permette a tutti coloro che hanno interesse ad approfondire queste problematiche di operare una sorta di bilancio consuntivo e di valutazione prospettica che tenga conto delle aspettative (appagate o inevase) dei qualificati interlocutori dei Consigli.

I dati presentati in questo rapporto sono stati raccolti attraverso la somministrazione di un questionario alle 22 Assemblee legislative che si riporta in appendice. Il questionario riprende e integra i contenuti del questionario utilizzato per l'indagine sulla comunicazione dei Consigli del 2002 ed è articolato in due parti: la prima mira a indagare gli obiettivi e l'articolazione organizzativa della funzione di comunicazione; la seconda le modalità con cui i Consigli comunicano con i cittadini e le possibili aree di miglioramento.

I risultati dei 22 questionari (appendice A) sono stati analizzati e interpretati dai funzionari del Consiglio provinciale di Trento e del gruppo di lavoro sulla comunicazione della Conferenza dei Consigli regionali e delle province autonome. Tali risultati sono stati comparati, quando possibile, con quelli dell'indagine effettuata nel 2002, per apprezzarne le dinamiche intervenute in questo arco di tempo (appendice B).

La funzione conoscitiva è, quindi, prevalente in questa indagine. Né poteva essere altrimenti, posto che una realistica politica di qualificazione in questo settore della vita e delle funzioni assembleari non può costruirsi che su una preventiva acquisizione e condivisione dei contenuti, delle forme e dei limiti in cui si esplicano le relative azioni. Ovvio però che deve trovare spazio (e forse questa è la parte di maggior significato per il politico accorto, cui stia a cuore

perseguire innovazione e qualificazione) anche una finalità propositiva e - se è lecito - quasi didascalica, almeno nella misura in cui è compito della Conferenza dei Presidenti non solo dare informazioni e documentazioni nuove ed elaborate, ma anche spronare e indurre (o quanto meno favorire) percorsi e comportamenti migliorativi della qualità dei servizi e delle azioni che contraddistinguono l'agire assembleare. Del resto trasformare una serie di dati conoscitivi (strutturati e interpretati) in stimoli, proposte ed opzioni di riforma è anche uno dei compiti qualificanti della Conferenza. Non necessariamente questo deve avvenire in forme prestabilite, vincolate e coordinate, perché ogni Consiglio ha titolo e capacità di svolgere al proprio interno - ed anche in modo libero - le proprie valutazioni e le proprie scelte, anche se è chiaro che condividerle e seguire percorsi comuni non può che portare ad effetti di indubbia positività ed efficacia.

1. LE STRATEGIE DI COMUNICAZIONE

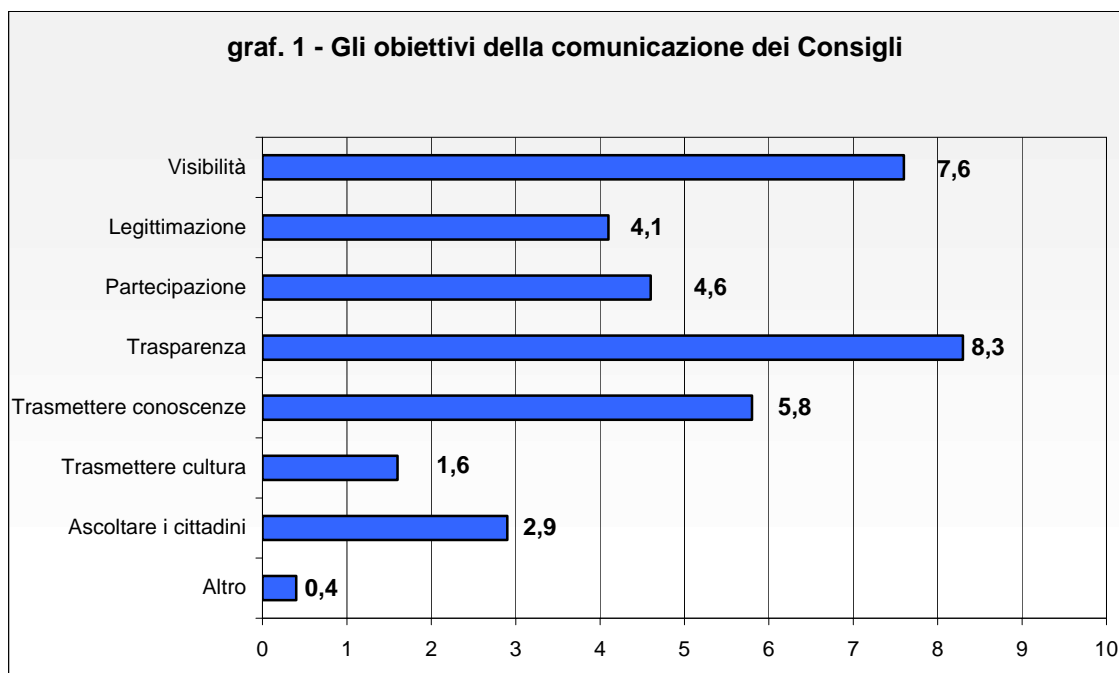
1.1 Gli obiettivi della comunicazione

Tutte le istituzioni hanno una loro politica e attività di comunicazione con l'esterno. Tanto più gli obiettivi della comunicazione sono chiari e precisi tanto meno vi è il rischio di produrre effetti comunicativi distorti, di sprecare risorse, di generare incoerenze e casualità comunicative. Individuare gli obiettivi della comunicazione dei Consigli (il perché si comunica) è, quindi, importante per un duplice motivo: perché tali obiettivi influenzano le attività di comunicazione e i relativi contenuti; perché permette di valutare il contributo della comunicazione al raggiungimento dei fini istituzionali dei Consigli.

A ciascun Consiglio è stato chiesto di indicare i cinque obiettivi prioritari delle attività di comunicazione e informazione ai cittadini¹. Il graf. 1 evidenzia, secondo una scala che va da 1 a 10, come le Assemblee si pongano, in primo luogo, gli obiettivi di “rendere conto” e -in modo trasparente- dell'attività svolta e di aumentare la loro visibilità. In secondo luogo, si rileva l'esigenza di promuovere la conoscenza della produzione normativa e assicurare le possibilità di partecipazione istituzionale nei processi legislativi. Si tratta dunque di obiettivi di carattere istituzionale, strettamente connessi al nucleo centrale della missione

¹ Le Assemblee dovevano attribuire un ordine di graduatoria da 1, per il più importante, fino a 5. Tale valore è stato poi normalizzato secondo la più tradizionale scala da 1 a 10 al crescere dell'importanza.

delle Assemblee legislative², la cui priorità oggi è sostenuta da un dato rilevato da tutte le indagini attorno alla pubblica amministrazione: vale dire lo scarso livello di conoscenza che le nostre comunità esprimono nei riguardi delle istituzioni regionali, del loro operare, del loro funzionamento, delle opportunità che offrono a tutti i cittadini³.



Su un secondo livello di priorità, emergono altri obiettivi delle relazioni con i cittadini che prefigurano un modello di Assemblea legislativa attento a:

- creare occasioni di relazione e ascolto con l’ambiente esterno, anche non strettamente connesse alla missione istituzionale in senso stretto;
- aumentare il consenso e il gradimento nei suoi confronti.

Il graf. 1 indica come l’importanza riconosciuta a questo secondo gruppo di obiettivi sia inferiore al primo gruppo di obiettivi.

² Il collegamento con la mission è stato posto con forza da quel Consiglio che ha indicato come prima priorità “comunicare i valori dello statuto” (n.d.a: la priorità è stata inserita sotto la voce “altro” del questionario).

³ Con riferimento ai Consigli si veda, ad esempio, la ricerca curata dalla Provincia autonoma di Trento (2005), *La comunicazione del consiglio provinciale con i cittadini*, oppure quella del Consiglio Regionale della Lombardia (*Una istituzione in ascolto*, Guerini e Associati, Milano, 2000).

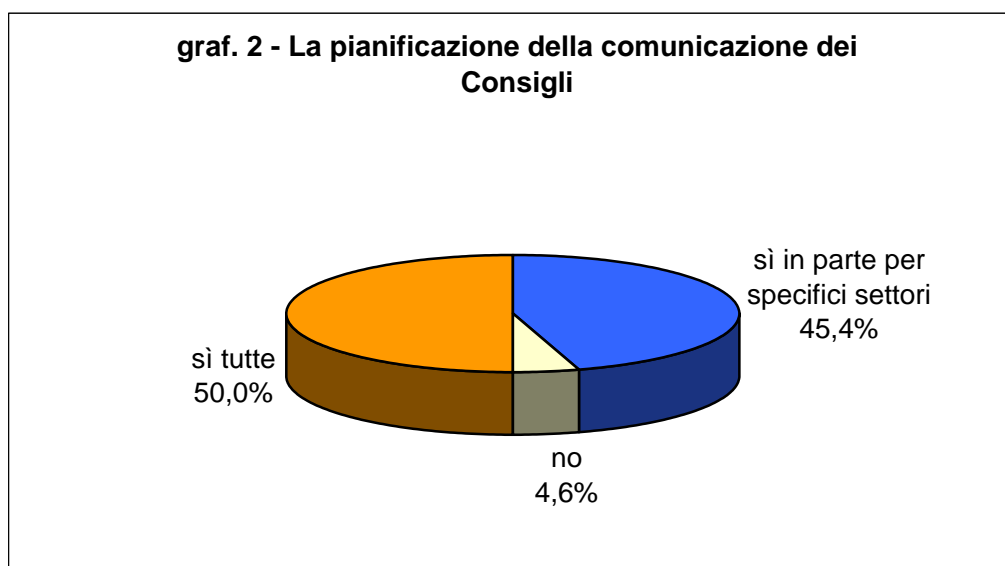
Tali obiettivi, che esprimono un certo grado di dinamicità dei Consigli e la volontà di innovazione presente nelle sue strutture, possono certamente legittimare di più agli occhi dei cittadini l'istituzione Consiglio, soprattutto se posti in un equilibrato rapporto con gli obiettivi di tipo primario direttamente connessi alle funzioni svolte dalle Assemblee legislative. Infatti, solo perseguendo pienamente gli obiettivi connessi alla missione istituzionale del Consiglio è possibile valorizzare il ruolo di questa istituzione.

In questo senso va interpretato il dato relativo all'ascolto dei cittadini: se altri obiettivi strettamente connessi alle attività istituzionali soddisfano in parte tale esigenza (p.e. partecipazione), nondimeno la ricerca di modalità di ascolto diretto appare un'interessante prospettiva di lavoro per le Assemblee, agevolata dall'adozione delle nuove tecnologie disponibili. Il valore attribuito all'obiettivo "ascoltare i cittadini" nel 2007 rimane contenuto, ma è superiore a quello rilevato nell'indagine del 2002, a conferma del crescente impegno delle Assemblee su questo fronte. A parte questo dato, i risultati dell'indagine 2007 sostanzialmente confermano gli orientamenti espressi dai Consigli nel 2002, ad evidenza di una strategia di medio lungo periodo in corso di realizzazione.

1.2 La pianificazione della comunicazione

La pianificazione consente di avere una visione complessiva della propria attività di comunicazione poiché correla in modo logico gli obiettivi (il perché comunichiamo), gli attori (chi comunica e a quali destinatari), i prodotti (cosa è da realizzare) con gli strumenti e le risorse finanziarie da impiegare. E' un'attività importante perché programma le azioni di comunicazione in un certo arco temporale, così da evitare che le attività di comunicazione si risolvano in episodi più o meno coerenti tra loro e non sempre finalizzati a supportare le strategie dell'amministrazione.

Nel 2002, alla domanda se le attività di comunicazione e relazione con i cittadini erano pianificate 3 Consigli risposero che lo erano tutte, 14 Consigli pianificavano alcune attività (p.e. programma delle visite guidate, piano delle pubblicazioni, ecc.) e 5 Consigli non effettuavano alcuna pianificazione. Il dato 2007 indica un deciso aumento della pianificazione, oggi operata da 21 Assemblee su 22 (graf. 2).



Si conferma, invece, una certa eterogeneità di situazioni e strumenti adottati dai Consigli che pianificano i loro interventi. La pianificazione di tutte le iniziative è operata da 11 Assemblee, mentre altre 10 pianificano solo specifici settori dell'area comunicazione e relazione. Riguardo agli strumenti, 13 Consigli hanno predisposto un programma di lavoro, 4 Consigli un piano di comunicazione e altri 4 hanno adottato altri strumenti come, ad esempio, il piano editoriale.

L'approfondimento dei contenuti dei piani e programmi elaborati dai Consigli non rientrava nel perimetro dell'indagine. Si tratta, però, di un livello d'analisi di sicura utilità che merita di essere posto all'attenzione della Conferenza dei Consigli. La diffusione, in termini di conoscenza, delle esperienze maturate dai diversi Consigli aiuta altri Consigli ad orientarsi nell'intraprendere iniziative analoghe, valutando correttamente soluzioni,

tecniche e prassi con risparmio di tempo e denaro (le cd. economie di applicazione).

Le scelte operate dai Consigli in tema di pianificazione, non trovano una chiara motivazione legata alle dimensioni delle Assemblee. Solo debolmente possono essere associate all'entità delle iniziative avviate. Sicuramente, in qualche caso, sono influenzate dal poter disporre delle competenze necessarie per redigere un appropriato piano di comunicazione, oppure dalla presenza di resistenze culturali all'adozione dello strumento.

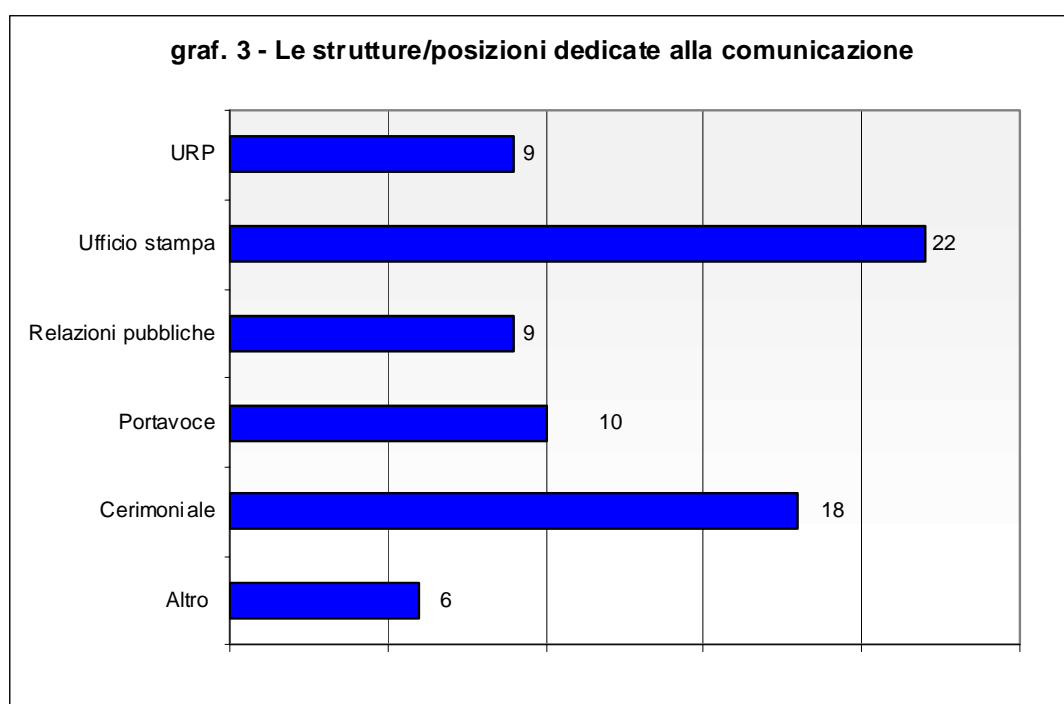
Di certo, il quadro registra un'aumentata sensibilità dei Consigli verso l'esigenza di programmare e coordinare le attività di comunicazione e relazione. Nondimeno le risposte segnalano che migliorare l'attività di pianificazione è non solo possibile, ma anche auspicabile, per evitare di accentuare la settorialità delle iniziative realizzate da differenti uffici della stessa Assemblea, a discapito della necessaria integrazione. Non si tratta di una questione da poco. Una pianificazione che indichi per ciascun obiettivo che si vuole raggiungere, gli strumenti e le modalità di relazione da utilizzare e le competenze necessarie consente sia un'efficiente allocazione delle risorse disponibili, sia di evitare incongruenze tra i diversi messaggi che arrivano allo stesso pubblico.

1.3 Le strutture organizzative della funzione comunicazione

Il perseguimento degli obiettivi prefissati dalle Assemblee presuppone anche la disponibilità di uffici e competenze adeguate. Per questo motivo è stato domandato ai diversi Consigli quali strutture sono utilizzate nella comunicazione (graf.3).

Tutte le 22 Assemblee hanno un ufficio stampa o almeno un addetto stampa, a seconda della dimensione del Consiglio. Nel 2002 erano 19 i Consigli che avevano dichiarato di averlo. Oltre ad essere il più diffuso, questo ufficio è stato quello che si è più rafforzato negli ultimi cinque anni in dieci Consigli, in

termini di nuove assegnazioni di personale e/o risorse finanziarie. Una diffusione analoga è registrata anche dall'addetto al cerimoniale o dall'ufficio del cerimoniale (18). L'ufficio stampa e quello del cerimoniale sono realtà consolidate nell'organizzazione dei Consigli, presenti da tempo nelle assemblee. L'indagine del 2002 aveva rilevato che gli uffici stampa erano istituiti da oltre 10 anni in diciotto Consigli, quelli del cerimoniale in otto Consigli. Quasi la metà dei Consigli dispone di un portavoce (10 Consigli), figura istituzionalizzata con la legge sulla comunicazione pubblica n. 150 del 2000. Sono 9, invece, i Consigli che hanno un ufficio relazioni pubbliche.



L'ufficio relazioni con il pubblico (URP) è presente in 9 realtà; tale dato è lo stesso rilevato nel 2002. Il dato si presta a una duplice lettura: da una parte può segnalare che l'URP fatica a trovare il proprio spazio operativo nelle Assemblee, quasi fosse schiacciata dalle strutture consolidate, nonostante i compiti declinati dalla normativa siano coerenti con la scelta degli obiettivi prioritari indicati. Ma più probabilmente, significa che le funzioni d'accesso e informazione sono

esercitate dai Consigli attraverso un'altra struttura denominata diversamente che spesso svolge anche altri compiti, come il cerimoniale e le relazioni pubbliche.

Infatti, lo sviluppo della funzione di comunicazione in questi cinque anni non è limitata a un pur importante rafforzamento dell'ufficio stampa o nell'istituzione del portavoce. Rispetto all'indagine precedente, quasi per un terzo dei Consigli si assiste a uno sviluppo di nuove formule organizzative che rispondono all'esigenza di presidiare le diverse competenze impegnate a sviluppare la funzione comunicazione.

L'istituzione in alcuni Consigli di nuove strutture o la riorganizzazione di quelle preesistenti risponde all'esigenza di esercitare nuovi compiti, oppure di innovare le modalità consolidate del fare comunicazione: è il caso del portavoce dell'opposizione che fa capo alle minoranze consiliari, del settore comunicazione che coordina tutte le attività di comunicazione (dalle relazioni con la stampa al sito web), dell'area comunicazione cui fanno capo l'URP e le relazioni pubbliche, dell'ufficio informazioni e assistenza, della posizione organizzativa comunicazione, dell'ufficio Piazza Europa e mediterraneo, ecc. Gli operatori confermano che si tratta di una dinamica in ascesa che i dati non riescono a rappresentare appieno. Un caso esemplificativo delle dinamiche in corso è la realtà che ha riorganizzato le proprie attività di comunicazione distinguendo fra un Servizio che si occupa dei rapporti con i media (composto da giornalisti) e un Servizio che comprende le attività di Comunicazione, Relazioni esterne e Cerimoniale. Si tratta di una distinzione organizzativa auspicata fra l'altro dalla legge sulla comunicazione pubblica che pone all'attenzione delle amministrazioni pubbliche il tema delle diverse competenze necessarie a presidiare in modo corretto le tante dimensioni assunte dalla comunicazione.

L'articolazione organizzativa delineata porta ad affrontare un altro tema, reso ancora più importante dalla compresenza di diverse professionalità, per gestire in modo appropriato la funzione di comunicazione. Ci si riferisce al tema del coordinamento.

La collocazione delle strutture sopra citate nell'organigramma delle Assemblee fornisce una prima indicazione al riguardo. Dall'indagine emerge che gli uffici stampa, per lo più diretti da un dirigente, si pongono in prevalenza alle dipendenze del vertice politico. Rispetto al 2002 tale dato risulta più accentuato e non è influenzato dalla posizione del portavoce che è stato rilevato in modo distinto. Tale figura per la sua ragion d'essere è posta esclusivamente alle dipendenze dell'organo politico. Al contrario, le altre strutture della comunicazione, dirette da dirigenti ma più spesso da "quadri" (p.e. capi ufficio o posizioni organizzative, ecc.), sono per lo più incardinate alle dipendenze del vertice amministrativo o in altre strutture dell'amministrazione.

La compresenza di più unità organizzative con referenti diversi può portare una sovrapposizione compiti e ruoli in assenza di una pianificazione delle attività e del loro coordinamento. Se della pianificazione si è già detto, circa il coordinamento si è rilevato che in nove realtà è stato nominato un responsabile.

Il tema attende quindi di essere affrontato in altri Consigli, pur atteso che non sia così pressante nelle realtà di medio piccole dimensioni, dove le figure coinvolte sono poche e il coordinamento può utilmente assumere un carattere più informale.

=====Quadro 1.1=====

I COMPITI DELL'UFFICIO STAMPA DEL CONSIGLIO

Il rapporto tra la tradizionale attività di ufficio stampa (relazioni con i media) e la funzione più generale di comunicazione, è un tema centrale per le amministrazioni pubbliche, in qualche caso problematico, cui andrebbe dedicato un'intera indagine. Nondimeno, nel questionario si è provato ad affrontare, attraverso una domanda, il tema per avere un'indicazione del vissuto dei Consigli, consapevoli che i limiti e le lacune di questo approccio consigliano prudenza nella lettura dei dati. Ciò è stato fatto analizzando le risposte date alla domanda 9 del questionario (allegato A del presente rapporto), relative a un elenco di funzioni tradizionalmente afferenti all'ufficio stampa,

correlate da una lista di funzioni che non necessariamente devono/possono essere svolte dall'ufficio stampa, ma che rimandano alla comunicazione.

L'analisi delle risposte evidenzia la frequenza con cui tali attività sono svolte dagli uffici stampa. Mentre le prime tre tipologie di attività più indicate sono proprie di un ufficio stampa (conferenze stampa, la redazione e gestione dei comunicati stampa e la rassegna stampa), le successive tre possono collocarsi organizzativamente anche all'interno di altre unità (archivio documenti e notizie, produzione fotografica e audiovisiva), sebbene solitamente costituiscano attività complementari aggregate nella funzione di ufficio stampa, inteso nella moderna accezione di ufficio relazioni con i media.

Riguardo alle attività tipiche della comunicazione, di rilievo risulta il dato relativo alla gestione del sito Internet, attribuito all'Ufficio stampa in 11 Consigli. Tale dato può avere una duplice lettura⁴: l'attribuzione è coerente, se si considera il sito Internet uno strumento di informazioni all'esterno (peraltro molto visitato dai giornalisti) e in tal senso può essere interpretata in modo positivo; l'attribuzione potrebbe presentare controindicazioni se, invece, si considera il sito come strumento di servizio e interazione, in modo ancora più esteso, come strumento di relazione con tutti gli stakeholders e soprattutto coi Cittadini (e-Government). Se la creazione di un ufficio web appare percorribile nelle realtà di maggiori dimensioni, dove il volume della documentazione e dei servizi da gestire lo giustifichino, nondimeno il problema della cabina di regia per la gestione della comunicazione web è fondamentale per evitare scollamenti tra area comunicazione e gestione del sito internet.

Infine, si rileva come all'ufficio stampa siano attribuite anche altre attività di comunicazione come la comunicazione interna -intranet e/o il notiziario interno-(4 Consigli), le visite guidate (4 Consigli), l'organizzazione di convegni e le campagne di pubblicitarie (4 Consigli) e le attività di relazioni esterne (6 Consigli). La corretta lettura di tale dato andrebbe correlata a un'analisi delle specificità organizzativa dei diversi Consigli.

In linea generale, vi è la percezione tra gli addetti ai lavori che sono sempre di più i Consigli che mostrano una buona capacità di gestire l'integrazione tra la funzione

⁴ Le considerazioni che seguono sono tratte con adattamenti dal Rapporto al Ministro per la Funzione Pubblica "Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)" promosso dall'Università IULM di Milano, coordinato da Stefano Rolando.

di relazione con i media e la comunicazione, superando la convinzione, assai radicata prima della legge 150, che identificava l'attività di comunicazione di una amministrazione pubblica quasi per intero con l'ufficio stampa, con tutte le conseguenze del caso.

Per ultimo, con riferimento al tema delle professionalità degli uffici stampa, si rileva in primo luogo che coloro che svolgono mansioni di giornalista sono iscritti all'albo dei giornalisti pubblicisti o professionisti⁵.

In secondo luogo, emerge un certo margine di discrezionalità nelle scelte dei diversi Consigli in tema di reclutamento e modalità d'impiego. Ad esempio, il contratto dei giornalisti è applicato a tutti gli addetti ai lavori in 15 Consigli su 22. Le modalità di reclutamento sono quasi equamente divise tra procedure concorsuali o selettive e la chiamata diretta. Il rapporto a tempo indeterminato è prevalente, ma in nove Consigli il contratto è a tempo determinato. Tale dato appare compatibile nel caso della figura del portavoce, meno negli altri casi.

=====

⁵ L'obbligo di essere iscritti all'Ordine dei giornalisti per svolgere questa professione dipende dalla Legge istitutiva dello stesso Ordine del 1963.

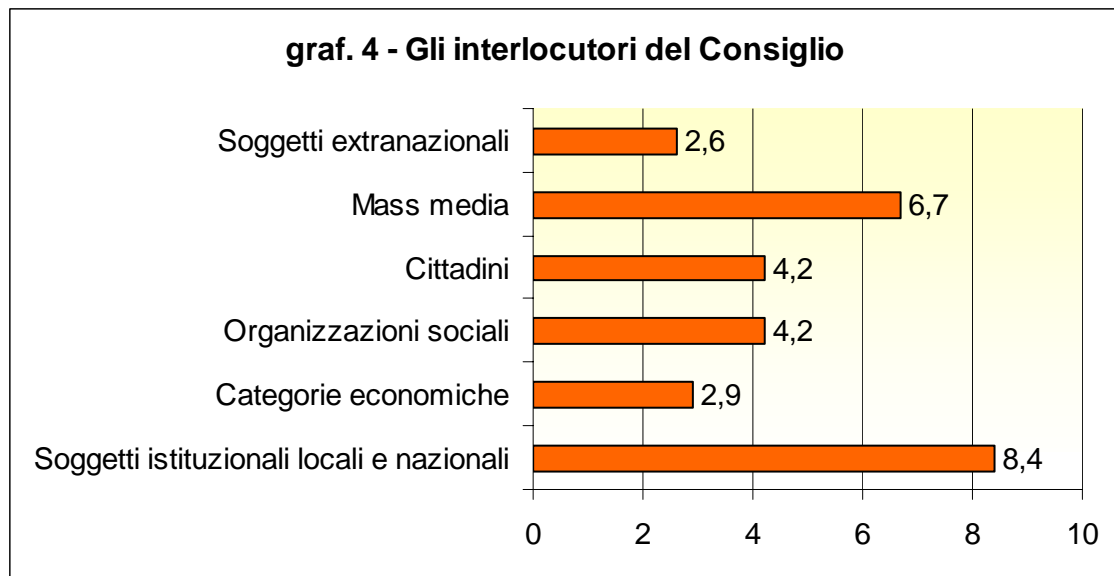
2. LE MODALITA' DI ASCOLTO E DI RELAZIONE

2.1 Gli interlocutori del Consiglio

La traduzione operativa degli obiettivi strategici della comunicazione in azioni di comunicazione prevede, quale presupposto, l'individuazione dei pubblici da raggiungere. Per questo motivo si sono voluti individuare, tramite le risposte dei 22 Consigli, le categorie di "pubblico" con cui l'Assemblea si relaziona maggiormente (graf. 4). I Consigli hanno indicato in primo luogo i soggetti istituzionali (governo, parlamento, giunta, amministrazioni locali, statali, aziende sanitarie, ecc.)⁶. Tale individuazione riflette la natura e i compiti connessi alla missione istituzionale.

In secondo luogo, sono stati indicati i mass media (6,7). Le altre tipologie di interlocutori assumono una rilevanza inferiore in termini di contatti. Si rileva, tuttavia, una preponderanza dei cittadini (4,2) e delle organizzazioni sociali (4,2) rispetto alle categorie economiche (2,9) quali rappresentanti di interessi collettivi. Attenzione è posta, infine, verso gli interlocutori extranazionali (UE, CALRE, ecc.).

⁶ Le Assemblee dovevano segnare un ordine di graduatoria da 1, per il più importante a 6. Tale valore è stato poi normalizzato secondo la più tradizionale scala da 1 a 10 al crescere dell'importanza.



Negli ultimi anni, a seguito delle spinte impresse dal processo di integrazione europea, il processo di internazionalizzazione delle Assemblee sta assumendo una connotazione strategica come declinazione della mission istituzionale. Esse possono rappresentare le istituzioni della democrazia rappresentante maggiormente adatte ad avvicinare l'Europa ai cittadini (svolgendo un ruolo di promozione delle tematiche istituzionali europee) e i cittadini all'Europa (raffigurando gli interessi e facendosi portavoce delle istanze del territorio presso le sedi decisionali comunitarie o all'interno degli organismi di rappresentanza come il CALRE). A questo proposito, si rileva che lo spazio dedicato ai temi comunitari, nella comunicazione istituzionale, è aumentato negli ultimi tre anni in 14 Consigli.

Le indicazioni sugli interlocutori del Consiglio confermano la classificazione rilevata nel 2002 con un aumento, però, rispetto al periodo precedente dei contatti con i cittadini.

Questo dato ha una duplice spiegazione. La minore rilevanza riconosciuta ai cittadini rispetto ai soggetti pubblici, è imputabile al fatto che, rispetto alla funzione legislativa e all'attività di indirizzo e controllo dell'operato della giunta, raramente il singolo cittadino si rapporta direttamente con gli organi delle Assemblee. Questo perché il cittadino da una parte dovrebbe essere

rappresentato dai consiglieri, dall'altra acquisisce maggiore "voce" tramite le organizzazioni sociali, le categorie economiche o altra forma di rappresentanza collettiva. Non va trascurato anche il ruolo assunto dai media nella comunicazione tra Consiglio e cittadini: le indagini hanno rilevato come siano televisione, radio e stampa le fonti d'informazione più utilizzate dai cittadini per informarsi sulle attività del Consiglio⁷.

D'altra parte, va sottolineato l'aumento dei contatti fra cittadino e Consigli che ha, almeno, due ragioni. In primo luogo, è una conseguenza delle tante attività realizzate per dare contenuto agli obiettivi di comunicazione prefissati dai Consigli (in particolare dare conto e visibilità), le quali hanno dato luogo a una pluralità di occasioni di contatto con il cittadino (si veda par. 2.3).

In secondo luogo, nuovi organi al servizio del cittadino sono stati istituiti presso il Consiglio (p.e. attività di conciliazione del Corecom, il Garante dei minori) che si sono aggiunti alla difesa civica sempre più interpellata dai cittadini.

E' comunque innegabile che la funzione di rappresentanza diffusa e generale, che solo il Consiglio riesce ad esprimere nella sua articolata e pluralistica composizione elettorale, non può non chiamare in causa - e in modo anche rilevante - la dimensione dei rapporti con i cittadini, singoli o associati, quali utenti diretti e non mediati dell'agire politico. Sotto questo profilo sono diversi i possibili interventi da assicurare o da valorizzare. Per individuarli è sufficiente ragionare su quelle che possono essere le aspettative di servizi che il cittadino richiede nei settori in cui opera il Consiglio: è il caso di una corretta e puntuale informazione e documentazione sui dati legislativi (storici e coordinati); di un adeguato supporto per l'esercizio degli strumenti di democrazia diretta, che quasi sempre hanno il Consiglio come referente istituzionale privilegiato; di

⁷ Si veda la ricerca curata dalla Provincia autonoma di Trento (2005), *La comunicazione del consiglio provinciale con i cittadini*, quella del Consiglio Regionale della Lombardia (*Una istituzione in ascolto*, Guerini e Associati, Milano, 2000) e il rapporto sulle strategie di relazione tra le Assemblee legislative ed i cittadini presentato al COMPA 2003 a cura della Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome e della Provincia autonoma di Trento (*Dialogo con i cittadini*, Consiglio della Provincia autonoma di Trento, Trento, 2003).

strumenti moderni di comunicazione-partecipazione nei processi legislativi del Consiglio.

2.2 Gli strumenti di comunicazione adottati

La pluralità degli obiettivi di comunicazione ha posto il problema dell'efficacia degli strumenti rispetto all'obiettivo da perseguire e al messaggio da trasmettere.

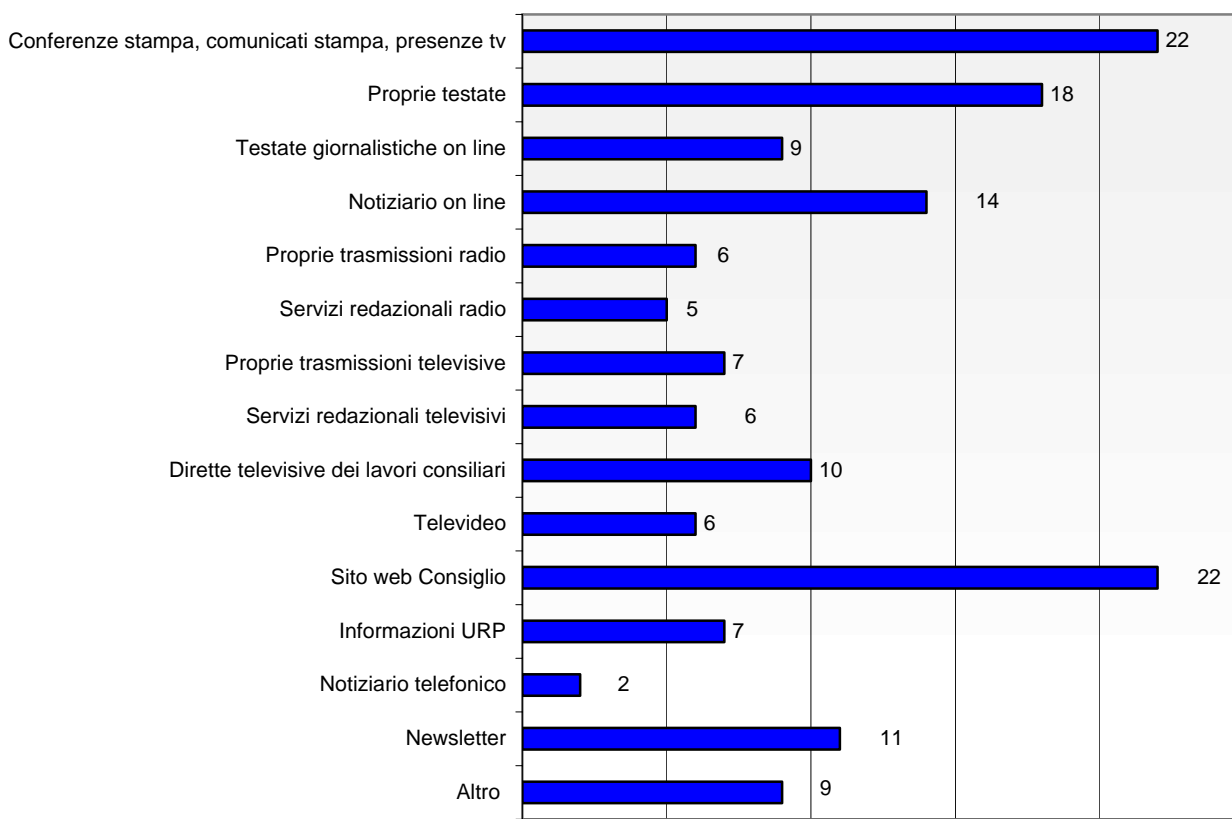
In proposito, le Assemblee utilizzano una pluralità di strumenti che presuppongono competenze e saperi diversificati. Tale preferenza ha un duplice motivo: il primo è connesso al notevole sviluppo dell'offerta di spazi, strumenti e competenze per la comunicazione; il secondo è riferito all'ampliamento del campo di azione rilevante ai fini della comunicazione pubblica, riconosciuto anche per legge, che ha portato a gestire e impiegare tutte le situazioni e gli elementi di contatto prima ritenuti poco significativi.

L'indagine 2007 conferma, in primo luogo, l'importanza attribuita dai Consigli agli strumenti di comunicazione di massa, in altre parole verso un pubblico numeroso e indistinto (graf. 5). Tutte le Assemblee realizzano con regolarità conferenze stampa, comunicati e organizzano presenze tv. Tali modalità che permettono di veicolare informazioni attraverso i media (televisione, radio, giornali) sono ritenute anche le più efficaci fra quelle utilizzate (graf.6). Ciò riflette anche l'attitudine dei soggetti politici a preferire i canali mediatici tradizionali cui attribuiscono una "visibilità politicamente a valore aggiunto".

Rispetto all'indagine 2002, si registra un aumento delle iniziative editoriali attraverso proprie testate (13 Consigli nel 2002, 18 nel 2007) la cui periodicità è articolata: quella mensile e settimanale è più frequente rispetto al trimestrale o quadrimestrale, ma significativa appare l'informazione a carattere giornaliero on line o d'agenzia. Stabili sono le trasmissioni televisive (7 Consigli) per lo più a carattere settimanale -con una durata da 2 a 20 minuti- e le

dirette televisive dei lavori consiliari (10 Consigli). Quest'ultimo dato va letto con cautela: in questi cinque anni almeno la metà dei Consigli ha sostituito o integrato le dirette televisive con le dirette web.

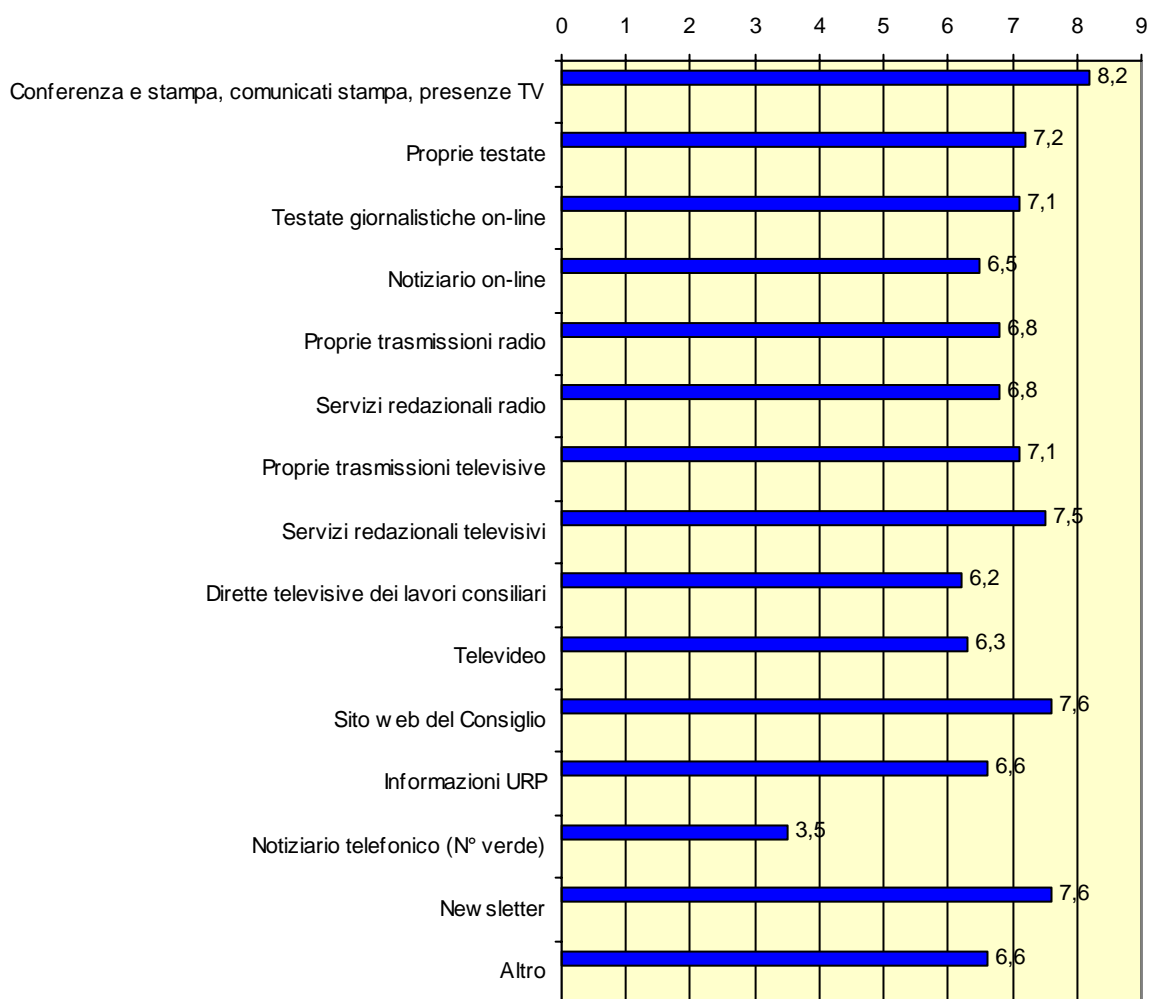
graf. 5 - Gli strumenti di comunicazione più utilizzati



In tutti i Consigli si rileva un uso intenso dei “nuovi” strumenti di comunicazione, risultato di un favorevole orientamento all’utilizzo dell’innovazione tecnologica nei processi di interazione con l’esterno. Tutti i Consigli hanno un proprio sito web (erano 19 nel 2002) cui attribuiscono una forte importanza, seconda solo ai rapporti con i media (graf.6). Se tale strumento e le applicazioni relative non si sono ancora radicati nelle realtà dei Consigli nelle forma più alta, vale a dire come ambiente di interazione con il pubblico, tranne lodevoli eccezioni, dappertutto il sito si è consolidato come strumento indispensabile di informazione, comunicazione e relazione. Già oggi più della

metà dei Consigli realizza notiziari on line, 11 Consigli producono news-letter che veicolano anche attraverso la rete e, a ulteriore conferma del fenomeno, in 9 Consigli sono edite delle vere e proprie testate giornalistiche on line. Tutte queste attività sono ritenute altamente efficaci (graf.6). La comunicazione dei Consigli è quindi sempre più multicanale, col sito internet sempre più integrato nel complesso delle attività di comunicazione.

Graf. 6 L'efficacia attribuita ai canali di comunicazione

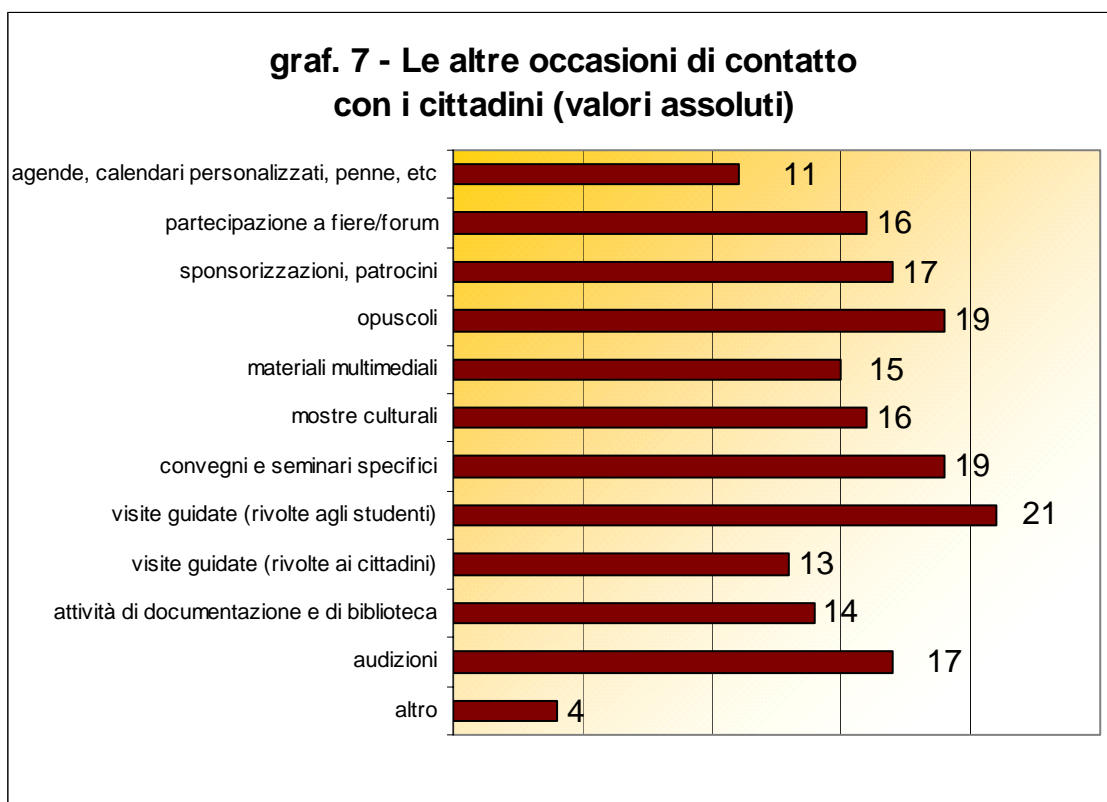


2.3 Le altre iniziative di relazione e contatto

Le Assemblee legislative per realizzare una maggiore visibilità e conoscenza dell'istituzione si sono profondamente impegnate in questi anni (graf. 7). Oltre agli strumenti strettamente connessi alla missione istituzionale (le audizioni, i servizi di documentazione e biblioteca) le Assemblee hanno investito sul contatto diretto con i cittadini tramite lo sviluppo delle visite guidate. In termini comparativi si assiste a una diminuzione delle visite guidate rivolte ai cittadini con particolare riguardo, in alcuni territori, ai soggetti della "terza età". Rimane confermata l'importanza delle visite guidate dedicate agli studenti, praticata in 21 Consigli che interessano tutti i livelli d'istruzione -anche se in misura minore gli studenti universitari- associate, in alcune realtà, a simulazioni dei lavori consiliari e alla didattica ai docenti⁸. Tali modalità di relazione sono sempre più spesso accompagnati dallo sviluppo di materiali multimediali (cd, dvd) su temi, iniziative, attività di competenza delle Assemblee (15 Consigli), offerti in queste come in altre occasioni. Le altre occasioni di contatto con i cittadini, non direttamente correlate con la missione istituzionale, ma che assolvono il compito di promuovere l'istituzione Consiglio e renderla visibile, sono l'organizzazione di convegni e seminari specifici, curati da 19 Consigli; le sponsorizzazioni praticate in 17 Consigli, e l'organizzazione di mostre culturali in deciso aumento in questi anni (11 Consigli nel 2002; 16 Consigli nel 2007). Sono iniziative per le quali i Consigli affrontano oneri organizzativi ed economici talvolta piuttosto impegnativi. L'utilità è abbastanza sicura, così come buona e interessata è, in generale, l'adesione e la partecipazione degli utenti. Anche in questo settore si potrebbe comunque fare uno sforzo di miglioramento, ad esempio privilegiando interventi di qualità e di valore istituzionale rispetto all'estemporaneità e alla parcellizzazione di alcune iniziative culturali che sono talvolta fine a se stesse,

⁸ Per un approfondimento sui rapporti tra Consigli regionali e mondo della scuola, si veda la ricerca del Gruppo di lavoro sull'Informazione e la Comunicazione istituzionale della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome: "Consigli per – La scuola", (a cura di M.Ricciarelli), Roma, 2005.

mantenendo solidi collegamenti con gli obiettivi primari dell'azione e del ruolo assembleare.



Ciò anche al fine di diversificare un'offerta che, soprattutto nel settore storico-culturale, anche altri organi o istituzioni potrebbero più propriamente offrire. In questa prospettiva, la scelta dei temi delle iniziative va operata ricercando la necessaria coerenza con gli obiettivi dell'Assemblea ed evidenziandola sia all'interno della struttura sia all'esterno, per evitare distorte interpretazioni sul fine delle Assemblee. Ciò aiuterebbe a rendere tali iniziative riconoscibili come servizi offerti dalle Assemblee, in grado di rafforzare la loro immagine di istituzioni aperte al territorio.

Cresce l'interesse dei Consigli (erano 10 nel 2002, oggi sono 16) alla partecipazione a fiere e forum dedicate alle esperienze di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche. Ciò segnala un certo dinamismo da parte delle Assemblee e l'impegno all'innovazione stimolato anche dall'azione di

coordinamento della Conferenza, tesa a consolidare il ruolo e la presenza delle Assemblee nelle manifestazione più rilevanti a livello istituzionale e promozionale.

=====Quadro 2.1=====

LA COMUNICAZIONE CON IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO O DELLE COMMISSIONI

L'utilizzo degli strumenti della tecnologia dell'informazione appare in crescita anche nelle comunicazioni con gli organi politici. I cittadini possono comunicare direttamente (per suggerimenti, domande, reclami) con il Presidente del Consiglio in 20 Assemblee e anche con i Presidenti di commissione in 16 Assemblee. La comunicazione per e-mail con i rappresentanti del Consiglio appare la modalità preferita, seguono il contatto diretto e telefonico. L'approccio all'innovazione investe anche questa area di relazione: 4 Consigli organizzano dei forum col Presidente dell'Assemblea nel sito web e in due realtà anche con i Presidenti di Commissione. In una realtà il contatto tra cittadino e Presidente di Commissione è gestito attraverso un sistema interattivo on line che permette, secondo la logica di Citizen Relationship Management, ai cittadini che lo desiderano di essere sia informati per e-mail sugli aggiornamenti degli atti consiliari, sia di inviare direttamente alle commissioni commenti e proposte sui testi in discussione. Non sono neppure trascurati gli incontri diretti in quasi la metà dei Consigli e, in una realtà, sono organizzati incontri pubblici su tutto il territorio regionale.

=====

3. LE AREE DI SVILUPPO DELLA COMUNICAZIONE

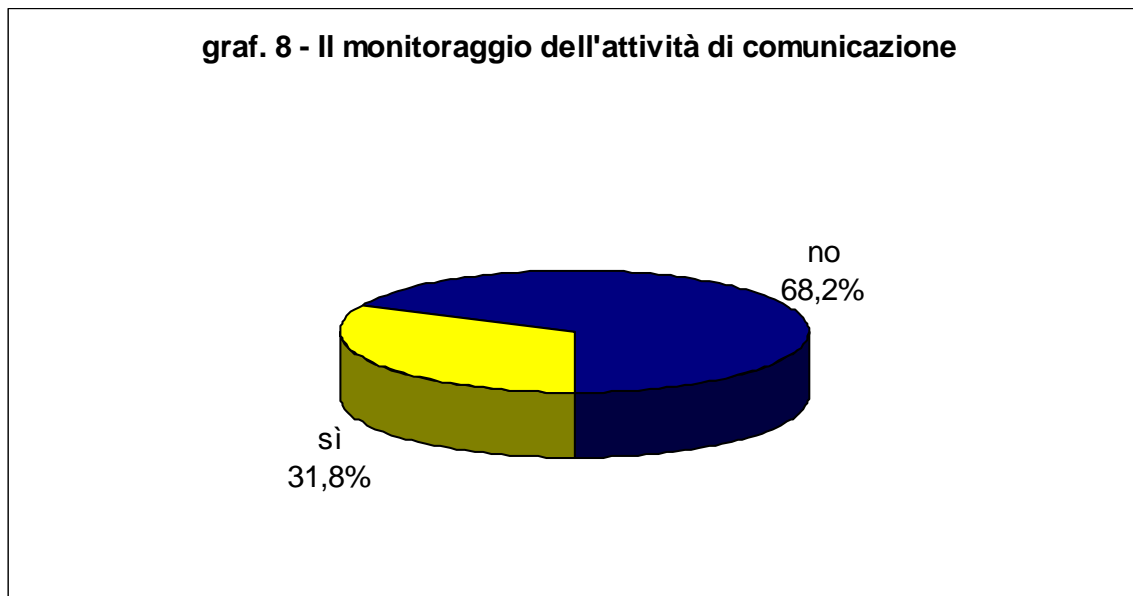
3.1 La valutazione della comunicazione

Il significativo sviluppo della comunicazione chiede oggi ai Consigli di porsi il problema della verifica e della valutazione dei risultati raggiunti. Questa necessità ha una duplice valenza: da una parte si iscrive nella logica aziendale dell'efficiente utilizzo delle risorse dedicate (professionali, strumentali, finanziarie) e dell'efficacia rispetto agli obiettivi prefissati; dall'altra acquisisce un ulteriore significato -derivante dall'essere riferita a un'attività pubblica- che richiama la logica della trasparenza e del dovere di rendere conto al cittadino del proprio operato.

Si tratta di un tema che non è ancora stato sufficientemente esplorato dalle amministrazioni pubbliche e, spesso, neanche molto apprezzato dai comunicatori pubblici frenati dal timore di dover gestire eventuali risultati negativi. Le poche esperienze compiute, invece, confermano che più spesso significa mostrare i risultati positivi ottenuti, gli obiettivi raggiunti, elementi che aiutano a confermare il valore della comunicazione piuttosto che a disconoscerlo.

Non aiuta peraltro l'assenza di una previsione normativa che avrebbe facilitato la sua introduzione nelle amministrazioni ancora troppo poco pragmatiche e propense ad orientarsi con il riscontro dell'esperienza. Le

resistenze sono quindi per lo più di ordine culturale, piuttosto che di ordine tecnico.



Queste considerazioni valgono, in una certa misura, anche per i Consigli. Nel 2002, erano 5 i Consigli che avevano dichiarato di sperimentare soluzioni per verificare la qualità dei servizi informativi offerti. Nel 2007 il loro numero è salito a 7 (graf. 8). Non vanno peraltro nascoste le difficoltà della valutazione che spiegano almeno in parte il dato. Si tratta, infatti, di una dimensione di non facile apprezzamento sia perché molte attività del Consiglio non riguardano servizi individuali, sia perché le esperienze di altre realtà dell'amministrazione pubblica non sono facilmente adattabili alle peculiarità del Consiglio. Le verifiche sono state operate tramite questionari per la rilevazione della soddisfazione dell'utente (p.e. per verificare l'apprezzamento di eventi o mostre, dei periodici editi dal Consiglio), schede per la raccolta di richieste e suggerimenti, istituzione di punti di raccolta di suggerimenti e reclami. In due casi sono stati realizzati dei sondaggi telefonici o attivati dei focus group per rilevare il giudizio della comunità sulla comunicazione del Consiglio. Le strutture che si attivano su questo fronte sono state l'ufficio stampa e l'URP, ossia la struttura più consolidata nei Consigli e quella dalle competenze più innovative in termini di

comunicazione e marketing. Si tratta di un fronte d'impegno che meriterà maggiore attenzione da parte delle Assemblee, anche considerato che le spese di comunicazione e relazione in alcune realtà sono davvero significative.

3.2 Le relazioni partecipative

I dati fin qui esposti, delineano un quadro nel quale i Consigli sono fortemente (e giustamente) interessati a informare in modo sempre più efficace i cittadini. I Consigli e le sue Commissioni, però, pensano anche forme di comunicazione che li mettano in grado non solo di informare i cittadini, ma anche di interagire con loro.

Le pubblicazioni ufficiali e specifiche, le conferenze stampa e gli articoli di informazione rispondono solo alla prima delle esigenze, quella dell'informazione. Anche le trasmissioni radio-televisive commissionate dalle istituzioni conseguono solo parzialmente l'obiettivo di coinvolgere i cittadini. Occorre, allora, utilizzare un mix di strumenti che agevolino una partecipazione nella quale i cittadini ricevano e forniscano informazioni, propongano soluzioni, imparino a considerare l'istituzione pubblica come un interlocutore che non può fornire risposte onnicomprensive e che tutto deve risolvere senza chiedere collaborazione ai cittadini stessi.

Nei Consigli, la volontà di sviluppare forme di dialogo più partecipative con la comunità si è concretizzata, in questi anni, nella sperimentazione di forme inedite di contatto per sondare l'opinione pubblica in merito a progetti di legge o ad argomenti specifici del dibattito pubblico. Ecco, quindi, l'attivazione in 9 Consigli di forme di consultazione, in sede istruttoria di disegni di legge e ad integrazione delle audizioni, con sondaggi, focus group e forum anche on line. Altre 8 assemblee hanno espresso la volontà di dotarsi nel futuro di tali mezzi (si veda anche il quadro 3.1).

Sei Assemblee hanno intrapreso forme di consultazione in merito ad argomenti specifici del dibattito politico, 4 Assemblee hanno dichiarato l'intenzione di promuovere dei sondaggi per rilevare i giudizi dei cittadini circa i risultati prodotti dall'attuazione di una legge approvata dal Consiglio stesso. Nove sono le realtà che rilevano la soddisfazione degli utenti per i servizi di biblioteca, le visite guidate, le mostre.

Più della metà delle Assemblee (12) ha adottato forme di rendicontazione sull'attività del Consiglio. Si tratta di documenti che rappresentano l'attività legislativa del Consiglio, sempre più spesso integrati da altre informazioni in modo da dare conto in modo più omnicomprensivo dell'attività del Consiglio stesso, sull'esempio delle metodologie del bilancio sociale adattato alle peculiarità delle Assemblee. La carta dei servizi è stata adottata da cinque Consigli.

Tutte queste iniziative rivelano l'impegno a migliorare il dialogo e la reciproca conoscenza fra Consiglio e comunità di riferimento, attese le dinamiche sociali in atto. Lo sviluppo di queste forme di comunicazione è legata sia a una cultura politica favorevole a queste forme di relazione interattiva con il cittadino, le quali integrano -non sostituiscono- l'attività di rappresentanza diretta dei Consiglieri, ma anche a competenze e disponibilità di risorse adeguate.

=====Quadro 3.1=====

I PROGETTI DI MIGLIORAMENTO IN CORSO

Continuità di aggiornamento dell'informazione, potenziamento della capacità di ascolto, creazione di "luoghi" per stimolare il dialogo con i cittadini, sono gli obiettivi dei nuovi progetti di comunicazione in corso nei Consigli. Inoltre, l'esigenza di dialogare con un'audience potenzialmente molto ampia come quella dei Consigli rende indispensabile l'uso delle nuove tecnologie. E' il caso dell'utilizzo di internet per l'e-democracy: le nuove implementazioni dei siti mirano a favorire la consultazione dei cittadini nei processi decisionali del Consiglio e, in alcuni casi, fare anche un uso deliberativo delle informazioni raccolte. Ma il sistema interattivo di ascolto sarà anche

utilizzato per misurare il gradimento dei servizi offerti. La continuità dell'informazione viene perseguita dai Consigli potenziando la documentazione tematica offerta a Consiglieri e cittadini, l'attivazione di nuovi periodi telematici o news letters, ma anche con dei report delle attività istituzionali da presentare in occasioni pubbliche sul territorio, o con l'attivazione di un canale dedicato al Consiglio sul digitale terrestre. Non mancano progetti di comunicazione sui nuovi media per raggiungere fasce mirate di pubblico che si affiancano ai progetti di cittadinanza attiva dedicati agli studenti delle scuole.

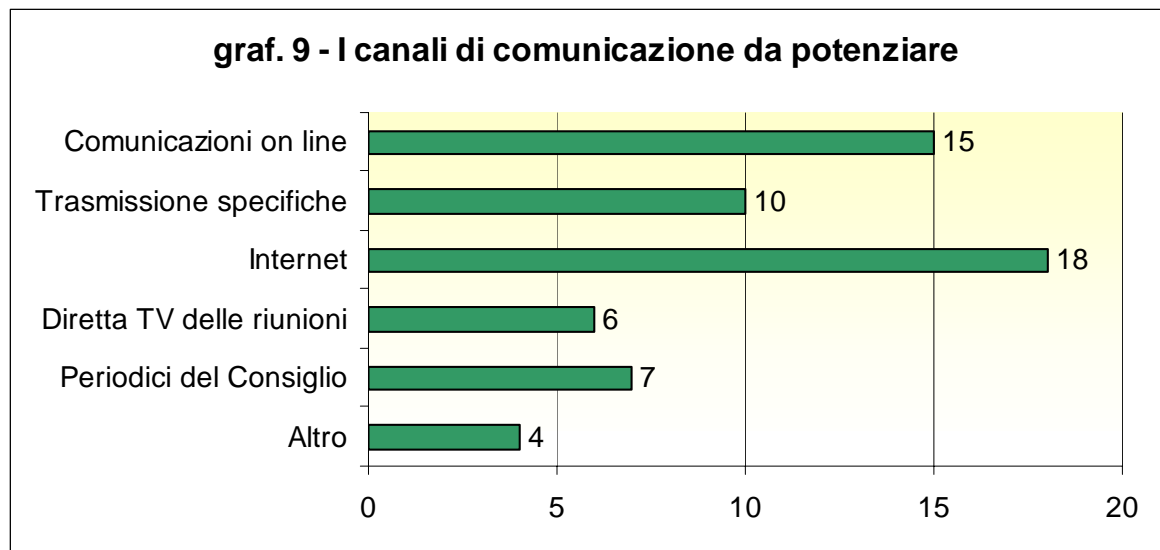
=====

3.3 Le nuove tecnologie e lo sviluppo delle professionalità

La prospettiva di calibrare sempre meglio l'offerta e i canali di comunicazione è ben presente fra gli addetti ai lavori (graf. 9). Riguardo ai canali di comunicazione da potenziare, gli addetti ai lavori indicano, come priorità, l'ulteriore sviluppo delle nuove tecnologie di comunicazione: internet è indicato da ben 18 Consigli, l'e-mail da 15. Questa prospettiva interessa sia per dare continuità di aggiornamento dell'informazione offerta, sia per gestire relazioni più interattive con i cittadini, sfruttando gli strumenti delle nuove tecnologie e sviluppando in questa direzione i siti web. Tali strumenti, pur rivolgendosi ad un utente che non è ancora generalizzato, sono ormai indispensabili.

Queste priorità non comportano, automaticamente, un declino dei canali di comunicazione più consolidati, tuttora apprezzati da vaste fasce di cittadini, come indicano le indagini condotte al riguardo⁹. Gli addetti ai lavori di 10 Consigli sono dell'opinione che vadano sviluppate trasmissioni televisive specifiche per il Consiglio e per 7 Consigli sono da potenziare anche i periodici istituzionali.

⁹ Per la realtà dei Consigli i riferimenti sono sempre le indagini già citate della provincia di Trento e della regione Lombardia.



Lo sviluppo dell'attività di comunicazione comporta anche il poter disporre di competenze e mezzi adeguati. In proposito, 11 Consigli su 22 ritengono adeguata la dotazione di risorse rispetto alle necessità. Sul piano finanziario il budget stanziato per la comunicazione è aumentato in 8 realtà, è rimasto invariato in 11 e diminuito in 3. Dal punto di vista organizzativo gli operatori indicano tre priorità per migliorare la comunicazione. La prima riguarda l'acquisizione di nuove professionalità, per presidiare le aree emergenti della comunicazione al pubblico (esperti comunicazione internet, pubblicitari, tecnico delle relazioni con il pubblico, comunicatore pubblico, documentalista¹⁰, ecc.). La seconda interessa lo sviluppo delle competenze del personale già impegnato nei Consigli, per consolidare o aggiornare le professionalità presenti. La terza investe il tema del coordinamento tra le strutture di comunicazione, attesa la realtà dei Consigli descritta nel cap.1.

¹⁰ Compiti e funzioni di queste figure possono essere sintetizzati come segue. Il *comunicatore pubblico* cura le strategie di comunicazione verso i cittadini, elabora progetti di campagne informative, predispone la verifica del gradimento e della qualità dei servizi, progetta nuovi servizi e strumenti per la comunicazione con i cittadini; il *tecnico delle relazioni con il pubblico* è colui che presiede il front office dei nuovi servizi comunicativi, conosce l'amministrazione e i suoi servizi, il linguaggio informatico è in grado di gestire al meglio il rapporto personale e diretto col cittadino; il *documentalista* gestisce e aggiorna le banche dati che sono il cuore operativo dei nuovi sistemi comunicativi. L'architettura complessiva del sistema, i metodi di implementazione, ricerca e predisposizione delle notizie sono i campi conoscitivi fondamentali di questo professionista. Per un approfondimento si veda Rovinetti A.(2002), *Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Edizioni Il Sole 24 ore, Milano.

A queste condizioni, il Consiglio potrà attuare con successo strategie di comunicazione partecipative e utilizzare le nuove tecnologie traducendo in termini concreti il loro potenziale. In questo modo, si evita il rischio di fare azioni e fornire informazioni di scarso impatto, oppure di non riuscire a garantire sistematicità e serietà nelle informazioni e negli aggiornamenti delle stesse.

Probabilmente questo rischio lo si può superare procedendo per gradi, perché il sistema dell'offerta telematica di informazioni e servizi va costruito progressivamente, partendo dall'offerta di informazioni e documentazioni basilari ed essenziali (come potrebbe essere, ad esempio, una buona base dati della normativa della regione, con modalità di ricerca semplici e immediate, tenuta costantemente aggiornata nei suoi contenuti storici e nei testi vigenti), per poi ampliare i servizi ad altri settori. Fondamentale è, sempre e comunque, la disponibilità e l'affidamento delle strutture interne, che devono essere in grado - loro direttamente- di gestire il sistema delle informazioni, di aggiornarne i contenuti, di rapportarsi con gli utenti.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I risultati dell'indagine descrivono il ruolo centrale della comunicazione per l'agire dei Consigli. Le strategie e le priorità della comunicazione non sono cambiati rispetto all'indagine del 2002, a conferma di una strategia di medio lungo periodo della comunicazione. Sono, invece, cambiati i modi con cui i Consigli -attraverso la comunicazione- si pongono al servizio dei cittadini. I Consigli informano con continuità i cittadini e, questa è la novità, sono orientati ad ampliare le occasioni di ascolto e interazione.

In questo modo si cerca di rispondere ad alcuni importanti mutamenti avvenuti sul piano istituzionale e sociale. Ci si riferisce, soprattutto, alla mediazione tra istituzioni e società svolte in precedenza dalle tradizionali forme di rappresentanza dei gruppi intermedi, cui si sono affiancate nuove forme di relazione più dirette che vedono nella comunicazione uno strumento fondamentale.

Nel dettaglio, l'attività di informazione e comunicazione è stata potenziata per assicurare visibilità e trasparenza alle attività istituzionali dei Consigli, anche se miglioramenti sono ancora possibili. Parallelamente, alcune realtà hanno sperimentato forme di contatto diretto con il cittadino per informarlo, ascoltarlo nei processi decisionali, valutare la qualità dei servizi offerti dalle Assemblee.

I Consigli cominciano ad aprire spazi di confronto con i cittadini, le imprese, le associazioni per favorire la partecipazione nella definizione delle politiche pubbliche. In questo modo, la comunicazione comincia ad assumere valore come strumento di governo, di supporto alla funzione legislativa e a quella di controllo. Si tratta di un valore apprezzabile più sotto il profilo qualitativo che quantitativo, che segnala più una tendenza che una situazione, ma ciò non toglie che esso vada positivamente evidenziato.

Alla generale crescita della rilevanza della comunicazione, corrisponde una maggiore complessità dell'articolazione organizzativa chiamata a gestirla e una più elevata specializzazione e divisione del lavoro tra le figure specialistiche della comunicazione stessa. Le prospettive future della comunicazione istituzionale delle Assemblee sono naturalmente connaturate alla specifica storia, alla comunità di riferimento, alla cultura, nonché alle professionalità, alle risorse e agli strumenti disponibili. Nondimeno, nella ricerca dell'impostazione più coerente con la propria realtà può essere utile tenere conto di almeno cinque fondamentali esigenze.

La prima è riferita alla comunicazione delle leggi che, allo stato attuale, non risulta soddisfare sia nei requisiti della quantità (destinatari raggiunti) che della qualità (informazione non sempre precisa, messaggi poco chiari, ecc.), come già è stato evidenziato nella ricerca del 2005 dal gruppo di lavoro sull'informazione e la comunicazione della Conferenza¹¹.

Riconosciuti i limiti di strumenti quali la Gazzetta o il Bollettino Ufficiale, negli ultimi anni le Assemblee hanno ampliato la possibilità di far conoscere le leggi, soprattutto mediante i siti istituzionali. Bisogna però considerare che esistono larghi segmenti della popolazione del nostro Paese che non “navigano” in rete. Il ruolo di “comunicatore” di leggi è svolto, in subordine alle Assemblee, dai mass-media, giornali, radio, televisione. A questi soggetti è

¹¹ Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome - Gruppo di lavoro sull'Informazione e la Comunicazione istituzionale (a cura di Politi A, Sansone G.), “Consigli per - La comunicazione legislativa”, Roma, 2005.

lasciato il difficile compito di sintetizzare corpi normativi complessi in poche righe, capaci di cogliere i tratti salienti di leggi destinate a modificare in maniera rilevante usi e costumi della vita di ognuno. Non sempre tale compito, riesce al meglio e ciò richiama, quantomeno, a una riflessione le Assemblee circa il supporto e gli elementi che al riguardo offrono e possono offrire per aiutare gli operatori dell'informazione nel loro ruolo di mediazione con l'opinione pubblica.

La divulgazione delle leggi non può essere affrontata senza porsi il problema della comprensione e della leggibilità del testo. Si tratta questo di un tema strettamente connesso con la missione delle Assemblee che rischia di essere penalizzato, perché richiede un considerevole impegno ed è destinato a produrre effetti nel medio periodo. Al contrario di certe iniziative “vetrina” che garantiscono un'immediata e più facile visibilità ai promotori. Esistono esperienze in tema di qualità dei testi che è giusto tenere presente e riconoscere, ma ci sono ancora spazi importanti di miglioramento (p.e. spiegazione dei punti focali delle leggi, individuazione delle caratteristiche, degli obiettivi, delle categorie di soggetti interessati e perché).

La seconda esigenza è legata alla capacità di rendere conto ai cittadini dell'operato del Consiglio e dei suoi risultati, evidenziandone le ricadute per la comunità. Dare conto delle modalità con cui si realizzano le finalità del Consiglio e, quindi, gli obiettivi perseguiti, le azioni realizzate dal punto di vista dei destinatari finali (cittadini, imprese, ecc.), aiuta a valorizzare il ruolo e il lavoro del Consiglio. Il modello di riferimento è quello del “bilancio sociale” con gli opportuni adattamenti alle peculiarità delle Assemblee. Si tratta di una problematica avvertita dai Consigli e in corso di approfondimento in alcune realtà pilota. Per sostenere questo impegno, può essere d'aiuto una ricognizione delle migliori pratiche in corso per poi definire un possibile modello di riferimento utile per le altre realtà. Questo compito potrebbe essere affidato al gruppo di lavoro della Conferenza sulla comunicazione.

La terza esigenza è legata alla valutazione dei risultati ottenuti dalle attività di comunicazione. Si dice che senza misurare è difficile migliorare. La

valutazione aiuta a selezionare meglio gli strumenti di relazione e ascolto, privilegiando la qualità rispetto alla quantità. Senza dimenticare che la mancata verifica dei risultati prodotti dalle attività di comunicazione porta a depotenziare le politiche della comunicazione e a sottovalutare il ruolo della comunicazione nel funzionamento dell'Assemblea. Nella valutazione dei risultati, sono importanti le impressioni e le sensazioni di chi "fa" comunicazione, ma non del tutto sufficienti. Servono anche "dati e fatti" che portino a valutare la comunicazione secondo la prospettiva di chi la riceve. Si tratta di un'area ancora poco esplorata dai Consigli, anche se ne ravvisano l'esigenza. Alcune realtà, a ragione, lamentano difficoltà metodologiche.

L'esperienza maturata in ambito privato può essere d'aiuto. Tuttavia l'applicazione nelle Assemblee legislative di logiche e modelli in uso nel privato, non è per nulla automatica e priva di controindicazioni. Logiche e strumenti vanno adattati e resi coerenti con le caratteristiche e le finalità delle Assemblee legislative per essere veramente efficaci. Per questo motivo vanno approfondite le esperienze pilota compiute in alcune Assemblee e condivise con le altre realtà. La diffusione, in termini di conoscenza, delle esperienze maturate dai diversi Consigli aiuta altri Consigli ad orientarsi nell'intraprendere iniziative analoghe, valutando correttamente soluzioni, tecniche e prassi con risparmio di tempo e denaro (le cd. economie di applicazione).

La quarta esigenza richiama il tema della relazione con la comunità¹². Le risposte fornite dall'indagine segnalano come le Assemblee abbiano imparato a parlare ai cittadini e ora, alcune di loro, siano impegnate a sviluppare modalità di ascolto e d'interazione, utilizzando anche le nuove tecnologie, allo scopo di promuovere la democrazia partecipata. Si tratta di una funzione "insorgente" che richiede la presenza di profili dalle competenze trasversali (p.e. relazionali,

¹² Sul tema si consultino anche le seguenti ricerche del Gruppo di lavoro sull'Informazione e la Comunicazione istituzionale della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome: "Consigli per -L'e-democracy", (a cura di W. Messori, W. Morgese), Roma, 2005; "Consigli per - La scuola", (a cura di M. Ricciarelli), Roma, 2005.

giuridiche, economiche, sociali, politiche, ecc.) ad alto valore aggiunto in senso tecnologico.

Non sempre però le iniziative d'ascolto e interazione messe in campo oggi sono adeguatamente sostenute e, quindi, conosciute dal pubblico. Un aumento dei contatti potrebbe essere favorito da una maggiore e migliore pubblicizzazione delle opportunità e dei mezzi di interazione tra cittadini e Assemblea. Per fare questo bisogna evitare la parcellizzazione delle attività di comunicazione e favorire lo stretto raccordo fra le diverse strutture della comunicazione.

Ciò richiama la quinta e l'ultima esigenza di tipo organizzativo e professionale. Ci si riferisce, in primo luogo, all'urgenza di porre grande attenzione al tema della "regia" di sistema della comunicazione, posto che la pur necessaria collaborazione tra i professionisti coinvolti non è sufficiente da sola¹³.

La funzione di comunicazione, come visto, ha allargato il suo perimetro di competenze all'interno di un nuovo patto tra cittadino e amministrazioni, configurando ambiti di attività nuovi e una nuova fisionomia organizzativa. Alla varietà delle tipologie organizzative non corrisponde una scelta univoca nella loro collocazione gerarchica (con strutture a riporto del vertice politico e altre in staff al vertice amministrativo), che rende chiaro un problema di coordinamento delle diverse unità, pena il rischio che le iniziative di comunicazione si risolvano in episodi più o meno coerenti tra loro e non sempre finalizzati a supportare le strategie dell'amministrazione. Si tratta di un'esigenza avvertita dagli stessi addetti ai lavori- si pensi alla delicata vicenda della gestione dei siti web- che richiede flessibilità nell'impostazione e il rispetto delle differenze tra i diversi presidi professionali. Il piano di comunicazione non esaurisce la domanda di coordinamento, ma dà alcune risposte. Perché porta ad affrontare in modo complessivo la comunicazione chiarendo, in sequenza logica, gli obiettivi (il

¹³ Un ulteriore fattore di complessità è dato dal fenomeno dell'esternalizzazione di compiti e attività degli uffici informazione e comunicazione dove, in alcuni casi, la rilevanza dell'affido è tale che risulta difficile distinguere se l'attività è ancora e in che misura governata dagli uffici oppure è stata "ceduta" al partner esterno (p.e. gestione sito, servizi legati ad eventi, ecc.).

perché comunichiamo), gli attori (chi comunica e a quali destinatari), i prodotti (cosa è da realizzare) gli strumenti e le risorse finanziarie da impiegare.

L'approfondimento dei contenuti dei piani e programmi elaborati dai Consigli, come già detto, non rientrava nel perimetro dell'indagine. Si tratta, però, di un livello d'analisi di sicura utilità che potrebbe essere approfondito dal gruppo sulla comunicazione della Conferenza.

In secondo luogo, si richiama lo snodo cruciale delle professionalità. La comunicazione pubblica, più che ricerca di tecniche e strumenti, richiede capacità e competenze. A professionalità invariata ogni innovazione è destinata a perdere gran parte della sua efficacia. Ciò significa che la politica di comunicazione sarà realmente attenta al cittadino se gli operatori dell'Assemblea avranno maturato una professionalità e una cultura adeguata. All'impegno lavorativo che si richiede agli operatori della comunicazione e della stampa si deve, quindi, accostare una permanente attività formativa che orienti il percorso intrapreso dalle Assemblee legislative, risponda alle nuove esigenze conoscitive e aumenti la consapevolezza dei ruoli.

Su questo versante può essere utile un percorso formativo che coinvolga tutti i Consigli, coordinato dalla Conferenza, anche per promuovere la circolazione di esperienze, tecniche e metodi fra le diverse realtà.

Merita, infine, una riflessione e un approfondimento la proposta di realizzare un percorso formativo per i Consiglieri sul tema e sulle modalità della comunicazione istituzionale avanzata da un'Assemblea. Non vi è dubbio, in proposito, che il passaggio verso modalità di relazione e ascolto sempre più diffuse deve essere, prima di tutto, condiviso e acquisito dalla componente politica dell'Assemblea.

APPENDICE

Il rapporto è stato presentato a

