



La 150 del 2000 disciplina le attività di comunicazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, istituendo nuovi importanti principi nel rapporto con gli utenti: conoscenza, accesso, partecipazione, relazione, trasparenza e democrazia. Ma quali sono i nuovi diritti che la 150 istituisce per tutti noi? A che punto è il suo processo di attuazione nelle pubbliche amministrazioni? Lo abbiamo chiesto a Guido Meloni, Preside del corso di laurea specialistica in Comunicazione Sociale ed Istituzionale, dell'Università degli Studi del Molise

Una legge per il cittadino

Intervista con Guido Meloni*



di cura della redazione

La legge 150/2000 introduce straordinari cambiamenti in relazione al rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione. Eppure, pochi la conoscono, ancora meno sono le amministrazioni che la applicano. Può

spiegarci perché questa legge è così importante per tutti noi cittadini nei nostri rapporti con la dimensione pubblica?

La legge 150 disciplina l'attività di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni secondo una duplice dimensione, sia interna

che esterna all'amministrazione stessa. Credo che vada sottolineato, anche sotto il profilo strettamente istituzionale, quanto l'amministrazione pubblica fosse particolarmente deficitaria in materia di comunicazione, prima dell'introduzione di questa legge. Finora, infatti, l'impianto com-

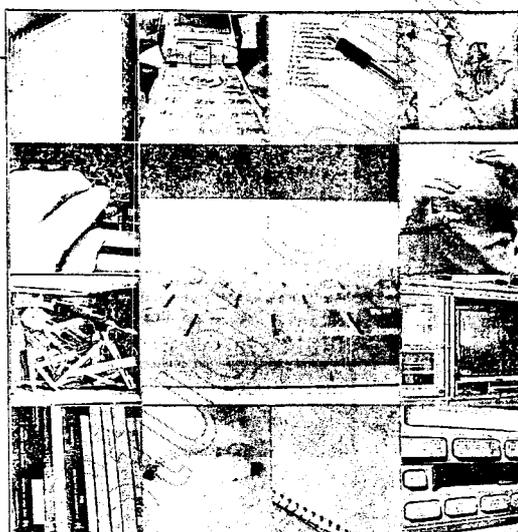


plessivo storico delle pubbliche amministrazioni era quello di un' amministrazione unidirezionale, unilaterale, dallo stato al cittadino, che si esprimeva in una comunicazione esterna che non era certo caratterizzata dalla reciprocità delle relazioni. La legge 150, imponendo oggi alle pubbliche amministrazioni di adottare al proprio interno una nuova cultura della comunicazione, costituisce davvero il risvolto di un modo nuovo di pensare l'amministrazione, sia per se stessa sia nei rapporti con gli utenti cittadini. E allora, quando si sottolinea che la legge 150 costituisca un provvedimento con il quale si sanciscono nuovi diritti per i cittadini nei confronti delle amministrazioni, noi potremmo anche aggiungere che essa sancisce nuovi diritti all'interno dell'amministrazione

tra i vari elementi costitutivi e nei confronti del cittadino. Bisogna però precisare che quando parliamo di nuovi diritti diciamo una cosa vera, ma anche probabilmente falsa, nel senso che tali nuovi diritti sono figli soprattutto delle profonde trasformazioni che precedono la legge 150, come la legge 241 del 1990, sulla trasparenza del procedimento amministrativo. Non va insomma dimenticato il contesto in cui la legge nasce.

Quali sono questi nuovi diritti?

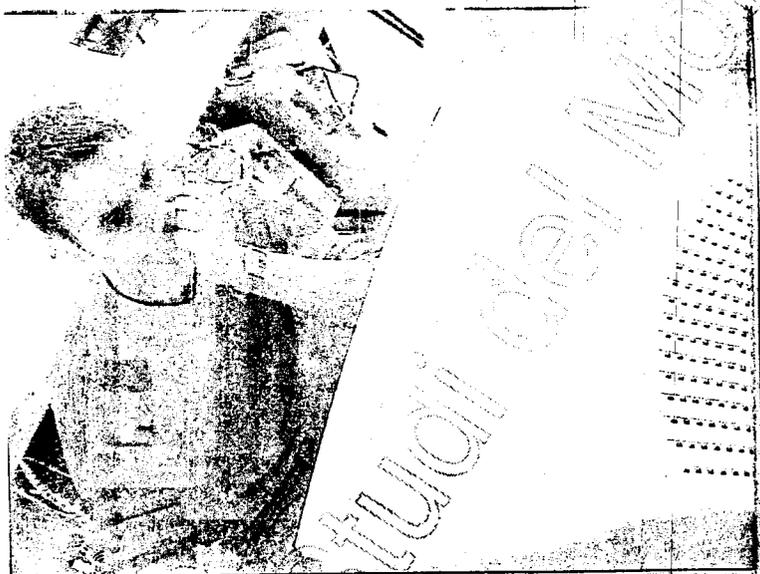
Sicuramente quello della conoscenza, quello dell'accesso, quello della relazione, della partecipazione, ma anche quello del controllo. Si afferma una nuova concezione del controllo come controllo di tipo sociale e non meramente controllo legalistico. Si afferma, in altre parole, una concezione sostanzialistica del controllo sia da parte dell'amministrazione, ma ancor più da parte degli amministrati. Se noi andiamo a vedere le finalità della legge 150 ritroveremo ciascuno di questi diritti. Comunicazione esterna rivolta ai cittadini, attraverso gli URP, alle collettività, ad altri enti attraverso ogni modalità tecnico organizzativa e comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente. E per comunicazione interna non s'intende quella tra gli enti amministra-



tivi, ma l'attività comunicativa che si svolge all'interno di ciascuna amministrazione e fra i vari settori dell'amministrazione stessa. Una delle funzioni essenziali della comunicazione pubblica è di certo quella della comunicazione normativa, la cui finalità è portare a conoscenza del cittadino le novità legislative. Altra funzione essenziale è quella di illustrare ai cittadini le attività delle amministrazioni e il loro funzionamento, ossia porsi nella posizione di far conoscere che cosa le amministrazioni sono e che cosa le amministrazioni fanno, favorendo così l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza. Attraverso la comunicazione pubblica, l'amministrazione può diventare inoltre promotrice dei processi di cambiamento che riguardano temi di rilevante interesse pubblico e sociale. Un'altra parola chiave che caratterizza la legge 150 e che finora non ho ricordato è semplificazione. Per semplificazione s'intende un agire amministrativo che per quanto possibile, si svecchia da tutta quella sua complessità burocratica che invece l'ha caratterizzato nel corso degli anni.

A questo si aggiunge, poi, anche la promozione dell'immagine stessa delle amministrazioni.

Nella nostra regione, ma anche a livello



nazionale, i dati sull'applicazione della legge 150 non sono molto confortanti. È insomma una di quelle leggi "scomode" per la burocrazia pubblica più resistente al cambiamento. La pubblica amministrazione sembra avere non poche difficoltà nell'integrare all'interno dei propri processi organizzativi le nuove strutture e i nuovi principi previsti dalla legge...

Sì, forse sul versante dell'attuazione c'è ancora molto da fare se guardiamo a quelle che possono essere le finalità della legge, direi ancora di più se andiamo a guardare quelli che sono gli obiettivi rimessi all'azione dell'URP, inteso come uno degli strumenti chiave di tutto il processo di comunicazione affidata alla pubblica amministrazione. L'URP, lo diciamo sempre nelle nostre aule universitarie, non è un semplice "ufficio informazione" ma è qualcosa di assai molto più complesso e dovrebbe avere le finalità previste dalla legge stessa. Tali finalità ne fanno una struttura chiave dell'amministrazione, prima rispetto alla stessa amministrazione e poi nel rapporto con i cittadini. L'URP, infatti, è chiamato a garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione come previsto dalla legge 241 del

1990, ma anche ad agevolare l'utilizzazione dei servizi attraverso l'illustrazione delle norme, l'informazione sulle strutture e sui compiti dell'amministrazione rendendo quest'ultima intellegibile e conoscibile. Ma ancora di più l'URP ha il compito di attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e mediante la comunicazione interna, quei processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti.

Esso, inoltre, garantisce la reciproca informazione tra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché tra gli uffici URP delle varie amministrazioni. In linea generale, se devo dare un giudizio, a me sembra però che a livello attuativo l'URP e l'attività di comunicazione nel suo complesso siano oggi ancora concepiti in una direzione prevalentemente unidirezionale ossia dall'amministrazione verso il cittadino. Intendiamoci, questo è già un grande risultato. Probabilmente, però, ciò che manca nella maggior parte delle esperienze è invece la bidirezionalità, che si ha davvero solo quando l'amministrazione si pone in ascolto dei cittadini e sviluppa la capacità di interloquire con essi, accogliendone e registrandone anche le istanze.



Qual è, secondo lei, la causa di ciò? Mancata cultura della comunicazione? Paura del rinnovamento?

Credo che questi cambiamenti così radicali rispetto ad un modello che si era consolidato nel tempo, richiedano molto tempo perché hanno bisogno innanzitutto di impegno e volontà da parte degli stessi operatori; l'amministrazione non è un'entità astratta ma è fatta di persone, tra l'altro persone legate, come noi diciamo in diritto amministrativo, da quel particolare rapporto organico che comporta l'immedesimazione con lo stesso ufficio nel quale operano. E' chiaro che se gli operatori non percepiscono fino in fondo e realizzano questa trasformazione, diventa particolarmente difficile raggiungere gli obiettivi. Io credo che moltissimo sia stato fatto in questi anni, ma chiaramente ancora molto vada fatto. E qui entra in gioco uno dei profili più delicati che è quello delle professionalità.

A proposito delle competenze professionali, questo sembra essere un nuovo nodo problematico dell'applicazione della legge 150.

Lei è anche Preside presso l'Università del Molise del corso di laurea specialistica in Comunicazione Sociale ed Istituzionale, il quale mira a formare i comunicatori pubblici del futuro, grazie ai quali la legge 150 ha forse qualche speranza di applicazione.

Tuttavia, nonostante gli enormi passi avanti fatti dall'Università per adeguarsi al cambiamento, la pubblica amministrazione trova tuttora enormi difficoltà nello stare al passo con la rapida evoluzione teorica nelle tematiche della comunicazione pubblica. In molte pubbliche amministrazioni la figura del comunicatore pubblico è tuttora sconosciuta, le attività di comunicazione sono spesso sottovalutate o lasciate al caso, e gli URP si riducono a semplici sportelli informativi. Ma come si fa ad applicare correttamente la legge 150 in un simile contesto e senza coloro che hanno davvero gli strumenti per farlo? Sicuramente l'attività di comunicazione non è un'attività che si improvvisa, mentre invece sappiamo che le amministrazioni in qualche maniera hanno cercato di coinvolgere personale a vario titolo qualificato come comunicatore per svolgere quest'attività. Ovviamente questo ha inciso in maniera rilevante sull'attuazione della legge. Credo che le cose stiano cambiando anche grazie ai nostri studenti laureati nelle varie università italiane che operano in questo campo, perché chiaramente la formazione di giovani su questo versante, contribuirà alla trasformazione così come contribuirà l'avvento dei nuovi dirigenti amministrativi, perché è chiaro che un dirigente amministrativo che per 40 anni ha operato in un certo modo, probabilmente farà più fatica ad





adeguarsi al nuovo modello. Da questo punto di vista, credo che la chiave di volta di questo processo anche per il profilo comunicativo sia l'innovazione.

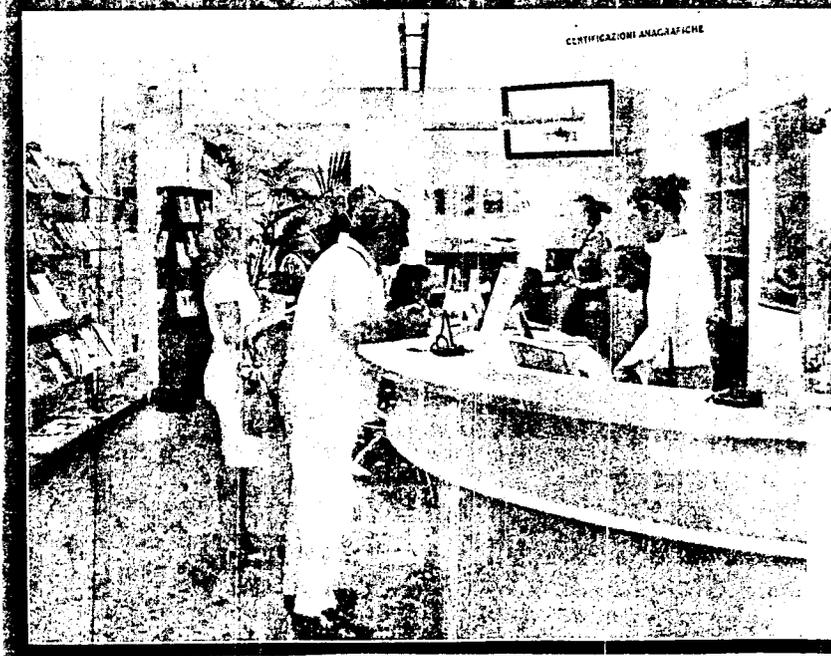
La 150 del 2000 è una legge che nessun Paese dell'Unione Europea possiede e che in Francia ora viene studiata e considerata come base per un analogo provvedimento. Eppure da molti fronti si avanzano ipotesi di un suo rinnovamento. Qual è la sua posizione a riguardo? Non crede che più che rinnovata la legge andrebbe "applicata"?

Per rispondere alla sua domanda, sotto il profilo dello studioso di diritto, soprattutto di diritto amministrativo, dobbiamo inserire la legge 150 e il tema della comunicazione pubblica in un contesto più ampio. Se, infatti, guardassimo solo alla legge 150/2000, vedremmo un bel disegno, tante difficoltà di attuazione, di realizzazione e quindi probabilmente giungeremo a formulare un giudizio piuttosto negativo, proprio a causa di questa differenza che c'è tra quanto è scritto e quanto talvolta vediamo realizzato. Questo intanto è vero, ma è anche vero che non è sempre

così. Credo che il problema sia un po' più complesso, perché in realtà la comunicazione pubblica si inserisce in un processo di profonda trasformazione delle amministrazioni pubbliche, siano esse quelle statali o territoriali, regionali, locali. Esse, infatti, nel nostro ordinamento, hanno visto un periodo particolarmente fecondo di cambiamenti avviati all'inizio degli anni '90 e riguardanti la struttura stessa dell'amministrazione, ma, innanzitutto, il modo di concepire l'identità dell'amministrazione rispetto ad un disegno che era consolidato, figlio dello Stato di diritto dell'800, che sotto il profilo amministrativo, si fondava innanzitutto sullo Stato e soprattutto su un'amministrazione che in quanto deputata a perseguire gli interessi pubblici, gli interessi della generalità, veniva dotata di particolari poteri autoritativi unilaterali. Per moltissimo tempo, infatti, l'amministrazione è stata percepita, ma direi ancor prima se è percepita, come quella che doveva perseguire interessi generali e proprio per questo aveva dei poteri talmente forti da incidere sulle situazioni giuridiche dei destinatari appunto unilateralmente. È chiaro che questa concezione dell'amministrazione aveva già grandi limiti.

Per decine di anni, se non per secoli, l'amministrazione ha sempre agito in una direzione unilaterale, dallo Stato, al quale venivano ricondotti tutti gli interessi pubblici, al cittadino-utente, semplice destinatario dell'azione amministrativa. È altrettanto evidente che l'amministrazione procedesse soltanto restringendo la sfera dei diritti del cittadino, talvolta li ampliava, talvolta offriva servizi, ma l'approccio culturale dell'amministrazione nei confronti del cittadino, direi ancor prima che legislativo, era un approccio unidirezionale e tra l'altro sovraordinato. Questo modello, a partire dagli anni '90, viene messo fortemente alla prova e direi profondamente ripensato, se non addirittura scardinato da alcune riforme legislative. In quegli anni, infatti, si affermano tutta una serie di parole chiave che sono diventate degli slogan: la trasparenza, la pubblicità dell'azione amministrativa, l'efficienza, l'economicità, l'efficacia e ancora di più la partecipazione. È chiaro che l'amministrazione rimane pur sempre un soggetto che quando agisce ha dei poteri particolari proprio per le finalità che persegue, però a partire dalla famosissima legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, per poi continuare con una serie di interventi successive, fino alla legge 150, si delinea un rapporto profondamente diverso tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini. Quello che viene innanzitutto messo in discussione è proprio questo carattere sempre ed esclusivamente unidirezionale del legame amministrativo.

Immaginando che anche nell'esercizio del potere autoritativo della pubblica amministrazione vi possa essere un qualche carattere di bilateralità, questa è una trasformazione profondissima, direi veramente rivoluzionaria nell'approccio che ha seguito il legislatore in quegli anni. Se perdiamo di vista questo quadro di riferimento, credo che non riusciamo a cogliere neppure





lontanamente la portata della legge 150 del 2000, che non a caso arriva alla fine di questo decennio, a conclusione di questa prima tornata significativa di trasformazione, che è appunto quella degli anni 90.

Può spiegarci cosa intende quando parla del carattere binivoco del rapporto amministrazione-cittadino?

Da una parte l'amministrazione agisce, dall'altra non si ha un cittadino che è esclusivamente destinatario dell'azione pubblica, ma un cittadino che può interloquire attivamente con essa: in altre parole, da un lato il cittadino può conoscere che cosa l'amministrazione fa, che tipo di atti pone in essere, dall'altro viene chiamato addirittura a partecipare all'azione dell'amministrazione: ciò realizza il sogno di molti studiosi del diritto amministrativo, della scienza amministrativa, del diritto pubblico e costituzionale italiano, di molti autorevoli studiosi che si erano impegnati per la democratizzazione dell'azione pubblica.

Un problema fondamentale che si pone, soprattutto nella nostra regione, è quello dell'applicazione della legge 150 per i piccoli e piccolissimi comuni, che spesso non hanno né risorse umane né finanziarie per costituire un URP e per avviare una concreta attività di comunicazione pubblica.

Il nostro territorio nazionale è contraddistinto dalla presenza di una varietà enorme di piccoli comuni, e gli obiettivi della 150 sembrano difficili da realizzare. Da un certo punto di vista, in tale situazione sembra paradossale, perché là dove è piccolo, sembrerebbe più facile realizzare il rapporto comunicativo, anche diretto, tra amministrazioni e cittadini. Eppure è difficile interpretare fino in fondo e in maniera corretta tale esigenza, perché spesso manca l'adeguatezza organizzativa e le professionalità specifiche. Oggi credo che la strada sia quella di immaginare che la funzione della comunicazione possa essere una di quelle funzioni che le amministrazioni più piccole esercitano in maniera associata. Credo che questo sarebbe uno dei terreni dove la sperimentazione potrebbe essere particolarmente felice. Fare un URP in un comune di 300 persone sarebbe difficile e inoltre, non dico inutile, ma inefficiente. Fare un URP per un gruppo di comuni che insieme gestiscono questo tipo di servizio potrebbe essere un'opportunità particolarmente significativa. ■

*Presidente presso l'Università del Molise, del corso di laurea specialistica in Scienze della comunicazione sociale ed istituzionale.