

## COMUNICAZIONE – INFORMAZIONE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- a) In primo luogo, consultando un testo d'amministrativo, si renderà opportuno distinguere l'attività autoritativa della P.A. individuandone le caratteristiche ed i limiti.
- b) Nel secondo punto bisognerà evidenziare le linee di tendenza in cui si colloca la riforma del lavoro nella P.A. Non è, infatti, in gioco il solo rapporto di lavoro. La riforma si colloca ed in sostanza in un mutato quadro dei rapporti amministrazione-società.  
Un tanto si configura in un mutamento normativo-istituzionale che precede e si accompagna al D.Lgs. e che non ha ad oggetto solo il tema del pubblico impiego (sul punto bisognerebbe citare per sommi capi la normativa in tema di decentramento-trasparenza). Ma il riferimento più importante è determinato dal mutato quadro culturale (dare definizione d'ambito culturale e vedere le dispense). Vi è un quadro culturale che precede, assiste ed accompagna la trasformazione della pubblica amministrazione.  
E quanto mai arduo definirlo un salto di qualità e di progresso oppure una fase quanto mai ampia e ricorrente di un processo ciclico.  
E' vero comunque che con il D.Lgs. n. 29/1993 si è voluto porre fine alla separatezza esistente tra lavoro pubblico e lavoro privato. Non è stata questa una scelta di mera e contingente tecnica, anche se elevata. E' stata invece una scelta necessitata che forse non successivamente, doveva passare attraverso il diritto privato. La separatezza tra lavoro pubblico e privato coincide con fasi politiche d'accentramento dei poteri e di sostanziale sfiducia nelle capacità dell'iniziativa individuale.  
Si voleva in quelle fasi identificare nell'amministrazione un nucleo elitario separato dalla società collocato in questa dimensione come propulsore di grandi cambiamenti che vedevano il popolo – impreparato – estraneo – ostile (vedesi rivoluzione francese – fascismo – comunismo), oggi sostanzialmente il tema è diverso.  
Si vuole o si deve confermare l'amministrazione ai grandi mutamenti già avvenuti in ambito internazionale, prodotti dalla tecnica e dall'economia.  
Siamo sostanzialmente in una fase di conformazione o di simbiosi unidirezionale – società – amministrazione.
- c) Il contratto, innanzi descritto, si concretizza in primo luogo attraverso l'informazione. L'informazione assume in realtà nell'ambito dell'amministrazione molteplici funzioni:
- ❖ La prima funzione è quella intimamente connessa e finalizzata al funzionamento vero e proprio dell'amministrazione. Essa contribuisce ad aumentare l'efficienza e la capacità, la produttività e la qualità dei servizi.
  - ❖ In tale ambito l'amministrazione immette altresì sul mercato informazioni. Basta pensare alle statistiche. Trattasi di servizio reso ai privati.
  - ❖ Il ruolo più interessante connesso all'informazione è però quello di far interagire e combinare l'attività pubblica con le esigenze dei privati.

La prima funzione è quella di trasparenza e di controllo dell'azione amministrativa.

Tramite la piena conoscibilità dell'azione amministrativa, si consente al cittadino il controllo della medesima. E questo un fondamentale aspetto di garanzia.

L'azione imprenditoriale trova alla fine un riscontro ed un equilibrio nel mercato. Tale condizione manca invece per l'azione amministrativa.

Per quanto attiene il riscontro dell'azione della P.A. essa presenta delle peculiarità rispetto all'azione imprenditoriale rivolta al mercato. L'azione amministrativa rivela la propria qualità all'atto dell'erogazione del servizio e la valutazione s'immedesima ed esaurisce in tale fase.

E' in quel momento che viene valutata ed accettata la prestazione. E' nell'interazione che il contesto culturale e sociale entra in contatto con l'amministrazione. E' dall'analisi dell'interazione che è possibile far emergere gli elementi che portano innovazione e qualità nel servizio.

Dall'interazione che permette al cittadino di manifestare il suo giudizio sul servizio e, in un ruolo più tradizionale, di tutelarsi, si possa in maniera quasi automatica al contributo che il cittadino può fornire in maniera attiva all'andamento dell'amministrazione.

Tutte le amministrazioni dovrebbero acquisire la consapevolezza che i cittadini (e le persone in genere) sono portatrici di capacità, competenze, idee, e risorse che, se opportunamente valorizzate dalle amministrazioni, potrebbero consentire preziose alleanze fra soggetti pubblici e privati nell'interesse generale.

Nell'ambito dell'interazione, secondo la nota ricostruzione di Hirschmann, quando la qualità del servizio scade, possono aversi da parte del destinatario del servizio tre possibili modalità di risposta. La prima è l'abbandono del servizio; la seconda è la fedeltà a tutti i costi; la terza è l'esposizione di una critica.

Le prime due reazioni comportano il declino del servizio (declino organizzativo); la terza è l'unico presupposto per il miglioramento e l'arricchimento del servizio.

Il concreto realizzarsi di questi presupposti nell'ambito della riforma.

La legge di riforma della P.A. è stata anticipata dalla Legge n. 241/1990.

Sarà opportuno fornire dei cenni generali in merito alla portata della Legge n. 241/1990.

- d) Il sistema informatico nella P.A. elemento di democrazia ed efficienza. Oltre a ciò un cenno va riservato agli strumenti operativi di cui l'amministrazione si è dotata per venire incontro a queste esigenze.

Lo strumento più ovvio è dato dallo sviluppo di una rete informatica.

Già la Legge n. 93/1983 prevedeva delle forme di connessione nell'ambito delle amministrazioni.

Successivamente il D.L. n. 6/1993 prevedeva la connessione tra uffici pubblici ed anagrafi comunali.

La Legge n. 421/1992 prevedeva la configurazione dell'A.I.P.A. come autorità indipendente con attività prevalente di coordinamento e controllo dell'opera d'informatizzazione – interconnessione delle amministrazioni.

La norma sottintendeva alla creazione di una rete unica tutta pubblica, riservata alla pubblica amministrazione. In tal modo, nonostante la tendenza al privato della P.A. si sceglieva una via intermedia molto prudenzialmente spostata sul settore pubblicistico.

L'A.I.P.A. è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' un organo collegiale e si compone di n. 5 membri. Dalla stessa dipende R.U.P.A. rete unitaria della pubblica amministrazione.

Con il D.Lgs. n. 29/1993 ed in particolare con l'articolo 11 della medesima disposizione di legge si vuole creare un elevato livello d'interconnessione tra le amministrazioni pubbliche.

La legge in questione manifesta in realtà sul punto tutta una serie d'esigenze in un quadro contraddittorio. Da un lato, il processo di modernizzazione e privatizzazione in corso, evidenzia la necessità di creare adeguati supporti informatici; dall'altro canto l'accentuata tendenza alla flessibilità ed al decentramento tendenzialmente ostacolano quest'opera.

Si tende in quest'ambito a percorrere una via intermedia, come ad esempio per quanto riguarda i sistemi informativi connessi alla misurazione ed alla valutazione dell'attività amministrativa, come previsto dalla legge delega n. 59/1997, obbliga nell'attesa del sistema generale, di ciascuna amministrazione di costruire un sistema statistico informativo che funga da supporto al controllo interno, e, corrispondentemente l'istituzione di una banca dati unica per il sistema nel suo complesso collocato presso la presidenza del Consiglio ed accessibile da parte delle amministrazioni e da parte del pubblico.

L'uso promiscuo di sistemi informativi pubblici per fornire dati ed informazioni al cittadino e per finalità gestionali e di trasparenza può comportare dei rischi (riservatezza). Queste sono le difficoltà che si frappongono alla creazione di partnership e reti comuni tra pubblici e privati come vere e proprie autostrade informative.

### **L'Ufficio relazioni con il pubblico.**

La finalità di questi uffici previsti dal D.Lgs. n. 29/1993 è quello di contribuire nel nostro paese alla realizzazione di un diverso rapporto tra amministrazione e cittadini.

Questi ultimi non dovranno più sentirsi passivi destinatari di un servizio, ma piuttosto, soggetti attivi, titolari di diritti e portatori di capacità e competenze. Si vuole così superare attraverso questi canali istituzionali la tradizionale separatezza tra amministrazione e cittadini.

A tali uffici, per definizione di legge, competono tre distinte funzioni che complessivamente appaiono però indirizzate allo scopo sopra evidenziato. La prima è una funzione di trasparenza dell'azione pubblica.

L'attività di facilitare la trasparenza è uno degli aspetti, evidenziati in sede generale, attinenti la circolazione delle informazioni.

Una parte di questi compiti è istituzionalizzata in questo ufficio che assolve da punto di riferimento e smistamento dell'informazione ed assolve alla realizzazione del diritto di accesso, che è uno degli strumenti più importanti a disposizione dei cittadini. Non è però detto, che tale diritto debba venir attuato solo attraverso gli uffici per le relazioni con il pubblico. Determinati accessi da parte di soggetti maggiormente qualificati e per informazioni specifiche, potrebbero privilegiare lo specifico canale dei singoli uffici.

Ciò significa che l'ufficio relazioni con il pubblico non è l'unico canale a cui è demandata la trasparenza. Va notato che si va sempre più diffondendo tra i cittadini, ma soprattutto tra gli operatori economici la logica dello "sportello unico".

L'ulteriore funzione demandata all'ufficio relazioni con il pubblico è quello di riduzione della complessità dell'attività amministrativa.

Per raggiungere tale obiettivo, pare ovvio, ma è opportuno ricordare, come necessaria, l'opportuna pubblicizzazione e conoscenza della presenza e del funzionamento di tale ufficio e la successiva pubblicizzazione degli altri uffici e delle loro funzioni. In tale funzione di semplificazione importante è la posizione del responsabile del procedimento amministrativo.

Ma all'ufficio per le relazioni con il pubblico non competono solo compiti di collegamento e pubblicazione.

Questo ufficio può intervenire autonomamente e direttamente sull'azione amministrativa. In base all'articolo 12 comma 5 *bis* – il responsabile dell'ufficio relazioni con il pubblico e il personale da lui indicato, possono promuovere iniziative volte, anche con il supporto di procedure informatiche al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione ed all'accelerazione delle procedure ed all'incremento delle modalità di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione ed ai documenti amministrativi.

Ulteriore compito che compete all'ufficio per le relazioni con il pubblico è quello di acquisire dai cittadini utenti e quindi anche dai soggetti imprenditoriali idee e proposte che, se valorizzate dalle amministrazioni potrebbero consentire preziose alleanze fra soggetti pubblici e privati nell'interesse generale.

Per quanto riguarda alcune conclusioni in merito agli uffici per le relazioni con il pubblico va tenuto presente come questi uffici non dovrebbero costituire con il relativo personale<sup>4</sup> dei corpi estranei all'amministrazione o delle isole di competenza specialistica, all'interno di un sistema amministrativo indifferente se non ostile.

In conclusione, il sistema informatico e la comunicazione informatica evitano l'isolamento delle strutture specialistiche e anche il rapporto con gli uffici relazioni con il pubblico. E' fondamentale evitare rigidità nell'interpretare i rispettivi ruoli ed ambiti di intervento, in quanto al cittadino interessa il risultato finale.

I sociologi individuano nell'autorità e nella libertà due momenti di un processo dialettico continuo. La configurazione di talune libertà come diritti fondamentali è una realizzazione cui molto tempo fa giunsero gli ordinamenti anglo-sassoni.

Negli ordinamenti europei retti dal diritto amministrativo, tale configurazione è una conquista più recente che risale a questo secolo.

Qui vi la normazione amministrativa che doveva essere il primo freno all'autorità ne è stato il principale supporto.

L'evoluzione portava casi ad individuare da una parte le potestà pubbliche e dall'altra le situazioni soggettive del privato costituite dai diritti fondamentali.

La regola base dell'attività amministrativa di diritto pubblico è che la situazione di cui è titolare il privato è cedevole di fronte all'atto di esercizio della potestà.

Quando l'amministrazione pubblica agisce come autorità non può non comprimere, ridurre, estinguere situazioni soggettive di privati.

L'oggetto dell'agire amministrativo non può definirsi volontario.

La riserva di legge è il mezzo generale di tutela del momento di libertà.

Nell'ambito degli atti amministrativi, i provvedimenti sono quelli caratterizzati da un contenuto di volontà ampiamente discrezionale e sono destinati ad incidere in maniera autoritativa.

Il momento di tutela delle libertà è dato in primo luogo in termini esterni dalla legge.

In maniera insita nell'atto le libertà sono tutelate dalla articolazione dell'atto-provvedimento e dalle possibilità di verificarne la rispondenza alla funzione tipica del provvedimento.

La Legge 7 giugno 2000 n. 150 (disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle P.A.) si applica a tutte le amministrazioni indicate all'art. 1, comma 2°, del D.Lgs. n. 29/1993.

LA legge è volta a realizzare le attività di informazione e comunicazione istituzionale anche mediante il ricorso a sistemi tipici del privato quali affidamento a concessionari, pubblicità, distribuzioni promozionali.

L'attività di comunicazione istituzionale consiste nella comunicazione di massa, nella comunicazione esterna, nella comunicazione interna.

Essa avviene per il tramite di strutture all'uopo costituite.

I portavoce coadiuvano l'ufficio di vertice.

Gli uffici stampa costituiti da iscritti all'ordine dei giornalisti sono delegati alle comunicazioni di massa, VPR e altri sportelli attengono alla comunicazione esterna individuale ed interna.