

GIUSEPPE CORASANITI

## L'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Il diritto all'informazione si è definito progressivamente quale situazione giuridica qualificabile nel senso di generale esigenza democratica e partecipativa, ed insieme corrispondente pretesa (giuridicamente rilevante e quindi pienamente attivabile sul piano dell'iniziativa giudiziaria) ad ottenere dati ed elementi di valutazione indispensabili alla normale vita associata ed all'esercizio in concreto delle libertà civili<sup>1</sup>.

La costruzione del diritto all'informazione trova fondamento in un più ampio quadro di garanzie costituzionali<sup>2</sup> (in particolare nei principi di partecipazione e di tutela della persona umana: artt. 2 e 3 cpv. della Costituzione) le quali rinvergono piena effettività attraverso l'apertura di spazi di comunicazione e di conoscenza in grado di assicurare consapevolezza e responsabilità so-

\* Il presente scritto è destinato agli « Studi in onore di Vittorio Frosini ».

<sup>1</sup> Cfr. in particolare la ricerca pubblicata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento dell'informazione e dell'editoria, AA.VV., *Il diritto all'informazione in Italia* (a cura di E. ZUANELLI), Roma, 1990, e AA.VV., *Verso il diritto all'informazione* (a cura di J. JACOBELLI), Bari 1991.

Sui profili generali del diritto all'informazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni, cfr. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983, nonché *La circolazione della conoscenza nel diritto pubblico*, in *Foro amm.*, 1984, p. 2008ss.; CARAMAZZA, *L'accesso dei cittadini ai documenti della pubblica amministrazione*, in *Rass. Avv. Stato*, 1984, p. 141; SELLERI, *Il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo*, Napoli, 1984, nonché *Profili operativi del di-*

*ritto di accesso agli atti amministrativi*, in *Foro amm.*, 1987, p. 3559; LABRIOLA, *Diritto di accesso all'informazione del cittadino e doveri della pubblica amministrazione nella legge n. 349/1986*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, II, p. 261; PASTORI, *I diritti di informazione di cui alla legge 816/1985 e la loro attuazione*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, III, p. 579; ONIDA, *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, in *Pol. dir.*, 1988, p. 303 ss.; ARENA, *La trasparenza amministrativa*, in *3° rapporto sullo stato dell'informazione in Italia*, Vita Italiana 1990, p. 264 ss.

<sup>2</sup> Tale configurazione è dovuta principalmente ad A. LOIODICE, sia in *Contributo allo studio della libertà di informazione*, Napoli, 1967, che nella voce *Informazione (libertà di)* della *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1969, p. 479 ss.

prattutto nell'ambito dei rapporti tra cittadini e pubblici poteri<sup>3</sup>.

L'attuale sistema normativo (in particolare le leggi 8 luglio 1986, n. 349 sull'accesso alle informazioni ambientali, 8 giugno 1990, n. 142 sulle autonomie locali e 7 agosto 1990, n. 241 in tema di procedimento amministrativo) configura ormai precisamente il riconoscimento della libertà di accesso alle informazioni raccolte dalle pubbliche amministrazioni, il che corrisponde ad una evoluzione in senso democratico e partecipativo dell'intero ordinamento.

La pretesa dei cittadini ad ottenere dati ed elementi di valutazione sull'azione amministrativa consente anche di verificarne l'efficienza e l'efficacia, e nel contempo assicura l'esposizione o la rilevazione di interessi coinvolti o di istanze emergenti nell'ambito dei processi decisionali pubblici.

Il rapporto tra cittadini e pubblici poteri viene ad essere caratterizzato dalla piena trasparenza, con particolare riguardo alla identificazione, alla acquisizione o al coordinamento di più interessi (pubblici, privati, collettivi o diffusi)<sup>4</sup>.

Sono ricorrenti, tuttavia, prospettazioni che, considerando le modalità di esercizio del diritto all'informazione e muovendo da una esigenza di salvaguardia degli interessi dei soggetti coinvolti nella raccolta informativa, si spingono fino a negarne, in concreto, la sussistenza. Talora è la stessa tecnica legislativa a offrire spazio per interpretazioni riduttive o tali da vanificare del tutto l'esercizio del diritto.

In primo luogo deve essere analizzata l'esigenza della riservatezza, eccettata spesso senza alcun contraddittorio con i diretti interessati, nella convinzione che proprio il rapporto fiduciario di fondo (inerente ad un procedimento amministrativo avviato dalla stessa amministrazione o ad iniziativa del cittadino cui sono riferibili i dati raccolti) necessiti una chiusura netta nei confronti di istanze informative spesso rivolte invece a chiarire la razionalità, la coerenza, la legittimità delle scelte amministrative e la adeguata organizzazione o il buon funzionamento dei servizi predisposti.

È innegabile che solo coinvolgendo il soggetto direttamente interessato, e almeno in presenza di una sua giustificabile posizione negativa (la quale, solo in ordine a particolari dati, quali lo stato di salute, la situazione familiare o patrimoniale, può essere presunta), an-

<sup>3</sup> Cfr., infatti, l'intervento di LOIODICE, *Le radici nella Costituzione*, in AA.VV., *Verso il diritto all'informazione*, cit., p. 95.

<sup>4</sup> Cfr. in proposito AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo (contributi alle iniziative legislative in corso)*, Atti del XXXII convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1989, ed in particolare, ivi, le relazioni di VILLATA, *La*

*trasparenza dell'azione amministrativa*, p. 151 ss. e la comunicazione di SELLERI, *Il diritto di accesso agli atti amministrativi tra tensione alla riforma e fedeltà alle strutture del sistema positivo*, p. 359 ss. Sul tema cfr. anche AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Milano, 1991, Atti del XXXV convegno di studi amministrativi.

che espressa in via preventiva, potrebbe valutarsi la opportunità o la legittimità di un diniego di accesso fondato in tal senso.

Dovrebbe, tuttavia, ammettersi la possibilità di trasmettere comunque i dati richiesti in forma anonima, qualora l'esigenza informativa possa essere realizzata e soddisfatta rispettando l'identità o l'intimità di terzi. È ben vero che, talora, proprio l'identificazione di terzi potrebbe invece consentire al soggetto richiedente l'informazione di difendere una sua precisa posizione giuridica soggettiva nei riguardi dell'amministrazione così come nei confronti dei terzi menzionati. È il caso del cittadino che richieda informazioni riferite ad un particolare procedimento al fine di verificare la sussistenza di una pretesa disparità di trattamento ai suoi danni, ovvero che richieda di conoscere puntualmente la posizione di terzi in ordine a predeterminati rapporti intercorrenti con la pubblica amministrazione (esistenza o meno di provvedimenti amministrativi o di controlli o accertamenti nei riguardi di determinati soggetti o di determinate attività) cui è rivolta la richiesta informativa.

In entrambi i casi è agevole notare che l'informazione è il presupposto indispensabile per il diritto alla difesa ed alla tutela dei propri interessi nei riguardi della stessa pubblica amministrazione: ne conseguirebbe l'illegittimità di un eventuale diniego basato su esigenze vaghe e non puntualmente riferibili alla posizione di soggetti terzi controinteressati (i quali comunque dovrebbero sempre poter esser informati della intervenuta richiesta di accesso).

È del resto la stessa legge n. 241, all'art. 24 (comma 2) a chiarire che pur in presenza di una esigenza di riservatezza (di persone, terzi, gruppi e imprese) deve essere garantita la visione agli interessati degli atti relativi a procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i relativi interessi giuridici.

Inoltre sembra preferibile ipotizzare un sistema dialettico — nei limiti che l'urgenza alla base della richiesta effettuata può consentire — piuttosto che una contrapposizione pura e semplice tra apertura e chiusura delle opportunità informative in assenza di esigenze che non siano puntualmente riscontrabili agli atti, e che, soprattutto siano riferibili con precisione a valori o interessi comunque rilevanti sul piano costituzionale, la cui tutela debba intendersi prioritaria (dati concernenti prestazioni sanitarie o cure, esistenza di patologie, dati comunque riferibili ad una sfera di intimità personale o familiare rispetto alla quale lo stesso intervento della amministrazione procedente è puntualmente regolato da disposizioni legislative specifiche).

Inoltre, nel caso in cui siano ravvisabili esigenze tali da indurre particolari cautele nella diffusione dei dati raccolti dovrebbe anche ipotizzarsi un sistema di garanzie che consenta:

a) il coinvolgimento diretto del soggetto richiedente perché possa diversamente impostare la sua ricerca o al fine di informarlo della opportunità che i dati siano resi in forma anonima;

b) il ricorso a forme di mediazione « sociale » di natura associativa (attraverso consultazioni di associazioni di utenti o di consumato-

ri) al fine di rilevare comunque il dato statistico o sostanziale cui la richiesta di informazioni sia riferibile, pur in assenza di riferimenti personali o identificativi di situazioni o eventi rispetto ai quali sia giustificabile l'apposizione di esigenze di tutela della riservatezza;

c) la previsione eventuale di forme particolari di diffusione e di trattamento ulteriore delle informazioni richieste in relazione alla natura del soggetto richiedente (singolo cittadino o formazione sociale), affinché il dato che forma oggetto dell'interrogazione possa corrispondere, anche dal punto di vista della comprensione terminologica o tecnica, al quesito di natura sostanziale che è stato posto, anche in considerazione della utilizzazione potenziale (personale o sociale) delle informazioni stesse.

Si tratterebbe, in sostanza, di non ridurre l'esercizio concreto del diritto all'informazione ad uno sterile scambio di osservazioni formali, ed insieme di stimolare un dialogo costruttivo tra amministrazioni e cittadini utenti, in relazione alla organizzazione ed al livello di qualità dell'azione amministrativa e dei servizi pubblici (e sociali in modo particolare).

Il requisito della esternazione della motivazione della richiesta di accesso alle informazioni, cui si riferisce l'art. 25 della legge n. 241/1990 si pone in contrasto con il principio diametralmente opposto riconosciuto nei paesi scandinavi ed alla base del *Freedom of information Act*, del 1967, negli U.S.A.<sup>5</sup>. Esso, comunque, dovrebbe essere inteso correttamente riferibile ai casi in cui la richiesta di accesso sia rivolta ai soli « documenti », e dovrebbe inoltre ritenersi in ogni caso soddisfatto con un semplice riferimento alla utilizzazione potenziale delle informazioni raccolte ed alla natura degli interessi (personali, collettivi, di ricerca o di studio) che, mediante l'acquisizione dell'atto o la verifica dei suoi presupposti soggettivi ed oggettivi, trovano realizzazione.

Tale rilievo renderebbe l'obbligo di motivazione della richiesta del tutto inapplicabile ai casi in cui oggetto di questa sia una pura e semplice informazione, la quale può essere autonomamente enucleata (anche ad iniziativa della stessa amministrazione ricevente ed eventualmente con il consenso dei soggetti interessati) mediante l'estrazione dei soli dati significativi ed esaurienti.

In materia sanitaria o ambientale vige il principio della piena ed incondizionata trasparenza, sulla base delle disposizioni della legge

<sup>5</sup> Sul tema, cfr. ARENA, *La « legge sul diritto all'informazione » e la pubblicità degli atti dell'amministrazione negli Stati Uniti*, in *Politica del diritto*, 1978, p. 287. Negli Stati Uniti, infatti, prevale l'interpretazione giuri-

sprudenziale per la quale all'amministrazione resta preclusa qualsiasi indagine in merito all'interesse o alle motivazioni che spingono il privato a richiedere l'accesso.

349/1986 e dei principi della Direttiva comunitaria del 7 giugno 1990 concernente la *libertà di accesso in materia ambientale*: le ragioni di tutela ambientale sarebbero quindi di per sé sufficienti, indipendentemente dalla natura o dagli interessi del richiedente (singolo o associato), per giustificare l'intervenuta richiesta informativa, anche in assenza di una esplicitazione più analitica, la quale, in tutta evidenza non sarebbe neanche logicamente possibile non potendo l'istante conoscere precisamente né lo stato dell'ambiente, rispetto al quale è proprio l'amministrazione vincolata a provvedere, né la congruità degli interventi amministrativi eventualmente già approntati rispetto ai quali l'istanza informativa può porsi in senso favorevole, ovvero ancora critico, o di stimolo ad una maggiore accuratezza ed efficacia in relazione ai caratteri delle attività interessate o ancora di denuncia o di vera e propria sostituzione laddove siano mancati del tutto (si pensi ai rilievi concernenti la qualità degli inquinamenti o la disciplina urbanistica)<sup>6</sup>.

Per quanto attiene ai caratteri generali della motivazione deve ancora sottolinearsi che essa non può né anticipare del tutto le puntuali ragioni di utilizzazione né risolversi in una ingiustificata compressione delle esigenze di riservatezza dello stesso soggetto istante.

Il criterio della estrema sintesi potrebbe essere addirittura soddisfatto attraverso l'utilizzazione di espressioni in qualche modo di per sé sintomatiche e tali da corrispondere ad uno schema usuale di utilizzazione riferibile alla documentazione richiesta (ad esempio, motivi di studio e di ricerca, di carattere personale, di informazione generale, di certificazione esterna e così via). Sembrerebbe sufficiente, a tal fine, una indicazione sommaria ed estremamente sintetica delle ragioni (soggettive o oggettive) che sono alla base della ricerca.

Per altro verso la legge sulle autonomie locali n. 142/1990 sembra riferirsi, all'art. 7, sia all'accesso agli atti amministrativi, con il riconoscimento della piena libertà di *visione* e di *copia*, sia all'*informazione sullo stato degli atti e sui criteri concretamente adottati nell'ambito di procedimenti amministrativi* comunque riguardanti il soggetto istante, sia, infine, con un riconoscimento a carattere generale, del pieno diritto di accesso alle informazioni in possesso dell'amministrazione, cui si ricollega la stessa effettività della partecipazione dei cittadini, con il riconoscimento pieno ed incondizionato dell'accesso alle strutture ed ai servizi degli enti locali alle organizzazioni del volontariato ed alle associazioni.

<sup>6</sup> Cfr. in particolare POSTIGLIONE, *Informazione, segreto, ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1986, p. 525 ss. nonché LIBERTINI, *Informazione e ambiente nel*

*diritto italiano*, in AA.VV., *L'informazione nell'economia e nel diritto*, Milano, 1989, p. 341 ss.

La più recente legge quadro sul volontariato (legge 11 agosto 1991, n. 266) all'art. 11 riconosce alle associazioni del volontariato un generale diritto di accesso ai documenti amministrativi, considerando situazioni giuridicamente rilevanti al fine dell'esercizio di tale diritto quelle attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle associazioni stesse.

Emergono, quindi, varie sfumature del diritto all'informazione, varie modalità di soddisfazione del bisogno informativo dei cittadini, varie forme di partecipazione e di coinvolgimento che dovrebbero rendere effettiva la trasparenza degli atti e dell'attività delle amministrazioni.

L'obbligo di motivazione è del resto imposto alla stessa amministrazione con riguardo alle determinazioni conseguenti alla intervenuta richiesta di accesso (artt. 24 e 25 legge n. 241), potendosi anche intravedere distinti schemi di riferimento in presenza di circostanze tali da rendere doverosa o anche solamente opportuna una determinazione negativa.

In primo luogo va considerato il *rifiuto*, cui la legge n. 241 equipara il *silenzio* per un periodo intercorrente trenta giorni dal deposito della richiesta, quindi il *differimento*, che è possibile in presenza di circostanze tali per cui la conoscenza dei documenti potrebbe impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa, ed infine la *limitazione*, considerando come tale ogni intervento teso a ridurre la quantità o la qualità delle informazioni richieste ovvero anche ostantivo, in concreto, all'esercizio del diritto, per la presenza e la valutazione di circostanze attinenti alla natura del procedimento cui la richiesta è riferita.

Il sindacato giurisdizionale (riservato in via esclusiva dalla legge n. 241 al giudice amministrativo) potrebbe trovare proprio nella valutazione di motivazioni contrapposte (quella del soggetto richiedente e quella ostantiva della amministrazione) lo spunto per una completa ricostruzione — in termini di plausibilità e di opportunità più che di pura e semplice legittimità — delle ragioni della trasparenza o di quelle della riservatezza, anche in considerazione della natura delle informazioni richieste e della priorità di tutela degli interessi cui esse sono immediatamente riferibili.

Occorre, infine, considerare l'aspetto della regolamentazione delle modalità di esercizio del diritto d'accesso: aspetto che la legge n. 241 sembra tener presente solo (o almeno in prevalenza) in senso « negativo », con la previsione, all'art. 24, di una specifica autonomia regolamentare al Governo, in ordine alle modalità di esercizio del diritto (con riguardo ad esigenze generali di sicurezza, di difesa nazionale o di salvaguardia delle relazioni internazionali, di politica monetaria o valutaria, di ordine pubblico o di prevenzione e repressione della criminalità, e della tutela della riservatezza di terzi, persone, gruppi o imprese) e singole amministrazioni, in ordine alla definizione delle categorie di atti in relazione ai quali — per la presenza di (espresse) disposizioni di legge in tal senso — l'accesso deve essere escluso, e

che invece la legge n. 142 sembra inquadrare in senso quasi opposto, come riserva esclusiva alla regolamentazione degli enti locali in ordine alle misure « in positivo » volte a favorire ed a rendere effettivo il diritto d'accesso (l'ente locale « assicura ai cittadini, singoli o associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi... detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame delle domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano: assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione »).

In proposito pare opportuno il rilievo che il regolamento dovrebbe mantenere un carattere « attuativo » dei principi fissati direttamente dal testo legislativo, e non potrebbe perciò introdurre nuove fasi procedurali o nuovi criteri di valutazione al di là di quelli già previsti nel contesto legislativo vigente.

Per quanto attiene alle modalità di esercizio del diritto di accesso in presenza di dati raccolti informaticamente dalle pubbliche amministrazioni, possono intravedersi due distinte ipotesi.

In primo luogo la legge n. 241 sul procedimento amministrativo certamente include nella nozione di « documento » (art. 22) ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa. Pur tuttavia l'art. 24, al comma 3 riserva a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri la previsione di norme particolari per assicurare che l'accesso ai dati raccolti mediante strumenti informatici avvenga nel rispetto delle esigenze generali individuate al comma 2.

Ogni forma di accesso ai dati raccolti mediante strumenti informatici dalle pubbliche amministrazioni deve rispondere alle esigenze generali poste dalla normativa, ma tale è un problema di modalità e di condizioni solo per quel che attiene ai contenuti della richiesta avanzata in rapporto all'insieme di basi di dati disponibili informaticamente presso le amministrazioni interessate.

In altre parole laddove venga avanzata una richiesta di accesso ai dati raccolti informaticamente e non sia concretamente ravvisabile né nella natura dei dati raccolti, né nelle modalità di rappresentazione o di elaborazione un pregiudizio puntuale e specifico alle esigenze poste dall'art. 24 della legge n. 241 l'amministrazione sarebbe comunque obbligata a consentire, con la predisposizione di terminali muniti di *software* di ricerca adeguato o anche mediante l'assistenza di personale tecnico, l'accesso ai dati.

Inoltre la legge di riforma delle autonomie locali n. 142 del 1990 nel punto in cui (art. 7 comma 5), come si è detto, garantisce, al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini alle attività amministrative l'accesso alle strutture ed ai servizi degli enti locali ad enti, organizzazioni del volontariato ed associazioni non si limita ad affermare un principio, ma sembra potersi interpretare come clausola ge-

nerale di apertura e di garanzia di fruizione di tutti i servizi resi dagli enti locali, e delle relative strutture, alle associazioni di volta in volta interessate, tra questi andrebbero ricompresi anche i servizi informatici, in modo particolare laddove già l'azione amministrativa si avvalga di procedure informatiche per rilievi o comunicazioni o anche per la sola catalogazione o anagrafe di servizi o aree di utenza.

La partecipazione delle associazioni non si esprimerebbe, qui, in funzione di tutela di interessi collettivi, solamente per assicurare un puntuale controllo sociale sulla organizzazione e sul funzionamento dei servizi stessi ma anche, e soprattutto, in via ausiliaria mediante la migliore utilizzazione di strumenti e tecnologie informatiche per prevenire situazioni dannose o semplicemente di disagio o per rilevare esigenze diffuse o proposte per una migliore articolazione di procedure o di servizi.

L'accesso alle banche dati delle pubbliche amministrazioni potrà esser concepito in forme particolari, la cui scelta, evidentemente sarebbe riservata al soggetto richiedente:

a) visualizzazione, presso la pubblica amministrazione detentrica, di un singolo dato o di singoli dati disaggregati, evidentemente al fine prevalente di accertamento se esso sia incluso o meno entro un archivio amministrativo, laddove, alla presenza del medesimo siano ricollegati accertamenti o adempimenti amministrativi o per verificarne l'andamento (ad esempio un registro, una cartella di tributi, un elenco di utenze);

b) stampa su carta di copia della visualizzazione, con le modalità di cui al capo precedente;

c) registrazione su supporto magnetico fornito dal richiedente, e compatibile con il sistema adottato dalla pubblica amministrazione di uno o più dati nominativi, o di più dati forniti in forma anonima che possano essere elaborati in seguito a cura del richiedente stesso (ad esempio la richiesta ad una USL in ordine all'insieme di industrie censite su di un dato territorio o dei controlli effettuati a riguardo o ancora in ordine agli acquisti di medicinali o di beni effettuati al fine di verificare lo *standard* qualitativo dei servizi ospedalieri offerti);

d) collegamento telematico, in casi specifici o concernenti dati riguardanti la persona del richiedente (ad esempio richiesta di attestazioni o certificazioni da parte della pubblica amministrazione).

Orbene è chiaro che negli ultimi due casi le obiezioni di fondo si incentrano sul rilievo che in tali ipotesi potrebbe esservi, da un lato, il rischio di una elaborazione accessoria ed incontrollata di dati o elementi di identificazione riferiti o riferibili a terzi, dall'altro quello di una non precisa o addirittura errata identificazione del richiedente stesso.

È pur vero, tuttavia, che solo mediante la più ampia utilizzazione di strumenti a carattere informatico e telematico l'accesso alle informazioni delle pubbliche amministrazioni può divenire effettivo, e la relativa attuazione può contribuire non poco al buon andamento, all'imparzialità ed all'efficacia dell'azione amministrativa.

Il controllo del flusso dei dati, il relativo filtraggio — nei casi in cui essi debbano esser forniti in forma anonima — e l'identificazione assolutamente certa del richiedente potrebbero essere facilitati mediante l'eventuale utilizzazione di un doppio codice di accesso, di cui uno precedentemente fornito alla persona, o anche mediante l'inserzione di un supporto magnetico personalizzato fornito ad ogni cittadino, entro una apparecchiatura di lettura o di una eventuale conferma o comunicazione successiva dell'intervenuta richiesta.

In sostanza non mancano sistemi e tecnologie in grado di assicurare piena attuazione al precetto normativo e di tradurre, quindi, in concreto, i criteri di economicità, efficacia e pubblicità che sono alla base della legge di riforma del procedimento amministrativo (art. 1 legge n. 241).

Un quadro ricognitivo sul diritto all'informazione nei confronti dei pubblici poteri sarebbe certo incompleto senza un riferimento alla pubblicità istituzionale prevista dalla legislazione in tema di editoria e di radiotelevisione (artt. 5 e 6 della legge n. 67/1987 e art. 9 della legge n. 223/1990). In tal caso è l'amministrazione ad esercitare un ruolo attivo, mediante la predisposizione di messaggi pubblicitari di utilità collettiva nell'ambito dei più diffusi mezzi di comunicazione, per facilitare la più ampia comprensione dell'organizzazione e del funzionamento dei pubblici servizi, e quindi, in definitiva per semplificarne la relativa fruizione da parte dei cittadini.

Vi è, tuttavia, un forte disinteresse per tale forma di comunicazione, e più di frequente una tendenza alla utilizzazione in chiave personale (volta cioè a magnificare le realizzazioni dell'ente quando non di questo o quell'amministratore) o eccessivamente elitaria (mediante la realizzazione di inserti pubblicitari realizzati sulla falsariga della pubblicità commerciale e mirati più alla presentazione del « prodotto » che non alla comprensione del funzionamento del « servizio »)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Sul tema si vedano le riflessioni di ROLANDO, *Comunicazione istituzionale tra servizio e immagine*, in *3° rapporto sullo stato dell'informazione in Italia*, Vita Italiana 1990, p. 265. Secondo tale impostazione « non ha tanto senso dire se la pubblicità è "di servizio" o "di immagine": quello che conta è che nel caso della committenza pubblica, si possa argomentare la strategia che l'ha ispirata e documentare alcuni risultati a cui essa è pervenuta ». In realtà tali rilievi non sembrano consapevoli del ruolo ambiguo e pericoloso che la pubblicità « di immagine » riveste nella raccolta del consenso, e che se nell'ambito di strutture private lo strumento pubblicitario è indispensabile e si giustifica entro una funzione prevalentemente commerciale (e cioè nella vendita di un prodotto o nella pro-

mozione di un servizio), per le strutture pubbliche è e resta prevalente il problema della loro funzionalità e rispondenza alle esigenze collettive, ed i relativi risultati non possono esser meglio documentati se non nel contesto di una ampia e capillare informazione resa ai cittadini. In sostanza è sbagliato attribuire alla pubblicità istituzionale un rilievo autonomo, quasi di « forma » o di « linguaggio », poiché si finisce per ridurre il ruolo alla mera propaganda proveniente dalle stesse istituzioni pubbliche, secondo uno schema tipico dei regimi autoritari. La pubblicità istituzionale dovrebbe sempre porsi entro una ben precisa logica di servizio, per far capire ai cittadini la natura, il funzionamento e la conformazione dei servizi pubblici cui essi hanno diritto di fruire.

Manca del tutto, infatti, una diffusa « cultura » della comunicazione, che non si esprime solo attraverso il riconoscimento di un ruolo per il « comunicatore » di natura pubblica, ma anche, e soprattutto, con una più intelligente realizzazione di strumenti informativi di base per facilitare, anche ai livelli più bassi, la comprensione tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Una cultura che si esprime con la apposizione di cartelli o segnali, al punto giusto e nel momento giusto, così come con la predisposizione di « manuali » o « guide » per gli utenti e per i cittadini (è esemplare in proposito l'esperienza americana, anche se non manca qualche comune italiano già all'avanguardia) o ancora la frequente utilizzazione di sondaggi demoscopici o di analisi sulla effettiva funzionalità dei servizi erogati.

Il dare informazioni, l'indirizzare il cittadino a questo a quell'ufficio, è concepito quasi sempre nell'ambito delle funzioni più basse dei pubblici impieghi, mentre al contrario dovrebbe trattarsi di un compito da svolgere con un adeguato livello di preparazione, sensibilità, capacità professionale. Occorrerebbe, infine, uno sforzo di coordinamento e di razionalizzazione dell'informatica pubblica (anche nell'ambito di sistemi già esistenti quali il *Videotel* della SIP o il *Televideo* della RAI)<sup>8</sup>, per la costituzione di un efficace sistema automatico ed interattivo per la rilevazione dei bisogni dell'utenza, in grado di assicurare forme di prenotazione o di pagamento di servizi o di svolgimento « in tempo reale » degli accertamenti connessi.

È infatti proprio sulle nuove tecnologie multimediali e sulla relativa utilizzazione razionale<sup>9</sup>, più che sulla relatività delle formule giuridiche — che finiscono con l'assumere il valore di vaghe proclamazioni di principio in assenza di strumenti e meccanismi adeguati per la relativa attuazione e di una altrettanto forte consapevolezza sociale — che il diritto all'informazione potrà fondarsi, in una prospettiva di autentica evoluzione politica, economica e sociale.

<sup>8</sup> Non è un caso, infatti, che la circolare del Ministro della funzione pubblica in tema di coordinamento degli strumenti informatici del 4 agosto 1989 riservi alle nuove tecnologie un ruolo centrale nella diffusione di informa-

zioni a carattere generale circa il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto FROSINI, *L'informatica al servizio del cittadino*, in *Informatica ed enti locali* n. 3, 1989, p. 347 ss.