

GIORNATA INFORMATIVA NAZIONALE
**“LIBRO VERDE SULL’INFORMAZIONE DEL SETTORE
PUBBLICO NELLA SOCIETÀ DELL’INFORMAZIONE”**

(Firenze, Bic Toscana, 14.5.1999)

1. Premessa

All’interno della società dell’informazione europea, l’area della comunicazione istituzionale è destinata ad assumere sempre maggiore rilievo, soprattutto con l’introduzione dell’euro¹. Le regioni sono diverse, ma potremo correttamente ricondurle attorno a due filoni: da un lato lo sviluppo impetuoso delle tecnologie dell’informazione e dall’altro la progressiva integrazione europea, che richiede rapporti profondamente diversi tra Istituzioni e Cittadini. Peraltro, nel mercato globale, la “risorsa informazione” è decisiva per il successo di qualunque impresa, pubblica o privata².

2. “Libro verde sull’informazione del settore pubblico nella società dell’informazione”

Anticipato da una serie di iniziative che partono dalla metà degli anni Ottanta e puntualizzate con direttive e risoluzioni diventate sempre più puntuali dal 1996, il “Libro verde sull’informazione del settore pubblico”³ (d’ora in poi *Libro verde*) rappresenta oggi il primo strumento organico sull’argomento che spinge ad ulteriori – e necessari – approfondimenti sia a livello nazionale che europeo. Si tratta di uno sforzo lodevole ed improcrastinabile. Il taglio dato al *Libro verde* parte da una premessa che intende prevalentemente l’informazione pubblica

¹ “Con la forte accelerazione che l’Euro imprime al processo di integrazione, l’informazione è ora destinata diventare una risorsa strategica... Quanto al cambiamento delle regole del gioco, la sfida che si pone si prospetta di enorme portata. Non vi è dubbio, mi pare, che la nuova statualità europea e la nuova statualità dei paesi membri dell’euro, richiedano un modo profondamente diverso di comunicare con i cittadini”. P. Glisenti, *Euro, Avviso ai naviganti*, Marietti, Torino 1998, pagg. 101-2

² “Ho una certezza semplice ma incrollabile: il modo più significativo di differenziare la propria società della concorrenza, il migliore per porre una qualche distanza tra sé e gli altri, è eccellere sul piano dell’informazione. Il successo o il fallimento di un’impresa dipendono dal modo in cui si raccolgono, gestiscono e utilizzano le informazioni”. B. Gates, *Business @ la velocità del pensiero*, Mondadori, Milano 1999, pag. 15

³ Commissione Europea, *Libro verde sull’informazione del settore pubblico nella società dell’informazione*, Bruxelles 1998

uno strumento fondamentale per la competitività delle imprese europee⁴, ma non pone pienamente in luce l'aspetto politico e democratico che essa assume per i cittadini, intesi, non solo come consumatori, ma come titolari di diritti, doveri ed opportunità. L'informazione pubblica ha infatti un decisivo valore sociale ed è una risorsa per migliorare la partecipazione, la trasparenza e la qualità della vita dei cittadini europei. Mi sembra, questo, un dato importante da sottolineare e sicuramente da riprendere nei successivi sviluppi che scaturiranno dal *Libro verde*. Giustamente si evidenzia che il problema, per gli Stati membri e per la stessa Unione Europea, non è quello di produrre più informazioni, ma di farle circolare meglio, rendendole "chiare" ed "accessibili". E mentre nel documento si approfondisce adeguatamente il tema dell'accessibilità, quello della *chiarezza* resta in ombra eppure il problema del *linguaggio* della pubblica amministrazione riveste un'importanza non secondaria⁵.

3. Le domande poste dal *Libro verde*

Sottolineando in modo puntuale l'importanza economica, sia per le imprese (soprattutto le PMI) e sia per lo sfruttamento commerciale dei dati, sono state poste opportunamente dieci domande, a cominciare dai requisiti di *accesso* alle informazioni. E' evidente che ogni singolo Stato dell'Unione Europea ha tradizioni amministrative e democratiche diverse, così come è evidente che le differenze, a volte notevolissime, esistenti anche in questo settore vadano rapidamente colmate. Per rispondere in modo esauriente ed utile alle domande poste, occorrerebbe avere una conoscenza approfondita di tutte quelle che sono le regole, dirette ed indirette, che regolano questo settore, che in molti Paesi, tra i quali l'Italia, non è ancora pienamente considerato nella sua importanza. Alcune risposte, però, è possibile cominciare a fornirle.

- Va garantito il massimo accesso possibile, tenendo conto della privacy, quando questa non interferisca con la conoscenza di atti pubblici.

⁴ "Le controparti americane dispongono di un sistema informativo pubblico altamente efficiente", Idem, pag. 1

⁵ Per quanto riguarda il caso italiano, tra gli altri, vedi: Società Linguistica Italiana, *La "lingua d'Italia", Usi pubblici e istituzionali*, Bulzoni, Roma 1998

- I *tempi* dell'accessibilità sono collegati con i *costi* e l'*organizzazione* della struttura pubblica.
- L'informazione pubblico di *atti fondamentali* è un *diritto* inalienabile del cittadino ed è un *dovere* della pubblica amministrazione, quindi dovrebbe essere *completamente gratuita*, in quanto rappresenta un costo che il cittadino affronta pagando le tasse per garantire il funzionamento del servizio pubblico nella sua globalità, così come avviene negli USA⁶.
- L'utilizzo dei *sistemi informatici* facilita il godimento di questi diritti. E non è casuale che, proprio in un'indagine riportata nel *Libro verde*⁷, i cittadini italiani dimostrano il maggiore interesse, in aggiunta ad un'elevata disponibilità a pagare, per consultare telematicamente i servizi comunali per ottenere documenti. Questo dato riporta inevitabilmente all'efficienza ed alla credibilità della pubblica amministrazione.

Ai dieci quesiti posti, se ne potrebbe aggiungere un altro, tendente a valutare più compiutamente le modalità della *commercializzazione* e della *privatizzazione* della fornitura di informazioni pubbliche, poiché tale aspetto assume un'importanza rilevante, proprio alla luce di quanto si è esposto sopra, con riferimento alla *gratuità* degli *atti fondamentali*.

4. Prospettive e integrazioni

L'elenco delle domande del libro verde si conclude richiedendo opportunamente quali siano le azioni che meritano di essere trattate a livello europeo. Prima di tutto, va approfondita la sfera democratica del cittadino, che non è semplicemente un consumatore, sebbene di servizi pubblici. Inoltre, occorre fare in modo da favorire l'accesso e la fruizione delle informazioni alle categorie più svantaggiate, quelle che dimostrano maggiore "distanza sociale" con le istituzioni⁸. Appunto per questo vanno evidenziati i temi della sanità e della scuola. C'è quindi un'analisi sui contenuti che va fatta molto

⁶ Commissione Europea, *Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione*, cit., pagg. 13-14

⁷ Idem, pag. 14.

⁸ M. Caligiuri, *Lineamenti di comunicazione pubblica* Rubbettino, Soveria Mannelli 1997, pag.

attentamente. Questo richiede una serie di elementi che nel libro verde andrebbero approfonditi, come la professionalità, e quindi la formazione, degli operatori pubblici; come la creazione di strutture dedicate, dotate delle tecnologie adeguate per raggiungere i target interessati; come l'assistenza nella ricerca delle informazioni. A livello europeo occorre una legislazione univoca nelle linee generali che sia facilmente applicabile e fruibile, oltre che flessibile per le specificità nazionali, così come vanno promosse adeguate campagne di sensibilizzazione per sottolineare l'importanza dell'informazione pubblica sia all'interno della pubblica amministrazione che tra cittadini, imprese ed associazioni.

5. Informazione istituzionale e lobby

Un'area molto estesa che andrebbe approfondita, e che richiama, anche se indirettamente, il tema della commercializzazione dell'informazione pubblica, è quella del rapporto tra informazione pubblica e lobby. Non a caso, proprio a livello europeo questo fenomeno assume proporzioni vistose, a cominciare dal numero di chi se ne intessa: si parla di 3.000 lobby operanti ufficialmente a Bruxelles, con oltre 10.000 addetti⁹. Il lobbismo è anche sinonimo di democrazia, laddove le istituzioni pubbliche sono efficienti, ma lo è molto di meno quando le decisioni pubbliche vengono assunte in una dimensione non completamente comprensibile. Anche per questo, lo sviluppo dell'informazione pubblica va in direzione di un miglior funzionamento dell'apparato pubblico, le cui scelte vengono rese comprensibili anche sotto il profilo dei costi e dei benefici, con ciò verificando le ricadute sul bilancio dello Stato e quindi per i singoli cittadini che pagano le tasse, soprattutto tenendo conto dell'introduzione della moneta unica europea¹⁰.

⁹ "Il mercato globale verso nuove regole di etica commerciale e di rappresentanza di interessi. Il lobbying: espressione di diritto di libertà o attività illecita?". Convegno svolto a Milano il 21 settembre 1998. Trascrizione dell'intervento di L. Salazar, pag. 9. Testo inedito.

¹⁰ "...assume un'importanza fondamentale un'azione di controllo dei cittadini sulla politica di bilancio del governo nazionale, perché se si supera la soglia del 3% dell'indebitamento pubblico rispetto al prodotto interno lordo, si dovranno pagare forti penali che graveranno sui bilanci nazionali e quindi in definitiva sui cittadini. E quindi informare comporta anche garantire un controllo politico dei cittadini sull'esecutivo. Infatti, tutti i governi per rientrare nei parametri previsti dal trattato di Maastricht hanno assunto politiche di bilancio rigorose e che hanno fortemente pesato sui cittadini e le imprese. Ora, questi sacrifici hanno un

Pertanto, quando si parla di informazione pubblica, il rapporto inevitabile, eppure necessario, con i gruppi di pressione e di interesse, operanti a livello comunitario, nazionale e locale, andrebbe opportunamente precisato ¹¹.

6. Il caso italiano

L'Italia è in ritardo nel settore dell'informazione pubblica, sintomo di ulteriori ritardi, almeno rispetto ai Paesi più avanzati dell'Unione Europea. Per quanto riguarda l'inefficienza della pubblica amministrazione l'Italia è collocata al quarantesimo posto, così come nell'applicazione delle nuove tecnologie. I motivi sono storici, economici e culturali. Non c'è ancora oggi una legge quadro sulla comunicazione pubblica in Italia, a cui presto occorre porre mano¹². Di comunicazione istituzionale si comincia a parlare con maggiore insistenza dal 1990 in poi, con le leggi 142/90 e 241/90, anticipata nel 1987 con la legge istitutiva sul ministero dell'ambiente¹³. Proprio nel caso italiano, risulta evidente come "non si può comunicare senza prima riformare lo Stato. Il tema della comunicazione pubblica non può essere scisso da quello, più vasto e complesso, delle riforme istituzionali"¹⁴. L'Italia rischia di non partecipare a pieno titolo alle opportunità ed alle sfide della società dell'informazione, che richiede, innanzi tutto, capacità di

senso se l'unione monetaria rappresenterà uno strumento di sviluppo e non, come è stato ironicamente notato, un progetto nato *"solo per favorire i turisti più sprovveduti e le piccole imprese occasionalmente impegnate in operazioni commerciali con partners europei"*. M. Caligiuri, *Comunicare l'euro*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999, pag. 28

¹¹ M. Caligiuri, *Le lobbies: queste conosciute*, relazione introduttiva al convegno promosso dall'Università della Calabria il 14.12.1998. Materiale inedito.

¹² La comunicazione pubblica è ancora un terreno non codificato. Per primo ha tentato Franco Frattini nel 1995 seguito, poi, alla fine del 1997 da Di Bisceglie ed altri. Entrambe le proposte sono state unificate nell'Atto Camera dei deputati n. 1420/4427 con titolo *"Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*.

¹³ Una delle primissime normative che si occupano di comunicazione è rappresentata dalla L. 349/86 che ha istituito il Ministero dell'Ambiente e dove si prevede che *"il ministro assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente"* e poi aggiunge che *"qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione"*¹³. Sono dichiarazioni importanti, poiché prevedono esplicitamente per la prima volta il diritto di accesso ad atti della pubblica amministrazione.

¹⁴ P. Glisenti, *Europa, Avviso ai naviganti*, cit., pag. 109

innovazione ed ottimizzazione delle risorse. A quest'ultimo proposito c'è l'esempio eclatante di non riuscire a spendere i fondi europei, anche se oggi abbiamo accelerato la capacità di spesa, che resta comunque insufficiente. Le fonti esistenti in Italia per accedere ai finanziamenti europei sono molte, anche se non sempre conosciute e facilmente accessibili¹⁵. Nella comunicazione pubblica italiana ci sono luci ed ombre e le biblioteche potrebbero avere un ruolo importante nella diffusione delle informazioni pubbliche.

7. Il ruolo degli enti locali e regionali

Le nuove tecnologie sono importanti e determinano tante possibilità di sviluppo anche all'interno degli enti locali e regionali. In tale contesto l'informazione pubblica assume un significato determinante, sia per l'erogazione dei servizi che per la partecipazione democratica. In tale ambito le reti civiche¹⁶ e nuove forme di consultazione dei cittadini¹⁷ costituiscono forme sociali nuove e da non sottovalutare. In Italia si sta realizzando un progetto della società dell'informazione molto interessante, rappresentato dal Piano Telca¹⁸, rivolto a coinvolgere attivamente gli attori più significativi della società regionale. Sarà molto importante seguire gli sviluppi di questo progetto, che interessa una regione economicamente arretrata e con storiche difficoltà di collegamenti. Gli enti locali sono quelli più vicini ai cittadini e quindi quelli che debbono sperimentare per primi le ricadute e gli esiti della società dell'informazione. Va quindi prevista un'alfabetizzazione informatica di massa per recuperare i ritardi rispetto alle nazioni più avanzate, soprattutto per quelle regioni che denotano maggiori ritardi e sotto questo profilo la società dell'informazione rappresenta un'irripetibile opportunità. Si sta molto dibattendo se i servizi pubblici telematici debbano essere erogati attraverso dei punti pubblici oppure direttamente a casa dei cittadini. A mio avviso, il problema è fuorviante, in quanto lo sviluppo di internet nei prossimi anni farà impallidire a breve lo sviluppo della telefonia

¹⁵ AA.VV., *L'Europa in Italia*, D'Anselmi/Hoepli, Roma-Milano 1998. Un manuale di oltre 300 pagine.

¹⁶ M. Baglioni – M. Berra (a cura) – *Reti civiche*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999

¹⁷ L. K. Grossman, *La repubblica elettronica*, Editori Riuniti, Roma 1997

¹⁸ M. Caligiuri,

cellulare. Se si considera questo, occorre evitare l'eventuale spreco di risorse per realizzare i punti pubblici.

8. Conclusioni

In conclusione, si richiede un ulteriore approfondimento per una seconda stesura del *Libro verde*, che va prevista entro un tempo definito. E' importante coinvolgere i vari soggetti nazionali per avere risposte appropriate. Quanto mai opportuna è la realizzazione, sia a livello comunitario che nei singoli Paesi membri, di una potente campagna informativa sull'importanza della comunicazione istituzionale per migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione e per favorire la partecipazione dei cittadini. Infine, per approfondire il documento, sarebbero opportuni sia la creazione di gruppi di lavoro nazionali che uno centrale a livello europeo, anche con il compito di fare conoscere e dibattere i consigli ed i suggerimenti sulla prima stesura del *Libro verde*.

Mario Caligiuri

Mario Caligiuri è docente di *Comunicazione Pubblica* presso l'Università della Calabria e l'*European School of Economics* di Roma. E' il Direttore scientifico dell' *Istituto Europeo della Comunicazione Pubblica* Sindaco di Soveria Mannelli dal 1985, è il Coordinatore del Gruppo nazionale di lavoro sulla comunicazione pubblica dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia). Fa parte della Commissione sul funzionamento degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Componente del Comitato per l'Euro del Ministero del Tesoro, nel Sottocomitato per l'informazione. Promuove dal 1996 i convegni annuali sulla comunicazione pubblica dell'Università della Calabria. Ha pubblicato *Lineamenti di comunicazione pubblica* (Rubbettino, 1997), con la prefazione di Paolo Mancini ed ha curato *Comunicare l'Euro* (Rubbettino, 1999). Scrive su "*Problemi dell'Informazione*" (Il Mulino), "*ComPol*" (Università di Perugia), "*Società dell'Informazione*" (Scuola Superiore "G. Reiss Romoli"), "*Ideazione*" (Ideazione) ed "*Il Sole-24 ore*". Collabora con la Scuola Superiore della pubblica Amministrazione e la Scuola Rai.