



Università degli Studi di Cagliari

**DOTTORATO DI RICERCA**

Diritto dell'attività amministrativa informatizzata  
e della comunicazione pubblica.

**XXVIII ciclo**

**TITOLO TESI:**

***LA FUNZIONE DI COMUNICAZIONE DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI TRA DINAMICHE DI APERTURA  
ED ESIGENZE DI PARTECIPAZIONE***

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza

**Diritto amministrativo IUS/10**

Presentata da: Dott.ssa Maria Stefania Podda

Coordinatore Dottorato Prof. Felice Ancora

Tutor Prof.ssa Paola Piras

Esame finale anno accademico 2014 – 2015

## **Abstract**

*Il presente lavoro intende ripercorrere gli elementi caratterizzanti la funzione amministrativa nell'ambito delle attività di comunicazione pubblica, e mettere in evidenza gli aspetti peculiari, tenuto conto dei cambiamenti intervenuti nella pubblica amministrazione, in un'ottica di partecipazione, con particolare riferimento all'attuale processo di open government.*

*Propedeutico a tale ricostruzione è lo studio del concetto di "funzione", approfondito dalla dottrina pubblicistica<sup>1</sup>, nella sua molteplicità di significati.*

*Fatta questa premessa, emerge come lo status di "funzione" della comunicazione sia da ritenersi ormai consolidato, in quanto ampiamente riconosciuto in ambito dottrinale<sup>2</sup>, avendo riscontrato la presenza di alcuni elementi essenziali: l'interesse generale all'informazione pubblica, strettamente connesso al diritto in capo ai cittadini di essere informati; la rilevanza giuridica, connessa al diritto/dovere di informazione, e alla presenza di norme che ne definiscono l'ambito di intervento e le finalità; l'apparato amministrativo, che ne supporta la sua estrinsecazione organizzativa.*

*Dal dibattito dottrinale sono emerse alcune posizioni che hanno riscontrato la "specialità" della comunicazione pubblica per la sostanziale difficoltà a ricondurla ad una dimensione oggettiva.*

*Questo aspetto, oggetto di analisi nel secondo capitolo, investe il ruolo della comunicazione nell'attuazione dell'ordinamento democratico, e si ricollega al rapporto*

---

<sup>1</sup> Vengono presi in esame soprattutto i contributi di Romano S., *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1937, e *Poteri Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, di Miele G., *Funzione Pubblica*, in *Dig. it.*, VII, Torino 1961, di Benvenuti F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di dir. pubbl.*, Anno V, Parte I, Ed. Jovene, Napoli, 1950, e *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, Anno II, Giuffrè, Milano, 1952, di Giannini M.S., *Corso di diritto amministrativo, Dispense anni 64-65*, Giuffrè, Milano 1965, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1967, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1970, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1988, di Pugliatti S., *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 1935, di Berti G., *Il rapporto amministrativo nella costruzione giuridica dello Stato*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, II, Giuffrè, Milano, 1977, di Modugno F., *Funzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1969, di Marongiu G., *Funzione*, in *Enc. Giur.* Treccani, XIV, Roma, 1988, di Cassese S., *Le Funzioni*, in *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000, e di Mattarella B.G., *L'attività*, in Cassese S., a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003.

<sup>2</sup> A partire da Arena G., *La funzione pubblica di comunicazione*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004, da Merloni F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in Merloni F., a cura di, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002, e Mattarella B.G., *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, Giuffrè, Milano, 2005, Vol. 1.

*tra comunicazione e potere: al labile confine tra comunicazione istituzionale e politica, e al rischio conseguente della deriva propagandistica, che pregiudica l'imparzialità richiesta alla funzione.*

*Alla sua origine risiede la connaturata declinazione in processi informativi di tipo unidirezionale, che la legge conferisce a organismi deputati a curare l'immagine dell'amministrazione, e di chi la governa<sup>3</sup>, e in processi comunicativi improntati alla bi-direzionalità svolti da chi è chiamato a stabilire un dialogo con il pubblico.<sup>4</sup>*

*Tale profilo acquista ancor più rilevanza in considerazione dei cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione che hanno reso la comunicazione fattore imprescindibile dell'intera azione amministrativa, orientata alla trasparenza, all'apertura e alla partecipazione.*

*Il terzo capitolo affronta l'emergere di una nuova funzione di comunicazione nell'amministrazione aperta, dove i processi partecipativi rappresentano l'elemento principale.*

*Da qui una riflessione sull'esigenza di accompagnare tale metamorfosi, ampiamente manifestata nella prassi, con una revisione del quadro normativo in materia di comunicazione pubblica, a partire dalla legge 150 del 2000. Si rende necessario infatti giungere ad una disciplina organica della comunicazione pubblica, che contempra tutte le modalità, le fattispecie, e gli ambiti in cui si estrinseca la funzione, la cui espansione è notevolmente influenzata dal processo di digitalizzazione.*

*Il progetto di rivisitazione legislativa dovrà pertanto tener conto del contesto evolutivo e delle trasformazioni intervenute negli ultimi anni, e il loro essere presupposto di un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini.*

*Ma dovrà anche intervenire in ottemperanza alla prioritaria esigenza di conferire una maggiore garanzia di obiettività e di imparzialità alle attività di comunicazione, anche in rapporto alla dimensione organizzativa, che le norme vigenti non assicurano adeguatamente, mettendo a rischio la funzione e la tutela dell'interesse generale alla conoscenza cui è tesa.*

---

<sup>3</sup> Il riferimento è agli artt. 7 e 9 della Legge 7 giugno 2000, n. 150, "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", che disciplinano rispettivamente l'attività svolta dal Portavoce e dall'Ufficio stampa.

<sup>4</sup> Quali l'Ufficio relazioni con il pubblico, di cui all'art. 8 della Legge 7 giugno 2000, n. 150.

## **Abstract**

*This research wants to follow the elements that characterize the administrative function inside the public communications activities, and to highlight the distinctive aspects, considering the changes that involved the public administration within the current process of open government.*

*Preliminary to reconstruction is the study of the concept of “function”, examined in depth by public law doctrine.*

*After this introduction, emerges that public function’s communication is already consolidated because is largely recognized by doctrine, noticing the presence of some elements: global interest in public information, connected to the right of citizens to be informed, juridical importance, related to the right and obligation to know, and the presence of legislation; the organisation in specific offices.*

*From the doctrine debate emerged some opinions that qualified the public communication as a special system, for the difficulty to be objective.*

*This aspect influenced the rule of communication in the realization a democratic system to guarantee openness to public institution and participation of citizens, and concern relation between communication and power.*

*This issue originated from evanescent border between institutional communication and politics communication, that is connected to the risk of becoming propaganda that compromise the impartiality of public function. In its origin lives the distinction of its informational process to promote image of administration and who rules it, and of communication process that realize a citizen’s dialogue.*

*This aspect gets more importance considering the expansion of public function, that today is an essential factor in the administrative action, based on transparency, openness, and participation.*

*Here’s a thought on the necessity to combine this metamorphosis, with a revision of legislation, starting from law n. 150/2000, and digitisation process.*

*This reform will consider transformation inside connection between public administration and citizens, and priority necessity to guarantee objectivity and impartiality to communication’s activities. All of this to ensure the respect of the general interest of knowledge.*

## Indice

### **CAPITOLO PRIMO: La funzione di comunicazione pubblica. Genesi e aspetti caratterizzanti**

<b>Premessa</b> .....	p.	1
1.1 La “funzione amministrativa” .....	p.	3
1.2 La comunicazione delle pubbliche amministrazioni come funzione .....	p.	9
1.3 Le due dimensioni della funzione: comunicare e informare .....	p.	14
1.4 L’approccio costituzionale alla funzione di comunicazione, tra il diritto e il dovere.....	p.	18
1.5 La rilevanza giuridica .....	p.	25
1.6 Gli interessi e le finalità di una funzione <i>sui generis</i> ?.....	p.	30

### **CAPITOLO SECONDO: Comunicazione pubblica e democrazia. Il nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini**

2.1 L’esigenza di inquadrare la funzione nell’ordinamento democratico.....	p.	35
2.2 Comunicazione e democrazia.....	p.	37
2.3 Comunicazione, potere e rapporto democratico.....	p.	41
2.4 I confini della comunicazione pubblica, tra politica e amministrazione.....	p.	47
2.5 La comunicazione per un’amministrazione “plurale” e partecipata.....	p.	55
2.6 I nuovi strumenti di comunicazione: l’innovazione digitale.....	p.	62

### **CAPITOLO TERZO: La funzione di comunicazione nell'amministrazione aperta.**

3.1 Trasparenza, comunicazione e amministrazione aperta.....	p.	67
3.2 Comunicazione e partecipazione ai processi decisionali .....	p.	74
3.3 Il contesto nazionale ed europeo.....	p.	80
3.4 Il binomio comunicazione-partecipazione digitale nelle esperienze locali....	p.	88

### **CAPITOLO QUARTO: La metamorfosi della funzione: nuove manifestazioni e necessità di un adeguamento normativo.**

4.1 La comunicazione per la “reputazione” e la valutazione della pubblica amministrazione.....	p.	94
4.2 La naturale evoluzione della funzione, orientata alla partecipazione, e le questioni aperte.....	p.	98
4.3 Una nuova legge per la comunicazione pubblica in Italia, alla luce del mutato contesto della pubblica amministrazione digitale e aperta.....	p.	102
<b>Considerazioni finali.....</b>	<b>p.</b>	<b>107</b>

## **CAPITOLO PRIMO: La funzione di comunicazione pubblica. Genesi e aspetti caratterizzanti.**

**SOMMARIO:** Premessa - **1.** La “funzione amministrativa”. – **2.** La comunicazione delle pubbliche amministrazioni come funzione – **3.** Le due dimensioni della funzione: comunicare e informare- **4.** L’approccio costituzionale alla funzione di comunicazione, tra il diritto e il dovere. **5.** La rilevanza giuridica. - **6.** Gli interessi e le finalità di una funzione *sui generis*?

### **Premessa.**

L’attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni ha assunto nel corso dell’ultimo ventennio un ruolo centrale nell’ambito della funzione amministrativa, dapprima con una connotazione strumentale<sup>1</sup>, per poi assurgere a funzione.

Lo studio della costruzione funzionale della comunicazione non può pertanto prescindere dall’analisi dottrinale degli elementi fondanti la funzione pubblica e amministrativa, per dare un inquadramento giuridico al fenomeno che, tuttavia, resta ancorato a caratteristiche che sconfinano in altri ambiti disciplinari.<sup>2</sup>

La ricerca metterà in evidenza il processo di “istituzionalizzazione” della comunicazione delle amministrazioni pubbliche, che è dapprima intervenuta dando un contributo in diversi momenti dell’azione amministrativa, a partire da quello procedimentale<sup>3</sup>, e si è nel tempo consolidata in attività “proprie”.<sup>4</sup>

Il percorso non è avvenuto in modo omogeneo e lineare<sup>5</sup>, sebbene la dottrina e la giurisprudenza abbiano decretato lo *status* funzionale prendendo atto della sua piena integrazione nell’ordinamento costituzionale<sup>6</sup> e nel diritto positivo.

---

<sup>1</sup> Essenzialmente riconducibile agli istituti che regolano l’attività procedimentale della pubblica amministrazione, e all’istituto dell’accesso ai documenti amministrativi, di cui alla l. n. 241/1990, come modificati dalla l. n. 15/2005. Sul punto di rinvia ad Arena G., 2004, *op. cit.*

<sup>2</sup> Il riferimento è all’apporto dato dalle discipline sociologiche e filosofiche, cui si fa cenno nei § 2 e 6 del presente capitolo, in relazione alle teorie della comunicazione, e nei § 2 e 3 del secondo capitolo con riguardo alla relazione tra comunicazione, potere e democrazia.

<sup>3</sup> L’art. 8 della legge 150 del 2000 prevede tra i criteri che devono guidare l’attività dell’Ufficio relazioni con il pubblico quello di “*garantire l’esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*”.

<sup>4</sup> Quelle stabilite nella legge 150 del 2000, e in provvedimenti successivi, tra cui la “Direttiva Frattini” del 7 febbraio 2002.

<sup>5</sup> Prima dell’approvazione della legge quadro sulla materia, la 150 del 2000, le attività di comunicazione e di informazione erano già praticate dalle pubbliche amministrazioni, nonostante l’assenza di una normativa che ne definisse le finalità e gli aspetti organizzativi, ad eccezione dei primi interventi realizzati con le riforme degli anni novanta, cui si rinvia al § 2 del presente capitolo.

Una operazione di non facile attuazione, che ha richiesto talvolta uno sforzo interpretativo<sup>7</sup> che ancora oggi induce a fare alcune riflessioni.

Sebbene, infatti, non sia in discussione la dimensione funzionale, resta da analizzare il modo con cui si realizza, per riscontrarne le peculiarità in qualche modo connaturate, che talvolta la allontanano dal paradigma della funzione pubblica, che deve rispondere ai criteri di imparzialità e buon andamento.

Tale prospettiva si ricollega all'approccio multidisciplinare, che si riscontra anche in ambito dottrinale<sup>8</sup>, dal quale emergono alcune riflessioni intorno agli aspetti che "intaccano" maggiormente la funzione e che sono riconducibili alla naturale tendenza alla persuasione e all'utilizzo in senso propagandistico.

Questa declinazione può generare effetti patologici<sup>9</sup> che possono compromettere l'interesse generale cui deve orientarsi la comunicazione in quanto "funzione".

Quel che emergerà nella ricerca che si va ad enucleare, e che viene analizzato a partire dal presente capitolo, è la sostanziale assenza nel nostro ordinamento di adeguate garanzie che possano "scongiurare" o almeno limitare le derive parziali che scaturiscono da un uso improprio delle attività di comunicazione, a tutela del diritto all'informazione dei cittadini, a cui deve connettersi in via speculare il dovere di informazione da parte del soggetto pubblico.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Riconducendola in particolare agli artt. 1, 2, 3, 21, 97, e 118 della Costituzione. Per una disamina sull'approccio costituzionale si rinvia al § 4 del presente capitolo.

<sup>7</sup> Il contributo più importante lo si deve a Gregorio Arena. Lo studioso ha senz'altro avuto il merito di trovare il giusto equilibrio nel collegamento tra attività di comunicazione e funzione amministrativa, riconoscendo le potenzialità innovative derivanti dalla progressiva integrazione della funzione di comunicazione in tutti gli aspetti dell'attività amministrativa, al punto da definirla nel contempo funzione "specialistica" e "diffusa". Cfr. Arena G., 2004, *op. cit.*, pp. 32-34.

<sup>8</sup> Sul punto si vedano in particolare Vignudelli A., a cura di, *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992, Vignudelli A., *Diritto ad essere informati e comunicazione pubblica*, in Scritti in memoria di Aldo Piras, Giuffré, Milano, 1996, e Carloni E., *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli, Rimini, 2014.

<sup>9</sup> Messi in evidenza in particolar modo da Azzariti G., 2004, *Introduzione: la comunicazione come funzione*, in Arena G., a cura di, 2004, *op. cit.*, cui si rinvia nell'approfondimento fatto nel § 6 del presente capitolo.

<sup>10</sup> Per una disamina della correlazione tra diritto e dovere di informazione si rinvia al § 4 del presente capitolo.

## 1.1. La “funzione amministrativa”.

Preliminare alla ricognizione e all’analisi giuridica della funzione<sup>11</sup> è una prima ricostruzione etimologica.

La parola “funzione”, derivante dal latino *functio*, «sta ad indicare in primo luogo l’adempimento di un compito, di una mansione, di un obbligo. [...] Esso indica l’attività propria di un *munus* o di un *officium*.»<sup>12</sup> La funzione, infatti, osserva Massimo Severo Giannini, «per i Latini era l’attività dell’ufficio in quanto essa era rilevante nella sua globalità.»<sup>13</sup>

Va detto tuttavia che nel linguaggio giuridico il termine “funzione” ha assunto una pluralità di accezioni, riferite ai compiti e alle attività attribuite ai poteri dello Stato: legislativo, giurisdizionale, ed esecutivo.<sup>14</sup>

Qui l’attenzione è rivolta alla funzione che esercita la Pubblica amministrazione<sup>15</sup>, premessa fondamentale per conoscere ed esaminare la stessa attività amministrativa.<sup>16</sup>

Attività che si colloca nella relazione tra potere (quello dello Stato, e dell’amministrazione che ne discende) e dovere (che si estrinseca attraverso l’ufficio).

Un importante contributo a questa lettura lo si deve a Giannini il quale riconduce la funzione alla dimensione dell’esecuzione, dell’adempire, in quanto «caratterizzante

---

<sup>11</sup> Che si rinviene innanzitutto nella dottrina tradizionale di ispirazione formale-sostanziale, in particolare ad opera di Santi Romano, in *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1937, e in *Poteri Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, e di Guido Zanobini, in *Corso di Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1936, anche se, rileva Sabino Cassese, il concetto non ha trovato ampia diffusione, per una duplice ragione: «il rifiuto delle componenti non giuridiche da parte della scuola italiana di diritto pubblico, preoccupata [...] che per questa via si introducessero nel diritto amministrativo concetti spuri, rilevanti per l’economia, la politica, la società.» Cfr. Cassese S., *Le Funzioni*, in *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000, pp. 127-128.

<sup>12</sup> Modugno F., *Funzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1969, p. 301.

<sup>13</sup> Giannini M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 7.

<sup>14</sup> Sul punto Sabino Cassese, *Le Funzioni*, in *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000, p. 121: «Funzione è una delle parole più ricche di significati del diritto (e delle scienze sociali, in genere) [...] con essa si indicano, in primo luogo, le funzioni dello Stato, ripartite nelle tre tradizionali, legislativa esecutiva, giudiziaria.» Restando nella tripartizione Massimo Severo Giannini definisce la funzione amministrativa quale «cura concreta di interessi pubblici (quella legislativa sarebbe cura astratta, e quella giurisdizionale sarebbe attività concreta ma *super partes*, quindi non cura di interessi).» Giannini M.S., *Corso di Diritto amministrativo, Dispense anni 64-65*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 73.

<sup>15</sup> Qui la funzione assume carattere fondante dello Stato, e dell’attività che è chiamata a svolgere la Pubblica amministrazione: «Le pubbliche amministrazioni esistono per lo svolgimento delle funzioni amministrative.» Cfr. Mattarella B.G., *L’attività*, in Cassese S., a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 700.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 700: «Per esaminare l’attività amministrativa, occorre innanzitutto considerare le funzioni, perché dalla loro natura e dai loro caratteri dipendono i principi e le regole che disciplinano l’attività amministrativa stessa.»

l'attività che svolge il potere amministrativo»<sup>17</sup>, per il tramite dell'ufficio, inteso sia in senso soggettivo (*munus*), che in senso oggettivo (*officium*).<sup>18</sup>

Il rapporto tra potere e dovere nella funzione è stato affrontato anche da Pugliatti, il quale ha affermato che «il potere, in senso tecnico è il mezzo con cui un determinato soggetto adempie alla funzione alla quale è preposto. Esso è quindi da ricollegare in ultima analisi, con un determinato ufficio. [...] Di regola la nozione di potere si completa con quella del dovere, che è anzi il momento anteriore del processo logico che può schematizzarsi come segue: l'ufficio impone al soggetto *re ipsa* il dovere di adempiere alla funzione specifica che ne costituisce il fondamento. L'adempimento di tale funzione ha luogo mercé l'esercizio del potere a tale fine concesso al soggetto titolare dell'ufficio.»<sup>19</sup> In questo modo alla funzione viene ricondotto l'assolvimento di un dovere derivante dall'ufficio così da divenire “funzione del funzionario”<sup>20</sup>.

Ciò implica pertanto di considerare la dinamica fattuale, tale per cui «il soggetto titolare dell'ufficio è il titolare di una funzione propria e quindi del potere relativo, che è il mezzo con cui la dinamica della funzione opera nel mondo esterno, trasformandosi per così dire, da energia potenziale in energia cinetica.»<sup>21</sup>

In questo senso funzione pubblica, commenta Giovanni Marongiu, è «un'attività che si iscrive come forza propulsiva tra i due poli del potere e del dovere, che ha come base e piedistallo un ufficio [...], e che<sup>22</sup> si costituisca come realizzazione dell'ordinamento, nella logica dell'applicazione, o anche di semplice obbedienza al diritto.»<sup>23</sup> Il potere infatti, osserva Berti, «non è del soggetto ma dell'ordinamento.»<sup>24</sup> Da qui la considerazione che la funzione si iscriva all'interno del quadro di regole che

---

<sup>17</sup> Giannini M.S., 1988, *op. cit.*, p. 76.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 127-135.

<sup>19</sup> Pugliatti S., *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 1935, pp. 23-24.

<sup>20</sup> Cfr. Marongiu G., voce *Funzione*, in Enc. Giur. Treccani, XIV, Roma, 1988, p. 5, e Spasiano M.R., *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione, allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Rivista di Diritto amministrativo*, Vol. 12, Fasc. 2, 2004, p. 320.

<sup>21</sup> Pugliatti S., *op. cit.*, p. 73.

<sup>22</sup> Corsivo mio.

<sup>23</sup> Marongiu G., 1988, *op. cit.*, p. 5. Da qui la riflessione sulla rilevanza giuridica della funzione espressa da Giannini M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1970, p. 443: «spetta alle norme del diritto positivo stabilire sia il contenuto delle diverse funzioni, sia i limiti entro i quali una certa attività di un'istanza amministrativa è funzione.» Sul punto anche Cassese S., 2000, *op. cit.*, pp. 126-129.

<sup>24</sup> Berti G., *Il rapporto amministrativo nella costruzione giuridica dello Stato*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, II, Giuffrè, Milano, 1977, p. 71.

compongono l'ordinamento giuridico e, più specificamente, la materia, le attribuzioni, e le finalità, cui essa si riferisce.<sup>25</sup>

Concezione ampiamente condivisa dalla dottrina tradizionale è dunque che la funzione sia espressione del potere e delle potestà correlate, secondo una visione autoritaria dell'attività posta in essere dallo Stato, e dalla pubblica amministrazione.<sup>26</sup>

Questa tesi è stata espressa da Santi Romano, nella teoria formale-sostanziale, che individua la funzione nelle «potestà esercitate, non per un interesse proprio, ma per un interesse altrui o per un interesse oggettivo».<sup>27</sup> In tale nozione secondo Miele «sono da cogliere i due momenti della potestà e della alienità od oggettività con essa perseguiti.»<sup>28</sup> La componente oggettiva e quella potestativa sono, pertanto, i caratteri essenziali della funzione delle pubbliche amministrazioni, tale per cui la correlazione tra potere<sup>29</sup> e funzione risiede «nell'oggettività, nell'alienità e talora generalità o pubblicità degli interessi che sottendono.»<sup>30</sup>

Il contributo di Miele spiega il modo con cui il potere dà luogo alla funzione, ponendo al centro l'attività dell'amministrazione finalizzata: «la pubblica funzione è caratterizzata dall'ordinarsi e coordinarsi di una serie di attività intorno a un potere giuridico pubblicistico dello Stato o di un altro ente pubblico.» [...] «le attività relative sono ordinate direttamente alla prestazione di utilità, non già all'esercizio di un potere giuridico pubblicistico.»<sup>31</sup> Viene messa in rilievo in questo modo l'utilità, ovvero la finalità cui è tesa la funzione e, pertanto, l'attività amministrativa, che diventa fattore

---

<sup>25</sup> Al riguardo Sabino Cassese, individua e ordina i presupposti in presenza dei quali si può parlare di funzione pubblica: la materia, le attribuzioni, i fini, e i destinatari. Perché vi sia funzione amministrativa però, è necessaria la compresenza dei primi tre fattori. Cfr. Cassese S., 2000, *op. cit.*, pp. 126-133.

<sup>26</sup> Ispirata alla nozione di "amministrare" definita da Vittorio Emanuele Orlando: «l'attività posta in essere dallo Stato per il conseguimento dei suoi fini.» Orlando V.E., *Introduzione al diritto amministrativo, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1897, I, p. 28.

<sup>27</sup> Romano S., 1937, *op. cit.*, p. 142.

<sup>28</sup> Miele G., *Funzione Pubblica*, in *Dig. it.*, VII, Torino 1961, p. 686. Lo studioso, partendo dal concetto di "potestà" si rifà al pensiero di Santi Romano, il quale ha asserito che «Fondamentale è la distinzione dei poteri a seconda che si esercitino nell'interesse proprio del titolare o da questo per un interesse non proprio o non esclusivamente proprio, cioè per un interesse altrui o per un interesse oggettivo. I poteri di questa categoria prendono il nome di "funzioni" o "uffici" e ricorrono principalmente nel diritto pubblico, ma anche nel diritto privato.» Romano S., 1947, *op. cit.*, p. 179 e ss. Riprendendo il pensiero di Santi Romano, Bernardo Giorgio Mattarella con riguardo all'attività amministrativa, che discende dalla funzione, afferma: «che essa sia volta alla cura di interessi alieni, cioè diversi da quelli di chi la pone in essere, è affermazione scontata: si tratta, ovviamente, di interessi pubblici, in quanto ritenuti dalle norme meritevoli di tutela e affidati alla cura delle pubbliche amministrazioni.» Cfr. Mattarella B.G., 2003, *op. cit.*, p. 700.

<sup>29</sup> Che è da intendersi nella definizione data da Giannini M.S., 1965, *op.cit.*, p. 64: «come insieme di organi che esercitano istituzionalmente una funzione con le correlative potestà.»

<sup>30</sup> Modugno F., 1969, *op. cit.*, p. 303.

<sup>31</sup> Miele G., 1961, *op. cit.*, p. 687.

qualificante, e determinante. Sul punto Giannini afferma che «tutte le attività svolte nell'interesse generale o nell'interesse altrui, di principio sono funzionalizzate. L'attività dei pubblici poteri, in particolare l'attività delle pubbliche amministrazioni è, perciò, in linea di principio funzione, sia pur nelle diverse maniere e intensità stabilite dalle norme.»<sup>32</sup> Si rafforza, dunque, quale presupposto della definizione delle funzioni e degli interessi cui sono rivolte, la rilevanza giuridica della funzione stessa<sup>33</sup> e degli interessi cui si riferisce.<sup>34</sup>

Restando nell'ambito della ricerca di una definizione del concetto di funzione, Feliciano Benvenuti sposta il *focus* sul rapporto tra potere e atto: innanzitutto partendo da una valutazione pratica e orientata allo scopo.<sup>35</sup> Giunge ad asserire che la funzione si realizza nel processo che conduce il «potere nel suo farsi atto»<sup>36</sup>, tale per cui la funzione non è altro che lo “*jatus*” tra i due momenti e, pertanto, la «relazione tra il potere e l'atto amministrativo».<sup>37</sup> Anche da questa riflessione emerge l'aspetto esecutivo della funzione<sup>38</sup>, che non si esaurisce nel momento imperativo e non si può ridurre al solo

---

<sup>32</sup> Giannini M.S., 1970, *op. cit.*, p. 440.

<sup>33</sup> Giannini introduce un altro elemento, che completa il significato di funzione amministrativa, inquadrandola come «quella parte dell'attività del potere amministrativo che ha rilevanza giuridica dai moventi della sua origine, alla sua fine di conseguimento del risultato. I modi con cui è fissata la rilevanza giuridica sono stabiliti dall'ordinamento, e si conoscono modi di diritto amministrativo, così come di diritto pubblico (non amministrativo), così come di diritto privato.» Giannini M.S., 1965, *op. cit.*, p. 84. La rilevanza giuridica della funzione (e dell'attività), sostiene ancora Giannini, è però da intendersi in senso globale. Sul punto Franco Modugno, afferma che è funzione «l'attività rilevante come tale, nella sua continuità e globalità, e non soltanto nelle singole sue particolari manifestazioni e determinazioni. Più specificamente, può dirsi che una funzione, per essere tale, deve anche potersi considerare, ad un tempo, come funzione-ufficio, come funzione-compito, e come funzione-scopo.» Modugno F., 1969, *op. cit.*, p. 302. Sul punto cfr. Giannini M.S., 1967, *op. cit.*, p. 8.

<sup>34</sup> Da qui il collegamento con la norma e l'interesse: «le norme, nell'affidare attribuzioni a pubblici poteri, determinano delle funzioni, che si caratterizzano per gli interessi a cui sono indirizzate.» Giannini M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 45

<sup>35</sup> Egli mette in evidenza come «di funzione si parla, nel diritto pubblico, con vari significati. [...] si usa spesso chiamare funzione il rapporto tra una serie, più o meno definita, di atti e il risultato pratico che essi ottengono [...] sebbene la dottrina prevalente, da Jellinek a Kelsen, ha inteso attribuire al concetto di funzione una connotazione tecnica frutto di una considerazione giuridica del diritto pubblico, in luogo di una concezione empirica e teleologica, che deriva da una lettura più sociologica del fenomeno giuridico.» Benvenuti F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, Anno II, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 118-119.

<sup>36</sup> «Ora però questo concretarsi del potere in un atto non è mai così istantaneo, ma si ravvisa piuttosto uno *jatus*. Quando manca l'istantaneità tra il potere e l'atto, vi è qualche cosa che, mentre si concreta, non è più potere, ma non è ancora atto. Questo momento del potere, questo differenziarsi del potere, questo farsi dell'atto, che ha già dunque una sua precisa individualità giuridica oltre che logica e reale io chiamo funzione». Benvenuti F., 1952, *op. cit.*, p. 120.

<sup>37</sup> Benvenuti F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di Dir. pubb.*, Anno V, Parte I, Ed. Jovene, Napoli, 1950, p. 37.

<sup>38</sup> Nell'amministrazione, spiega Benvenuti, viene in rilievo l'azione e dunque il risultato dell'attività in relazione ai suoi fini: «si accetta cioè il significato empirico dell'espressione funzione, e vi si attribuisce ora un valore oggettivo, ora anche un valore soggettivo.» Benvenuti F., 1950, *op. cit.*, p. 123.

provvedimento. In questo senso si esprime anche Sabino Cassese nell'affermare che funzione «indica quella parte dell'attività che va oltre l'organizzazione, i procedimenti, e gli atti. [...] e che funzione è l'attività vista nei suoi aspetti "macro", nel suo assetto normativo globale, laddove l'attività vista nei suoi termini "micro" consiste di procedimenti e di provvedimenti.»<sup>39</sup>

Dall'assetto normativo che determina la funzione discendono gli interessi cui è finalizzata<sup>40</sup>, ma essa tuttavia, come asserito da Santi Romano è nel contempo libera e vincolata. Per lo studioso infatti le funzioni sono libere «in quanto il loro soggetto ha sempre una certa sfera nella quale si fa valere la sua volontà; vincolate, in quanto, non solo non possono esorbitare da certi limiti, ma debbono esercitarsi se, quando e come lo richiedono gli interessi per cui sono costituite. Perciò la libertà massima ad esse consentita non è mai il pieno arbitrio, ma il "prudente arbitrio": ogni funzione è potere più o meno discrezionale.»<sup>41</sup>

Come osserva Giannini, «quando si rapporta la funzione amministrativa all'attività amministrativa, e quindi la si riferisce alla cura di interessi pubblici, occorre aver presente che un interesse pubblico non è un'entità astratta, ma sta in una realtà popolata da un gran numero di altri interessi, tanto pubblici, quanto privati»<sup>42</sup>, il cui bilanciamento si riflette sul rapporto tra funzione e democrazia. Tale affermazione si collega al tema della discrezionalità amministrativa, che l'autore affronta richiamando gli interessi coinvolti nell'esercizio della funzione, sia pubblici che privati, e che implica il rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Cassese S., 2000, *op. cit.*, p. 130.

<sup>40</sup> Lo stesso principio è contenuto nell'art. 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, che recita: "*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge.*"

<sup>41</sup> Romano S., 1947, *op. cit.*, p. 180.

<sup>42</sup> Giannini M.S., 1965, *op. cit.*, p. 85. Sul punto anche Bernardo Giorgio Mattarella, afferma che «lo svolgimento delle funzioni amministrative implica la valutazione di diversi interessi (anche pubblici) in rapporto a quello "primario" la cui cura è affidata alla singola amministrazione. [...] L'esistenza di una funzione amministrativa riflette, quindi, per un verso, l'esistenza di un interesse ritenuto meritevole di tutela; per un altro verso, il fatto che questa valutazione di meritevolezza è operata da un soggetto diverso dai titolari dell'interesse stesso (cioè dai cittadini o da un gruppo di cittadini).» Mattarella B.G., 2003, *op. cit.*, p. 703. Franco Modugno sostiene che la funzione amministrativa in quanto disposta «alla cura di un interesse pubblico primario stabilito dalla norma, è attività di comparazione e di scelta fra i vari interessi da soddisfare, o da sacrificare, in ordine all'interesse primario che tende a perseguire.» Modugno F., 1969, *op. cit.*, p. 309.

<sup>43</sup> Cfr. Giannini M.S., 1988, *op. cit.*, pp.89-92.

In questo senso la funzione viene investita di un fondamento costituzionale, sebbene alcuni studiosi abbiano messo in rilievo l'assenza nella Costituzione di una definizione puntuale e univoca del concetto di funzione amministrativa.<sup>44</sup>

Al di là della definizione esplicita, altre interpretazioni hanno messo in risalto gli elementi che informano la funzione amministrativa, ricavabili «nelle disposizioni concernenti sia gli apparati amministrativi, sia i principi ispiratori della loro azione».<sup>45</sup>

L'individuazione tuttavia non è immediata e diretta, ma può avvenire soltanto in modo implicito, come osserva Costantino Mortati, il quale rileva che «nella Costituzione italiana si fa riferimento alla funzione legislativa ed a quella giurisdizionale, mentre la funzione amministrativa rinviene riconoscimento solo indiretto attraverso la menzione degli organi che compongono il Governo (art. 95) e dell'organizzazione amministrativa (art. 97)»<sup>46</sup>.

Questo approccio è quello che ha ispirato la costruzione di una tesi funzionale della comunicazione pubblica ancorata al dettato costituzionale, che investe anche il suo inquadramento nell'ordinamento democratico, per le finalità di interesse generale che persegue. Al riguardo Allegretti osserva che i principi democratici informano anche la funzione amministrativa: «l'amministrazione democratica si traduce nel concepire l'amministrazione come attività di compiti, o come attività per un fine, che dà l'idea di funzione.»<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> A differenza di quanto avviene per la funzione legislativa, e per quella giurisdizionale, rinvenibili in maniera esplicita rispettivamente agli articoli 70, 102. Sul punto cfr. Modugno F., voce *Funzione*, in Enc. Dir., XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 306-307, il quale evidenzia che «bisogna ricordare che la terza fra le tradizionali funzioni statuali non si trova, nella sede appropriata (pt. II, tit. II, sez. II), indicata espressamente o, per lo meno, non si trova indicata come funzione (cfr. infatti art. 97 al.). Viceversa è l'attività amministrativa della regione, delle province, dei comuni e di altri enti locali ad essere qualificata tale, ripetutamente, nell'art. 118; e il termine ritorna ancora, per quanto riguarda le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, nell'art. 121, comma 4.» Al riguardo Fabio Severo Severi commenta come «nel testo della Costituzione, il termine funzione è usato con una certa frequenza, in modo del tutto ambiguo, che sembra per altro corrispondere allo stato dell'elaborazione concettuale, per cui a volte appare sinonimo di attività (art. 54), privo di una particolare qualificazione pubblicistica, a volte è usato in relazione all'ufficio, come sinonimo, o con riferimento all'attività dello stesso ufficio (artt. 37, 51, 86, 90, 91, 93, 96, 99, 106, 107, 115, 119, 121, 128, 129). Si rinviene altresì conformemente all'uso traslato mediato da altre scienze, con riferimento generico alla rilevanza globale di un'attività: è il caso della «funzione sociale», ad esempio della proprietà privata (art. 42, 2° co.), ma anche in altri ambiti (art. 45). Cfr. Severo Severi F., *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. giur.*, VIII, UTET, Torino, 1991, p. 71.

<sup>45</sup> Spasiano M.R. *La Funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Riv. dir. amm.*, Vol. 12, Fasc. 2, 2004, p. 300.

<sup>46</sup> Mortati C., *Sui limiti della delegazione legislativa*, in *Jus*, Anno III, fasc. I, Milano, 1952, p. 214. Lo studioso afferma inoltre che anche la divisione di poteri, collegati a un certo tipo di funzione, «sia stata realizzata solo parzialmente dalla Costituzione, almeno per quanto riguarda la funzione amministrativa, per la quale manca una determinazione qualsiasi che possa valere a delimitarla ed a farla considerare propria della pubblica amministrazione.»

<sup>47</sup> Allegretti U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, V, 1984, p. 206.

Si rende infine necessario trovare una sintesi delle caratteristiche attribuite alla “funzione”, che può essere definita come «l’attività giuridicamente e globalmente rilevante, cui accede una situazione di potestà, attribuita ad un ufficio, relativa ad un determinato oggetto, formalizzata nel contenuto, rivolta ad un fine prestabilito.»<sup>48</sup>

Individuati gli elementi caratterizzanti, questi devono poter essere considerati il criterio attraverso il quale definire le funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni.

A tal scopo sarà analizzata l’attività di comunicazione, per spiegare le ragioni che consentono di inquadrarla come “funzione pubblica”.

## **1.2. La comunicazione delle pubbliche amministrazioni come funzione.**

La tesi funzionale della comunicazione è frutto di una riflessione profonda da parte di autorevoli studiosi<sup>49</sup>, come Gregorio Arena, il quale ha sostenuto che «la comunicazione ha assunto all’interno di tutte le pubbliche amministrazioni lo *status* di una vera e propria funzione, al pari con le altre funzioni tradizionali già da tempo esercitate dalle amministrazioni.»<sup>50</sup>

Tale asserzione trova fondamento, per lo studioso, nella presenza di un’apposita disciplina normativa, la legge 7 giugno 2000, n. 150, “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”, e del regolamento di attuazione.<sup>51</sup> La comunicazione istituzionale avrebbe, dunque, rilevanza giuridica,

---

<sup>48</sup> Modugno F., 1969, *op. cit.*, p. 307.

<sup>49</sup> In particolare cfr. Arena G., 2004, *op. cit.*, Azzariti G., 2004, *op. cit.*, e Mattarella B.G., 2005, *op. cit.* Accanto all’affermarsi della funzione di comunicazione, che avviene in modo compiuto dopo l’entrata in vigore della prima legge quadro in materia, la 150 del 2000, altri studi hanno messo in rilievo l’esistenza della funzione di informazione amministrativa, allo scopo di “ordinare” il complesso di attività conoscitive poste in essere dalla pubblica amministrazione, a valenza interna ed esterna. Si vedano in particolare Meloncelli A., *L’informazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1993, e Merloni F., a cura di, 2002, *op. cit.*, p. 15, il quale, rispetto all’emergere della funzione, fa una riflessione più ampia che riguarda il cambiamento del ruolo delle stesse amministrazioni e delle funzioni che vi insistono, e la riconduce al «diverso peso delle attività regolative rispetto a quello, in crescita nell’epoca dello stato del benessere, delle attività di erogazione diretta, in forme pubblicistiche, di beni e servizi. E, tra le funzioni regolative, al diminuito peso delle attività tipicamente autoritative a vantaggio di attività di produzione e trasmissione di informazioni come strumento moderno (e alternativo dell’attività autoritativa) di cura di interessi pubblici.»

<sup>50</sup> Arena G., 2004, *op. cit.*, p. 32.

<sup>51</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 422 “*Regolamento recante norme per l’individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi.*”

rispettando uno dei connotati tipici della funzione pubblica<sup>52</sup>: principi dell'ordinamento e norme del diritto positivo, che indicano anche gli interessi cui si rivolge.

Le caratteristiche tipiche della funzione amministrativa trovano poi riscontro nella funzione di comunicazione, in rapporto ad altri aspetti, come la dimensione organizzativa<sup>53</sup>, e la presenza di attività procedimentalizzate.<sup>54</sup>

L'affermarsi della comunicazione come funzione ha però permesso di superare la marginalità iniziale che ha inteso relegarla al solo aspetto organizzativo, per diventare «elemento determinante [...] per il perseguimento del fine dell'amministrazione»<sup>55</sup>.

L'emergere della centralità della comunicazione avviene all'interno di un percorso di riforma che ha investito la pubblica amministrazione a partire dagli anni novanta, caratterizzato da una progressiva "apertura" verso i cittadini, e da un nuovo approccio relazionale,<sup>56</sup> consentendo alla comunicazione di «porsi al servizio del pubblico, svolgendosi nell'interesse generale.»<sup>57</sup>

La costruzione funzionale della comunicazione pubblica è avvenuta in modo graduale, nel corso del tempo. Come sostiene Stefano Sepe «ripercorrere le tappe dell'evoluzione della comunicazione pubblica significa tracciare anche le fasi del ruolo e della funzione dell'amministrazione, nel percorso evolutivo del nostro ordinamento. Nel primo periodo post unitario, da Giannini definito "a Costituzione oligarchica"<sup>58</sup>, lo Stato, che

---

<sup>52</sup> Si rinvia alle note 23 e 33 del § precedente.

<sup>53</sup> Che consiste nella presenza di «strutture specializzate (gli Uffici per le relazioni con il pubblico) in cui operano, utilizzando procedure e mezzi dedicati specificamente alla realizzazione di tale funzione, dipendenti pubblici dotati di una specifica qualificazione professionale.» Cfr. Arena G., 2004, *op. cit.*, p. 32

<sup>54</sup> Sul punto cfr. Mattarella B.G., 2005, *op. cit.*, pp. 13-14: «Per decidere una misura di pubblicazione, per esempio, è necessario un procedimento. Si tratta ovviamente, di procedimenti dichiarativi, nei quali l'aspetto della dichiarazione di conoscenza prevale su quello dell'acquisizione di scienza.»

<sup>55</sup> Azzariti G., 2004, *op. cit.*, p. 18.

<sup>56</sup> «L'amministrazione non appare più verso l'esterno come un'entità sovraordinata, separata e spesso avversa, operante in modo strumentale rispetto alla realizzazione di un interesse pubblico predefinito, considerato proprio del soggetto pubblico e perciò contrapposto ai molteplici interessi individuali: al contrario, essa si caratterizza sempre di più come un'organizzazione che opera assieme ai cittadini e per il loro interesse, nel momento in cui questo supera la soglia del mero rilievo individuale e diventa indicativo nella dimensione relazionale che lo connette ai bisogni della società.» Cfr. Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma, 2000, p. 42.

<sup>57</sup> Cfr. Azzariti G., 2004, *op. cit.*, p. 18: «si vengono a legare strettamente comunicazione, fine dell'amministrazione (perseguimento dello scopo delle pubbliche amministrazioni), pubblico interesse (nella forma dell'interesse generale).»

<sup>58</sup> Cfr. Giannini M.S., *Parlamento e amministrazione civile*, in *Amministrazione civile 47-51, Cento anni di amministrazione pubblica*, Roma, 1961, p. 146.

per definizione aveva una connotazione “autoritaria”, non comunicava, tutt’al più informava gli amministrati con messaggi unidirezionali.»<sup>59</sup>

In un primo momento l’apertura dell’amministrazione verso i cittadini, osserva Bernardo Giorgio Mattarella, era circoscritta a situazioni specifiche, le quali necessitavano della comunicazione per avere efficacia.<sup>60</sup> Col tempo, afferma lo studioso, «le norme e la giurisprudenza hanno imposto alle amministrazioni di fornire informazioni ulteriori, per esempio per dare conto delle proprie decisioni [...] L’ultima fase dello sviluppo è quella che impone alle amministrazioni di trasmettere conoscenze alla generalità dei cittadini, indipendentemente dalle richieste e dagli interessi degli individui e anche dallo svolgimento di attività amministrativa: in questi casi, in effetti, la trasmissione di conoscenze non è il completamento di altre attività, ma una funzione a sé stante.»<sup>61</sup>

Resta, tuttavia, come osserva Gregorio Arena<sup>62</sup>, una dimensione strumentale della comunicazione, funzionale all’attuazione di alcuni principi rinvenibili nel dettato costituzionale ed esplicitati nel diritto positivo, come il principio di trasparenza<sup>63</sup>, di partecipazione, di semplicità, di autonomia/responsabilità, di distinzione fra politica e amministrazione, e di sussidiarietà. Lo studioso evidenzia come se da un lato ciascuno di questi principi necessita della comunicazione per realizzarsi, dall’altro nel loro insieme essi vanno a comporre la nuova amministrazione, che non può prescindere dalla comunicazione.

In Arena si riscontra sovente infatti il tema della “necessarietà della comunicazione”<sup>64</sup>, declinato nella impossibilità da parte dell’amministrazione di agire sulla collettività

---

<sup>59</sup> Sepe S., *Informazione e processo decisionale*, in *Informazione e Funzione amministrativa*, in Cammelli M., e Guerra M.P., a cura di, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 176 e ss.

<sup>60</sup> Per una lunga fase, osserva Bernardo Giorgio Mattarella, «le amministrazioni si preoccupavano di informare i cittadini solo nei limiti in cui ciò fosse necessario per perseguire i propri scopi: come nel caso della comunicazione del provvedimento amministrativo recettizio, condizione per la produzione dei suoi effetti. Al di là di ciò, la regola era quella del segreto: le amministrazioni apparivano impenetrabili ai cittadini, i pubblici impiegati depositari di conoscenze riservate.» Mattarella B.G., 2005, *op. cit.*, p. 2.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>62</sup> Arena G., 2004, *op. cit.* pp. 37-47.

<sup>63</sup> Che costituisce il principio fondante, intesa secondo l’accezione introdotta da Arena, non soltanto come pubblicità e conoscibilità, ma come conoscenza e comprensione. Cfr. Arena G., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in Merloni F., a cura di, *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 32.

<sup>64</sup> Concetto mutuato dalle scienze sociologiche e psicologiche, e in particolare dalla cosiddetta “*Teoria della pragmatica della comunicazione*”, elaborata dagli studiosi della scuola di Palo Alto Watzlawick P., Beavin J.H., e Jackson D.D. La si deve a loro infatti l’espressione “non si può non comunicare”, apparsa nell’opera “*Pragmatics of Human Communication. A Study of Interactional Patterns, Pathologies, and Paradoxes*”, pubblicata nel 1967. L’assioma, partendo da un’analisi comportamentale, si basa su alcuni

senza comunicare: «non c'è infatti alcun aspetto dell'attività amministrativa che non abbia anche, in maniera più o meno esplicita e consapevole, una valenza comunicativa.»<sup>65</sup> A questo concetto si ricollega l'affermazione secondo la quale la funzione di comunicazione è al tempo stesso funzione autonoma, e “funzione strumentale” all'esercizio delle altre funzioni amministrative. Esiste, dunque, una trasversalità della comunicazione, per il suo essere nel contempo specialistica e diffusa<sup>66</sup>.

Questa caratteristica connota la comunicazione rispetto alle altre funzioni amministrative, in rapporto non soltanto alla sua rilevanza esterna all'amministrazione, in considerazione dell'interesse generale cui è tesa, ma anche in riferimento al rapporto con l'organizzazione,<sup>67</sup> che ha subito anch'essa una trasformazione per effetto dell'affermarsi delle pratiche comunicative interne.<sup>68</sup> La comunicazione interviene, infatti, per migliorare i rapporti e i flussi di lavoro all'interno dell'amministrazione e facilitare il dialogo con le altre amministrazioni. Il primo aspetto attiene a quel nuovo modello di amministrazione, sempre più “pluricentrico”, secondo un'espressione introdotta da Massimo Severo Giannini<sup>69</sup>, e “multiorganizzativo”, secondo la definizione coniata da Sabino Cassese<sup>70</sup>, che la conduce verso un orientamento

---

paradossi della comunicazione verbale e non verbale, mettendo in risalto come anche con il silenzio si possa comunque manifestare l'atto del comunicare. «Il comportamento non ha un suo opposto. In altre parole, non esiste un qualcosa che sia un non-comportamento o, per dirla anche più semplicemente, non è possibile non avere un comportamento. Ora, se si accetta che l'intero comportamento in una situazione di interazione ha valore di messaggio, vale a dire è comunicazione, ne consegue che comunque ci si sforzi, non si può non comunicare. L'attività o l'inattività, le parole o il silenzio hanno tutti valore di messaggio: influenzano gli altri e gli altri, a loro volta, non possono non rispondere a queste comunicazioni e, in tal modo, comunicano anche loro.» Watzlawick P., Beavin J.H., Jackson D.D., *Pragmatica della comunicazione umana*, Roma, 1971, pp. 41-42. Nella pubblica amministrazione il concetto assume una trasposizione molto forte in concomitanza con l'affermarsi della comunicazione come funzione, che si presenta in modo autonomo e al tempo stesso trasversale e strumentale all'attività amministrativa nel suo complesso. L'amministrazione, infatti, nel suo agire interno all'organizzazione e rivolto ai cittadini non può prescindere dal comunicare.

<sup>65</sup> Arena G., a cura di, 2004, *op. cit.*, p. 31.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>67</sup> Sul ruolo della comunicazione nell'organizzazione amministrativa come strumento per realizzare ad un tempo il principio democratico ed il principio di buon andamento si veda Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, p. 621 ss.

<sup>68</sup> «L'organizzazione amministrativa si connota ormai sempre più come un'organizzazione a rete, in cui i vincoli di dipendenza fra le varie parti sono meno rigidi che nella organizzazione tradizionale di tipo gerarchico, e soprattutto non sono più direzionati univocamente in senso verticale, dall'alto verso il basso della struttura, ma assumono in modo sempre più evidente le caratteristiche di nessi di mutua interdipendenza, sul piano orizzontale, fra i diversi nodi della rete organizzativa.» Bombardelli M., *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in Arena G., 2004, *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>69</sup> Cfr Giannini M.S., *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1979, p. 389 ss.

<sup>70</sup> Cfr. Cassese S., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1985, I, p. 378 ss.: «Volvendo ora, dunque, lo sguardo alla realtà del potere pubblico [...] può dirsi che lo Stato è

pluralista, e ramificato, in riferimento all'attività posta in essere dall'apparato amministrativo, decentrato e multilaterale.

La funzione di comunicazione si caratterizza, inoltre, per il fatto di essere molto estesa, e di spaziare su diverse aree di intervento, attraverso le quali si esplica il dovere di informare da parte del soggetto pubblico.<sup>71</sup> Esso si concretizza, per effetto delle leggi che sono intervenute negli anni, nell'obbligo in capo all'amministrazione di consentire l'esercizio del diritto di accesso, di assicurare i diritti di informazione e di partecipazione al procedimento amministrativo<sup>72</sup> e nel dovere di rendere pubblica l'attività amministrativa, che si realizza con la trasparenza.<sup>73</sup>

Infine, l'approccio alla comunicazione nell'intera azione amministrativa ha indotto anche la necessità di operare una semplificazione del linguaggio amministrativo<sup>74</sup>, attraverso l'adozione di tecniche per la redazione dei provvedimenti e dei testi normativi.<sup>75</sup>

La rilevanza della comunicazione, in tutti i modi in cui si manifesta l'azione amministrativa connota, pertanto, la funzione di un valore pluridimensionale, strumentale alla realizzazione della funzione amministrativa in generale, al punto che l'agire amministrativo trova attuazione anche attraverso l'agire comunicativo.<sup>76</sup>

---

diventato oggi "multiorganizzativo" [...] accanto ai tipi organizzativi corrispondenti a quello tradizionale [...] vi sono apparati che presentano caratteristiche nuove.»

<sup>71</sup> Sul punto si veda in particolare Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, p. 605 ss. Questo aspetto sarà trattato nel paragrafo successivo nel quale il dovere di informare viene associato in via speculare al diritto all'informazione in capo ai cittadini, nell'accezione passiva della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 della Costituzione, secondo l'interpretazione dottrinale e quella fornita dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>72</sup> Di cui agli artt. 7-13 della l. n. 241/1990, e ss.mm.ii

<sup>73</sup> Il cui principale riferimento normativo è il d.lgs n. 33/2013, che ha tentato di uniformare e sistematizzare gli obblighi di pubblicità e trasparenza in capo alle amministrazioni pubbliche, attualmente oggetto di revisione secondo quanto sancito dall'art. 7 della l. n. 124/2015.

<sup>74</sup> La semplificazione del linguaggio amministrativo è un aspetto sollevato in particolar modo da Sabino Cassese, il quale da Ministro della Funzione pubblica, nel 1993, ha promosso l'adozione del "Codice di Stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche".

<sup>75</sup> In quest'ultimo caso si parla di "*drafting*", per indicare la scienza che ha sviluppato le tecniche di semplificazione del linguaggio normativo. Sul punto si veda Rescigno G.U., voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, 1993.

<sup>76</sup> Sul punto cfr. Azzariti G., 2004, *op. cit.*, p. 18. Lo studioso riprende l'espressione adottata da Jurgen Habermas, riferita all'ordinamento sociale. Per lo studioso l'agire comunicativo rappresenta la costruzione sociale e interattiva dell'intesa: «tutti i partecipanti perseguono senza riserve i propri fini illocutivi per raggiungere un'intesa che costituisce la base per un coordinamento unanime dei progetti di azione perseguiti di volta in volta in modo individuale.» Habermas J., *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, 1997, *op. cit.*, p. 406.

### 1.3. Le due dimensioni della funzione: comunicare e informare.

Prima ancora dello studio della funzione di comunicazione è emerso in dottrina l'interesse verso l'attività di informazione delle pubbliche amministrazioni.<sup>77</sup>

La tendenza attuale, tuttavia, ad opera del legislatore, è quella di ricomprendere le attività di informazione, all'interno della più generale funzione di comunicazione. La legge 150 del 2000 tenta di organizzare il sistema di attività operando una differenziazione concettuale e operativa delle due dimensioni<sup>78</sup>, seppur nella pratica la distinzione appaia piuttosto labile.<sup>79</sup>

Per tentare di scindere i due ambiti di cui si compone la funzione, può essere utile ricorrere ad una precisazione etimologica: comunicare deriva dal latino *commune*, composto di *cum* e di un derivato di *munus* (incarico, compito), per cui *commune* vuol dire letteralmente “che svolge il suo compito insieme con altri”. Da qui il verbo comunicare, e il sostantivo “comunicazione” che rappresenta l'atto o l'effetto.<sup>80</sup>

L'atto del comunicare, sia nel linguaggio comune che in ambito giuridico, viene inscindibilmente associato anche all'atto dell'informare. Le due sfere, infatti, pur rappresentando due momenti differenti della gestione del flusso informativo, con specificità e soggetti distinti, sono comunque legate da una linea comune, che le rende integrate e complementari l'una all'altra.<sup>81</sup>

Restando sul significato della parola, informare significa letteralmente “dare forma”, plasmare, modellare. Fornire informazioni comporta, dunque, agire sulla realtà dando forma ad essa, interpretandola e, talvolta, semplificandola. Ma, superando l'etimologia della parola “informazione”, e analizzandone la portata nel linguaggio comune, appare corretto affermare che prevalga il significato di “rendere noto”. Questo aspetto viene chiarito da Achille Meloncelli, il quale afferma che il termine informazione «perduto

---

<sup>77</sup> Tra i contributi più autorevoli si citano quelli di Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 951-1028, Meloncelli A., *op.cit.*, e Merloni F., 2002, a cura di, *op.cit.*

<sup>78</sup> In base al 4° comma dell'art. 1 “sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero [...] volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente.”

<sup>79</sup> «Non solo perché le relative competenze sono spesso attribuite agli stessi uffici, e i regolamenti di organizzazione a volte invertono i termini, ma anche perché i due tipi di attività sono strutturalmente connessi.» Cfr. Mattarella B.G., 2005, *op. cit.*, p. 4.

<sup>80</sup> Cfr. Arena G., 2004, *op. cit.*, p. 50.

<sup>81</sup> Sul punto Cfr. Meloncelli A., *op. cit.*, pp.18-19.

l'antico ed originario significato, secondo cui informare vuol dire dare forma a qualche cosa [...] coincide ormai con il valore semantico di notificazione, per cui informare equivale a *notum facere* ed informazione sta per attività tendente a portare qualcosa a conoscenza di altri.»<sup>82</sup> Nel dare risalto a questa accezione del termine, lo studioso individua la natura funzionale, giuridicamente rilevante per effetto della componente intersoggettiva.<sup>83</sup>

Andando oltre l'interpretazione semantica, per addivenire all'ambito funzionale, Francesco Merloni chiarisce che per informazione pubblica si deve intendere il «complesso delle attività volte ad assicurare alla generalità dei cittadini la disponibilità delle informazioni di pubblico interesse in possesso delle amministrazioni pubbliche alle condizioni economiche e operative più favorevoli»<sup>84</sup>

L'Autore interviene, inoltre, dando un contributo significativo al tentativo di “ordinare” e separare l'informazione dalla comunicazione<sup>85</sup>, sulla base di specifici criteri.<sup>86</sup>

Un modo per distinguere le due attività sul piano amministrativo è stato proposto da Bernardo Giorgio Mattarella nella separazione tra ‘macro-informazione’, riferita all'attività di informazione, e ‘micro-informazione’, per indicare l'attività di comunicazione. Con la prima Mattarella chiarisce che «ci si riferisce all'informazione di

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 17-18. Lo studioso prosegue inoltre riportando altre utilizzazioni della parola, evidenziando come «di essa ci si avvale, infatti, talvolta per designare l'attività di acquisizione di conoscenze, talaltra per indicare il mero stato di possesso della conoscenza, talaltra ancora per denotare la conoscenza *tout court*.»

<sup>83</sup> «L'evidente carattere intersoggettivo dell'informazione, intesa, nel suo significato più generale, come trasmissione di conoscenza, palesa con immediatezza la sua idoneità a presentarsi come tipico fenomeno giuridico.» *Ibidem*, p. 19.

<sup>84</sup> Sul punto cfr. Merloni F., 2002, *op. cit.*, pp. 76-77: Dove il “complesso di attività” sta a sottolineare che la funzione non si esaurisce in un solo tipo di attività, ma consiste in un fascio di attività diverse, svolte in primo luogo dalle stesse amministrazioni, ma con il concorso attivo dei soggetti privati. [...] per “generalità dei cittadini” si vuole ribadire il carattere universale della funzione [...] con “pubblico interesse” si vuole sottolineare il carattere oggettivamente pubblico delle informazioni, non solo sul versante della loro qualità (autenticità, integrità, certezza) [...] con “possesso delle amministrazioni” si vuole sottolineare l'esistenza di un patrimonio informativo pubblico».

<sup>85</sup> Pur affermando che «informazione e comunicazione non sarebbero altro che due varianti di uno stesso fenomeno.» *Ibidem*, p. 34.

<sup>86</sup> Che sono così individuati: «a) le *finalità perseguite*. Nel caso dell'informazione la trasmissione di conoscenza avrebbe una funzione di pubblicità e di diffusione di dati (certi). Nel caso della comunicazione la trasmissione di conoscenza avrebbe valore di condivisione di informazioni al fine di guidare o condizionare il comportamento di una o di entrambe le parti del processo. [...] b) l'atteggiarsi dei *rapporti tra amministrazione e cittadino*. Nel caso dell'informazione si avrebbero rapporti di tipo unilaterale, con l'amministrazione, che si limiterebbe a mettere a disposizione le informazioni, mentre nella comunicazione l'amministrazione avrebbe un ruolo attivo all'interno di un rapporto bilaterale [...] c) gli strumenti di trasmissione utilizzati. Nel caso dell'informazione si tratterebbe dei mezzi di comunicazione di massa (stampa e radiotelevisione), mentre la comunicazione avverrebbe in forma diretta (attraverso l'accesso agli uffici dell'amministrazione o a siti informatici da essa predisposti)» *Ibidem*, pp. 34-35.

interesse generale, rivolta al pubblico e operata dalle amministrazioni di propria iniziativa, ricorrendo a mezzi di comunicazione di massa. Il flusso di informazioni è unidirezionale e gestito solo dall'amministrazione; i destinatari rimangono passivi e non hanno rapporti con gli uffici che svolgono queste attività, principalmente il portavoce e l'ufficio stampa.»<sup>87</sup> La seconda, prosegue lo studioso, «è l'informazione offerta dalle varie amministrazioni agli interessati, avente a oggetto essenzialmente la propria attività e le informazioni in proprio possesso. In essa i cittadini hanno un ruolo attivo, il rapporto è bidirezionale.»<sup>88</sup>

Ma, osserva ancora Mattarella «nell'uso comune e anche nel linguaggio giuridico si tende spesso a confondere e ad accorpare quella che può essere definita 'macroinformazione', cioè le iniziative di informazione del pubblico sull'attività delle amministrazioni o su temi di interesse generale, e quella che può essere definita microinformazione, tendenzialmente rivolta a soggetti determinati e determinabili, relativa per esempio a procedimenti in corso.»<sup>89</sup>

Si potrebbe affermare pertanto che uno degli aspetti che rileva, ai fini della distinzione tra comunicazione e informazione, è quello relativo ai soggetti che intervengono nei rispettivi processi. Il comunicare comporta la presenza di due o più soggetti, secondo un principio bidirezionale che genera condivisione, e induce il destinatario verso una reazione, mentre l'informazione implica un rapporto unidirezionale, tra chi informa e la collettività, che in questo caso assume un ruolo passivo, come mero destinatario del messaggio.<sup>90</sup>

L'atteggiamento passivo, o attivo, non riguarda però solo il cittadino. Dal lato della pubblica amministrazione, si può affermare che essa assume un ruolo passivo, ad esempio nel caso dell'accesso, per il quale si limita a formare e conservare correttamente i documenti e a consentire all'interessato di acquisirli. Mentre manifesta

---

<sup>87</sup> Mattarella B.G., 2005, *op. cit.*, p. 4

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 3-4.

<sup>90</sup> «L'informazione è unidirezionale, la comunicazione invece crea un flusso, dà la possibilità di dialogare. Nell'informazione abbiamo due soggetti: uno invia il messaggio, l'altro lo riceve. Nella comunicazione i soggetti coinvolti interagiscono: colui che riceve può a sua volta trasmettere un messaggio all'emittente, come in un vero e proprio feedback e retroazione.» Caligiuri M., *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 22.

un'attitudine attiva con la creazione di siti e portali, nei quali l'informazione è più organizzata e "avvicinata" al destinatario.<sup>91</sup>

Si è osservato che, nonostante i tentativi da parte del legislatore, una separazione netta tra le due attività non è sempre realizzabile, al punto che nella maggior parte dei casi prevale il rapporto di stretta collaborazione e di continuità. Parte della dottrina ritiene che, nell'uso più recente, il termine comunicazione, per la sua apparente "modernità" sembra prevalere sull'informazione, fino a riassorbirla pienamente, e fino a caratterizzare tutte le attività che, con qualunque mezzo, finalità e destinatari, consistono nella trasmissione delle informazioni pubbliche verso l'esterno dell'amministrazione.<sup>92</sup>

Questa posizione non sembra essere distante da quella espressa da Gregorio Arena, che individua le attività di informazione e di comunicazione, come "due polarità di un *continuum*"<sup>93</sup>, che si sposta dalla dimensione unilaterale dell'informazione a quella bilaterale della comunicazione, talvolta in modo fluido e consequenziale.

Pur ammettendo la difficoltà a separare i due ambiti operativi, lo studioso afferma che «il criterio dello scopo dell'attività, sia pure eventualmente sotto la forma più sfumata della prevalenza dell'uno scopo sull'altro anziché della separazione, sembra essere l'unica bussola in grado di consentire una distinzione.»<sup>94</sup>

In base a tale criterio, si comunica per dare un significato alla realtà, per indurre a modificarne la percezione e ad assumere un certo comportamento, mentre si informa per dare alla realtà una forma, un ordine<sup>95</sup>, indipendentemente dall'instaurarsi di un rapporto tra chi informa e chi viene informato.

A questo riguardo Vignudelli afferma che la comunicazione istituzionale tende a «determinare una condotta sociale in relazione ad un dato provvedimento.»<sup>96</sup>

Conseguentemente si potrebbe dire che il successo di un'azione di comunicazione non è dato dal numero di soggetti raggiunti, ma dal numero di soggetti, che, in seguito alla comunicazione, modificano il proprio comportamento.<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> Mistichelli S., *L'informazione e la comunicazione pubblica*, in Merloni F., a cura di, *Introduzione all'E-government, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 176.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>93</sup> Arena G., 2004, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 61

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 75-77.

<sup>96</sup> Vignudelli A., *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, aspetti di diritto costituzionale*, in Vignudelli A., a cura di, 1992, *op. cit.*, p. 17.

Questa riflessione conduce ad affrontare le potenzialità persuasive della comunicazione,<sup>98</sup> aspetto che talvolta assume connotati negativi se si pensa all'utilizzo strumentale e manipolatorio, che viene fatto dai vertici dell'amministrazione, che mette in discussione la stessa natura funzionale, e che investe la problematica distinzione tra comunicazione istituzionale e politica.

#### **1.4. L'approccio costituzionale alla funzione di comunicazione, tra il diritto e il dovere.**

Analogamente a quanto accade per la funzione amministrativa in generale, anche per la funzione di comunicazione non vi è un esplicito riferimento nel dettato costituzionale<sup>99</sup>, ragion per cui sia in ambito dottrinale che in ambito giurisprudenziale, si è fatto ricorso all'interpretazione sistematica e implicita delle norme e dei principi sanciti dalla Costituzione.

Il dibattito dottrinale sul fondamento costituzionale dell'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si sviluppa innanzitutto intorno alla sua riconducibilità al principio di libertà di manifestazione del pensiero, sancito dall'art. 21, teso tra posizioni individualistiche e funzionalistiche<sup>100</sup>, da cui trae origine il diritto all'informazione, ricondotto nel novero dei c.d. "nuovi diritti"<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Spantigati F., *La comunicazione nella II Repubblica*, Bulzoni, Roma, 1995, p. 70.

<sup>98</sup> Sul punto cfr. Carloni E., 2014, *op. cit.*, pp. 172-173. L'aspetto sarà oggetto di approfondimento nel secondo capitolo, § 3 e 4.

<sup>99</sup> «Nessun cenno formale c'è in Costituzione che consente di affermare l'esistenza di un obbligo generale a dare piena e totale pubblicità all'attività e al funzionamento degli organi dello Stato.» Marsocci P., *Poteri e pubblicità: per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002, p. 115. La sola disposizione che stabilisce in via esplicita il principio di pubblicità è quella che riguarda le sedute delle assemblee di Camera e Senato, di cui all'art. 64, e quella relativa all'obbligo di pubblicazione delle leggi sancito dall'art. 73.

<sup>100</sup> Sul punto cfr. Barile P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 9-12, il quale evidenzia la dialettica dottrinale tra la concezione individualista, e quella funzionalista della libertà di manifestazione del pensiero, sancita dall'art. 21 della Costituzione, e il legame inscindibile delle due prospettive, sebbene la prima sia espressione del pensiero liberale, e la seconda più orientata al riconoscimento di un diritto all'informazione quale strumento di crescita civile e democratica, in attuazione degli artt. 2 e 3 Cost. Si veda sul punto anche Costanzo P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1993, p. 319 ss, e per una disamina risalente Esposito C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, e Fois S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957.

<sup>101</sup> Sebbene per lungo tempo, come rileva Costanzo P., 1993, *op. cit.*, 340 ss., sia stata prevalente la tesi che lo considerava quale mero interesse generale, venendo meno la qualificazione di diritto soggettivo, anche in ragione delle prime pronunce della Corte costituzionale, in particolare la sentenza n. 105 del 1972, la quale individuava un "interesse generale, anch'esso indirettamente protetto dall'articolo 21,

La tesi funzionalista si fonda sul riconoscimento di una “funzione sociale” del diritto all’informazione, secondo l’opinione espressa da Costantino Mortati, il quale afferma che «la garanzia del buon funzionamento del sistema (democratico) poggia proprio sulla più ampia libertà di manifestazione del pensiero, essendo essa che alimenta la forza sociale di base, che è la pubblica opinione.»<sup>102</sup> La funzione sociale della libera manifestazione del pensiero favorisce pertanto la formazione e l’espansione dell’opinione pubblica, che a sua volta è alimentata dall’affermarsi del diritto all’informazione in capo ai cittadini, nel suo risvolto passivo, connesso alla realizzazione dello Stato democratico, e alla pretesa di conoscibilità e di trasparenza dell’operato e delle informazioni di cui dispongono i pubblici poteri.<sup>103</sup>

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ha contribuito alla costruzione di una tesi funzionalista del diritto all’informazione, rivolta alla realizzazione dell’ordinamento democratico. Tale concetto rinvenibile in numerose pronunce,<sup>104</sup> è stato ben riassunto nella sentenza n. 126 del 1985 ove si ribadisce «*la rilevanza centrale [...] che la libertà di manifestazione del pensiero, anche e soprattutto in forma collettiva, assume ai fini dell’attuazione del principio democratico.*»

---

*alla informazione*”. Questa pronuncia invero rappresenta il fondamento dell’evoluzione dell’orientamento della Corte, che con la successiva sentenza n. 153 del 1987 per la prima volta parla di “diritto alla informazione”, che lo Stato è chiamato ad assicurare promuovendo lo sviluppo sociale e culturale della collettività. L’attribuzione dello *status* di diritto soggettivo discende prevalentemente dall’orientamento funzionalista della libertà di cui all’art. 21 Cost., che tende a considerare strumentale ai fini dell’effettivo esercizio di tale libertà il profilo passivo del diritto all’informazione. Sulla affermazione del diritto all’informazione quale “nuovo diritto sociale” si vedano anche Vignudelli A., 1992, *op. cit.*, Modugno F., *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, e Scagliarini S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, 2012, in <http://www.gruppodipisa.it/wpcontent/uploads/2012/08/ScagliariniDEF.pdf>.

<sup>102</sup> Mortati C., *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, II, p. 1066. Un importante contributo alla funzionalizzazione del diritto di informazione si riviene nell’opera di Carlo Esposito: «quando si afferma che la nostra Costituzione garantisce il diritto di manifestazione del pensiero in senso individualistico si intende dunque dire che esso è garantito al singolo come tale indipendentemente dalle qualifiche che il singolo possa avere in alcuna comunità e dalla funzioni connesse a tali qualifiche; si vuole dire che esso è garantito perché l’uomo possa unirsi all’altro uomo nel pensiero e col pensiero ed eventualmente insieme operare: i vivi con i morti ed i morti ed i morti con i vivi e non per le utilità sociali delle unioni di pensiero». Cfr. Esposito C., 1958, *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>103</sup> Cfr. Zaccaria R., *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova, 2007, p. 68 ss., e Pizzorusso A., *Limiti alla libertà di manifestazione del pensiero derivanti da incompatibilità del pensiero espresso con principi costituzionali*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova 2003, p. 652

<sup>104</sup> A partire dalla sentenza n. 11 del 1968 che definisce il diritto di cui all’art. 21 Cost. «*coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione*», dalla sentenza n. 98 del 1968, nella quale la «*libertà di manifestazione del pensiero [...] è ordine dell’ordinamento democratico*», e viene ulteriormente rafforzato con la sentenza n. 84 del 1969, in cui si afferma che tale libertà è «*pietra angolare dell’ordine democratico*», e con la sentenza n.172 del 1972, nella quale «*la libertà di espressione del pensiero è fondamento della democrazia*».

La stessa libertà sancita all'art. 21, oltre ad essere riconosciuta nel suo valore "sociale", viene ricompresa dalla Corte nell'alveo dei diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.<sup>105</sup>

In merito all'affermazione del diritto all'informazione, dapprima inteso quale interesse generale, la Corte si pronuncia con maggiore compiutezza nelle sentenze n. 105 del 1972, n. 153 del 1987, e n. 348 del 1990.

Con la sentenza n. 105 del 1972 viene infatti sancito *«l'interesse generale, anch'esso indirettamente protetto dall'articolo 21, alla informazione; il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee.»*. L'informazione viene dunque qualificata "interesse generale", la cui tutela avviene attraverso la garanzia del pluralismo informativo, valore primario sotteso al sistema dell'informazione, sul quale la Corte si pronuncerà più volte, in riferimento all'accesso e all'utilizzo delle fonti e dei mezzi di comunicazione, che in un regime democratico deve poter avvenire in modo corretto ed equilibrato.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Dapprima con la sentenza n. 9 del 1965 nella quale asserisce che la libertà di manifestazione del pensiero «è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle [...] che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale», e nella sentenza n. 168 del 1971 nella quale afferma che il diritto di cui all'art. 21 è «il più alto, forse,» dei «diritti primari e fondamentali» sanciti dalla Costituzione.

<sup>106</sup> Tale aspetto, che sarà ampiamente affrontato dalla Corte, emerge già nella sentenza n. 231 del 1985, in cui si afferma «il pluralismo delle fonti d'informazione», e nella sentenza n. 826 del 1988, nella quale *«la Corte ritiene necessario ribadire il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico.»* L'importanza del pluralismo viene rafforzata all'interno della problematica del servizio radiotelevisivo, dapprima nella sentenza n. 157 del 1987, nella quale la Corte, riferendosi alle trasmissioni del servizio pubblico gestite in regime di monopolio statale, afferma che la *«potenziale destinataria di quest'ultimo tipo di trasmissioni è la generalità dei cittadini-utenti nei cui confronti lo Stato deve assicurare il diritto alla informazione, promuovendo appunto, con il riconoscimento dell'emittenza quale servizio pubblico essenziale di preminente interesse generale, lo sviluppo sociale e culturale della collettività»*, e in modo ancor più esplicito nella n. 112 del 1993, nella quale si afferma che: *«il "diritto all'informazione" garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie; [...] b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata;»*. Il riferimento al pluralismo informativo, quale principio cardine dell'attività di comunicazione in un sistema democratico, viene ribadito dalla Corte nelle pronunce riguardanti la comunicazione politica, con particolare riferimento alla parità di accesso ai mezzi di informazione, tra cui la sentenza n. 49 del 1998, nella quale viene sancita *«la necessaria democraticità del processo politico referendario e l'esigenza che in esso sia offerta dal servizio pubblico televisivo la possibilità che i soggetti interessati, anche attraverso organizzazioni costituite in vista della consultazione referendaria, partecipino alla informazione e alla formazione dell'opinione pubblica»*, e nella sentenza n. 502 del 2000, dove afferma che *«l'imperativo costituzionale" secondo cui il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione, è qualificato e caratterizzato, innanzi tutto, dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie, cosicché il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali e politici contrastanti.»* Un'altra importante sentenza sul tema è la n. 155 del 2002, nella quale la Corte Costituzionale ha posto in rilievo come *«il diritto all'informazione,*

Ma è con le sentenze del 1987 e del 1990 che il diritto all'informazione viene maggiormente esplicitato, riconoscendo la duplice connotazione "attiva" e "passiva" della libertà di manifestazione del pensiero, quest'ultima intesa come "diritto a conoscere"<sup>107</sup>, in capo ai cittadini, cui corrisponde in modo simmetrico il dovere da parte delle istituzioni di informare.<sup>108</sup> Nella sentenza n. 153 del 1987 la Corte chiamata a pronunciarsi sul servizio pubblico radiotelevisivo, stabilisce che «*lo Stato deve assicurare il diritto alla informazione, promuovendo [...] lo sviluppo sociale e culturale della collettività*», mentre nella sentenza n. 348 del 1990, in merito al conflitto di attribuzione Stato-regioni afferma che «*l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi esprime una condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico, [...] nell'ambito di tale forma qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa.*»

Con questa pronuncia oltre al diritto all'informazione da parte della collettività, viene sancito nel contempo il diritto/potere in capo a chi svolge una funzione pubblica di comunicare, e di esternare<sup>109</sup>, anche per il tramite degli organi di informazione. A questo riguardo è emersa in dottrina la riflessione sulla possibilità che le esternazioni di coloro che ricoprono cariche pubbliche, non solo elettive, effettuate al di fuori delle proprie funzioni, possano rientrare nell'ambito dell'esercizio della libertà sancita dall'art. 21 Cost.<sup>110</sup> Tale orientamento ha riguardato principalmente gli organi

---

*garantito dall'art. 21 della Costituzione, venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata.»* Sempre in tema di comunicazione politica si vedano inoltre le sentenze n. 11, n. 137 del 2000, e la n. 154 del 2004.

<sup>107</sup> Carlo Marzuoli fa ricomprendere all'interno del più generale diritto all'informazione, anche il diritto civico alla pubblicità, ovvero alla conoscibilità, alla trasparenza *tout court*. Il riconoscimento di tale diritto implica l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva attivabile davanti ad un giudice. Si veda al riguardo Marzuoli C., *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in Merloni F., a cura di, *La Trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 59-68.

<sup>108</sup>Vignudelli A., 1992, *op. cit.*, p. 53.

<sup>109</sup> Sotto questo profilo, in riferimento alla funzione del Parlamento, già Vittorio Emanuele Orlando asseriva che «una ragione delle caratteristiche della forma rappresentativa è la completa e piena pubblicità degli atti di governo, uno dei migliori e più adeguati modi con cui questo fine può raggiungersi sta in questo diritto, che ha ogni rappresentante del popolo, di sottoporre ad una pubblica discussione gli argomenti che per avventura preoccupino o commuovano lo spirito pubblico.» Orlando V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1919, p. 167.

<sup>110</sup> La riflessione ha riguardato in particolar modo le esternazioni del Presidente della Repubblica. Cfr. Pace A., *Esternazioni presidenziali e forma di governo: considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 2/1992,

monocratici, sui quali si è espressa anche la Corte costituzionale con una sentenza che ha di fatto sancito il riconoscimento della tutela prevista dall'art. 21 anche a chi ricopre un ruolo istituzionale<sup>111</sup>, sebbene resti comunque difficile tenere distinta la sfera pubblica da quella privata. La condizione pertanto è che vengano distinte le esternazioni verso i cittadini e verso l'opinione pubblica, svolte principalmente per il tramite dei mezzi di comunicazione di massa, da quelle effettuate nell'esercizio della funzione pubblica.<sup>112</sup> La distinzione appare comunque problematica, per la difficoltà a separare l'ambito istituzionale da quello politico, oltre che privato, tale per cui le attività di comunicazione effettuate dai titolari di cariche pubbliche, hanno sempre una rilevanza pubblica, e politica. Questo aspetto è strettamente connesso all'utilizzo della comunicazione da parte dei pubblici poteri per scopi che vanno oltre la finalità meramente istituzionale, e che investono la ricerca e la conservazione del consenso, tema che sarà affrontato nel capitolo successivo.

Tali considerazioni sul diritto/potere di esternazione da parte degli organi istituzionali, ci riportano alla riflessione sulla relazione speculare tra il diritto di informazione in capo alla collettività, nella forma passiva, e il dovere di informazione in capo al soggetto pubblico. La parte iniziale della ricerca è stata dedicata all'esame dell'orientamento della Corte costituzionale che, nell'ottica funzionalista, ha creato un collegamento tra la tutela della libertà di cui all'art. 21 e l'affermazione dello Stato democratico. È stato, infatti, riconosciuto ai cittadini il diritto ad informare e ad essere informati quale valore essenziale per la piena realizzazione della democrazia che, a sua volta, richiede garanzie informative da parte delle istituzioni, nel rispetto del pluralismo e dei principi di correttezza, esaustività e imparzialità.<sup>113</sup> Sul punto Aljs Vignudelli asserisce che l'affermazione del diritto all'informazione è «strettamente connessa alla necessaria ricostruzione del rapporto tra Stato e cittadini, e che va oltre le esigenze di trasparenza e

---

Zagrebelsky, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il corriere giuridico*, 7/1991, e D'Orazio G., *Sul nuovo corso delle esternazioni presidenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985.

<sup>111</sup> Con la sentenza n. 10 del 2000, relativa alle esternazioni dei parlamentari, nella quale la Corte afferma che «nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprime fuori dai compiti e dalle attività proprie delle Assemblee rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione comune e tutti i consociati.»

<sup>112</sup> Si veda sul punto Piergigli V., *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme*, in *Dir. soc.*, 3/1993, pp. 415 ss., in cui sono analizzati i limiti alla libertà di espressione dei titolari di cariche pubbliche, rinvenibili nell'art. 54, comma 2.

<sup>113</sup> Cfr. Marsocci P., 2002, *op. cit.*, p. 122 ss.

informazione, implicando una valutazione (e una trasformazione) complessiva del ruolo del soggetto pubblico.»<sup>114</sup>

Da qui, il naturale collegamento con la funzione amministrativa, il cui fondamento costituzionale è rinvenibile, innanzitutto, nei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 che, come è stato già affermato nelle pagine precedenti, guidano anche la funzione di comunicazione, che deve rispondere a criteri di correttezza e oggettività.

Tuttavia, il “dovere di informazione” delle istituzioni non ha trovato in dottrina una posizione unanime.<sup>115</sup> Sebbene gli studiosi convergano sull'idea secondo la quale tale dovere non troverebbe una diretta emanazione costituzionale, ma solo una copertura derivante dal più generale principio di pubblicità che, perciò, avrebbe una valenza programmatica, rimettendo al legislatore la concreta definizione normativa.<sup>116</sup>

Le diverse elaborazioni sono state efficacemente sintetizzate da Francesco Merloni, il quale individua due principali orientamenti. Il primo, riconducibile alla visione liberale e, quindi, all'interpretazione individualista del diritto di informazione, si basa sostanzialmente sull'assunto secondo il quale «se vi è un diritto del cittadino ad essere informato questo si tutela con l'esistenza di una informazione libera e pluralista, in grado anche di esercitare un controllo indipendente sull'esercizio del potere pubblico.»<sup>117</sup> Per lo studioso tale posizione avrebbe il limite di non soddisfare l'esigenza di una informazione completa, poiché non implica un ruolo passivo da parte del soggetto pubblico. Al contrario, invece, l'Autore sembra propendere per la seconda posizione, quella “funzionalista”, che qualifica il diritto all'informazione non come pretesa del singolo, bensì come «strumento di crescita civile e democratica del cittadino, cioè come elemento centrale, insieme agli altri diritti fondamentali, per lo svolgimento della personalità di ciascun individuo (ai sensi dell'art. 2 della Costituzione) e per la rimozione degli “ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione pubblica, economica e sociale del Paese” (art. 3 cpv., Cost.)»<sup>118</sup> Il legame con il principio di uguaglianza sostanziale rafforza la qualificazione

---

<sup>114</sup> Cfr. Vignudelli A., 1992, *op. cit.*, pp. 73-74.

<sup>115</sup> Cfr. Merloni F., 2002, *op. cit.*, pp. 40-48.

<sup>116</sup> Si veda sul punto Vespignani L., *Per una sistemazione costituzionale della comunicazione pubblica*, in Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 208-210.

<sup>117</sup> Merloni F., 2002, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 41.

“sociale” del diritto all’informazione e gli attribuisce carattere pretensivo nei confronti delle istituzioni «alla rimozione degli ostacoli che impediscono di ricevere una informazione completa e corretta nonché a poter accedere a quante e quanto più distinte voci di informazione possibili, attraverso la garanzia di un pluralismo interno ed esterno.»<sup>119</sup>

Questa posizione comporta il dovere di informazione, che si realizza attraverso un ruolo attivo del soggetto pubblico, nel garantire una piena tutela del diritto dei consociati ad essere informati, e di conseguenza a partecipare alla vita pubblica. La partecipazione richiede infatti, come osserva Paola Marsocci, «un comportamento consapevole, cosciente e dunque critico, [...] Occorre al tempo stesso essere informati e saper interpretare le informazioni.»<sup>120</sup> Da qui il richiamo al ruolo attivo delle istituzioni in quanto «parte della responsabilità di questo processo formativo deve essere attribuita allo Stato attraverso il dovere di informazione».<sup>121</sup>

Il rapporto tra diritto e dovere di informazione trova dunque una estensione nella partecipazione alla vita democratica, che nella nostra Costituzione è sancita anche agli art. 1, e 49, con particolare riferimento alla partecipazione politica, e all’art. 118 che, nel sancire il principio di sussidiarietà orizzontale, richiama un’altra forma di partecipazione del cittadino più orientata al coinvolgimento nelle scelte pubbliche, nell’ottica dell’amministrazione “condivisa”<sup>122</sup>, che sarà oggetto di approfondimento nel secondo capitolo.

Sul dovere di informazione nei confronti dei cittadini appare utile infine citare altri profili che sono emersi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. È significativa al riguardo la sentenza n. 364 del 1988<sup>123</sup>, nella quale viene sancito l’obbligo di informazione per evitare che si verificano casi di ignoranza della legge penale.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Scagliarini S., *op. cit.*, p. 41.

<sup>120</sup> Marsocci P., 2002, *op. cit.*, p. 131.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>122</sup> Secondo l’accezione introdotta da Arena G., *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 117/118, Edistudio, Roma, 1997.

<sup>123</sup> Sentenza 23-24 marzo 1988, n. 364, in G. U. 30/03/1988, n. 13.

<sup>124</sup> In questa sentenza la Corte dichiara l’illegittimità dell’art. 5 c.p. per violazione degli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 25, secondo comma, 27, primo e terzo comma della Costituzione “*nella parte in cui non esclude dall’inescusabilità dell’ignoranza della legge penale l’ignoranza inevitabile [...] derivante dall’oscurità della legge penale e dalla mancata concreta possibilità di conoscerla*”. La conoscenza pertanto costituisce un presupposto della responsabilità penale, e ciascun individuo deve essere messo nelle condizioni di conoscere i precetti e gli effetti derivanti dalla violazione, fermo restando l’obbligo di diligenza nel conoscere le leggi penali.

Quel che rileva ai fini del tema oggetto di ricerca è dunque il riconoscimento in capo allo Stato e alla pubblica amministrazione dell'obbligo di dare pubblicità delle leggi penali, affinché non si pervenga all' "*ignoranza inevitabile*", che deriverebbe dall' "*oscurità della legge*".

Si tratta di un profilo specifico, che ha implicazioni di carattere penale, ma che in qualche modo integra e completa il dovere di informazione e di pubblicità da parte del soggetto pubblico.

Vanno infine menzionati gli obblighi di pubblicazione degli atti amministrativi, la cui pubblicità legale si ottiene soltanto con la modalità telematica.<sup>125</sup>

### **1.5. La rilevanza giuridica.**

La comunicazione pubblica è stata a lungo nozione priva di rilevanza giuridica, perché descriveva prevalentemente attività interne alle pubbliche amministrazioni. L'importanza della comunicazione si esplica nel momento in cui viene intrapresa l'attività di «trasmissione di conoscenza dall'amministrazione pubblica al cittadino».<sup>126</sup> Da qui il carattere intersoggettivo della comunicazione, che in quanto tale, si presenta come tipico fenomeno giuridico, poiché la conoscenza «assume rilevanza giuridica quando viene trasmessa da un soggetto ad un altro ed assume i caratteri della relazione.»<sup>127</sup>

La rilevanza giuridica della funzione deriva in primo luogo dal suo inquadramento costituzionale e dai principi che informano la funzione amministrativa in generale.<sup>128</sup>

Affinché la funzione di comunicazione possa divenire giuridicamente rilevante è però necessario che dalla Costituzione, che detta i principi generali ispiratori, scaturiscano le norme che ne danno concreta attuazione.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> Tramite l'albo pretorio on-line, in base all'art. 32 della l. n. 69/2009, che da attuazione alla norma di cui all'art. 52bis del d.lgs n. 82/2005, come modificato dall'art. 22 del d.lgs n. 159/2006, secondo la quale "*la pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento*".

<sup>126</sup> Cfr. Meloncelli A., *op. cit.*, Rimini, Maggioli, 1993, p.17.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 19

<sup>128</sup> A partire dai principi di "buon andamento" e di "imparzialità" di cui all'art. 97 Cost., e il principio di uguaglianza "formale" e "sostanziale" di cui all'art. 3.

Il fondamento costituzionale trova la sua esplicazione nel *corpus* di norme che hanno segnato il nuovo corso della pubblica amministrazione, orientata verso l'apertura e il trasferimento di conoscenza a favore dei cittadini, quale interesse generale, portando alla graduale affermazione della dimensione funzionale delle attività di comunicazione e di informazione.

Il cambiamento avviene con l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo, la n. 241/1990<sup>130</sup>, e con l'introduzione nel nostro ordinamento del diritto di accesso ai documenti amministrativi<sup>131</sup>, e di altri istituti volti a favorire l'affermarsi di un modello di amministrazione dialogante<sup>132</sup>, seppur circoscritta all'ambito procedimentale. Ed è sempre del 1990 la legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali, la n. 142, che dedica l'art. 7 all' "azione popolare, diritti di accesso e informazione dei cittadini", disposizioni che sono poi state ampliate con l'approvazione del Testo unico degli Enti locali, d.lgs. n. 267/2000, nel Capo II "Partecipazione popolare e tutela dei diritti civici", artt. 6-14.

Perché prenda forma tuttavia la funzione pubblica di comunicazione, anche nei suoi aspetti organizzativi, occorre attendere l'emanazione del d.lgs n. 29/1993, poi confluito nel d.lgs n. 165/2001, che ha introdotto l'istituzione degli Uffici relazioni con il

---

<sup>129</sup> Sul punto si veda Costanzo P., voce *Informazione nel diritto Costituzionale*, in *Dig. it. disc. pubbl.*, IV, Utet, 2002, p. 66, il quale afferma: «solo lo strumento legislativo potrebbe determinare con chiarezza l'ambito di un principio generale che, presupposto democratico e dei principi sanciti dalla Costituzione, non può che essere quello, in parte già vigente e operante, della pubblicità delle attività funzionali dell'Amministrazione, e nello stesso tempo stabilire i presupposti, le competenze e le procedure attraverso cui tale principio possa essere derogato.»

<sup>130</sup> Che già all'art. 1 introduce il principio di pubblicità tra i principi generali dell'attività amministrativa: «L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario» (rubrica introdotta dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15). La legge 7 agosto 1990, n. 241

<sup>131</sup> Di cui al Capo V – Accesso ai documenti amministrativi, artt. 22-28. Disciplina che è stata integrata con l'istituto dell'accesso civico, di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, attualmente oggetto di riforma in base alla delega disposta dalla L. n. 124/2015, art. 7 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza", che alla lettera h) ha previsto il "riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Questa disposizione è stata trasfusa nel testo del decreto attuativo, approvato dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 20 gennaio 2016, ora in attesa di pubblicazione.

<sup>132</sup> Il riferimento è alle disposizioni contenute al Capo III – Partecipazione al procedimento amministrativo, di cui agli artt. 7-13.

pubblico<sup>133</sup>, e sancito il “dovere di comunicazione interna ed esterna”, in attuazione del principio di trasparenza.<sup>134</sup> Si tratta di una prima norma che anticipa le disposizioni contenute nella legge quadro sulla comunicazione pubblica in Italia, la legge 7 giugno 2000, n. 150<sup>135</sup>, che definisce più compiutamente l’ambito funzionale delle attività di informazione e di comunicazione, non più intese in senso strumentale, ma bensì in senso finale.<sup>136</sup>

La legge, a distanza di 15 anni dalla sua entrata in vigore, appare sotto certi aspetti ancora piuttosto attuale. Molte delle prescrizioni che vi sono contenute, specie per quanto riguarda le strutture deputate alle attività di comunicazione e di informazione, hanno avuto un’attuazione inizialmente frammentaria, per poi divenire via via più ampia, a livello centrale e locale, mentre altre restano ancora dei principi generali, da ritenersi in qualche modo ideali, che non trovano riscontro fattuale e operativo.

---

<sup>133</sup> Sebbene la creazione di tale ufficio resti ancorata all’attività procedimentale della pubblica amministrazione: 1. Le amministrazioni pubbliche, al fine di garantire la piena attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, individuano [...] uffici per le relazioni con il pubblico. 2. Gli uffici per le relazioni con il pubblico provvedono, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche:

- a) al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- b) all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti;
- c) alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

<sup>134</sup> Come stabilito dall’art. 5, abrogato dall’art. 43 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, che recitava: “Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo i seguenti criteri: a) articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto; b) collegamento delle attività degli uffici attraverso il dovere di comunicazione interna ed esterna ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici, nei limiti della riservatezza e della segretezza di cui all’articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241; c) trasparenza, attraverso l’istituzione di apposite strutture per l’informazione ai cittadini, e, per ciascun procedimento, attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità complessiva dello stesso, nel rispetto della legge 7 agosto 1990, n. 241”

<sup>135</sup> «Che appare il primo tentativo di normativa organizzata e univoca» Cfr. Marsocci P., *La disciplina dell’attività di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, in Arena G., a cura di, 2004, *op. cit.*, p. 116. La legge sancisce le finalità, gli ambiti, gli aspetti organizzativi, e le professionalità.

<sup>136</sup> Cfr. Mattarella B.G., *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Cassese S., a cura di, Giuffrè, Milano 2006, Vol. IV, p. 3130. I fini sono quelli indicati all’art. 1, comma 5: “Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l’accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell’avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l’immagine delle amministrazioni, nonché quella dell’Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d’importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.”

Oltre alla legge quadro del 2000, la disciplina si compone di altre norme settoriali, come quella relativa all'informazione ambientale<sup>137</sup>, e altre disposizioni in ambito tributario, contenute nello statuto dei diritti del contribuente.<sup>138</sup>

A corollario delle norme di rango primario sono stati emanati altri provvedimenti, in attuazione di quanto disposto dalla legge 150 del 2000, tra cui il regolamento emanato con il DPR n. 422/2001, che disciplina i requisiti professionali per l'esercizio delle attività di informazione e comunicazione.

L'altro importante provvedimento, che interviene nel definire con maggiore dettaglio gli aspetti organizzativi, gli strumenti, e le modalità con le quali le pubbliche amministrazioni, centrali e locali, devono conformarsi al dettato normativo, è la Direttiva del Ministro della Funzione pubblica del 7 febbraio 2002.<sup>139</sup>

I riferimenti normativi finora richiamati rappresentano un primo quadro della disciplina sulla comunicazione pubblica, nel tempo ampliata da altre norme che, seppur non direttamente intervenute ad integrare o modificare la 150 del 2000, hanno inciso nell'evoluzione della funzione, in rapporto all'uso delle nuove tecnologie, e al più generale processo di innovazione della pubblica amministrazione.

Il riferimento è al percorso di digitalizzazione accompagnato nel nostro ordinamento dall'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale, D.lgs n. 82/2005, e ss.mm.ii., e più recentemente alle dinamiche di *open government*, che hanno portato all'apertura della pubblica amministrazione, dando attuazione ai principi di trasparenza, e di partecipazione, che vedono coinvolta anche la funzione di comunicazione. Si integrano in questo modo le disposizioni riguardanti il diritto all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni<sup>140</sup>, quelle relative ai siti web delle pubbliche amministrazioni<sup>141</sup>, quelle relative alla misurazione del grado di

---

<sup>137</sup> Di cui al d.lgs n. 195/2005, "*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*"

<sup>138</sup> Si tratta in particolare degli artt. 5, 6 e 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212.

<sup>139</sup> "*Direttiva sulle attività di comunicazione delle Pubbliche amministrazioni*", nella quale viene richiamata «la responsabilità dei vertici delle amministrazioni pubbliche all'applicazione della L. 150/2000, e alla definizione di strutture e risorse necessarie», e sollecitato «l'avvio e sviluppo alle strutture deputate alla realizzazione delle attività di informazione, portavoce e ufficio stampa, e di comunicazione, ufficio per le relazioni con il pubblico».

<sup>140</sup> Di cui all'art. 3 del d.lgs n. 82/2005.

<sup>141</sup> Per i siti web i riferimenti normativi sono contenuti nel d.lgs. n. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale, artt. 3, 7, 53, 54, 57, 63, nella l. n. 69/2009: artt. 21, 23, 32, 34, nella l. n. 4/2004: artt. 1, 2, 3, 4, 9, nel D.P.R. n. 75/2005: art. 2, nel D.lgs n. 33/2013, nelle "Linee guida per i siti web della PA", pubblicate dal Dipartimento della Funzione pubblica nel 2011, e più recentemente nelle "Linee guida di design per i siti web della PA", pubblicate dall'Agenzia per l'Italia digitale, nel novembre 2015.

soddisfazione dell'utenza, e della qualità dei servizi<sup>142</sup>, e più recentemente le disposizioni in materia di trasparenza.<sup>143</sup>

Volendo infine ricercare i fondamenti giuridici della funzione di comunicazione, derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, un cenno va fatto ai principi contenuti rispettivamente nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, in particolare all'art. 19<sup>144</sup>, e nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, sottoscritta a Nizza il 7 dicembre 2000, all'articolo 11.<sup>145</sup>

Entrambi gli articoli si riferiscono alla libertà di espressione ma, accanto alla declinazione attiva, viene esplicitamente richiamata la funzione passiva laddove si afferma il diritto di ciascun individuo di *cercare, ricevere e diffondere informazioni* (art. 19 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo), e la "*libertà di ricevere o di comunicare informazioni*" (art. 11 Carta di Nizza). Molti riferimenti sono inoltre contenuti nei Trattati<sup>146</sup>, e negli atti della Commissione europea.<sup>147</sup>

Da qui l'estensione della rilevanza giuridica della funzione di comunicazione, anche in riferimento alle norme del diritto comunitario e internazionale, che integrano e rafforzano i principi e le norme dell'ordinamento interno.

Il ruolo dell'Unione europea, in particolare, appare centrale in considerazione dei notevoli impulsi derivanti da atti di indirizzo, conseguenti alle citate disposizioni normative, che hanno reso possibile l'attuazione dei principi di trasparenza e accesso alle informazioni, e di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in ambito

---

<sup>142</sup> Il riferimento è alle disposizioni contenute agli artt. 54 e 63 del CAD, e alle Direttive del Ministro della Funzione pubblica, del 24 marzo 2004, sulla "*Rilevazione della qualità percepita dai cittadini*", e del 27 luglio 2005, per la "*Qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti*".

<sup>143</sup> Culminate con l'approvazione del d.lgs 33/2013, il Codice della trasparenza, attualmente oggetto di un intervento di modifica come stabilito all'art. 7 della Legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>144</sup> In particolare all'art. 19: "*Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.*"

<sup>145</sup> "1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati."

Art. 11 – Libertà di espressione e d'informazione, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01). Vanno inoltre menzionati l'art. 41 – "Diritto ad una buona amministrazione", e l'art. 42 – "Diritto d'accesso ai documenti".

<sup>146</sup> Già nel Trattato di Amsterdam, e successivamente nel Trattato che istituisce la Costituzione europea, e più recentemente nel Trattato di Lisbona.

<sup>147</sup> Già con il "*Libro verde sull'informazione del settore pubblico*", COM(1998)585, e più di recente con il "*Libro bianco su una politica europea di Comunicazione*", COM(2006) 35 definitivo, e con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, e al Comitato economico e sociale, e al Comitato delle Regioni, "*Insieme per comunicare l'Europa*", COM(2007) 568 definitivo.

europeo<sup>148</sup>, dettando la linea da seguire nella implementazione delle politiche di comunicazione.<sup>149</sup>

In alcuni casi inoltre l'Unione europea è intervenuta in modo determinante per consentire l'espandersi della sfera della conoscenza, e la tutela del diritto all'informazione della collettività, con provvedimenti settoriali, recepiti dagli Stati membri, come nel caso dell'accesso all'informazione ambientale.<sup>150</sup>

## 1.6. Gli interessi e le finalità di una funzione *sui generis*?

Nel tentativo di definire una cornice concettuale e giuridica, dentro la quale inserire la funzione di comunicazione pubblica e le sue declinazioni, è utile ricorrere ad alcune categorie teoriche che hanno caratterizzato lo studio della comunicazione in generale. Alla comunicazione pubblica si può tentare di applicare la definizione elaborata da Harold Lasswell riferita alla comunicazione di massa: “*Who says what in what channel to whom with what effect?*”<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> Il riferimento è alle iniziative di consultazione on-line, adottate dalla Commissione europea con la comunicazione “*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*” del dicembre 2002. Per un approfondimento si rinvia al Capitolo terzo, § 3, nel quale vengono illustrate le iniziative intraprese dall'Unione europea per consentire la partecipazione dei cittadini e dei soggetti portatori di interesse ai processi decisionali.

<sup>149</sup> Si veda in particolare il *Libro bianco su una politica europea di Comunicazione*, approvato dalla Commissione europea, COM(2006) 35 definitivo, che stabilisce i principi e le linee di azione da seguire per ridurre la distanza tra cittadini e istituzioni, potenziare il dibattito e il dialogo per creare una sfera pubblica europea. Il Libro bianco evidenzia l'importanza di una politica che metta la comunicazione al servizio dei cittadini (Parte I), e che ne assicuri il loro coinvolgimento (Parte II, punto 2). Seguiranno altre iniziative come la Comunicazione della Commissione COM(2007)568 - *Insieme per comunicare l'Europa*, e la Comunicazione SEC (2007) 1742 - *Communicating about Europe via the Internet*.

<sup>150</sup> Con la Direttiva 2003/4/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, concernente l'accesso del pubblico all'informazione ambientale, recepita dal Parlamento italiano con il D.lgs 19 agosto 2005, n. 195.

<sup>151</sup> *Chi, dice cosa, attraverso quali canali, a chi, con quale effetto?* Tale modello, elaborato da Harold D. Lasswell nel 1948, rappresenta la sistemazione organica della teoria ipodermica della comunicazione di massa, di cui il sociologo rappresenta uno dei più autorevoli esponenti. Con la trasposizione del modello alla funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni «*chi?*» rappresenta la pubblica amministrazione; *dice cosa?* - pubblicizza la produzione normativa, le attività, le funzioni, l'identità, il punto di vista dell'amministrazione; *attraverso quali canali?* - utilizza in maniera possibilmente integrata, tutti i media a disposizione, attraverso un'opportuna declinazione dei registri comunicativi; *a chi?* - ai cittadini o alle organizzazioni, quando si presenta come comunicazione esterna diretta; ai mass media, quando vuole raggiungere i destinatari attraverso la mediazione delle testate informative, e infine a chi opera all'interno delle organizzazioni pubbliche quando si presenta come comunicazione interna; *con quali effetti?* - garantire ai cittadini il diritto all'informazione (nella forma attiva e passiva, ad informarsi e ad essere informati); costruire e promuovere l'identità dell'ente pubblico per rafforzare i rapporti tra i dipendenti pubblici e l'amministrazione, da un lato, e tra i cittadini e l'ente stesso, dall'altro; offrire la possibilità ai cittadini di esprimere in maniera attiva e sostanziale i diritti di cittadinanza, fino a diventare

Per quanto tale modello aiuti a semplificare e a definire un quadro operativo delle attività di comunicazione, la piena trasposizione nell'ambito amministrativo e istituzionale appare insufficiente a racchiuderne la complessità derivante dalla natura del soggetto che comunica, e ancor di più dell'oggetto, individuabile nell'interesse generale<sup>152</sup>.

Due sono le componenti essenziali e inscindibili che caratterizzano lo statuto della comunicazione pubblica: la componente soggettiva, rappresentata dall'amministrazione e dall'istituzione pubblica, e la componente oggettiva, identificata con l'interesse e le finalità cui la comunicazione si rivolge.

Ciò significa che la comunicazione, in quanto funzione, si carica di un valore oggettivo, indirizzato alla realizzazione delle finalità e alla soddisfazione dei bisogni che la legge e l'ordinamento costituzionale attribuiscono all'azione amministrativa.

Come evidenzia, infatti, Gaetano Azzariti, «il valore oggettivo e l'orizzonte generale s'impongono alla comunicazione non per esigenze teoriche o di convenienza, ma per obbligo costituzionale.»<sup>153</sup> Vincolo che fa scaturire il criterio dell'obiettività, derivante dal rispetto dei principi costituzionali di imparzialità<sup>154</sup> e buon andamento.

Ne consegue che una comunicazione soggettiva e parziale non sarebbe rispettosa del dettato costituzionale, perché farebbe venir meno l'orizzonte generale, e di conseguenza la sua natura funzionale. A tal proposito va rilevata la particolarità dell'attività comunicativa della pubblica amministrazione, per la sua tendenza alla persuasione<sup>155</sup> e al tentativo di convincere i destinatari<sup>156</sup> (i cittadini), più che di renderli informati e

---

corresponsabili della soluzione di problemi di interesse generale.» Cfr. Grandi R., *La Comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma, 2008, p. 76.

<sup>152</sup>«Ciò che caratterizza la comunicazione pubblica è principalmente il proprio oggetto, individuabile nell'interesse generale il consenso pressoché unanime che quest'affermazione riscuote è talvolta espresso con sfumature, non solo terminologiche, diverse.» *Ibidem*, p. 76.

<sup>153</sup> Azzariti G., 2004, *op. cit.*, p. 19. La comunicazione, prosegue l'autore «è funzionale alla tutela ed alla realizzazione dei diritti fondamentali, ponendosi al servizio degli interessi pubblici, strumento rivolto alla loro concretizzazione»

<sup>154</sup> Si rammenta la «trasposizione del principio nella norma sul procedimento amministrativo con la L.69/2009, la quale ha espressamente inserito nel nuovo art.1 L. 241/90 il principio di imparzialità “nel catalogo dei canoni fondamentali deputati a presidiare l'intera attività amministrativa» Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2010, p. 932.

<sup>155</sup>Che scaturisce dall'utilizzo della “comunicazione pubblicitaria”, quando cioè le pubbliche amministrazioni si servono delle pratiche persuasive tipiche della pubblicità commerciale.

<sup>156</sup> Cfr. Carloni E., 2014, *op.cit.*, p. 164, “Spesso invero le strategie pubbliche di comunicazione sono pensate essenzialmente come attivazione di meccanismi di coinvolgimento rispetto ad una determinata visione del mondo”

partecipi dell'agire amministrativo nei processi che comportano una relazione con le istituzioni.<sup>157</sup>

Questo aspetto pone il problema dei limiti della comunicazione pubblica e dei rischi che possono compromettere l'esplicitarsi della dimensione funzionale, a causa di una difficoltà "congenita" ad assumere una valenza oggettiva, tale da renderla funzione "*sui generis*".

Questa considerazione è strettamente connessa alla tendenza a sovrapporre la sfera istituzionale con quella politica, che è spesso all'origine della mancata oggettività e che, come si vedrà in seguito, è una caratteristica della comunicazione delle pubbliche amministrazioni, affermata nella prassi anche a causa della poca chiarezza sul piano normativo.

La criticità maggiore scaturisce dalla propensione della comunicazione ad essere uno strumento al servizio del potere, e in qualche modo, come sostiene Gaetano Azzariti, una "forma di potere".<sup>158</sup> Questo aspetto richiama un tema analizzato da una prospettiva interdisciplinare, quello relativo alla "comunicazione pubblica al servizio del potere"<sup>159</sup>. Una tentazione che induce talvolta a servirsi delle tecniche proprie della pubblicità e del marketing<sup>160</sup>, per promuovere l'immagine dell'amministrazione, in modo talvolta distorto rispetto alla realtà, e delle tecniche di propaganda per ottenere il consenso dei cittadini-elettori.<sup>161</sup>

Altro rischio si rinviene nella difficoltà a garantire una piena e totale relazione con l'intera collettività, ma solo con i soggetti che stabiliscono un contatto con l'amministrazione. In questo senso si tende a privilegiare nel soddisfare esigenze e bisogni la "cittadinanza attiva" e verrebbe meno, anche in questo caso, il principio cardine dell'interesse generale. La pubblica amministrazione infatti, rivolgendosi ai cittadini, non dovrebbe comunicare con i singoli, ma stabilire un dialogo costante e

---

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>158</sup> Sebbene lo studioso ritiene si possa accettare che la comunicazione sia una forma di potere, non sarebbe accettabile l'idea che sia il potere amministrativo. Cfr. Azzariti G., 2004, *op. cit.*, p. 25.

<sup>159</sup> Il tema, che sarà approfondito nel secondo capitolo, è stato affrontato oltre che dalla dottrina pubblicistica anche in ambito sociologico, politologico e linguistico. Si vedano in particolare Castells M., *Comunicazione e potere*, Università Bocconi edizioni, Milano, 2009, e Chomsky N., *Media e Potere*, Bepress ed., Lecce 2014.

<sup>160</sup> «Funzionale ad affermare la presenza del potere pubblico.» Anteri C., *La pubblicità delle amministrazioni*, in Arena G., a cura di, 2004, *op. cit.*, pp. 307-312.

<sup>161</sup> Siamo nell'ambito dell'uso del potere che può anche condurre a forme più o meno palesi di alterazione della realtà a vantaggio dell'autorità costituita o a strategie di controllo sociale che minano la costruzione di un consenso informato e autonomo. Cfr. Debray R., *Lo Stato seduttore*, Editori Riuniti, Roma 2003.

continuo con tutti i soggetti, quale preconditione per l'esercizio della funzione pubblica.<sup>162</sup>

La funzionalizzazione pubblicistica della comunicazione impone pertanto che non vi sia un "trattamento privilegiato" verso coloro che si mostrano più attivi nel ricercare un contatto e stabilire una relazione con la pubblica amministrazione.

Per evitare che questo accada è necessario che il momento della comunicazione sia distinto dal momento della decisione poiché, in caso contrario, si verificherebbe "la tirannia della comunicazione" e si potrebbe correre il rischio «dell'olismo amministrativo, della tirannia di alcuni interessi: di quelli forti [...] perché non può negarsi che mentre è facile per gli interessi dei poteri forti e costituiti esprimersi, contare, entrare nel circuito comunicativo, lo è meno per quelli deboli e disorganizzati.»<sup>163</sup>

Una tale visione piuttosto negativa della comunicazione pubblica, che per sua natura parrebbe incline a generare disparità nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, venendo meno il rispetto del principio costituzionale di uguaglianza che governa anche la funzione pubblica, viene temperato da altre posizioni dottrinali che mettono in evidenza il fatto che la comunicazione abbia come referente «il territorio come comunità.»<sup>164</sup>

L'amministrazione pubblica si rivolge all'entità univoca della cittadinanza, come richiede la destinazione funzionale dell'attività amministrativa, che nel caso della comunicazione acquista una valenza pluridimensionale, ramificata nelle diverse finalità, individuate dalla dottrina nella finalità di certezza, educativa, di servizio, e di promozione.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Cfr. Azzariti G., 2004, *op. cit.*, p. 24.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 26. Sul punto si veda anche Spantigati F., *Il principio di comunicazione nel diritto amministrativo*, in Arena G., a cura di, 2004, *op. cit.*, pp. 202-221.

<sup>164</sup> Cfr. Plateo B., *Il territorio come ambiente di comunicazione*, in Arena G., a cura di, 2004, *op. cit.*, pp. 243-268.

<sup>165</sup> Il quadro delle finalità è stato ricostruito da Enzo Colarullo. Per lo studioso si ha *finalità di certezza* «in quanto l'attività svolta dai soggetti pubblici di porre in circolazione atti, dati, e informazioni, prodotti o comunque in possesso delle istituzioni, deve essere fondata sulla qualità giuridica della loro piena e formale attendibilità» In secondo luogo la comunicazione istituzionale si connota per essere educativa, «Le istituzioni in questo senso sono chiamate a svolgere un compito di crescita e di formazione della cittadinanza e quindi ad orientamenti individuali e collettivi verso i fini e nel rispetto dei compiti individuati dall'ordinamento giuridico. Questa finalità viene anche definita di cittadinanza». La finalità di servizio è quella di «far conoscere all'esterno il funzionamento delle attività pubbliche e dei servizi, non solo perché queste informazioni di per sé costituiscono un servizio per gli utenti, ma anche perché in un'amministrazione moderna si integrano con il servizio stesso.» Infine la finalità di promozione, o d'immagine, è la «forma di comunicazione che più delle altre si avvicina a quella pubblicitaria del settore

L'interpretazione dottrinale si rifà innanzitutto su quanto indicato dalla legge 150 del 2000,<sup>166</sup> la quale riconduce le finalità, ovvero le modalità con cui si esplica l'attività di informazione e di comunicazione, sempre all'interesse generale, "in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa" (art. 1, co. 1, l. n. 150/2000). In tal modo il legislatore «riconosce che informare e comunicare sono attività che possono rendere un'amministrazione non solo, com'è ovvio, più trasparente ed aperta, ma anche più efficace nel perseguimento dei suoi scopi istituzionali, riconoscendo così la valenza sia funzionale sia organizzativa di tali attività.»<sup>167</sup>

Questa affermazione è coerente con l'orientamento dottrinale e costituzionale<sup>168</sup> che individua un dovere per la pubblica amministrazione, nei confronti dei cittadini, che impone il non venir meno dell'oggettività, poiché «non sarebbe rispettosa del principio di eguaglianza, né ritenersi idonea a fare conseguire alle pubbliche amministrazioni il risultato costituzionalmente loro prescritto; in tal caso la comunicazione non potrebbe porsi in collegamento con la funzione amministrativa per il perseguimento dell'interesse pubblico.»<sup>169</sup>

I rischi di una deriva parziale possono pertanto dirsi connessi alla natura delle attività di comunicazione, che appare controversa sotto il profilo funzionale, tale da richiedere una maggiore attenzione anche da parte del legislatore nel delimitare e nell'arginare l'azione comunicativa dei soggetti pubblici che deve essere imparziale e orientata all'interesse generale.

---

privato, ma se ne distingue in quanto ha sempre alla sua base le caratteristiche di interesse generale proprie dell'azione amministrativa.» Cfr. Colarullo E., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 126-128.

<sup>166</sup> L'art. 1, comma 5 della legge n. 150 del 2000, stabilisce che: "Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale."

<sup>167</sup> Arena G., 2004, *op. cit.*, pp. 74-75. L'autore si interroga però sul fatto che il legislatore non abbia fatto riferimento al «principio di efficienza (di cui all'art. 97, 1° comma Cost. sotto le specie del buon andamento) e di economicità (anch'esso, come il principio di efficacia, previsto dall'art. 1, 1° comma legge n. 241/1990), come principi la cui attuazione può ricevere impulso e sostegno dalle attività di informazione e di comunicazione delle amministrazioni.»

<sup>168</sup> Si veda quanto riportato nel § 4.

<sup>169</sup> Azzariti G., 2004, *op. cit.*, p. 20.

## **CAPITOLO SECONDO: Comunicazione pubblica e democrazia. Il nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini.**

**SOMMARIO:** 1. L'esigenza di inquadrare la funzione nell'ordinamento democratico. 2. Comunicazione e democrazia – 3. Comunicazione, potere e rapporto democratico – 4. I confini della comunicazione pubblica, tra politica e amministrazione - 5. La comunicazione per un'amministrazione "plurale" e partecipata – 6. I nuovi strumenti della comunicazione: l'innovazione digitale.

### **2.1 L'esigenza di inquadrare la funzione nell'ordinamento democratico.**

La maggiore "apertura" delle istituzioni è avvenuta sia per la propensione alla comunicazione, sia per l'affermazione della democrazia.<sup>170</sup>

L'accesso alle informazioni detenute dal potere e l'esercizio del diritto alla conoscenza da parte dei cittadini, rappresenta la preconditione per il loro coinvolgimento e la partecipazione democratica, che verrebbe meno in condizioni di segretezza. L'espandersi della funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni ha portato dunque a rendere effettivo questo diritto e a rifondare il rapporto tra amministrazione e amministrati, che non si limitano ad essere fruitori passivi dell'informazione, ma a svolgere un ruolo attivo di co-produttori, e controllori consapevoli delle scelte intraprese dai soggetti istituzionali.<sup>171</sup> Un cambiamento accompagnato da una produzione legislativa che, come è stato evidenziato, a partire dagli anni novanta, e con maggiore compiutezza negli anni duemila<sup>172</sup>, ha inteso costruire un modello orizzontale della relazione tra istituzioni e cittadini, improntato alla condivisione, in luogo del rapporto gerarchico e sbilanciato sul potere del soggetto pubblico, supportato dal predominio del segreto sulla conoscenza, che ha prevalso per quasi tutto il secolo scorso.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Sul punto cfr. Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, pp. 617-619.

<sup>171</sup> Sul punto si rinvia ai contributi di Norberto Bobbio (1984, 2011), di Stefano Rodotà (2004), e di Aljs Vignudelli (1992, 1996), riportati nei § 1 e 2.

<sup>172</sup> A partire dall'approvazione della prima legge quadro sulla comunicazione pubblica in Italia, la L. 150/2000, e gli altri interventi che hanno determinato l'avvio di una nuova stagione rivolta al coinvolgimento dei cittadini nel governo della cosa pubblica, come la riforma del Titolo V della Costituzione, che all'art. 118, 4° comma ha introdotto il principio della sussidiarietà orizzontale: "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*"

<sup>173</sup> Per una ricostruzione dello sviluppo dello Stato comunicatore si veda Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari, 2008, pp. 35-93, Sepe S., Crobe E., *La comunicazione partecipata. Narrare l'azione pubblica coinvolgendo i cittadini*, Luiss University Press, Roma, 2014, pp.

Dallo studio delle dinamiche che hanno portato all'estensione della sfera pubblica, tramite il potenziamento delle attività di comunicazione, si ricava la contestuale evoluzione dell'amministrazione pubblica, orientata verso forme di partecipazione dei cittadini.<sup>174</sup>

Ma nelle considerazioni sul rapporto tra democrazia e comunicazione interviene inesorabilmente anche il tema della comunicazione al servizio del potere<sup>175</sup>, e della difficile demarcazione tra politica e amministrazione, che si riflette anche sull'attività comunicativa. Questo aspetto, considerato problematico ai fini dell'affermazione funzionale della comunicazione pubblica, in uno scenario come quello attuale, dove strumenti tradizionali si intrecciano con strumenti nuovi di comunicazione e di relazione con il cittadino, viene in qualche modo accentuato.

Anche l'evoluzione partecipativa della comunicazione pubblica porta con sé questa componente, per le caratteristiche stesse della partecipazione al dibattito pubblico, su temi che sono affrontati dalle istituzioni, e dagli organi politici che le rappresentano, i quali, attraverso il coinvolgimento della collettività hanno modo inoltre di verificare il livello di consenso<sup>176</sup> rispetto agli atti e ai provvedimenti che sono espressione delle scelte e delle politiche intraprese.

---

79-90, Ducci G., *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pp. 31-34.

<sup>174</sup> Sia in senso procedimentale, con riferimento a quanto previsto dalla L. 241/1990, artt. 7-13, come modificata dalla L. 15/2015, sia nell'accezione che si riferisce alla partecipazione ai processi decisionali, secondo le forme della democrazia "deliberativa". Per una definizione esaustiva del concetto si veda D'Avanzo W., *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica Amministrazione digitale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, pp. 49-52.

<sup>175</sup> Tema in parte già affrontato nel precedente capitolo, § 6, che sarà approfondito nel § 3 del presente capitolo.

<sup>176</sup> Da qui una riflessione sul passaggio da una comunicazione propagandistica, e improntata alla persuasione, a una comunicazione orientata alla partecipazione, che si liberi delle asimmetrie informative, e delle dinamiche di chiusura e di esclusione dei cittadini al dibattito pubblico, secondo un modello di amministrazione coerente con la società contemporanea. Sul punto Rolando S., *Comunicazione, potere e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, Egea, Milano, 2014.

## 2.2 Comunicazione e democrazia.

Nello studio sulla funzione pubblica di comunicazione un aspetto rilevante, in parte già messo in evidenza, è quello della stretta correlazione tra democrazia<sup>177</sup> e comunicazione<sup>178</sup>, assunto ormai consolidato in dottrina<sup>179</sup> e in giurisprudenza<sup>180</sup>.

La riflessione si inserisce nel cambiamento che ha coinvolto le istituzioni pubbliche, a partire dalla forma di stato<sup>181</sup>, e investe il nuovo rapporto con i cittadini<sup>182</sup> accompagnato dalla progressiva apertura dell'amministrazione.

Tale processo avviene innanzitutto grazie al ribaltamento del paradigma rappresentato dal predominio del segreto sulla conoscenza: se in passato il segreto era la regola, oggi, per effetto delle trasformazioni di ordine giuridico e sociale, rappresenta l'eccezione.<sup>183</sup>

---

<sup>177</sup> Una definizione di democrazia, utile ai fini del presente studio, è stata data da Giovanni Sartori, il quale la riconduce a «una società libera, non oppressa da un potere politico discrezionale e incontrollato, né dominata da una oligarchia chiusa e ristretta, nella quale i governanti rispondono ai governati.» Sartori, G., *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993, p. 61.

<sup>178</sup> Cfr. Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, p. 618, il quale asserisce che l'affermarsi di una cultura della comunicazione «è consustanziale alla compiutezza del processo democratico.»

<sup>179</sup> Sul punto si veda in particolare Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, e Bobbio N., *Democrazia e segreto*, Einaudi, Torino, 2011, Rodotà S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 2004, Rodotà S., *Informazione e rapporti Stato-cittadino*, in Cammelli M. e Guerra M.P., a cura di, *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1997, Vignudelli A., 1992 e 1996, *op. cit.*, e Arena G., 2004, *op. cit.*

<sup>180</sup> Vedi il § 4 del capitolo primo, che nel ricostruire l'approccio costituzionale nello studio della funzione di comunicazione mette in evidenza il contributo dato dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>181</sup> I passaggi storici e istituzionali che hanno condotto ad una evoluzione della pubblica amministrazione sono scaturiti dai cambiamenti avvenuti nella forma di stato, in particolare con il passaggio dallo Stato assoluto e monarchico, a quello liberale e democratico, ovvero dallo Stato borghese, nel quale - afferma Giannini - «alla ristrettezza del gruppo di comando, corrisponde una esaltazione dello Stato come meccanismo di comando, [...] con la conseguenza che l'apparato amministrativo dello Stato divenne ovunque apparato dominante» (Giannini M.S., 1988, *op. cit.*, p. 39), a quello pluriclasse, che secondo Aljs Vignudelli «portò con sé un considerevole *allargamento della pubblica amministrazione*, in vista pure dell'obbiettivo di garantire - almeno tendenzialmente - l'uguaglianza delle condizioni di partenza a tutti gli individui indipendentemente dalla classe sociale di appartenenza.» Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, p. 611.

<sup>182</sup> Sul punto Massimo Severo Giannini osservava come «nel mondo contemporaneo il problema della conoscenza di atti e fatti delle amministrazioni pubbliche ha assunto una dimensione impensata, in quanto ovunque ciò che le amministrazioni decidono, organizzano, o anche semplicemente studiano, è condizionante nei confronti dei componenti le diverse collettività.» Giannini M.S., 1981, *op. cit.*, p. 369.

<sup>183</sup> Sul punto Arena G., *Segretezza e pubblicità nell'azione amministrativa*, Università degli studi di Bologna, Scuola di specializzazione in Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione, Conferenze e Seminari A.A. 86-87, p. 17: «Se si accetta l'idea che la comunicazione è la regola ed il segreto l'eccezione, tutte le informazioni non protette dal segreto devono poter circolare liberamente. Inoltre, debbono esser coperte dal segreto soltanto quelle informazioni la cui divulgazione danneggerebbe interessi ritenuti dal legislatore meritevoli di tutela più dell'interesse generale alla libera circolazione delle informazioni.» Questa affermazione richiama la teoria degli *arcana imperii*, la cui maggiore trattazione la si deve allo studioso Arnold Clapmar, nell'opera "*De arcanis rerum publicarum*", del 1605, che li definisce «*intimae et occultae rationes sive consilia eorum qui in republica principatum obtinent*», ovvero «Le ragioni intime ed occulte e i piani di coloro che hanno ottenuto il regno della cosa pubblica».

La prevalenza della conoscenza a sua volta conduce ad una maggiore democraticità del sistema. Stefano Rodotà analizza la relazione di interdipendenza tra democrazia e comunicazione, affermando che «il processo democratico è ormai profondamente influenzato dal modo in cui circolano le informazioni: anzi, la disponibilità di queste da parte di tutti i cittadini appare come un prerequisito di quel processo. Si può ben dire che il grado di democraticità di un sistema si misura anche in base alla quantità ed alla qualità delle informazioni rilevanti che circolano al suo interno, e dall'ampiezza della platea dei soggetti che ad esse possono accedere».<sup>184</sup> In base a tale affermazione esiste un *continuum* tra la circolazione delle informazioni e l'esplicazione dello stato democratico, al punto che, afferma lo studioso, «non si debba più parlare di diritto all'informazione, ma puramente e semplicemente di diritto alla democrazia»<sup>185</sup>. Lo Stato democratico non può pertanto prescindere da una piena diffusione delle informazioni, a garanzia della stessa forma di Stato.<sup>186</sup>

Questa tesi è stata sviluppata da Norberto Bobbio, il quale ha affermato che «la democrazia è idealmente il governo del potere visibile, cioè il governo i cui atti si svolgono in pubblico, sotto il controllo della pubblica opinione.»<sup>187</sup>

L'Autore, riprendendo l'opera di Maurice Joly, *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu*, del 1864, afferma inoltre che «le istituzioni di un paese libero non possono durare a lungo [...], se non agiscono *au grand jour*. [...] Come ideale del governo visibile la democrazia è stata sempre contrapposta a ogni forma di autocrazia, a tutte quelle forme di governo in cui il sommo potere viene esercitato in modo da essere

---

Questa teoria ha da sempre giustificato l'occultamento del potere, e delle informazioni al suo servizio, da parte dei governanti, e legittimato il ricorso al segreto di stato, nel tempo ridimensionato, con l'avanzare dello stato costituzionale democratico. Il predominio della conoscenza sul segreto avviene infatti con l'affermarsi della democrazia, e con il superamento dell'autocrazia: «Nello stato autocratico il segreto non è l'eccezione ma la regola: le grandi decisioni politiche debbono essere prese al riparo degli sguardi indiscreti di un qualsiasi pubblico [...] tra le ragioni che soccorrono a favore della segretezza due sono prevalenti e ricorrenti: la necessità della rapidità di ogni decisione che riguardi gl'interessi supremi dello stato, e il disprezzo del volgo, considerato un oggetto passivo del potere, dominato com'è da forti passioni che gl'impediscono di farsi un'idea razionale del bene comune e lo rendono facile preda dei demagoghi». Bobbio N., *op. cit.*, pp. 96-96. Il cambiamento nella forma di stato, da assoluto a costituzionale e democratico, conduce pertanto ad una nuova condizione del popolo degli amministrati, con il passaggio dallo status di suddito, allo status di cittadino, e alla conquista dei diritti individuali e sociali, tra cui il diritto all'informazione.

<sup>184</sup> Rodotà S., *op. cit.*, p. 85.

<sup>185</sup> «Il diritto alla democrazia farebbe emergere una serie di nuove esigenze fra le quali troverebbe posto anche il diritto ad un'informazione completa ed obiettiva.» Cfr. Vignudelli A., 1996, *op.cit.*, p. 606.

<sup>186</sup> Yudof M., *When Government Speaks. Politics, Law, and Government Expression*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-Oxford, 1983, cit. in Rodotà S., 2004, *op. cit.*, p. 85.

<sup>187</sup> Bobbio N., *Democrazia e segreto*, Einaudi, Torino, 2011, p. 5.

il più possibile sottratto agli occhi del suddito.»<sup>188</sup> La democrazia, osserva ancora Bobbio, «avanza e l'autocrazia retrocede via via che il potere diventa sempre più visibile.»<sup>189</sup> In questo modo si realizza il “governo del potere pubblico in pubblico”<sup>190</sup>, che è anche funzionale al formarsi di una cittadinanza informata e attiva: «non esiste democrazia senza opinione pubblica, senza la formazione di un pubblico che pretende di avere diritto a essere informato delle decisioni che vengono prese nell’interesse collettivo e di esprimere su di esse la propria libera critica».<sup>191</sup>

Jurgen Habermas ha evidenziato come la pubblica opinione<sup>192</sup>, intesa come rilevanza pubblica della sfera privata che si genera nello spazio della società civile, sia ancorata alla pretesa di discutere e criticare l’operato dei governi, ed esige per questo la pubblicità degli atti, e dei dibattiti.<sup>193</sup> Affinché si sviluppi l’opinione pubblica occorrono pertanto le garanzie di trasparenza e di conoscenza che devono essere connaturate all’ordinamento democratico, e non lasciate al libero arbitrio di chi detiene il potere.<sup>194</sup>

Questa riflessione conduce a considerare l’opinione pubblica come espressione della libertà di informazione degli individui, come singoli e come componenti della società, in contrapposizione all’opacità e alla segretezza dello Stato. A questo riguardo è utile richiamare il pensiero di Immanuel Kant, rinvenibile in particolar modo nel saggio intitolato “*Risposta alla domanda: che cos’è l’illuminismo?*”, pubblicato nel 1784, incentrato sui valori illuministici di libertà e di esaltazione della ragione, sia in senso individualistico che sociale. Il filosofo ha affermato che l’illuminismo richiede «la più inoffensiva di tutte le libertà, quella cioè di fare uso pubblico della ragione in tutti i

---

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>190</sup> Bobbio N., 1984, *op. cit.*, p. 76.

<sup>191</sup> Bobbio N., 2011, *op. cit.*, p. 16.

<sup>192</sup> Pubblica opinione può essere definita: «un pubblico, o una molteplicità di pubblici, i cui stati mentali diffusi (opinioni) interagiscono con flussi di informazione sullo stato della cosa pubblica. [...] Una opinione viene detta pubblica non solo perché è del pubblico [...] ma anche perché investe oggetti o materie che sono di natura pubblica: l’interesse generale, il bene comune e, in sostanza, la *res publica*. Il nesso costitutivo tra pubblica opinione e democrazia è di solare evidenza: la prima è il fondamento sostantivo e operativo della seconda.» Sartori G., voce “Opinione pubblica”, in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani, 1979.

<sup>193</sup> Cfr. Habermas J., *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Laterza, Bari, 1976, nel quale lo studioso ricostruisce la nascita della “sfera pubblica borghese” (che avviene con la nascita dello stato moderno liberale), in cui tra la sfera privata e la sfera pubblica statuale si crea uno spazio occupato dalla società civile. In questo spazio i privati individui si riuniscono in un corpo pubblico e discutono di temi di interesse generale. La discussione è costituzionalmente garantita così come lo è l’accesso alla pubblica informazione, e svolge una funzione di critica e controllo rispetto alle attività dello Stato.

<sup>194</sup> Come ha rilevato Bonomo A., *Informazione e Pubbliche amministrazioni. Dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012, p. 33: «la pubblica opinione non è innata in un dato ordinamento, ma è fortemente condizionata dalle occasioni di informazione che il governo gli mette a disposizione.»

campi [...] Il pubblico uso della propria ragione deve essere libero in ogni tempo, ed esso solo può attuare l'illuminismo fra gli uomini».<sup>195</sup> Tale pensiero mette al centro l'individuo e gli attribuisce una socialità veicolata dalla condivisione della conoscenza, non solo quella posseduta dagli altri individui, ma anche quella che discende dalle istituzioni pubbliche. Da qui l'esigenza di rendere pubblici gli atti del governo, non solo per le finalità di informazione, ma soprattutto a garanzia della libertà dell'uomo, le cui limitazioni devono essere rese note, secondo un criterio di giustizia: «Tutte le azioni relative al diritto di altri uomini, la cui massima non è suscettibile di pubblicità, sono ingiuste»<sup>196</sup>.

Questa affermazione scaturisce dalla riflessione sul delicato rapporto tra obbedienza e ragione poiché, spiega Bobbio, se da un lato il cittadino «ha il dovere di rispettare i dettami della legge, dall'altro, in quanto uomo di ragione, ha il dovere di fare uso pubblico della propria ragione, cioè di criticare quelle stesse leggi che rispetta, se egli ritiene che siano ingiuste. Da ciò nasce il diritto del cittadino di esprimere pubblicamente il proprio pensiero.»<sup>197</sup> In questo modo si creano i presupposti per stimolare il dibattito e conseguentemente il «controllo democratico sull'operato del soggetto pubblico»<sup>198</sup>, che acquista un significato rilevante nella relazione tra cittadini e detentori del potere, aspetto che sarà approfondito nel paragrafo successivo.

L'importanza della comunicazione in rapporto all'attuazione della democrazia si realizza dunque attraverso l'accesso alle informazioni detenute dalle istituzioni, che a sua volta consente il progressivo coinvolgimento della collettività degli amministrati nel dibattito pubblico, e nei processi decisionali. Ciò è facilitato dall'affermarsi del dovere in capo alle istituzioni di «rendere pubblico conto»<sup>199</sup> dell'azione svolta, informando i cittadini attraverso un flusso costante, che va dal momento in cui «si forma la

---

<sup>195</sup> Kant I., *Risposta alla domanda: che cos'è l'illuminismo*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1956, p. 143.

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> Bobbio N., *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuele Kant*, Giappichelli, Torino, 1957, p. 259.

<sup>198</sup> Vespignani L., *La comunicazione pubblica: aspetti giuspubblicistici*, in Vignudelli A., a cura di, 1992, *op. cit.*, p. 178. Questa tesi presuppone un modo di intendere la democrazia, «non come esercizio del potere da parte del popolo, ritenuto impossibile e controproducente, ma come controllo del popolo sui governanti». Cfr. Rescigno G.U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, cit. in Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, p. 609.

<sup>199</sup> Cfr. Ottaviano V., *Dovere di rendere pubblico conto, responsabilità dei dirigenti e determinazioni di indirizzi e programmi*, in *Scritti giuridici*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 1992, p. 385, finalizzato a «misurarsi con le aspettative ed il giudizio dei destinatari dell'agere pubblico.»

decisione<sup>200</sup>, fino alla sua approvazione definitiva, prefigurando una fase di giudizio sull'operato<sup>201</sup>, e sui risultati delle politiche, nella quale interviene in modo preponderante la funzione di comunicazione.

### **2.3 Comunicazione, potere e rapporto democratico.**

L'affermazione dello Stato democratico poggia sulla pubblicità del potere, tratto distintivo rispetto allo Stato autarchico o tirannico.

Tuttavia, anche in presenza di una democrazia rappresentativa, permangono ancora oggi esigenze di segretezza, sebbene essa sia divenuta eccezione, rispetto alla regola generale della conoscenza. Verrebbe da dire, pertanto, che il potere richiede per affermarsi come tale, anche il segreto, non solo con riferimento alla teoria degli *arcana imperii*, che tutela il segreto di Stato, ma più in generale per consentire di svolgere la stessa azione di governo. Come afferma Guido Corso «l'aspirazione di chi esercita un potere ad affrancarsi da vincoli o da limitazioni viene soddisfatta dal segreto che circonda la sua azione; e ancor prima, dal segreto che avvolge le sue intenzioni.»<sup>202</sup> E ciò avviene perché, come afferma Elias Canetti «il segreto sta nel nucleo più intimo del potere.»<sup>203</sup>

Tale affermazione potrebbe apparire in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza democratica, poiché «la delega rappresentativa, proprio per il collegamento mediato con il detentore della sovranità, non può prescindere dalla visibilità dell'azione di governo. [...] la rappresentanza trova proprio nella pubblicità, nella visibilità del potere, un presupposto indispensabile, dal momento che non può esservi rappresentanza se l'attività del potere si svolge in segreto.»<sup>204</sup>

Da qui una riflessione sull'inquadramento del segreto nell'attuazione dell'ordinamento democratico, che presenta aspetti problematici e controversi. Come afferma Bobbio «in

---

<sup>200</sup> Il riferimento è all'esercizio del potere legislativo ed esecutivo, al processo di formazione delle leggi in Parlamento, e degli atti del Governo.

<sup>201</sup> Tale da rendere il cittadino "giudice dell'amministrazione", secondo l'espressione utilizzata da Romano Tassone A., *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 269 ss.

<sup>202</sup> Corso G., *Potere politico e segreto*, in Merloni F., 2008, a cura di, *op. cit.*, p. 268.

<sup>203</sup> Canetti E., *Massa e potere*, Rizzoli, Milano, 1972, p. 317.

<sup>204</sup> Bonomo A., *op. cit.*, pp. 31-35.

linea generale si può dire che il segreto è ammissibile quando esso garantisce un interesse protetto dalla Costituzione senza ledere altri interessi egualmente garantiti (o perlomeno occorre fare un bilanciamento degli interessi).»<sup>205</sup> Siamo in presenza di un paradosso, afferma l'Autore, poiché «la democrazia esclude in linea di principio il segreto di stato, ma l'uso del segreto di stato, attraverso l'istituzione dei servizi di sicurezza, che agiscono nel segreto, viene giustificato, tra l'altro come uno strumento necessario per difendere, in ultima istanza, la democrazia.»<sup>206</sup> Il difficile equilibrio tra potere invisibile e democrazia poggia dunque sul valore della conoscenza.

Il rapporto tra quest'ultima e il potere è stato ben sintetizzato da Francesco Merloni il quale ha asserito che «da sempre la conoscenza è potere. Da sempre chi controlla le informazioni (anche temporaneamente) ha una posizione di potere. Il potere è da sempre fondato sullo squilibrio tra detentori e non detentori.»<sup>207</sup>

Se l'affermazione della democrazia passa attraverso la disponibilità delle informazioni,<sup>208</sup> riprendendo quanto sostenuto da Merloni, è corretto pensare che essa si fondi pertanto su una diversa distribuzione del potere. Va da sé che la conoscenza, secondo lo studioso, «deve essere assicurata al cittadino in funzione dell'esercizio dei poteri ad esso spettanti in quanto sovrano nei confronti del temporaneo detentore di poteri pubblici, cioè nei confronti di quelle istituzioni pubbliche che si vedono attribuire dalla legge poteri in vista del perseguimento di finalità di interesse generale.»<sup>209</sup>

L'attività di comunicazione dunque appare innanzitutto uno «strumento a disposizione del pubblico potere per adempiere la propria funzione in coerenza col c.d. principio democratico»<sup>210</sup>, rendendo accessibili le informazioni, e realizzando in questo modo una maggiore democratizzazione dell'ordinamento.

Il trasferimento di conoscenza a favore dei cittadini consente, come è già stato evidenziato, la formazione dell'opinione pubblica<sup>211</sup> e, al tempo stesso, la

---

<sup>205</sup> Bobbio N., 2011, *op. cit.*, p. 45.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>207</sup> Merloni F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Merloni F., a cura di, 2008, *op. cit.*, p. 4.

<sup>208</sup> «La condivisione dell'informazione è stata vista come la più importante forma di diffusione e democratizzazione del potere.» Merloni F., 2002, *op. cit.*, p. 30.

<sup>209</sup> Merloni F., 2008, *op. cit.*, p. 5.

<sup>210</sup> Riviezzo A., *Aspetti amministrativistici della comunicazione pubblica*, in Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del Diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 217.

<sup>211</sup> Sul punto cfr. Marsocci P., 2002, *op. cit.*, pp. 86-87, la quale afferma che «l'opinione pubblica è valutazione critica del potere [...] e espressione politica di legittimazione e di controllo di tale potere.»

partecipazione al potere da parte della collettività<sup>212</sup> che, in quanto sovrana, può esercitare un controllo sull'operato delle istituzioni.<sup>213</sup> Viene in questo modo ribaltato il modello dello stato *Panopticon*<sup>214</sup>, fondato sulla prospettiva privilegiata del potere che osserva e controlla dall'alto, senza essere osservato (e a sua volta controllato)<sup>215</sup>.

Il binomio informazione-controllo è immanente all'esplicarsi della democrazia<sup>216</sup>, sia quella rappresentativa, perché consente di esprimere il consenso o il dissenso, che quella deliberativa e partecipativa<sup>217</sup>, dove il cittadino è chiamato a prendere parte in modo attivo al processo decisionale.<sup>218</sup>

Questa tesi rafforza l'idea che «l'informazione è potere, e quindi la libertà della sua acquisizione, da parte dei cittadini, significa libertà di apprensione e di partecipazione al potere.»<sup>219</sup>

---

<sup>212</sup> Il coinvolgimento dei cittadini afferma Berti G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968, p.544, deve avvenire «nella struttura del potere e trovare dentro di essa elementi idonei a istituire una parità giuridica di posizioni.»

<sup>213</sup> Qui il controllo è da intendersi «non come giudizio di conformità di un oggetto ad un paradigma normativo di riferimento, secondo quanto ci insegna la nostra tradizione giuridica, ma nel senso, per alcuni versi più concreto, di valutazione della capacità degli apparati pubblici di offrire una risposta completa e soddisfacente ai bisogni della società.» Cfr. Bonomo A., *op. cit.*, p. 55.

<sup>214</sup> Il concetto è stato mutuato dal modello di carcere ideato nel 1771 dal filosofo Jeremy Bentham, una struttura concepita in modo tale da consentire il controllo totale da parte di un sorvegliante, allo scopo di assicurare il governo assoluto dei detenuti, ignari di essere osservati. L'idea ha avuto una trasposizione metaforica per indicare il potere invisibile, secondo una concezione dello Stato fondata sull'equazione vedere=potere, ad opera soprattutto di Michel Foucault (in particolare nel saggio *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Editions Gallimard, Paris 1975).

<sup>215</sup> Qui si pone un problema storicamente affrontato dai filosofi e dagli scrittori politici di tutti i tempi, a cominciare da Platone, che si riassume nella domanda: *Qui custodiet custodes?* (chi sorveglia il sorvegliante?). La domanda è, secondo Norberto Bobbio, «tanto importante che le varie dottrine politiche si possono classificare in base alla risposta che le danno: Dio, l'eroe fondatore di Stati (Hegel), il più forte, il partito rivoluzionario che ha conquistato il potere, il popolo inteso come l'intera collettività che si esprime attraverso il voto» Bobbio N., 1984, *op. cit.*, p. 101-102.

<sup>216</sup> Il controllo democratico non può che avvenire nei confronti dei detentori del potere politico, e non anche verso gli organi amministrativi. Cfr. Merloni F., 2008, *op. cit.*, p. 13: «La funzione amministrativa, proprio perché deve essere imparziale, deve essere "protetta" rispetto al controllo democratico, che si esercita sui detentori del potere politico.»

<sup>217</sup> Secondo lo studio condotto da Umberto Allegretti, il quale ha ricostruito i passaggi e le ragioni che inducono al superamento seppur parziale del modello di democrazia rappresentativa, che risulta inadeguato al bisogno di partecipazione diretta alla vita pubblica, e politica dei consociati. Egli definisce la democrazia partecipativa il «relazionamento della società con le istituzioni» che implica «un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde.» Allegretti U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, 3/2006, p. 156. Sull'argomento si veda anche Allegretti U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2008, pp. 175-217, e Allegretti U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>218</sup> Tuttavia Merloni denuncia l'effetto distorcente dell'eccesso di conoscenza sui processi decisionali pubblici, poiché sottoposto ad una eccessiva trasparenza il decisore, politico o amministrativo non adotta la "giusta decisione", quella di interesse generale, ma quella più vicina alle aspettative del pubblico, ovvero quella più "conformistica". Cfr. Merloni F., a cura di, 2008, *op. cit.*, p. 14.

<sup>219</sup> Loiodice A., *Diritto all'informazione*, in *Temi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 168.

Più si estende la sfera della conoscenza, maggiore diventa lo spazio della partecipazione democratica<sup>220</sup>, e il corrispondente trasferimento di potere in capo alla collettività.<sup>221</sup>

L'informazione, e il controllo democratico che ne scaturisce, richiamano inoltre la responsabilizzazione delle istituzioni e dei suoi decisori<sup>222</sup>, e intervengono nelle dinamiche che regolano lo stesso rapporto di rappresentanza. Come osserva Valerio Onida «la democrazia come noi oggi la concepiamo, comporta possibilità di libera discussione nelle assemblee elettive e fra i cittadini, e quindi garanzia per le libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di riunione, etc.. Solo infatti in una società in cui tutti siano messi in grado di conoscere i termini delle scelte e di scegliere liberamente, il consenso maggioritario, su cui si basa l'esercizio dell'autorità, acquista significato.»<sup>223</sup>

L'ampio accesso alle informazioni pubbliche consente pertanto di sviluppare una coscienza critica collettiva, e di “ridimensionare” il potere, da sempre fondato «sull'accesso riservato alle informazioni negate alla generalità dei cittadini o, con elegante eufemismo, sulla “asimmetria informativa”»<sup>224</sup> Esso infatti non ammette la parità di gestione delle informazioni, perché la disponibilità esclusiva delle stesse rappresenta un'arma indispensabile per la conservazione dell'autorità.<sup>225</sup>

Tuttavia è stato evidenziato come le asimmetrie informative non risiedano soltanto nel rapporto tra esercizio di poteri autoritativi e forme di controllo democratico, ma anche nel rapporto tra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, con questi ultimi «detentori di informazioni che sono negate ai primi, o, più spesso,

---

<sup>220</sup> Per Stefano Rodotà «libertà di conoscenza per tutti e democrazia coincidono sempre di più» al punto che «la conoscenza viene potentemente confermata come fondamento del processo democratico di decisione e come preconditione per la partecipazione e il controllo.» Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 135.

<sup>221</sup> Sul punto si veda la teoria di Sherry R. Arnstein, che nell'opera “*A ladder of citizen participation*”, in *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 1969, pp. 216-224, individua una scala della partecipazione composta da 8 livelli, cui corrispondono altrettanti gradi di potere: il livello più basso di coinvolgimento corrisponde alla “manipolazione”, cui seguono la “terapia”, il “processo informativo”, la “consultazione”, la “conciliazione”, la “partnership”, il “potere delegato”, e infine il “controllo” da parte del cittadino. I primi due non sono da considerare come espressioni della partecipazione, ma i tre gradini successivi comprendono ipotesi di concessione puramente formali. Al contrario gli ultimi tre piani rappresentano un trasferimento effettivo di potere ai cittadini.

<sup>222</sup> «Il cittadino, attraverso il controllo democratico, può farsi un giudizio sull'operato dei soggetti decisori [...] con il risultato di attivare comportamenti virtuosi da parte degli organi politici, chiamati a rispondere delle proprie scelte ( e degli indirizzi impartiti agli organi amministrativi).» Merloni F., 2008, a cura di, *op. cit.*, p. 12.

<sup>223</sup> Onida V., *I principi fondamentali della Costituzione*, in *Manuale di diritto pubblico*, Amato G., Barbera A., a cura di, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 119.

<sup>224</sup> Merloni F., 2002, a cura di, *op. cit.*, p. 30.

<sup>225</sup> Cfr. Bonomo A., *op. cit.*, p 26.

semplicemente non raccolte ed elaborate perché è insufficiente la consapevolezza del loro valore conoscitivo (ai fini dell'adozione di atti di indirizzo).»<sup>226</sup> L'enorme patrimonio informativo di cui dispone la pubblica amministrazione non è pertanto pienamente accessibile né ai cittadini né a chi detiene il potere politico, che si pone, secondo questa lettura, in modo asimmetrico, e soccombente a quello amministrativo.<sup>227</sup> Il rapporto tra informazione/comunicazione e potere pubblico implica una riflessione sulla garanzia del rispetto del diritto di informazione in capo cittadini<sup>228</sup>, rinvenibile all'art. 21 Cost. e, che in ragione della funzione pubblica sottesa, deve rispondere al criterio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

A tal scopo è stato messo in evidenza come l'utilizzo della comunicazione da parte dei detentori del potere pubblico, e politico, sia tesa a trasformarsi in uno strumento per rafforzare e conservare il consenso, con il rischio di un uso manipolatorio e propagandistico, capace di distorcere la realtà, di mistificarla, o di rappresentarla in modo parziale, servendosi della forza dei mezzi di comunicazione massa.<sup>229</sup>

Per scongiurare tale tendenza l'unico modo è consentire l'espandersi di un'opinione pubblica attenta e informata, poiché, come fa notare Aljs Vignudelli, «in mancanza di

---

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 25: «l'apparato amministrativo ha un patrimonio di informazioni, una capacità conoscitiva non paragonabile per quantità e qualità, oltre che per disponibilità di mezzi e tecniche, rispetto a quella di cui dispongono gli altri soggetti (potere politico e cittadini).»

<sup>228</sup> Per una disamina completa si rinvia al Capitolo primo, § 4.

<sup>229</sup> Questo aspetto è stato ampiamente affrontato dalle discipline sociologiche, politologiche e linguistiche. Senza entrare nel merito dell'ampia letteratura sul tema appare utile citare la tesi espressa da Noam Chomsky, il quale analizza gli aspetti conflittuali generati dall'uso degli strumenti e delle tecniche persuasive della comunicazione al servizio del potere. Lo studioso si concentra per lo più sul rapporto tra media e potere, mettendo in risalto le tendenze alla manipolazione dell'opinione pubblica, attraverso l'influenza delle *élites* politiche, verso il mondo dell'informazione, che avviene in modo costante, e che si avvale delle tecniche della propaganda e della persuasione. I media rappresentano per Chomsky delle "macchine da indottrinamento", asservite alle 10 regole per il controllo sociale: 1. La strategia della distrazione, «che consiste nel distogliere l'attenzione del pubblico dai problemi importanti e dai cambiamenti»; 2. Creare il problema e poi offrire la soluzione, «si crea un problema, una situazione che produrrà una determinata reazione nel pubblico in modo che sia questa la ragione delle misure che si desiderano far accettare.»; 3. La strategia della gradualità «Per far accettare una misura inaccettabile, basta applicarla gradualmente»; 4. La strategia del differire «è più facile accettare un sacrificio futuro di quello immediato.»; 5. Rivolgersi alla gente come a dei bambini «Quanto più si cerca di ingannare lo spettatore, tanto più si tende ad usare un tono infantile»; 6. Usare l'aspetto emozionale molto più della riflessione «l'uso del tono emotivo permette di aprire la porta verso l'inconscio per impiantare o iniettare idee, desideri, paure e timori, compulsioni, o per indurre comportamenti.»; 7. Mantenere la gente nell'ignoranza e nella mediocrità, «far sì che la gente sia incapace di comprendere le tecniche ed i metodi usati per il suo controllo e la sua schiavitù.»; 8. Stimolare il pubblico ad essere favorevole alla mediocrità, «Spingere il pubblico a ritenere che sia di moda essere stupidi, volgari e ignoranti»; 9. Rafforzare il senso di colpa, «far credere all'individuo di essere esclusivamente lui il responsabile delle proprie disgrazie a causa di insufficiente intelligenza, capacità o sforzo.»; 10. Conoscere la gente meglio di quanto essa si conosca, «il sistema esercita un ampio controllo ed un maggior potere sulla gente, ben maggiore di quello che la gente esercita su sé stessa.» Cfr. N. Chomsky, *Media e Potere*, Bepress ed., Lecce 2014, pp. 31-35.

un'opinione pubblica smaliziata e culturalmente matura, la comunicazione pubblica se usata in modo improprio, potrebbe condizionare negativamente il dibattito democratico, sconfinando nello scivoloso territorio della propaganda.»<sup>230</sup>

Accade, inoltre, che la maggior parte delle decisioni «non arrivano neppure alla conoscenza e quindi sfuggono al controllo puntuale dei consociati, impedendo per questo solo motivo l'espressione di un consenso pieno e consapevole.»<sup>231</sup>

Tuttavia come ha rilevato Meloncelli, i rischi manipolatori risiedono nella stessa attività di informazione e di comunicazione, dal momento che «il *notum facere* a favore di qualcuno, il portare qualcosa a conoscenza di qualche soggetto, produce, o per lo meno rende possibile, una modificazione della sua psiche in conformità del contenuto dell'attività informativa.»<sup>232</sup>

Questo aspetto diventa problematico in ragione delle peculiarità del fenomeno comunicativo pubblico, teso tra finalità istituzionali e politiche.<sup>233</sup>

Da qui una riflessione sulla necessità di tenere separate le attività di comunicazione istituzionale da quelle di comunicazione politica, sebbene nella prassi tale distinzione appaia piuttosto labile, e risulti problematica sul piano giuridico.<sup>234</sup>

Occorre, tuttavia, precisare che tale separazione è rilevante ai fini della relazione tra potere e comunicazione che, in coerenza con l'ordinamento democratico, deve essere improntata ai principi di lealtà, di chiarezza, e di correttezza, che non sono compatibili con le pratiche persuasive cui talvolta si ricorre per conservare e rafforzare il potere, nella logica della continua ricerca del consenso.

---

<sup>230</sup> Vignudelli A., *Genesi metodologica*, p. 175, cit. in Bonomo A., 2012, *op. cit.*, p. 321.

<sup>231</sup> Marsocci P., *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002, p. 103.

<sup>232</sup> Meloncelli A., *La circolazione della conoscenza nel diritto pubblico*, in *Foro Amm.*, 1984, pp. 2008 ss., cit. in Bonomo A., 2012, *op. cit.*, p. 23.

<sup>233</sup> La comunicazione pubblica comprende infatti diverse categorie, e può essere ripartita in comunicazione istituzionale, comunicazione politica, e comunicazione sociale. Si vedano sul punto Mancini p., *op. cit.*, Grandi R., *op. cit.*

<sup>234</sup> La difficoltà a scindere i due ambiti è stata messa in evidenza da Vespaziani A. *Alla ricerca dei confini tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 293: «Segnare con precisione il confine dell'una rispetto all'altra risulta operazione assai complicata, di cesellatura giuridica.»

## 2.4 I confini della comunicazione pubblica, tra politica e amministrazione.

Se guardiamo alla duplice modalità di esplicazione della funzione di comunicazione: istituzionale e politica, osserviamo come l'analisi delle due declinazioni è utile al fine di far emergere gli aspetti controversi che vanno ad intaccare la dimensione funzionale, anche in rapporto alla tutela del principio democratico e ai valori costituzionali sottesi, e al diritto dei cittadini di ottenere una informazione obiettiva, e non manipolatoria, sull'operato delle istituzioni.

Il dibattito dottrinale<sup>235</sup> intorno ai criteri di separazione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica, ha fatto emergere la schematizzazione in 3 paradigmi: uno separazionista, che rafforza la distinzione tra le due *species* del *genus* comunicazione, uno inclusivista che, per certi aspetti, tende a subordinare la comunicazione istituzionale rispetto alle scelte di governo e all'indirizzo politico e, infine, uno proceduralista che le considera come due categorie "fluide", riconoscibili sulla base di circostanze concrete.<sup>236</sup>

La visione prevalente tende, tuttavia, a evidenziare la difficoltà a separare le due sfere, suscettibili di commistioni e sovrapposizioni, intaccando in questo modo la dimensione funzionale della comunicazione pubblica, che deve invece rispondere a criteri di oggettività e imparzialità, all'interesse generale. È esemplare al riguardo quanto affermato dal Presidente emerito della Corte Costituzionale, Valerio Onida, nel discorso introduttivo alla conferenza stampa sulla relazione annuale 2004, dove evidenzia la naturale propensione da parte delle istituzioni al cui vertice sono poste figure elettive o comunque di nomina politica, a comunicare per assicurarsi il consenso: «A differenza delle istituzioni propriamente politiche, la Corte non fonda la propria legittimazione sul consenso elettorale, non utilizza e non deve utilizzare sistematicamente la comunicazione pubblica come strumento per assicurarsi il consenso.»<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> Sulla problematica distinzione tra comunicazione istituzionale e politica si vedano Azzariti G., 2004, *op. cit.*, Arena G., 2004, *op. cit.*, Marsocci P., 2002, *op. cit.*, e Carloni E., 2014, *op. cit.* Quest'ultimo in particolare parla di uno "speciale regime" della comunicazione politica, per la presenza di norme di settore, in particolare la l. n. 28/2000, sebbene permanga una certa tendenza alla sovrapposizione con quella istituzionale, realizzata dall'amministrazione.

<sup>236</sup> Cfr Vespaziani A., *op. cit.*, pp. 299-302. Lo studioso attribuisce il primo approccio a Marsocci P., 2002, *op. cit.*, il secondo a Vignudelli A., 1992, *op. cit.*, e il terzo rinvenibile in Azzariti G., 2004, *op. cit.*

<sup>237</sup> Onida V., Introduzione alla conferenza stampa sulla Relazione annuale "La Giustizia costituzionale nel 2004", Roma, 20 gennaio 2005.

Nella prassi, dunque, la commistione è ampiamente diffusa anche al di fuori dell'attività comunicativa propriamente svolta dalle amministrazioni pubbliche, come dimostrano per altro alcuni provvedimenti dell'Autorità Garante per le comunicazioni, (fra tutti la Delibera 243/10/CSP riguardante i "Criteri per la vigilanza sul rispetto del pluralismo politico e istituzionale nei telegiornali diffusi dalle reti televisive nazionali"). Nel testo, infatti, si fa riferimento al rispetto delle norme che garantiscono la parità di accesso all'informazione radiotelevisiva, richiamando il diritto di "far conoscere le posizioni politiche espresse da tutti i soggetti politici e istituzionali e favorire la libera formazione delle opinioni, nella valutazione del rispetto del pluralismo politico e istituzionale nei telegiornali."

Diviene naturale, pertanto, interrogarsi sulle ragioni che impongono di tenere separate la sfera istituzionale da quella politica. Si ritiene innanzitutto che l'oggetto della comunicazione non possa riguardare temi controversi, sui quali l'opinione pubblica si dichiara divisa, come accade nell'ambito dell'informazione elettorale e politica.

Qui la pubblicità istituzionale può essere utile a comprendere la difficoltà a demarcare i due ambiti e ci si chiede, infatti, «come fare a distinguere la natura degli atti di promozione istituzionale, da quella degli atti di promozione politica.»<sup>238</sup> Basti pensare alla campagne di promozione di iniziative realizzate dall'amministrazione che hanno lo scopo di sensibilizzare i cittadini su temi che hanno rilevanza sociale, e su servizi alla collettività, e che al tempo stesso promuovono l'immagine dell'amministrazione, e di chi la governa.

Un modo per operare la corretta separazione può essere di trasferire l'attenzione dall'attività al soggetto. Così la distinzione tra comunicazione istituzionale e politica è facilmente ricavabile: la prima proviene da soggetti istituzionali (come la pubblica amministrazione) ed è orientata alla divulgazione della conoscenza sulle attività e sui servizi pubblici, e al raggiungimento delle finalità di pubblico interesse. La seconda è quella messa in atto da soggetti politici, finalizzata al consenso. Tale approccio si scontra però con alcuni aspetti critici, dovuti alla natura dell'azione politica, di per sé «non pre-definibile [...] per cui l'individuazione del soggetto politico non è possibile se non in connessione con una valutazione dell'attività svolta, dei suoi modi e circostanze concrete.»<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> Marsocci P., 2002, *op. cit.*, p. 170.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 291.

Ne consegue che sia il profilo soggettivo che quello oggettivo appaiono insufficienti per delimitare con chiarezza le due sfere poiché, come spesso accade nella realtà, chi è al governo dell'istituzione assolve contemporaneamente al ruolo di vertice amministrativo e al tempo stesso politico.

Va detto, infatti, che la difficoltà a delimitare in modo chiaro il confine tra i due ambiti, riflette innanzitutto la mancata attuazione del principio di separazione tra funzione amministrativa e funzione politica<sup>240</sup> «che a distanza di oltre vent'anni dalla sua introduzione nel nostro ordinamento risulta essere in parte disatteso, e sotto certi aspetti eluso.»<sup>241</sup> L'esempio più significativo a questo riguardo si rinviene nella stessa Costituzione che all'art. 95, comma 1, afferma che il Presidente del Consiglio dei Ministri “*mantiene l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo*”, e si riscontra nella presenza di figure istituzionali che ricoprono al tempo stesso cariche politiche e amministrative, come i sindaci e i ministri. Come evidenzia Paola Marsocci «è estremamente difficile separare le strategie di visibilità di un ministro o di un sindaco, dalle “politiche” di comunicazione dell'attività e dei risultati dell'amministrazione, soprattutto laddove le responsabilità politica e amministrativa sono entrambe individuabili e ricadono su una stessa persona.»<sup>242</sup> Il rischio di commistione diventa più marcato allorquando si verifica la tendenza alla personalizzazione della politica e dell'amministrazione, facilitata dal ricorso alla c.d. “comunicazione di immagine”. A questo riguardo Enrico Carloni afferma che «in quanto strumento di promozione dell'immagine, e perciò stesso arma del consenso, la comunicazione istituzionale può dunque prestarsi ad un utilizzo improprio»<sup>243</sup> anche se, evidenzia lo studioso, nel nostro ordinamento vi siano alcune «misure di contenimento di questo rischio.»<sup>244</sup>

Il riferimento è al diritto positivo, poiché, una prima distinzione tra comunicazione istituzionale e politica è stata introdotta dal legislatore con l'emanazione di due leggi di settore, la legge 150/2000, che disciplina le attività di informazione e comunicazione

---

<sup>240</sup> Un tentativo di delimitare la funzione amministrativa e la funzione politica si riscontra all'art. 3 del d.lgs. 29/1993, poi confluito con modificazioni nell'art. 4 del d.lgs. 165/2001.

<sup>241</sup> Cfr. Casini L., *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1/2014, Roma. Sul punto già Sabino Cassese osservava come la mancata distinzione tra politica e amministrazione conduca ad effetti distorsivi dell'ordine che sovrintende l'organizzazione amministrativa: «Perdutasì [...] una chiara distinzione tra politica e amministrazione, quest'ultima da modello del “dominio legale-razionale” (Weber), diviene “arte di cavarsela alla peggio” (Lindlon): da un'unità le cui parti si muovono lungo linee razionali, si passa a un insieme i cui sottoinsiemi non sono sempre ordinati.» Casese S., 1985, *op. cit.*, p. 378.

<sup>242</sup> Marsocci P., 2002, *op. cit.*, p. 181.

<sup>243</sup> Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 172.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 172.

delle pubbliche amministrazioni, e la legge 22 febbraio 2000, n. 28, la cosiddetta legge sulla *par condicio*, che disciplina, “al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici, l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica.”<sup>245</sup>

L'esistenza di due statuti giuridici costituisce pertanto la base di discussione che consente di individuare le caratteristiche di ciascuna, e i rispettivi ambiti di azione, che nel caso della comunicazione politica appare restrittivo, mentre per la comunicazione istituzionale si presenta più ampio, contemplando al suo interno una pluralità di esternazioni, e determinando nel contempo il rischio di una deriva propagandistica, che si verifica allorché l'attività comunicativa venga effettuata da organismi politici al vertice delle amministrazioni, talvolta con modalità persuasive, contravvenendo all'imperativo dell'imparzialità richiesto dalla funzione.<sup>246</sup> A questo punto ci si interroga sul perché il legislatore abbia preferito «correre il rischio di un abuso in chiave propagandistica dello strumento della comunicazione istituzionale, piuttosto che parificarne il trattamento a quello della comunicazione politica in senso proprio, e risolvere così in radice il problema.»<sup>247</sup>

Una delle ragioni della difficile demarcazione può essere attribuita ad alcuni aspetti della disciplina della comunicazione pubblica, che si presenta piuttosto ampia e aperta alle diverse forme e modalità con le quali le pubbliche amministrazioni, e i soggetti detentori del potere pubblico e amministrativo, dialogano con gli amministrati sia in modo diretto che per il tramite dei mezzi di informazione.<sup>248</sup>

La legge 150 del 2000, tuttavia, nell'operare una distinzione tra attività di informazione e di comunicazione, perlopiù attraverso gli organismi deputati a svolgerle, tenta di

---

<sup>245</sup> Art. 1, comma 1, L. 28/2000.

<sup>246</sup> Cfr. Riviezzo A., *op.cit.*, p. 217: «si deve prendere atto che la distinzione, legislativamente, esiste, e quindi non può essere obliterata, anche perché, mentre la comunicazione c.d. politica è per definizione “di parte”, mira alla persuasione, se non proprio alla propaganda, e quindi è soggetta, a torto od a ragione, ad uno statuto normativo restrittivo (legge n.28), quella c.d. istituzionale, in quanto “imparziale” e “neutra” gode di un trattamento privilegiato (legge n. 150).»

<sup>247</sup> *Ibidem.*

<sup>248</sup> La legge 150/2000 contempla infatti tutte le modalità con le quali si esplicano le attività di comunicazione pubblica, prevedendo all'art. 2: “1. Le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si esplicano, oltre che per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi. 2. Le attività di informazione e di comunicazione sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali”.

stabilire un confine tra sfera amministrativa e sfera politica.<sup>249</sup> L'aspetto organizzativo, però, osserva Bernardo Giorgio Mattarella, non risolve appieno il problema della delimitazione. Per lo studioso le norme infatti «sembrano preoccuparsi più di assicurare la sintonia tra gli uffici preposti all'informazione amministrativa e i vertici politici che di garantire che la funzione amministrativa di informazione sia svolta in modo imparziale. È la legge stessa, dunque, a volere l'attività di informazione amministrativa contigua a quella politica e a rendere difficile la distinzione tra l'informazione sull'attuazione dei loro programmi e quella su temi di interesse generale.»<sup>250</sup>

Accanto a quella che potremmo definire la “declinazione” istituzionale della funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, va ricompresa pertanto quella “politica”. Per comprendere l'ambito di manifestazione di quest'ultima è utile richiamarne il significato etimologico: “politica” deriva dal termine greco *politiké*, che attiene alla città, sottinteso *tèchne*, arte.<sup>251</sup> Essa dunque è l'arte del governare la città, la *polis*.

Va rilevato inoltre che lo studio della comunicazione politica, per la complessità del fenomeno, sconfinava in diversi ambiti disciplinari, dalla filosofia alla politologia, dalle scienze della comunicazione, alle scienze giuridiche.<sup>252</sup>

Riportandolo sul piano giuridico il termine compare per la prima volta nel nostro ordinamento nella legge 28 del 2000 che ha modificato e integrato la l. n. 515/1993. Essa fa rientrare nella cornice concettuale e giuridica, sia la propaganda, che la pubblicità (da riferirsi in modo particolare ai messaggi politici autogestiti), diffusa dai soggetti che appartengono al sistema politico, compresi coloro che ricoprono cariche elettive, in occasione delle competizioni elettorali. La norma che interviene nel caso di specie, è contenuta all'art. 9, comma 1, e stabilisce che “Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle

---

<sup>249</sup> Nello specifico all' “Ufficio relazioni con il pubblico”, di cui all'art. 8 della legge, spetterebbero le attività di comunicazione istituzionale, e quelle dirette al contatto con i cittadini, mentre al “Portavoce”, figura di diretta collaborazione con l'organo di vertice dell'amministrazione disciplinata all'art. 7, compete la gestione dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione.

<sup>250</sup> Mattarella B. G., 2006, *op. cit.*, p. 15.

<sup>251</sup> Cfr. Cortelazzo M., Zolli P., *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 1999.

<sup>252</sup> Per approfondire la natura interdisciplinare della comunicazione politica si rinvia a Mazzoleni G., *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 34, che la definisce: «lo scambio e il confronto dei contenuti di interesse pubblico-politico prodotti dal sistema politico, dal sistema dei media e dal cittadino-elettore.»

effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.”

Da questa previsione emergono alcune contraddizioni che denotano una sostanziale difficoltà da parte del legislatore e tenere separate le due sfere: l'aver inserito uno specifico divieto a ricorrere alla comunicazione istituzionale nei periodi pre-elettorali determina il rischio di equiparare e assimilare la comunicazione politica a quella istituzionale. Tale divieto infatti non si giustificerebbe qualora le due sfere fossero intese come funzioni distinte.<sup>253</sup>

Il confine, pertanto, risulta ancora una volta labile, già sul piano legislativo. Anche la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 502 del 2000 interviene sul punto affermando che il divieto alle amministrazioni pubbliche, di cui al comma 1 dell'art. 9 della l. n. 28/2000, «è finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi vertici.»<sup>254</sup>

In questa pronuncia, il giudice costituzionale denuncia il rischio dell'utilizzo improprio della comunicazione da parte delle amministrazioni, per finalità che esulano da quelle istituzionali, e che sono piuttosto riconducibili ad esigenze di visibilità politica ed elettorale. Resta dunque un imperativo imprescindibile tenere separati i due ambiti, per non incorrere nell'uso improprio delle pratiche suggestive, tipiche della comunicazione politica, ad opera di soggetti istituzionali, nel rispetto dei valori costituzionali che impongono coerenza, oggettività, veridicità, e non contraddittorietà nell'esercizio della funzione di comunicazione.<sup>255</sup>

Il problema è stato affrontato anche in relazione all'utilizzo dei fondi utilizzati dall'amministrazione per promuovere e divulgare all'esterno l'attività, con il rischio che

---

<sup>253</sup> Cfr. Vespaziani, *op. cit.*, pp. 293.

<sup>254</sup> In questa sentenza la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'informazione fatta in occasione dei requisiti referendari, riconoscendo l'importanza del pluralismo informativo, soprattutto nell'ambito delle competizioni elettorali. Pur riconoscendo la difficoltà a tracciare una distinzione netta tra comunicazione istituzionale e politica, la Corte sostiene che «il valore costituzionale del pluralismo informativo viene meglio tutelato con la parità di accesso ai media e con il confronto aperto delle opposte visioni, che non con l'imposizione alle pubbliche amministrazioni di una comunicazione neutralizzata (e perciò fondamentalmente non comunicante).» Cfr. Vespaziani A., *op. cit.*, p. 296.

<sup>255</sup> *Ibidem*, pp. 301-302: «Mentre è del tutto fisiologico che la comunicazione politica si serva di strumentalizzazioni e menzogne consapevoli, soltanto dei valori costituzionali non democratici possono tollerare una comunicazione istituzionale che si esprima con messaggi contraddittori [...] la comunicazione istituzionale deve operare secondo criteri di coerenza e di imparzialità, se vuole rimanere dentro i binari della giuridicità costituzionale, e non scivolare in pericolose derive demagogiche.»

vengano destinati ad azioni di propaganda. La questione è stata affrontata dalla Corte dei Conti,<sup>256</sup> che è stata chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità erariale di un sindaco che aveva utilizzato i fondi comunali per comunicare ai cittadini le ragioni delle proprie dimissioni. In quel caso la Magistratura contabile ha ritenuto che le dimissioni di un sindaco fossero un evento importante, meritevole di essere divulgato alla collettività, anche con riferimento all'attuazione del programma di Governo.<sup>257</sup>

In questo modo tale azione viene ritenuta ammissibile ai fini della funzione amministrativa di comunicazione, a conferma della difficoltà a scindere le due sfere.<sup>258</sup>

Restano i limiti di ordine giuridico, a causa della poca chiarezza della normativa, che interviene per altro solo in relazione alla campagna elettorale, risultando insufficiente a regolamentare le attività di comunicazione politica poste in essere in tutti gli altri periodi. Questa riflessione discende dalla pratica ormai diffusa ad esternare continuamente messaggi di natura politica, talvolta connotati da un conflitto di idee e posizioni, in un clima di “campagna permanente”.<sup>259</sup>

La dialettica politica si confonde con quella istituzionale, soprattutto quando si manifesta per il tramite dei mezzi di informazione, dove si accentua la componente della conflittualità e della spettacolarizzazione. Quest'ultima è favorita dalla forte tendenza ad applicare alla comunicazione istituzionale le tecniche e le strategie tipicamente adottate in ambito privato e commerciale, come la promozione pubblicitaria, e più recentemente il metodo dello *storytelling*<sup>260</sup>, basato sul racconto suggestivo e sensazionalistico, per comunicare in modo accattivante e persuasivo.

---

<sup>256</sup> Cfr. C. Conti, sez. giur., Lazio, 20 ottobre 2003, n. 2076.

<sup>257</sup> “Orbene, ritiene questo Collegio che [...] possano essere riscontrati gli elementi propri della comunicazione istituzionale [...] per ciò che riguarda l'informazione relativa alle dimissioni dalla carica di sindaco. Essa infatti, specie per un comune di enormi dimensioni come la Capitale, rappresenta una notizia di primario rilievo per la vita dell'amministrazione locale e per le stesse conseguenze che determina in capo ai cittadini elettori.” C. Conti, sez. giur., Lazio, 20 ottobre 2003, n. 2076.

<sup>258</sup> “Molto spesso i confini di legittimità dei provvedimenti amministrativi adottati nell'ambito della politica sono assai incerti, specialmente quando si devono utilizzare i soldi dei contribuenti.” Commento di Perin M. (Consigliere della Corte dei Conti), alla sentenza C. Conti, sez. giur., Lazio, 20 ottobre 2003, n. 2076.

<sup>259</sup> Fenomeno con il quale la letteratura in materia di comunicazione politica, indica il clima di confronto politico costantemente acceso, paragonabile a quello che si verifica durante la campagna elettorale. La definizione compare per la prima volta negli Stati Uniti, ad opera di Patrick Caddell, consulente del Presidente Jimmi Carter, che nel 1976, all'interno di un documento intitolato “*Initial Working Paper on Political Strategy*”, scriveva: «nel pianificare una strategia per l'amministrazione è importante riconoscere che non si può separare politica e governo... essenzialmente, la mia tesi è che governare con il consenso pubblico richiede una campagna elettorale continua.» Il concetto venne ripreso qualche anno più tardi da Sidney Blumenthal, che nel 1980 pubblicò il saggio “*The permanent campaign*”.

<sup>260</sup> Lo *storytelling* indica l'arte del narrare, che si serve dei principi della retorica, della narratologia, e della persuasione, attraverso il racconto di storie, aneddoti, situazioni, che comportano il coinvolgimento

Questa tecnica oggi viene frequentemente utilizzata anche da chi ricopre ruoli di vertice nelle istituzioni, e al tempo stesso svolge attività politica al di fuori dell'esercizio della funzione, intervenendo nel dibattito pubblico sia in qualità di soggetto privato, che di soggetto istituzionale.

In questo modo si realizza un'assimilazione tra esternazioni della carica pubblica e del soggetto politico, che porta ancora una volta a "confondere" i due profili, e le rispettive funzioni, con conseguenze anche sul dialogo con i cittadini, che avviene in un contesto mediatizzato, e condizionato dal carisma e dal profilo comunicativo del *leader*.

A questo riguardo è utile richiamare la riflessione fatta da Franco Gallo, che nel riprendere il pensiero dello storico francese Bernard Manin sul concetto di "democrazia del pubblico", evidenzia la tendenza alla personalizzazione politica, al punto che «la comunicazione, in qualunque modo realizzata, prende il posto dell'organizzazione: da una parte le identità collettive, garanti della partecipazione, si indeboliscono e sono compensate dalla fiducia personale diretta: dall'altra il rapporto con la società civile e con gli elettori passa sempre più attraverso i media e il marketing politico.»<sup>261</sup> Nella "democrazia del pubblico" infatti lo spazio della rappresentanza coincide con lo scambio tra leader e opinione pubblica a scapito della partecipazione sociale.

---

emotivo di chi ascolta. Cfr. Fontana A., *Manuale di storytelling*, Rizzoli Etas, Milano 2009, pp.5-6. La pratica ha avuto diverse declinazioni, in particolare in ambito commerciale, dove ha assunto la denominazione di "corporate storytelling", definito anche "marketing narrativo. Il successo di questo metodo nasce dalla convinzione che «non basta più informare, comunicare, coinvolgere, ma diventa necessario narrare, perché i processi di costruzione e condivisione del valore economico, sociale e politico, non sono più dominati solo dalla prestazione operativa che poteva essere oggettivamente comunicata.» Fontana A., Sasoon J., Soranzo R., *Il Marketing narrativo. Usare lo storytelling nel marketing contemporaneo*, Franco Angeli, Milano, p. 13. La tecnica viene ormai largamente applicata anche in ambito politico.

<sup>261</sup> Gallo F., *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione, Lectio magistralis* del Presidente Prof. Franco Gallo, Corte Costituzionale, Conversano, 15 settembre 2013, p. 3.

## 2.5 La comunicazione per un'amministrazione "plurale" e partecipata.

L'espandersi dell'ordinamento democratico, si è detto, costituisce la preconditione essenziale per l'affermarsi della comunicazione, la quale diventa strumento imprescindibile per il governo della *res publica*, nelle forme della partecipazione e della collaborazione tra istituzioni e cittadini.

Tale processo può avvenire soltanto assicurando «il diritto a partecipare liberamente alla presa delle decisioni collettive, ovvero delle decisioni vincolanti per tutta la collettività»<sup>262</sup>.

La partecipazione degli individui però non può e non deve essere circoscritta al solo ambito politico, poiché, come osserva Gregorio Arena, anche la pubblica amministrazione deve avere uno «spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione che siano espressione del principio democratico.»<sup>263</sup> Tale asserzione si ricollega a quanto affermato da Feliciano Benvenuti, in merito al rapporto tra partecipazione politica, che nel sistema di democrazia rappresentativa avviene principalmente al momento del voto, e partecipazione alla funzione amministrativa, ritenendo quest'ultima elemento di misurazione del consenso. Secondo lo studioso «il consenso espresso al momento della scelta (del voto) è un semplice affidamento, aprioristico, che perde di ogni significato se non vi è la successiva possibilità di controllo dell'uso del potere affidato al rappresentante: solo la partecipazione alla funzione comporta un consenso reale.»<sup>264</sup> Pertanto il coinvolgimento dei cittadini nell'esercizio della funzione amministrativa consente di legittimare il potere stesso, attraverso il confronto degli interessi coinvolti, e il contraddittorio che è garanzia dell'esercizio della libertà dei componenti la società nella relazione diretta con l'amministrazione, e diviene in questo modo indispensabile per l'affermazione del principio democratico, ovvero, per utilizzare l'espressione cara allo studioso, della «*demarchia*».<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997, p. 128.

<sup>263</sup> Arena G., 2008, *op. cit.*, p. 32.

<sup>264</sup> Benvenuti F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, p. 85.

<sup>265</sup> Per un'analisi sul concetto di «*demarchia*» elaborato da Feliciano Benvenuti si veda Merusi F., *Diritti fondamentali e amministrazione (o della «demarchia» secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Dir. Amm.*, 3/2006, p. 545: «Qual è allora il contraddittorio che soddisfa l'esercizio attivo dei diritti di libertà? Quando il contraddittorio si instaura sul progetto di provvedimento che si intende adottare, quando cioè il contraddittorio è paritario, perché le parti interessate possono contraddire sulla decisione che la pubblica amministrazione intende adottare costringendola a valutare le loro contestazioni in sede di decisione

Con l'avvento dello Stato "formalmente democratico", pluriclasse, afferma Massimo Severo Giannini «tutte le classi sociali ebbero una partecipazione al potere»<sup>266</sup>. Da tale trasformazione, osserva Aljs Vignudelli, si ebbe «l'allargamento della pubblica amministrazione, in vista pure dell'obbiettivo di garantire – almeno tendenzialmente – l'uguaglianza delle condizioni di partenza a tutti gli individui, indipendentemente dalla classe sociale d'appartenenza.»<sup>267</sup>

In quanto tale pertanto la democrazia richiede la partecipazione al potere decisionale<sup>268</sup>, e alle scelte che riguardano il popolo (*demos*), ovvero la comunità degli amministrati, e che a sua volta comporta la condivisione delle informazioni, e l'accessibilità alle stesse, specialmente quando interessano l'intera collettività, e sono dunque riferibili alla sfera pubblica habermasiana.

Fattore irrinunciabile per la condivisione e la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico e alla "scelta pubblica", è la comunicazione<sup>269</sup>, la cui efficacia si misura nella capacità di «raggiungere quanti più individui interessati alle questioni pubbliche.»<sup>270</sup>

L'atto del comunicare, si è detto, richiama la capacità di mettere insieme, in relazione, andando oltre il processo unilaterale attribuibile all'informazione, per stabilire un meccanismo bilaterale e circolare, basato su un flusso informativo dinamico e interattivo. In questo processo interviene inoltre il delicato problema del rapporto tra *government* e *governance*,<sup>271</sup> richiamando con quest'ultima accezione la costruzione orizzontale delle relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini, in luogo della logica

---

finale. È solo con il contraddittorio paritario che si esercita dialetticamente la libertà e perciò si inverte la demarchia o, come altri preferisce chiamarla, la democrazia.»

<sup>266</sup> Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1993, vol. I, p. 48. Lo studioso aveva affermato al riguardo che «Serve una pronta risposta dei pubblici poteri all'affermazione degli Stati pluriclasse», cogliendo la necessità da parte dell'apparato pubblico di sapersi relazionare con le esigenze e le nuove manifestazioni che giungono dalla società civile. Cfr. Giannini M.S., *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, XXX, 1979, p. 389.

<sup>267</sup> Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, p. 610.

<sup>268</sup> Sul punto cfr Valastro A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Valastro A., a cura di, *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 3: «Le sorti della democrazia sono visceralmente legate a quelle della partecipazione, tanto che non v'è definizione della prima che sia intrisa di riferimenti alla seconda.»

<sup>269</sup> «L'informazione, in una società democratica, rappresenta il fondamento della partecipazione del cittadino alla vita del paese, e quindi dello stesso corretto funzionamento delle istituzioni.» Perlingieri P., *Informazione, libertà di stampa e dignità della persona*, in *Rass. dir. civ.*, 1986, II, p. 624.

<sup>270</sup> Bobbio L., a cura di, *Amministrare con i cittadini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 178.

<sup>271</sup> Levi N., a cura di, *Il piano di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, ESI, Napoli 2004, pp. 19-20.

verticale, che implica una asimmetria informativa nell'esercizio del potere decisionale.<sup>272</sup>

La funzione di comunicazione, improntata alla partecipazione diventa pertanto fondamentale per la costruzione di un nuovo rapporto tra amministrazione e amministrati<sup>273</sup>, basato sul superamento del paradigma bipolare<sup>274</sup>, e sull'affermazione di un nuovo modello policentrico<sup>275</sup> e, in una fase più evoluta, pluralista e paritario<sup>276</sup>.

---

<sup>272</sup> Secondo l'interpretazione elaborata da Borgonovi «l'esercizio delle funzioni e dei poteri della PA può concretamente attuarsi secondo due logiche e due modalità definite rispettivamente: di *government*, ossia di esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale; di *governance*, ossia di esercizio dei poteri formali e/o informali con l'obiettivo di creare consenso attorno a determinate scelte.» La logica di *government* è, quindi, legata ad un modello di PA che esercita poteri sovraordinati, attraverso l'uso di strumenti formali (leggi, decreti, regolamenti) per contenuti decisionali rigidi, che i soggetti esterni sono obbligati a rispettare a prescindere dalla loro volontà. Diversamente, la logica di *governance* implica che la PA eserciti una funzione di regolazione, privilegiando i principi del consenso, della funzionalità e della fattibilità tecnica, organizzativa, economica e sociale. E ciò attraverso l'uso di strumenti molto spesso informali che creano le condizioni favorevoli all'accettazione di strumenti e di atti formali, allo scopo, non di dettare obblighi ai soggetti esterni, ma di generare incentivi tali da determinare una adesione convinta di questi ultimi agli obiettivi posti dalla PA. Cfr. Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, III ed., Egea, Milano, p. 40.

<sup>273</sup> «La partecipazione in questa lettura si prospetta come ricerca di nuove premesse per costruire un rinnovato equilibrio fiduciario, risignificando la cornice delle relazioni istituzionali e dell'effettività della decisione condivisa, laddove non si nega in nessun caso la conflittualità degli interessi, ma al contrario si pone la dialettica all'interno di un frame strutturale legittimato. [...] La necessità di gestire processi decisionali inclusivi. Laddove le decisioni non sono prese dalla sola amministrazione, ma in cui essa decide con altri o stimola l'iniziativa e la responsabilizzazione della società civile, rappresenta una delle principali caratteristiche dell'amministrazione post-burocratica.» Cfr. Ozzola F., *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in Valastro A., a cura di, *Le regole della democrazia partecipativa, itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene Editore, Napoli 2010, pp. 212 – 213.

<sup>274</sup> La definizione di “paradigma bipolare” è stata efficacemente elaborata da Sabino Cassese: «Il paradigma fondamentale del diritto pubblico del XX secolo, due poli separati, né convergenti, né contrattanti, ma in contrapposizione, a causa della superiorità di uno sull'altro. A compensare tale superiorità, quello più forte è astretto a regole e poteri, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge. Intorno a questo paradigma si sono formati e sviluppati i modi dello studio e del sapere giuridico, per cui può dirsi che ogni pur remoto suo angolo è influenzato da questa fondamentale contrapposizione.» Cassese S., *L'Arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 2001, p. 604.

<sup>275</sup> Secondo l'accezione indicata da Francesco Merloni, associato al modello della “governance”, e generato dall'affermarsi del principio di trasparenza, tale per cui i cittadini non sono più «meri destinatari di provvedimenti o di prestazioni, ma diventano in qualche modo partecipi del processo decisionale pubblico, in modi e forme diversi ma certamente più incisivi, più “politici” delle forme di partecipazione previste dalla legge sul procedimento. In questo modello è cruciale il ruolo dei cittadini come portatori di punti di vista, di interessi, di esperienze alle quali viene data voce nell'ambito di quel processo decisionale partecipato in cui consiste la governance.» Merloni F., 2005, a cura di, *op. cit.*, p. 41.

Questa tesi viene sostenuta anche da Gregorio Arena, il quale ha ricostruito i modelli di amministrazione che si sono susseguiti a partire dal modello “bipolare tradizionale”, cui seguono il modello “bipolare temperato”, il modello “policentrico”, e infine il modello “paritario pluralista”. Cfr. Arena G., 2008, *op. cit.*, pp. 37-44. Tale passaggio ha rappresentato per lo studioso un cambiamento epocale che porta a considerare l'ipotesi che «i cittadini possano essere per le amministrazioni non un problema, bensì una risorsa. Ovvero che i cittadini possano rivolersi alle amministrazioni non per rivendicare diritti o esigere prestazioni, bensì per perseguire insieme con le amministrazioni medesime l'interesse generale. [...] La comunicazione, sotto questo profilo, ha un ruolo essenziale, perché consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto

Un modello che mette in discussione lo stesso concetto di “pubblico”, non più associato all’apparato statale, ma restituito alla collettività, e che comporta una trasformazione profonda nel modo di amministrare, incentrato sulla «sussidiarietà nella gestione delle funzioni di pubblico interesse, sul deliberativismo inclusivo nell’assunzione delle decisioni di pubblico interesse, sulla definizione del settore pubblico come arena inclusiva, nel quale si formano dal basso coalizioni di attori sociali che si assumono in proprio un importantissimo ruolo nella implementazione delle politiche pubbliche che hanno contribuito ad elaborare.»<sup>277</sup>

In questa fase la comunicazione assume un ruolo fondamentale, osserva Francesco Merloni, «perché consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l’azione comune.»<sup>278</sup>

La nuova connotazione colloquiale dell’amministrazione<sup>279</sup>, prefigura una sua tendenza a favorire la partecipazione,<sup>280</sup> che si è manifestata attraverso un percorso graduale, ancora oggi in evoluzione.

Tale percorso è stato analizzato da Stefano Sepe, il quale ha inoltre individuato i passaggi che hanno portato a stabilire un nesso tra processi decisionali pubblici e

---

consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l’azione comune.»

<sup>276</sup> Sempre Merloni spiega come tale modello sia generato dall’aumento della trasparenza dell’amministrazione, e dalla contestuale affermazione della cittadinanza attiva: «Si è definito pluralista questo modello perché coinvolge una pluralità di soggetti che, grazie al principio di sussidiarietà, sono tutti, cittadini, imprese ed amministrazioni, soggetti attivi, alleati nel perseguimento dell’interesse generale. Inoltre lo si è definito paritario perché tali soggetti si rapportano fra loro sulla base di un principio, quello di autonomia relazionale, che fonda relazioni paritarie secondo uno schema a rete.» *Ibidem*, p. 42.

<sup>277</sup> Rolando S., *La comunicazione pubblica per una grande società. Ragioni e regole per un migliore dibattito pubblico*, Etas, Milano 2010, p. 167.

<sup>278</sup> Merloni F., 2005, a cura di, *op. cit.*, p. 44.

<sup>279</sup> «Un’amministrazione colloquiale, capace di, cioè di far dialogare ambiti e soggetti diversi nell’obiettivo di far sì che le amministrazioni pubbliche garantiscano la trasparenza e la visibilità della loro azione e la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.» Rugge F., *L’amministrazione colloquiale*, in *Amministrare. L’amministrazione colloquiale*, 1997, n. 3, p. 325.

<sup>280</sup> Che come ha evidenziato Vignudelli va oltre la dimensione politica-elettorale: «la dimensione dello Stato comunicante consente un diverso e più ampio tipo di partecipazione – quindi di assenso (o dissenso), di fiducia (o sfiducia) – dei cittadini alla (e nella) determinazione della politica nazionale, consentendo al popolo di concorrere con un diverso grado di consapevolezza, quindi di adesione ai processi decisionali.» Il popolo, spiega lo studioso «fuoriesce dalla nozione ristretta di corpo elettorale, limitato all’esercizio del diritto di voto, riuscendo a manifestare continuamente la propria volontà in una democrazia dinamica, realizzata attraverso una più congrua (forse moderna) concezione della rappresentatività, in cui il momento elettorale costituisce soltanto un aspetto del processo democratico, da realizzare tramite una sorta di simbiosi degli elettori con gli eletti nell’esercizio del potere.» Vignudelli A., 1996, *op. cit.*, pp. 618-619.

funzione di comunicazione, secondo cinque diverse angolazioni: «evoluzione del ruolo dell'amministrazione in rapporto alle modifiche dei modelli di comunicazione pubblica; politiche di riforma amministrativa in materia; strumenti procedurali per rendere operante l'accesso all'iter decisionale; strumenti organizzatori per permettere agli apparati pubblici di dare risposta alle richieste di maggiore trasparenza dell'attività amministrativa; luoghi di governo dell'informazione e della comunicazione pubblica.»<sup>281</sup>

Un approccio che consente di avere una visione ampia del processo, attraversato per altro da fasi storiche e istituzionali, che hanno inciso notevolmente, nel generare il nuovo corso dell'amministrazione condivisa,<sup>282</sup> quale estensione del diritto all'informazione, dove la partecipazione, nelle sue diverse declinazioni<sup>283</sup>, rappresenta al tempo stesso il metodo e la finalità.<sup>284</sup>

---

<sup>281</sup> Sepe. S., 1997, *op. cit.*, pp. 175-176. «L'approccio da diverse prospettive, tra loro complementari consente pertanto di addivenire ad una ricostruzione completa dell'evoluzione della funzione di comunicazione, tesa a favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, e alla elaborazione delle politiche pubbliche.» Questa analisi necessita di una lettura giuridica e insieme politologica. Le radici giuridiche si rinvencono già nella Costituzione del 1948, e nell'assetto democratico che ne deriva, da cui scaturiscono, osserva Sepe, «precisi diritti di partecipazione della collettività alla vita dell'amministrazione, nonché speculari doveri di questa a informare i cittadini.[...] Tesi confermata dalla dottrina costituzionalista, e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare con le sentenze n. 105 del 1972, e n. 1 del 1981, «ha sancito il “risvolto passivo” della libertà di manifestazione del pensiero, di cui all'art. 21 Cost, prefigurando l'esistenza di un diritto all'informazione, inteso nella duplice valenza di diritto di informare e di essere informati.»

<sup>282</sup> Quest'ultima accezione è stata introdotta da Gregorio Arena, in riferimento all'istituto della partecipazione di cui al Capo III della l. n. 241/1990, artt. 7-13, rafforzata dal principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto con la Riforma del Titolo V della Costituzione, all'art. 118. Si tratta di un «modello di amministrazione fondato sulla collaborazione fra amministrazioni e cittadini che si ritiene possa consentire una soluzione dei problemi di interesse generale.» Cfr. Arena G., 1997, *op. cit.*, p. 29 ss. Per lo studioso «la comunicazione non a caso può avere un ruolo determinante nell'assicurare la realizzazione di forme di sussidiarietà orizzontale, poiché vi sono molti punti in comune tra il ruolo che essa svolge in questo caso, e quello che può avere nel garantire il funzionamento di sistemi fondati sul concetto di autonomia relazionale.» Arena G., 2004, *op. cit.*, p. 45. Infatti, come evidenzia Paolo Duret, «Il denominatore comune della sussidiarietà orizzontale [...] consiste nella valorizzazione della capacità e dunque dell'autonomia della persona, dei gruppi sociali, delle società minori all'interno della società generale e delle strutture nelle quali essa organizza il potere». Duret P., *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 1, 2000, p. 140.

<sup>283</sup> Partendo dalla partecipazione procedimentale di cui agli artt. 7-13, della l. n. 241/1990, come modificata dalla l. n. 15/2015, che secondo la visione espressa da Nigro è da considerare «il luogo di paritaria confluenza e comparazione di tutti gli interessi pubblici e degli interessi c.d. privati, sì che l'atto amministrativo si ponga come prodotto del concorso di tutti i soggetti partecipanti e come (mero) riepilogo dei diversi contributi, più che come espressione preformata di una volontà unilaterale.» Cfr. Nigro M., *Commissione per la revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi. Appunto introduttivo*, in *Riv. trim. scienza dell'amm.*, 4, 1984, p. 79. Di essa è stata data anche una lettura in senso individualistico: «la partecipazione prevista dal capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo è una partecipazione che può tuttavia definirsi “individuale” [...] L'intervento partecipativo, [...] è prefigurato, non tanto ad introdurre interessi pubblici o privati nel procedimento, per raggiungere una migliore comprensione o concretizzazione dell'interesse pubblico, bensì piuttosto per evitare la mancata considerazione nel procedimento di taluni interessi che avrebbero

Si viene a fondare in questo modo un nuovo “patto sociale” tra l’amministrazione e gli amministrati, alimentato dal flusso informativo e dal rapporto comunicativo, utile per rendere conto dell’operato dei governanti, secondo il principio di responsabilità<sup>285</sup>, capace di superare le inefficienze e le carenze della rappresentanza politica.<sup>286</sup>

Il focus della relazione tra amministrazione e cittadino, passa da una logica “dall’alto verso il basso” a una logica “dal basso verso l’alto”<sup>287</sup>, favorendo la progressiva democratizzazione dei rapporti, basati sulla “centralità del cittadino”, come «portatore

---

dovuto essere presenti e valutati [...] La lettura della partecipazione è ancora nella logica pre-conflittuale, perché la legge [...] risponde, in gran parte, alla configurazione conflittuale dei rapporti fra cittadino e amministrazione.» Cfr. Marino I.M., *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in Marino I.M., Licciardello S., Barone A., *L’uso del territorio*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 22.

Altra cosa è invece la partecipazione c.d. istituzionale, che ha avuto origine a livello locale, anche per effetto delle disposizioni contenute nel Capo III del dlgs. n. 267/2000, Testo unico degli enti locali, che è da intendere come il metodo con il quale vengono prese le decisioni in maniera partecipata. Sul punto Cfr. Manganaro F., Tassone A.R., a cura di, *La partecipazione negli enti locali. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>284</sup> Il “metodo” in quanto le pratiche partecipative segnano un nuovo modo di intendere l’amministrazione della cosa pubblica, e la “finalità” in quanto il nuovo modello di amministrazione è teso all’apertura, a al coinvolgimento degli amministrati.

<sup>285</sup> Qui intesa nell’accezione derivante dall’esercizio del principio di rappresentanza democratica, che impone un rapporto tra eletti ed elettori basato sulla responsabilità dei primi verso la collettività che ha espresso il proprio consenso attraverso il voto. Sul punto Vignudelli A., 1996, *op.cit.*, pp. 616-618: «Responsabilità politica che attiva la responsività dei rappresentanti, da intendere come una condizione di aspettativa verso le reazioni sollevate negli elettori dalle scelte politiche e di governo tale da condizionare in diversa misura le singole decisioni. [...] Nel dovere di comunicare del soggetto pubblico va riconosciuto – sotto il profilo della comunicazione pubblica – il carattere essenziale della democrazia, in modo che il rapporto rappresentativo condizioni i rappresentanti nello svolgimento del mandato.» Ne consegue che il rapporto tra rappresentanti e rappresentati è destinato ad emergere non tanto nel momento dell’instaurazione e dello svolgersi della rappresentanza politica, quanto piuttosto, successivamente, nel momento in cui il rappresentante è chiamato a render conto del proprio operato. Sul rapporto tra cittadini e amministrazione nell’attuazione del principio democratico si veda anche Berti G., *La responsabilità pubblica*, Cedam, Padova, 1994, pp. 391.

<sup>286</sup> Il principio di rappresentanza politica ha suscitato diverse letture critiche, tra cui quella espressa da Romano S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, 1910, ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 21, il quale ha affermato che «La cosiddetta volontà popolare ha assai poche probabilità di trovare nei parlamenti il suo fedele oracolo quando l’eletto è, per il tempo che intercede fra un’elezione e l’altra, indipendente dai suoi elettori.». Analogamente scettica la posizione espressa da Grossi P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 208: «la nuova rappresentanza politica è assai poco rappresentanza, considerato che è impensabile un vincolo tra elettori ed eletti; è piuttosto una autorizzazione a formare una volontà politica nell’interesse del popolo e si riduce praticamente in una investitura, svuotando di fatto il principio della sovranità popolare.» La partecipazione interviene in questo modo per colmare il deficit democratico generato dall’inadeguatezza del modello rappresentativo. Sul punto cfr. Azzariti G., *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, 2010, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>287</sup> «Che a sua volta implica un cambiamento nei ruoli del cittadino (che diventa proattivo), del dirigente pubblico (che diventa “civil servant”), del politico che prende decisioni solo dopo aver ascoltato le richieste, le necessità e le proposte dei suoi amministrati sia singoli che associati (stakeholder)» Cfr. Barbieri M., Talamo S., *Lo Stato aperto al pubblico. Trasparenza ora o mai più: la Riforma della PA alla prova del cittadino*, Gruppo24Ore, Milano, 2014, p. 169.

di bisogni, ma anche come risorsa insostituibile per il suo patrimonio di conoscenze e di disponibilità cooperative, di un nuovo modo di fare amministrazione.»<sup>288</sup>

L'apparato amministrativo assume una forma dialogante e relazionale, che implica una sua capacità di comunicare efficacemente strategie e politiche, di aprirsi all'ascolto dei cittadini – utenti, di semplificare, rendendole trasparenti e comprensibili, le proprie procedure, di valutare l'efficacia dei propri interventi a partire dal reale miglioramento della qualità della vita dei cittadini e della percezione che essi ne hanno.<sup>289</sup>

Il dialogo tra amministrati e istituzioni va inoltre necessariamente raccordato con i principi assoluti ed inderogabili sanciti dalla Costituzione, idonei ad assicurare la massima tutela di quelle situazioni soggettive che, immanenti nello *status* di cittadino, rimangono direttamente coinvolte nel rapporto con le amministrazioni.<sup>290</sup> Questo nuovo approccio conduce a considerare la pubblica amministrazione come “bene comune”, come proprietà collettiva, e in quanto tale deve essere «svincolata definitivamente da interessi di parte (per norma costituzionale, articoli 97 e 98), responsabile di fronte ai cittadini rispetto alla restituzione di valore che l'attività dell'amministrazione deve garantire in termini sociali, trasparente nell'esplicazione dei suoi compiti.»<sup>291</sup>

L'effettività del principio democratico, evidenzia Vespignani, «non può prescindere dalla egualitaria partecipazione dei cittadini alla vita “politica, economica, e sociale del Paese” (art. 3 Cost). Se quindi la democrazia partecipativa costituisce autentica attuazione della sovranità popolare, poiché consente una sorta di controllo sociale sull'apparato governante, la comunicazione istituzionale rappresenta un qualificato momento di partecipazione e democrazia.»<sup>292</sup>

La comunicazione, veicolando i processi partecipativi, può consentire di migliorare la qualità dell'azione pubblica: «la strada della partecipazione e dell'inclusione è quella che può portare le amministrazioni a definire politiche pubbliche di qualità ed è la strada che molti enti cominciano a intraprendere su diversi fronti. E ruolo fondamentale a supporto della partecipazione gioca la comunicazione come leva organizzativa»<sup>293</sup>.

---

<sup>288</sup> D'Avanzo W., *op.cit.*, p. 53.

<sup>289</sup> Cfr. Dipartimento della Funzione pubblica, *I cittadini e la pubblica amministrazione*, punto 5.1, Roma 2002, in [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it).

<sup>290</sup> Sul punto cfr. Arena G., *op. cit.*, 2005, p. 133 ss., Vespignani L., *op. cit.*, p.152.

<sup>291</sup> Sepe S., 2014, *op. cit.*, p. 23.

<sup>292</sup> Vespignani L., *op. cit.*, pp. 132 ss.

<sup>293</sup> Cfr. Dipartimento della Funzione pubblica, *La comunicazione nel processo partecipato. Appunti del tavolo di lavoro Comunicare la partecipazione, URPdegliUPR, Strumenti/5, Roma 2007, pp.7-8.*

La stessa funzione abbiamo visto, si regge e si esplica attraverso l'apparato organizzativo, da qui la considerazione che «una costante informazione prefigura una struttura pubblica aperta ed organizzata, disponibile a riconoscere al cittadino un ruolo non meramente passivo, ma di partecipazione attiva alle dinamiche decisionali ed alle scelte operate. L'efficacia comunicativa, dunque, risiede nell'immediatezza del confronto dialettico, nel contatto diretto e non mediato tra soggetto pubblico e cittadino.»<sup>294</sup>

Tutto ciò implica la costruzione di modalità operative che consentano di mettere in pratica la realizzazione dei processi partecipativi, insiti nel nuovo modello di “Stato aperto” che, come si vedrà nei paragrafi a seguire, supera le tradizionali forme di comunicazione mediata, per adottare forme e strumenti diretti. «Dalla comunicazione mediatizzata ci si trasferisce, pertanto, sul piano delle relazioni immediate tra istituzioni e cittadino, *humus* per lo sviluppo di una fertile partecipazione democratica dei privati nei processi decisionali, sia normativi che amministrativi, della sfera pubblica.»<sup>295</sup>

## **2.6 I nuovi strumenti di comunicazione: l'innovazione digitale.**

Nella transizione verso una funzione di comunicazione più orientata all'affermazione della democrazia, anche attraverso la promozione della partecipazione, una riflessione da fare riguarda gli strumenti e i canali utilizzati. L'aspetto che rileva maggiormente è il forte ridimensionamento del ruolo dei cosiddetti “vecchi media”, a favore dei nuovi sistemi di comunicazione e informazione, per lo più in modalità digitale.

Rispetto ai primi va evidenziato come già la legge 150 del 2000 stabilisce che le pubbliche amministrazioni devono promuovere la trasparenza e l'efficacia amministrativa attraverso l'informazione ai media (attuata da uffici stampa e portavoce) e la comunicazione ai cittadini (attuata dagli uffici relazioni con il pubblico, Urp). Tale

---

<sup>294</sup> Di Giannatale B., *Comunicazione pubblica e istituzioni*, in Cuccodoro E., a cura di, *Libertà e comunicazione*, Aracne ed., Roma, 2002, p. 175.

<sup>295</sup> Litrico G.M., *La comunicazione pubblica: elementi di pianificazione, strategici e metodologici*, in Vignudelli A., 1992, *op. cit.*, pp. 350.

previsione induce a pensare che la legge disciplini una funzione «i cui caratteri dipendono in gran parte dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa.»<sup>296</sup>

Il rapporto tra pubblica amministrazione e media tradizionali, in particolare organi di stampa, e radiotelevisione, è sempre stato controverso, per una spiccata tendenza da parte degli operatori dell'informazione a denunciare le inefficienze dell'apparato pubblico,<sup>297</sup> seguendo la logica sensazionalistica che tende ad «offuscare la comunicazione di tanta amministrazione impegnata nel rinnovamento e nella definizione di un nuovo e proficuo rapporto con il territorio»<sup>298</sup>, e talvolta a rappresentare in modo eccezionale le esperienze positive.<sup>299</sup>

Va però rilevato che una simile propensione tesa alla spettacolarizzazione informativa trova riscontro nella compenetrazione tra politica e amministrazione.<sup>300</sup>

Questo aspetto investe inoltre il rapporto tra l'amministrazione e gli organi di informazione, basti pensare all'interferenza tra portavoce e addetto stampa, che in alcuni casi coincidono nella stessa persona, e che non aiuta a distinguere le esigenze e le finalità comunicative della struttura amministrativa, con quelle di immagine e di visibilità delle cariche politiche al vertice delle istituzioni.

Negli ultimi anni tuttavia l'amministrazione pubblica ha potuto avvalersi di molteplici canali di informazione e di comunicazione diretta, non mediata, sviluppati attraverso le tecnologie digitali, e le potenzialità interattive offerte dalla rete internet.

Tra gli strumenti sviluppati sul web un ruolo preminente rivestono i siti istituzionali, divenuti ormai l'interfaccia dell'amministrazione con il cittadino, il massimo contenitore di informazioni, per la maggior parte delle quali la pubblicazione è obbligatoria per effetto delle normative introdotte negli ultimi anni, vedasi in particolare le disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza.<sup>301</sup>

---

<sup>296</sup> Mattarella B. G., 2006, *op. cit.*, p. 13.

<sup>297</sup> «La pubblica amministrazione ha valore di notizia quando fa scandalo: sono argomenti quali la malasanità, il funzionario corrotto, la scuola che non funziona, l'assenteismo degli impiegati, il burocratismo ottuso ad avere le prime pagine e un posto di rilievo nei titoli.» Cfr. Faccioli F., *op. cit.*, p. 120.

<sup>298</sup> Albanese F., *Pubblica amministrazione e media*, in Arena G., a cura di, 2004, *op. cit.*, p. 298.

<sup>299</sup> «Persino il racconto delle esperienze positive e innovative diventa la contrapposizione di una straordinaria eccezione rispetto alla normale negatività.» *Ibidem*, p. 298.

<sup>300</sup> «L'errore che molto spesso viene compiuto dagli operatori dell'informazione è di trattare le notizie provenienti dalle istituzioni pubbliche, come forme di promozione partitica o di un singolo politico che riveste una carica istituzionale.» Cfr. Caligiuri M., *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubbettino, Messina, 1997, p. 101.

<sup>301</sup> Con riferimento alle disposizioni contenute nel D.lgs 33/2013 in materia di trasparenza, e nella Legge n. 69/2009, che ha previsto l'obbligo di istituzione dell'Albo pretorio on line, in riferimento alla pubblicità degli atti.

In riferimento alla progettazione e allo sviluppo dei siti web, molte disposizioni si rinvennero nel d.lgs. n. 82/2005<sup>302</sup>, e prima ancora, con riferimento alle prescrizioni di accessibilità, nella l. n. 4/2004.

Altre disposizioni sulle caratteristiche e sulle funzionalità dei siti web delle pubbliche amministrazioni sono contenute nelle “Linee guida per i siti web delle PA”, del 2011, redatte in attuazione dell’art. 4 della Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, 26 novembre 2009, n. 8<sup>303</sup>, e più recentemente nelle “Linee guida di design per i siti web della PA”<sup>304</sup>, adottate nel novembre 2015 dall’Agenzia per l’Italia digitale.

Quest’ultimo documento attiene per lo più all’architettura funzionale e alle esigenze di omogeneizzazione grafica dei siti, senza entrare nel merito dei contenuti. Una prima applicazione è avvenuta a livello nazionale, con il rifacimento dei siti del Governo, alla quale seguirà un intervento di indirizzo per quelli delle altre amministrazioni. L’importanza acquisita dai siti web è dettata dalla mole di adempimenti di pubblicazione che devono essere effettuati tramite i portali istituzionali, che li ha resi strumenti strategici di comunicazione dell’efficienza, della virtuosità, e insieme dell’immagine dell’amministrazione. La scelta dell’architettura informativa, e la suddivisione degli spazi da dedicare ai diversi contenuti non è infatti neutrale rispetto agli obiettivi di visibilità che si intendono raggiungere. Sebbene il legislatore con i citati provvedimenti abbia suggerito, e talvolta prescritto in modo perentorio, l’indicazione di specifiche sezioni che devono apparire nella pagina iniziale, accade di frequente che la

---

<sup>302</sup> Si vedano in particolare l’art. 53 “Caratteristiche dei siti”, e l’art. 54 “Contenuti dei siti delle pubbliche amministrazioni”. Quest’ultimo è stato interessato da diversi interventi di modifica: con l’art. 34, comma 1, della l. n. 69/2009, l’art. 37 del d.lgs. n. 235/2000, gli artt. 6 e 9 del D.l. n. 179/2012, convertito con l. n. 221/2012, e più recentemente con l’art. 52 del d.lgs. n. 33/2013, e la norma contenuta nello schema di decreto legislativo di modifica del CAD, in attuazione dell’art. 7 della l. n. 124/2015, in fase di approvazione definitiva. Lo stesso decreto contiene inoltre le modifiche all’art. 53 del d.lgs. n. 82/2005.

<sup>303</sup> “Al fine di assicurare la pubblicazione e l’aggiornamento dei contenuti dei siti secondo criteri che favoriscano il pieno raggiungimento degli obiettivi di conoscenza e di servizio al cittadino e di favorire l’applicazione del decreto legislativo n.82 del 7 marzo 2005 recante Codice dell’amministrazione digitale, il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, entro 90 giorni dall’emanazione della presente direttiva, rende disponibile per la consultazione pubblica sul proprio sito un documento denominato “Linee guida per i siti web della P A”. Art. 4, comma 1, “Direttiva del ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione per la riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino”, 26 novembre 2009. Il documento fornisce un valido supporto tecnico alle Pubbliche amministrazioni sia sul piano della costruzione, dello sviluppo e della gestione dei siti web, sia sul piano dei contenuti. Nel fornire il quadro normativo entro cui sviluppare i siti, le Linee guida offrono indicazioni su diversi aspetti da mettere in evidenza, come la partecipazione attiva del cittadino (si veda il punto 1.1.3), e i livelli di interazione che possono essere realizzati rispetto ai servizi offerti tramite il sito web istituzionale (punto 2.1).

<sup>304</sup> <http://design.italia.it/linee-guida>

costruzione dell'interfaccia grafica, e la definizione degli spazi informativi venga effettuata in modo strategico, e sbilanciata a favore di una maggiore visibilità delle notizie, espressione dell'operato del vertice politico e amministrativo.

Infine un altro aspetto critico va rilevato in merito all'auspicata razionalizzazione e armonizzazione dei siti istituzionali, come previsto dalle citate Linee guida, che ancora oggi è ben lontana da essere attuata.

Oltre allo sviluppo dei siti web istituzionali si è assistito recentemente alla proliferazione di portali tematici, con l'intento di diversificare i canali di informazione, e creare approfondimenti su temi specifici. Accanto a questi sono sempre più diffuse le piattaforme di *e-democracy*, evoluzione delle reti civiche introdotte già a partire dagli anni novanta, in risposta al cambiamento che sta investendo la pubblica amministrazione, e la stessa funzione di comunicazione sempre più orientata alla partecipazione, come sarà spiegato nel capitolo successivo.

Ma la comunicazione in modalità digitale delle pubbliche amministrazioni ha avuto negli ultimi anni una forte espansione con l'utilizzo dei *social media*, il cui ricorso anche da parte del soggetto pubblico ha richiesto un intervento regolamentare<sup>305</sup>, che seppur non cogente, detta gli indirizzi da seguire per "istituzionalizzare" una pratica ormai diffusa.

Tale intervento si è reso necessario per mettere al corrente le pubbliche amministrazioni dei rischi che si corrono nell'uso indiscriminato di tali strumenti, e per definire la cornice che consente di non sconfinare in ambiti che possono compromettere la dimensione funzionale dell'attività comunicativa posta in essere tramite le citate piattaforme. Viene a tal scopo indicato di avvalersi di una "*social media policy*".

Uno degli aspetti più delicati nel ricorso ai *social network* da parte delle istituzioni riguarda l'utilizzo che viene fatto da chi ricopre cariche politiche, al vertice dell'amministrazione. In quest'ultimo caso risulta ancora più evidente la citata commistione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup> Si tratta del "*Vademecum Pubblica amministrazione e social media*", allegato alle "*Linee guida per i siti web della PA*", del Dipartimento della Funzione pubblica, pubblicato nel dicembre 2011.

<sup>306</sup> Sul punto è esemplare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 12 febbraio 2015, n. 769, nella quale si afferma che "*gli atti dell'autorità politica, limitati all'indirizzo, controllo e nomina ai sensi del decreto legislativo n.165 del 2001, debbono pur sempre concretarsi nella dovuta forma tipica dell'attività della pubblica amministrazione [...], anche, e a maggior ragione, nell'attuale epoca di comunicazioni di massa, messaggi, cinguettii, seguiti ed altro, dovuti alle nuove tecnologie e alle nuove e dilaganti modalità di comunicare l'attività politica*".

Le piattaforme *social* sono diventate il nuovo canale diretto con i cittadini, e hanno generato l'illusione di ottenere un rapporto immediato e libero da vincoli tra amministratori e amministrati. Attraverso questi nuovi strumenti non solo il confine tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica appare ancora più labile, ma si corre il rischio di un utilizzo inappropriato da parte di chi riveste cariche pubbliche, che mina il corretto svolgimento della stessa attività amministrativa.<sup>307</sup>

Da qui la necessità di un intervento normativo che definisca le regole, e disciplini in modo cogente l'uso dei nuovi strumenti del web sociale<sup>308</sup>, a garanzia del corretto esercizio della funzione di comunicazione.

---

<sup>307</sup> Sempre il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5444/2003, richiamata nella pronuncia n. 769/2015, aveva evidenziato che le forme tipiche degli atti e dei provvedimenti amministrativi rappresentano uno "*strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa*". Ne consegue che la comunicazione fatta tramite i *social network*, ancor più se fatta da chi ricopre un ruolo di vertice amministrativo e nel contempo politico, può contrastare con l'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione.

<sup>308</sup> Questa esigenza è stata espressa anche da Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 191, il quale ha inoltre rilevato che «in assenza di previsioni normative che regolino, o impongano, la presenza delle pubbliche amministrazioni sui social network, l'attività "social" delle amministrazioni è a macchia di leopardo», sebbene lo stesso autore sostenga che l'utilizzo dei social media è coerente con i principi quali quello contenuto nell'art. 3 del Cad, ed è «inquadrabile nel solco della normativa in materia di attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni (ed in particolare in linea con le finalità poste dell'art. 1, comma 4, della legge 150 del 2000).»

## CAPITOLO TERZO: La funzione di comunicazione nell'amministrazione aperta.

**SOMMARIO:** 1. Trasparenza, comunicazione e amministrazione aperta – 2. Comunicazione e partecipazione digitale ai processi decisionali – 3. Il contesto nazionale ed europeo – 4. Il binomio comunicazione-partecipazione nelle esperienze locali.

### 3.1 Trasparenza, comunicazione, e amministrazione aperta.

La trasparenza è il principio che più di tutti ha ispirato il nuovo percorso riformatore della pubblica amministrazione<sup>309</sup>, segnato da una progressiva apertura, che ne conferisce maggiore democraticità.

Nel nostro ordinamento il principio della trasparenza, sebbene non espressamente contemplato nel testo costituzionale, è riconducibile in via implicita ai principi che guidano l'azione amministrativa, di cui all'art. 97, e all'art. 21 in quanto direttamente connesso al diritto di informazione.<sup>310</sup>

Ad essa si ricorre da un lato per il perseguimento dell'imparzialità e del buon andamento, e dell'altro per il controllo sull'operato delle istituzioni.<sup>311</sup>

A conferma dell'importanza conferita alla trasparenza amministrativa nel nostro ordinamento il legislatore ha inteso rafforzarne la rilevanza costituzionale indicandola

---

<sup>309</sup> Tale da perseguire l'ideale della "casa di vetro", enunciato da Filippo Turati, il 17 giugno del 1908, in un celebre discorso alla Camera dei Deputati: «Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro». Analogo concetto è stato espresso da Carlo Esposito il quale ha asserito che «le mura degli uffici dovrebbero essere di vetro, mentre oggi, troppo spesso sono del tutto simili a quelle degli uffici privati entro le quali si trattano in segreto questioni private: e le parole non dovrebbero essere sussurate, ma pronunciate e scritte in modo che l'interessato (ogni cittadino) possa avere cognizione degli elementi influenti sulla decisione e abbia modo di contrapporre in tempo utile argomento ad argomento.» Esposito C., *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana*, Cedam. Padova, 1954, p. 257.

<sup>310</sup> Che è da intendere anche nell'accezione di "diritto civico" alla pubblicità, e alla trasparenza secondo l'interpretazione elaborata da Marzuoli C., 2008, *op. cit.*, pp. 59-68. Sul punto Carloni osserva che l'art. 21 «è forse il primo e più naturale riferimento cui si pensa quando si parla di *right to know* (che della trasparenza è, di norma, la principale espressione).» Carloni C., 2014, *op. cit.*, p. 53.

<sup>311</sup> Come osserva Orofino A.G., *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Cacucci, Bari, 2013, p. 9: «se ne discute indicandola quale strumento a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'operato delle amministrazioni e, in ultima analisi, come mezzo idoneo a consentire un controllo sulle ragioni che ispirano l'operato della p.a.»

quale “*livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.*”<sup>312</sup>

Va però rilevato che l'affermarsi del principio nella legislazione ordinaria si caratterizza, specie negli ultimi tempi, per il collegamento con le misure di prevenzione della corruzione, sancito con l'approvazione della legge n. 190 del 2012. Il legislatore ha così inteso prevenire e contrastare il malaffare nelle pubbliche amministrazioni rendendo trasparenti tra gli altri provvedimenti di natura finanziaria, i compensi e le retribuzioni dei dirigenti e degli organi di indirizzo politico-amministrativo, nonché le procedure, specie quelle più “sensibili” ai fenomeni di corruzione.<sup>313</sup>

Il testo della legge 190 contempla in più parti il riferimento alla trasparenza prevedendo all'art. 1, comma 35 la delega per il “*riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*”, poi realizzato con l'approvazione del d.lgs. n. 33/2013, attualmente in fase di modifica in attuazione dell'art. 7 della l. n. 124/2015.

Sebbene per molto tempo sia mancata una definizione normativa del principio<sup>314</sup>, nonostante il richiamo alla trasparenza in una pluralità di norme<sup>315</sup>, la sua attuazione si esplica in una molteplicità di istituti<sup>316</sup> che si sono gradualmente affermati e rafforzati: dall'istituto dell'accesso agli atti alla partecipazione al procedimento, dal responsabile del procedimento alla pubblicità degli atti amministrativi, fino al più recente diritto di accesso civico.<sup>317</sup>

---

<sup>312</sup> Si veda l'art. 11, comma 1 del D.lgs 150/2009.

<sup>313</sup> Il riferimento è alle procedure di gara per appalti e contratti, nelle quali si annidano maggiormente i rischi di corruzione. Si veda sul punto Orofino A.G., 2013, *op. cit.*, pp. 157-161.

<sup>314</sup> Cfr. Orofino A.G., *op. cit.*, p. 33. A ciò il legislatore ha tentato di porre rimedio con la definizione introdotta all'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 che ha inteso la trasparenza come “*accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.*”.

<sup>315</sup> A partire dalla l. n. 241/1990, che all'art. 1, come modificato dalla l. n. 15/2005, inserisce la trasparenza tra i criteri su cui si regge l'attività amministrativa, e dalla l. n. 69/2009 che ha introdotto alcuni obblighi di pubblicità degli atti amministrativi, prevedendo inoltre il passaggio alla pubblicazione in modalità digitale tramite l'albo pretorio *on line*, e ha sancito la trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e presenza del personale.

<sup>316</sup> «Più che rappresentare un istituto giuridicamente preciso, riassume un modo di essere dell'amministrazione, un obiettivo od un parametro cui commisurare lo svolgimento dell'azione delle figure soggettive pubbliche. Insomma la trasparenza dell'azione amministrativa appare il risultato al cui raggiungimento cospirano e concorrono strumenti diversi.» Villata R., *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, Guffré, Milano, 1987, p. 528.

<sup>317</sup> Sancito dall'art. 5 del D.lgs 33/2013, ora riformato con lo schema di decreto di attuazione dell'art. 7 della l. n. 124/2015.

Alla trasparenza è stato rimesso il compito di assicurare la conoscibilità delle informazioni detenute dal soggetto pubblico, che nel tempo da “limitata”<sup>318</sup> è divenuta “totale”.<sup>319</sup> Questa tesi è avvalorata dalla riforma in atto dell’istituto dell’accesso civico, attraverso l’ampliamento della previsione di cui all’art. 5 del d.lgs n. 33/2013, secondo quanto sancito nello schema di decreto di attuazione dell’art. 7 della l. n. 124/2015.<sup>320</sup>

La stessa legge, all’art. 1 – “*Carta della cittadinanza digitale*”, ha previsto inoltre alcune modifiche alla normativa sui dati pubblici<sup>321</sup>, poi inserite nei decreti attuativi, ora in fase di approvazione definitiva, in riferimento alle disposizioni contenute nell’art. 52 del d.lgs n. 82/2005<sup>322</sup>, come riformato dal D.L. n. 179/2012, e all’art. 7 del d.lgs. n. 33/2013.

I citati provvedimenti hanno determinato il diffondersi della “cultura” dei dati<sup>323</sup> pubblici<sup>324</sup> aperti in Italia<sup>325</sup>, che con il D.L. 179/2012 (c.d. “decreto Crescita 2.0”),

---

<sup>318</sup> In quanto per lungo tempo è stata ricondotta all’istituto dell’accesso ai documenti amministrativi, di cui agli artt. 22 ss. Della l. n. 241/1990, e ss.mm.ii.

<sup>319</sup> Secondo l’accezione introdotta dal legislatore, all’art. 11, comma 1 del D.lgs n. 150/2009, che è stata ampliata con la Delibera CIVIT 105/2010: “*l’accessibilità totale presuppone l’accesso da parte dell’intera collettività a tutte le informazioni pubbliche, secondo il paradigma della «libertà di informazione» dell’open government di origine statunitense. Una tale disciplina è idonea a radicare, se non sempre un diritto in senso tecnico, una posizione qualificata e diffusa in capo a ciascun cittadino, rispetto all’azione delle pubbliche amministrazioni, con il principale scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità*”.

<sup>320</sup> “*Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.*”

<sup>321</sup> All’art. 1, comma 1, tra i criteri a cui dovrà uniformarsi il Governo nei decreti attuativi di modifica del CAD, alla lettera c) statuisce: “*garantire l’accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto*”.

<sup>322</sup> Che disciplina “*l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati e documenti*”, e stabilisce che “*I dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l’espressa adozione di una licenza di cui all’articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto...*”

<sup>323</sup> Il “dato” può essere definito come l’elemento basilare attraverso il quale veicolare una informazione. Cfr. Masucci A., *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. Dir. Civ.*, Milano, 2004, 5, pp. 749 ss., e Fioretti M., *Open Data, Open Society a research project about openness of public data in EU local administration*, in [http://www.dime-eu.org/files/active/0/ODOS\\_report\\_1.pdf](http://www.dime-eu.org/files/active/0/ODOS_report_1.pdf).

<sup>324</sup> Sul punto cfr. Menichetti E., *La conoscibilità dei dati: tra trasparenza e privacy*, in Merloni F., 2008, a cura di, op. cit., p. 290, evidenzia come il CAD abbia introdotto due categorie di dati definite in funzione del grado di conoscibilità: il “*dato pubblico*” definito come il “*dato conoscibile da chiunque*” (art. 1, co. 1, lett. m), CAD) e il dato “*la cui conoscibilità è riservata per legge o regolamento a speciali soggetti o categorie di soggetti*” (art. 1, co. 1, lett. l), CAD).

<sup>325</sup> Sebbene già nel 2011, in attuazione della Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione del 26 novembre 2009, n. 4, è stato redatto il “*Vademecum Open data*”, collegato alla “*Linee guida per i siti web della PA*”.

intervenendo sull'art. 68 del CAD<sup>326</sup>, viene disciplinata in modo puntuale per quanto concerne gli aspetti di natura tecnica, generando il presupposto giuridico per la “liberazione” e la massima diffusione dei dati che, se non vincolati da sistemi proprietari, vengono resi disponibili attraverso la rete.

La previsione contenuta nel “*Decreto trasparenza*”, amplia ulteriormente il ricorso ai dati in formato aperto, stabilendo l'obbligo di pubblicazione, e richiamando la normativa vigente che ne disciplina la diffusione, in senso tecnico e giuridico, e il loro riutilizzo.<sup>327</sup> In questo modo i dati aperti entrano a pieno titolo nell'ambito dell'attuazione della trasparenza<sup>328</sup>, e si proiettano verso il nuovo modello di amministrazione aperta (*open government*)<sup>329</sup>, dove accanto alla trasparenza si affermano i principi di partecipazione e collaborazione<sup>330</sup>, conferendo una maggiore democraticità al sistema.

Questi principi sono da ritenersi interconnessi, e la linea di continuità che li unisce incide nel nuovo approccio alla funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, che oggi non può prescindere da questo trinomio.

---

<sup>326</sup> L'art. 9 comma 1 lettera b) del D.L. 179/2012, convertito con l. n. 221/2012, sostituisce le disposizioni dell'art. 68, comma 3, del d.lgs n. 82/2005 fornendo le seguenti definizioni e caratteristiche: “a) *Formato dei dati di tipo aperto*: è un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione degli stessi; b) *Dati di tipo aperto*: sono dati che presentano le seguenti caratteristiche: 1) Sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato, 2) Sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti, e sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) Sono resi disponibili in linea generale gratuitamente ( per maggiori specifiche si rinvia alla lettura integrale della norma).”

<sup>327</sup> “1. I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.”

<sup>328</sup> «L' “open data” si profilerebbe, dunque, come il paradigma che si affianca ai tradizionali istituti dell'accesso e della pubblicità, attraverso i quali si realizza la trasparenza della p.a.» Orefice M., *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/orofice.pdf>.

<sup>329</sup> L'espressione “amministrazione aperta” connota un nuovo modello di amministrazione, basato sui principi dell'open government, «che si pone, in effetti, in termini, tradizionalmente coincidenti con quelli della trasparenza, delle amministrazioni, e più complessivamente delle istituzioni pubbliche: racchiude in sostanza un concetto avanzato di trasparenza, come complessiva condizione di conoscibilità ed accountability in favore delle generalità dei cittadini.» Cfr. Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 19.

<sup>330</sup> Che compongono il sistema di *open government*, secondo quanto sancito nel *Memorandum* del Presidente Obama, del dicembre 2009, considerato il documento cardine dell'Open Government, il “*Memorandum for the heads of executive departments and agencies on the Freedom of Act*”, emanato dal Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, nel dicembre del 2009. (Cfr. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf))

«Secondo questo approccio [...] si fa riferimento ad un modello di amministrazione improntato non solo ai principi di conoscibilità (e dunque, alla trasparenza), ma anche a dinamiche di comunicazione e a modelli di relazione “aperti”, e quindi a forme di interazione basate su bi-direzionalità, condivisione e partecipazione ai processi decisionali dell’amministrazione.»<sup>331</sup>

L’importanza del nuovo modello di amministrazione e le conseguenze che ne derivano nel rapporto con i cittadini, si instaurano a livello centrale, e a livello locale. Un sistema aperto di amministrazioni pubbliche «si contraddistingue per forme di discussione e collaborazione con i cittadini, così come per azioni di comunicazione aperta e trasparente nei confronti della comunità locale. In una logica di *open government*, la comunicazione e la collaborazione con i cittadini, nonché il dialogo e il confronto diretto con i privati, dovranno essere il nuovo modo di operare da parte delle amministrazioni, al fine di basare le proprie decisioni sulle effettive esigenze e necessità delle comunità locali.»<sup>332</sup>

La comunicazione non può, pertanto, prescindere dai processi in atto nell’amministrazione aperta, e non può sottrarsi alle esigenze che scaturiscono dal nuovo paradigma, che si sta consolidando a partire dalla mole di obblighi di pubblicazione informazioni e dati pubblici.

Ma l’obiettivo dell’*open government* non si esaurisce con la trasparenza, che di per sé non è garanzia di conoscibilità piena ed effettiva<sup>333</sup>, ma si estende alla comunicazione e alla disponibilità delle informazioni da parte dei cittadini, affinché possano essere resi maggiormente partecipi della vita delle istituzioni, e delle decisioni che riguardano la collettività.<sup>334</sup>

La dottrina, in particolare Michele Ainis, invita a non sottovalutare le nuove insidie che si presentano nel processo di apertura della pubblica amministrazione. «Fra i tiranni che minacciano il cittadino contemporaneo c’è da fronteggiare l’oscurità della legge,

---

<sup>331</sup> In quest’ottica l’*open government* va inquadrato come un fenomeno che si compone (inoltre) dei diritti di informazione e partecipazione. Cfr. Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 20.

<sup>332</sup> Barbieri M., Talamo S., *op. cit.*, p. 4

<sup>333</sup> Emergono nel dibattito attuale alcuni rischi connessi alla trasparenza, per gli eccessi che sono scaturiti dagli adempimenti normativi, non sempre funzionali alla effettiva conoscenza da parte dei cittadini, e spesso causa di “nuove opacità”. Cfr. Barbieri M., Talamo S., *op. cit.*

<sup>334</sup> È quanto sancito nella dichiarazione di principi dell’*Open government partnership*, del 20 settembre 2011. Un documento che è stato recepito dall’Italia nell’*Action Plan* dell’aprile 2012, e che fissa le regole cui deve ispirarsi il nostro paese nell’attuare le riforme funzionali all’amministrazione aperta, per uniformarsi agli altri paesi aderenti all’iniziativa (ad oggi 66 paesi, tra cui l’Italia).

l'ipertrofia delle regole, la burocrazia sorda alle esigenze delle persone e delle imprese, la lentezza delle decisioni pubbliche e della loro esecuzione.»<sup>335</sup>

In quest'ottica la comunicazione interviene per contrastare il rischio di una “trasparenza formale”, «caratterizzata da centinaia di oneri che si sovrappongono, e talvolta si contraddicono»<sup>336</sup>, a discapito dell'effettiva conoscibilità, e intelligibilità di quanto pubblicato.

A tal fine è stata recentemente avanzata l'ipotesi di favorire una maggiore “trasparenza comunicativa”<sup>337</sup>, per rendere effettiva, e più efficace, la diffusione delle informazioni di interesse pubblico, consentendo di poter accedere ai dati, e ottenere una conoscenza piena dell'attività amministrativa, funzionale ad una migliore interazione tra pubblica amministrazione e cittadini.

Le attività di comunicazione possono consentire di superare la dimensione della pubblicizzazione intesa come mero adempimento normativo, e facilitare la “lettura” delle informazioni, per le finalità di pubblico interesse che la funzione di comunicazione deve perseguire, e che nel nuovo modello dell'amministrazione aperta si configurano, tra le altre, nella partecipazione ai processi decisionali, nel dialogo, e nella collaborazione tra privati e soggetto pubblico.

Dunque nel quadro della dottrina dell'*open government*, tutte le attività delle pubbliche amministrazioni, non solo devono essere “aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e il controllo diffuso sulla gestione della cosa pubblica”, ma è lo stesso rapporto tra amministrazione e cittadino ad essere ridefinito, «spostando il focus della relazione da un approccio orientato all'erogazione dei servizi, in cui il cittadino è mero fruitore delle prestazioni erogate dall'amministrazione, ad uno basato sulla collaborazione in cui il cittadino partecipa alle scelte di governo».<sup>338</sup>

Si stabilisce in questo modo un circuito bilaterale e circolare nella elaborazione e nella produzione delle politiche e delle norme, in un contesto aperto, trasparente e partecipativo, dove la funzione di comunicazione si rivela fondamentale, per il

---

<sup>335</sup> Ainis M., *Prefazione*, in Barbieri M., Talamo S., *op. cit.*, p. IX.

<sup>336</sup> Barbieri M., Talamo S., *op. cit.*, p. 106.

<sup>337</sup> A questo riguardo è stato istituito nel 2013, presso il Dipartimento della Funzione pubblica, il “*Tavolo di confronto e iniziativa sulla comunicazione come funzione pubblica garante della trasparenza delle PA*”, con l'obiettivo di potenziare la comunicazione delle pubbliche amministrazioni tenuto conto delle esigenze emerse con l'affermarsi dell'amministrazione aperta, e di accompagnare l'adempimento formale alla pubblicità degli atti e l'accesso alle informazioni, ad azioni comunicative.

<sup>338</sup> De Toffol, Valastro A., *Dizionario della partecipazione*, Regione Umbria, Perugia 2012, cit. in Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 22.

perseguimento dell'interesse generale alla conoscenza dell'attività amministrativa, e alla co-amministrazione.

Esiste pertanto un legame molto stretto tra la funzione di comunicazione, e le nuove esigenze emerse con l'affermarsi dell'*open government*. «L'amministrazione aperta è un'amministrazione che comunica, quindi la funzione di comunicazione [...] è lo strumento necessario rispetto alle finalità dell'*open government*, ma si tratta di uno strumento che si qualifica in ragione dell'utilizzo che ne viene fatto.»<sup>339</sup>

La comunicazione, dunque, veicola e facilita i processi che si instaurano a fronte dell'apertura dell'amministrazione verso i cittadini, per favorire il pieno accesso alle informazioni, e la realizzazione delle iniziative rivolte alla partecipazione democratica.<sup>340</sup>

Per queste finalità non basta consentire l'accesso ai dati e alle informazioni pubbliche, ma si deve ricorrere a meccanismi di interazione e coinvolgimento della collettività, facilitati dall'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che costituiscono il pilastro dell'*open government*, con particolare riferimento allo sviluppo della rete.

La funzione di comunicazione in questo scenario subisce una trasformazione che avviene di pari passo con l'innovazione tecnologica, e con i nuovi strumenti offerti dal "web 2.0"<sup>341</sup>, partendo dalle funzionalità che possono essere implementate nei siti istituzionali, oggi sempre più dinamici, e interattivi.<sup>342</sup>

A ciò si sommano, come è già stato evidenziato, le più recenti innovazioni scaturite dall'utilizzo dei *social media* anche da parte delle pubbliche amministrazioni, che rappresentano anch'essi uno strumento per realizzare la trasparenza e l'apertura delle istituzioni.<sup>343</sup>

---

<sup>339</sup> Carloni E., 2014, *op. cit.*, pp. 164-165.

<sup>340</sup> Sul punto si rinvia a quanto sarà affrontato nel § successivo.

<sup>341</sup> La prima definizione di questa evoluzione di internet la si deve a Tim O'Really, *What is Web 2.0. Design Patterns and business models for the next Generation of software*, O'really media, 2005

<sup>342</sup> Cfr. "Linee guida per i siti web delle PA", del 29 luglio 2011, emanate in attuazione dell'art. 4 della Direttiva 8/2009 del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, "Direttiva per la riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino", del 26 novembre 2009.

<sup>343</sup> Secondo quanto riportato nel "Vademecum Pubblica amministrazione e social media": "una presenza sui social network realmente aperta porta necessariamente a una maggiore trasparenza dell'amministrazione".

### 3.2 Comunicazione e partecipazione digitale ai processi decisionali.

Nel nuovo scenario della società dell'informazione emergono spazi di estensione della democrazia, attraverso la rete, cui le pubbliche amministrazioni non possono sottrarsi<sup>344</sup>. La rivoluzione digitale che ha investito l'attività amministrativa, ha interessato anche la funzione di comunicazione<sup>345</sup>, incidendo sulle modalità, sugli strumenti, e sull'importanza della comunicazione stessa nell'esplicarsi dell'operato del soggetto pubblico. In questo nuovo contesto anche il rapporto tra amministrazione e cittadini ha risentito notevolmente delle potenzialità emerse con l'utilizzo delle tecnologie telematiche<sup>346</sup>, prefigurando il formarsi di una «*cyberdemocrazia*».<sup>347</sup>

Stefano Rodotà afferma al riguardo che «la tecnologia è prodiga di promesse. Alla democrazia offre strumenti per combattere l'efficienza declinante, e arriva a proporre addirittura una rigenerazione. [...] La prospettiva dei referendum elettronici, o di una immensa *electronic town hall* corrispondente ad una intera nazione, ha fatto da tempo riproporre l'immagine di una democrazia che, riguadagnato il suo popolo, torna ad

---

<sup>344</sup> L'affermarsi delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione ha influito nel processo di innovazione, che ha segnato il nuovo corso della pubblica amministrazione in Italia, all'interno di un quadro normativo che oggi si presenta complesso e articolato, a partire dal d.lgs. n. 82/2005, e dal *corpus* di testi e *vademecum* che hanno definito le regole e le modalità operative sull'uso degli strumenti informatici, e della rete, per esplicitare l'azione amministrativa, e i rapporti con i cittadini, veicolati dalla funzione di comunicazione. Già con la Direttiva in materia di comunicazione pubblica del 7 febbraio 2002 si precisava come nello svolgimento delle attività di comunicazione e informazione le amministrazioni devono «*considerare centrali e decisivi gli strumenti interattivi della comunicazione on line (internet-intranet)*». Con la recente riforma della pubblica amministrazione, approvata con la legge 7 agosto 2015, n. 124, «*Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*», viene disposta all'art. 1, comma 1, la modifica e l'integrazione del CAD per l'emanazione della «*Carta della cittadinanza digitale*», che dovrà decretare le nuove modalità di connessione tra amministrazione e cittadini, attraverso le tecnologie informatiche e telematiche. Altre disposizioni contenute nella citata legge puntano alla semplificazione normativa in materia. Sul punto si veda in particolare la lett. m), dell'art. 1, comma 1: «*semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche e assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD, semplificando allo stesso tempo il CAD medesimo in modo che contenga esclusivamente principi di carattere generale*», e la lett. r): «*indicare esplicitamente le norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge generale premesse al codice civile*».

<sup>345</sup> «*L'uso delle tecnologie informatiche e telematiche [...] amplia le possibilità di azione amministrativa verso obiettivi di nuovi servizi e di nuove modalità di esercizio della funzione pubblica, quali l'informazione e la comunicazione pubblica attraverso i siti web istituzionali*» Duni G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 12.

<sup>346</sup> Il cui utilizzo viene sancito dal legislatore come un diritto in capo ai cittadini: «*I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni, con i soggetti di cui all' articolo 2, comma 2, e con i gestori di pubblici servizi*»- art. 3, co. 1, d.Lgs. n. 82/2005. Questo diritto viene ampliato con l'intervento di modifica al CAD, come previsto dall'art. 1 della l. n. 124/2015, cui si rinvia al § successivo.

<sup>347</sup> Il termine lo si deve allo studioso Levy P., *Cyberdemocrazie*, Odile Jacob, Paris, 2002, cit. in Rodotà S., 2004, *op. cit.*

abbeverarsi alle antiche sorgenti, alla democrazia diretta ateniese.»<sup>348</sup> Dalle opportunità derivanti dalla rete e dai nuovi mezzi di comunicazione, scaturisce infatti una forma di partecipazione alla vita democratica, che si colloca tra la democrazia rappresentativa e quella diretta, e che lo studioso definisce “*continua*”.<sup>349</sup> Un nuovo processo di democratizzazione che trova nella rete un potenziale inedito, e che a sua volta, nel rifondare il rapporto tra amministrazione e amministrati, può veicolare, secondo lo studioso, l’affermarsi di una rinnovata condizione di libertà<sup>350</sup> nei confronti di chi detiene il potere, e di eguaglianza<sup>351</sup> tra i cittadini, perché riduce il rischio di situazioni discriminatorie, derivanti dall’agire dell’amministrazione.

L’ampia inclusione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nella vita democratica e nella pubblica amministrazione ha veicolato un processo di innovazione, che anche nel nostro ordinamento a partire dall’affermazione dell’*e-government*<sup>352</sup>, si è

---

<sup>348</sup> Rodotà S., 2004, op. cit., p. 5. Sul punto Norberto Bobbio esprime una visione critica, ribaltando la prospettiva dal lato di chi detiene il potere: «Oggi non è più il frutto di una immaginazione stravagante l’idea che la democrazia diretta sia resa possibile dall’uso dei computer. E perché lo stesso uso dei computer non potrebbe rendere possibile una conoscenza capillare dei cittadini anche di un grande stato da parte di chi detiene il potere? [...] Se poi questa prospettiva sia soltanto un incubo o un destino, nessuno è in grado di prevedere. Sarebbe ad ogni modo una tendenza opposta a quella che ha dato vita all’ideale della democrazia come ideale del potere visibile: la tendenza non già verso il massimo controllo dei sudditi da parte di chi detiene il potere.» Bobbio. N., op. cit., 1984, pp. 109-110.

<sup>349</sup> «Parlando di democrazia continua, si fa riferimento a strumenti che si differenziano da quelli di tipo rappresentativo perché vengono adoperati dai cittadini senza ricorrere ad alcuna mediazione; e che non si identificano con quelli della democrazia diretta, solitamente riferiti al solo momento finale di una decisione o alla presenza in uno specifico processo di decisione. Non è detto inoltre che la democrazia diretta si risolva in democrazia continua, dal momento che alcuni dei suoi strumenti più tipici, come i referendum, sono impiegati solo in occasioni determinate e con scansioni temporali molto marcate. [...] Ma la continuità non riguarda soltanto la dimensione temporale. Si distende nello spazio, dove le reti creano appunto condizioni per la fine delle interruzioni determinate dalla distanza, aprendo la prospettiva di una *face-to-face democracy* senza più confini. Proprio questo continuum spazio-temporale individua la dimensione istituzionale dell’agire politico e della costruzione della cittadinanza» Rodotà S., 2004, op.cit., p. 80.

<sup>350</sup> Sul punto Rodotà afferma: «Grazie alle nuove tecnologie della comunicazione è stato certamente avviato un processo di ‘liberazione’ del sovrano da una serie di vincoli di spazio e di tempo che ha avuto (e potrà avere) l’effetto di realizzare condizioni di indipendenza da apparati, da quelli burocratici in primo luogo» *Ibidem*, p. 65.

<sup>351</sup> «La possibilità di accesso remoto a banche dati pubbliche e private, e di effettuare tale accesso nel momento scelto dall’interessato, non è soltanto un fatto tecnico: rappresenta una forma di redistribuzione del potere che indebolisce la funzione di filtro e di intermediazione tipica delle burocrazie. Qui assume rilevanza non tanto la trasparenza dei processi di decisione, quanto piuttosto il momento dell’eguaglianza tra cittadini, le cui posizioni vengono liberate dall’eventualità di comportamenti discriminatori derivanti da scelte compiute dagli apparati dell’amministrazione.[...] La possibilità di informarsi senza mediazioni sulla persona che gestisce la procedura, e sullo stato di questa, non realizza soltanto un diritto di sapere dell’individuo, ma avvia una forma di controllo diffuso sulle modalità di funzionamento dell’amministrazione. Le possibilità di intervento e di controllo si fanno più incisive quando i cittadini vengono consultati o associati a talune decisioni» *Ibidem*, pp. 65-36.

<sup>352</sup> Sul punto cfr. Merloni F., *Introduzione all’e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell’informazione*, Giappichelli, Torino 2005. L’Italia è stato tra i primi paesi a dotarsi degli strumenti necessari per la digitalizzazione dell’amministrazione, adottando nel giugno del 2000 un *Piano di azione*

tradotto in politiche per lo sviluppo della democrazia elettronica (*e-democracy*)<sup>353</sup>, volte al superamento del «modello di sistema informativo pubblico centralizzato [...], per realizzare, invece, architetture basate sulla condivisione delle informazioni e sulla cooperazione applicativa.»<sup>354</sup>

Le prime sperimentazioni in questo senso sono state avviate già negli anni ottanta, dapprima negli Stati Uniti, e poi in Europa, con le comunità on-line, chiamate *freenet* e *civic network*.<sup>355</sup> In Italia il fenomeno si è sviluppato intorno agli anni novanta, con la creazione delle reti civiche, istituzionalizzate con la legge 150 del 2000, che ne prevedeva la gestione a carico degli Uffici relazioni con il pubblico.<sup>356</sup>

---

*per l'E-government*, teso a realizzare un importante progetto di digitalizzazione e reingegnerizzazione delle amministrazioni, con l'obiettivo di migliorare il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. (Cfr. Piano di Azione per l'e-government, giugno 2000). L'espressione di *e-government* osserva Giovanni Duni, tende oggi ad essere soppiantata dall'espressione "amministrazione digitale", «che assume un'importanza giuridica rilevante a seguito del titolo prescelto dal Governo nell'emanare il d.lgs. n. 82 [...] ove si includa in essa tutto quanto attiene alla gestione della cosa pubblica a mezzo delle tecnologie informatiche e telematiche o comunque con il loro ausilio.» Duni G., *op. cit.*, pp. 10-11. Lo sviluppo dell'e-government in Italia ha subito la spinta propulsiva europea, data dall'adozione nel 2010 dell'Agenda digitale nell'ambito della strategia "Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", che ha portato ad adottare nel 2012 l'Agenda digitale italiana, disposta con il Decreto legge del 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Il nostro paese ha aderito all'Agenda europea focalizzando l'attenzione sulle seguenti aree di intervento: identità digitale, PA digitale/Open data, istruzione digitale, sanità digitale, divario digitale, pagamenti elettronici, giustizia digitale e ricerca, innovazione e comunità intelligenti. L'organismo deputato all'attuazione dell'Agenda è l'Agenzia per l'Italia digitale.

<sup>353</sup> «L'e-democracy riguarda, dunque, l'applicazione delle ICT (Information communication technology – tecnologie dell'informazione e della comunicazione) a sostegno della partecipazione dei cittadini ai processi democratici, più propriamente politici, di partecipazione alla determinazione delle scelte politiche, la cui dimensione più importante è sicuramente quella dell'accesso, che comprende l'elemento fondamentale della inclusione sociale e che riguarda sia la disponibilità delle informazioni provenienti dai soggetti pubblici, sia l'accesso alla sfera pubblica in un confronto aperto fra attori sociali, politici, e istituzionali.» Freschi A.C., *La società dei saperi. Reti virtuali e partecipazione sociale*, Carocci, Roma, 2002, p. 42. L'e-democracy trova attuazione nel nostro ordinamento all'art. 9 del CAD, che sancisce il diritto alla partecipazione democratica elettronica, secondi cui lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico, e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili, sia individuali che collettivi.

<sup>354</sup> Silvestro C., *E-government, e-governance, e-democracy*, in Cassano G., a cura di, *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Ipsoa, Milano, 2002, p. 1247.

<sup>355</sup> Negli Stati Uniti tra i primi esperimenti di successo si possono annoverare la *Cleveland Freenet* e il *Public Electronic Network* della città di Santa Monica in California; in Europa l'*Amsterdam's Digital City*. Gli esempi di reti civiche degli anni ottanta e novanta sono numerosi. Cfr. Castells M., *Galassia Internet*, Feltrinelli, Milano, 2006, pp. 139-149.

<sup>356</sup> È quanto prevede l'art. 8, comma 2, lett. c) della L. 150/2000, che attribuisce all'Ufficio relazioni con il pubblico il compito di "promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche". Per *rete civica* «si intende un sistema informativo telematico, riferito ad un'area geograficamente delimitata (comune, area metropolitana, provincia, comunità montana etc.), al quale possono partecipare in modo attivo, ossia come produttori di informazioni oltre che fruitori, tutti i soggetti presenti nell'area stessa: enti locali e altre istituzioni, sindacati, associazioni, imprese, cittadini. In sostanza è uno spazio dove i cittadini possono attivamente interagire con gli amministratori, ottenere servizi dagli enti locali, ecc.» Cfr. <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/organizzare-uffici-e-servizi/reti-civiche/>

La condivisione delle informazioni e la possibilità che queste siano oggetto di elaborazione partecipata finalizzata al coinvolgimento diretto dei cittadini nella gestione della “cosa pubblica”, scaturiva innanzitutto da un assunto, apparentemente scontato, che vede i soggetti pubblici i maggiori depositari della conoscenza. Come afferma Stefano Rodotà «viviamo nella società dell’informazione, e il massimo giacimento informativo oggi è quello fornito dalle amministrazioni pubbliche: un dato di partenza questo, perché qualifica profondamente la posizione del cittadino, e chiarisce che il rapporto di questi con la massa di informazioni è una componente essenziale per la definizione della sua condizione di cittadino. In questo modo inseriamo il concetto di cittadinanza all’interno della società dell’informazione».<sup>357</sup>

Nell’ottica di inquadrare il cambiamento avvenuto negli strumenti e nelle modalità della comunicazione con l’espandersi dell’amministrazione digitale, non si può prescindere dalla velocità con la quale si evolvono le tecnologie, al punto che, come osserva lo studioso, «ogni tentativo di descrizione diventa immediatamente sfuocato perché, mentre si cerca di fissarne i contorni, già questi risultano mutati, in un vorticoso e inarrestabile processo di trasformazione.»<sup>358</sup> La conseguenza inevitabile è che «di fronte ai vertiginosi mutamenti ed all’inarrestabile progresso tecnologico, tipici della “società dell’informazione”, le amministrazioni centrali e periferiche hanno necessità di adeguarsi alle nuove modalità e tecniche di comunicazione, per potersi efficacemente relazionare con il cittadino».<sup>359</sup>

Trasformazioni continue come quelle che stanno coinvolgendo la società e le organizzazioni, a seguito dello sviluppo del web 2.0, vale a dire di un «insieme di approcci evolutivi del web, basato sull’utilizzo di internet come piattaforma, abilitata da software e applicazioni sviluppate per favorire la collaborazione, la condivisione di contenuti e l’interazione in rete.»<sup>360</sup> In questo modo il web si trasforma da estensione

---

<sup>357</sup> Rodotà S., *Informazione e rapporti Stato-cittadino*, in Cammelli M. e Guerra M.P., (a cura di) *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 411

<sup>358</sup> Rodotà S., *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, Laterza 2004, p. 32.

<sup>359</sup> Di Giannatale B., *op. cit.*, p. 171.

<sup>360</sup> Di Bari V., *Web 2.0 Internet è cambiato. E voi?*, Il sole 24 ore, Milano, 2007, p. 17: «Secondo il rapporto “Un nuovo frame work per l’amministrazione digitale” curato da Netics (2008) l’evoluzione del web 2.0 in ambito pubblico si è sviluppato seguendo due traiettorie: 1) Una rapida introduzione di tecnologie e applicazioni 2.0 per favorire l’e-participation, coinvolgendo i cittadini e i principali stakeholder della PA nei processi decisionali delle amministrazioni e predisponendo strumenti di misurazione trasparente della citizen’s satisfaction; 2) Un più graduale inserimento delle logiche del 2.0 nell’erogazione dei servizi pubblici: ad esempio con l’introduzione di blog dei servizi e di sistemi di

del sistema dei mass media, a uno spazio basato sul contesto e sul ruolo dell'utente. Un fenomeno sociale e tecnologico allo stesso tempo<sup>361</sup>, dove la comunità si ritrova in un ambiente virtuale, per discutere e collaborare alla risoluzione di problematiche, e alla elaborazione delle politiche che hanno un impatto reale.

Le potenzialità che ne scaturiscono anche in riferimento al rapporto tra cittadini e pubblici poteri sono molteplici. «Le tecnologie della comunicazione e dell'informazione offrono infatti nuove opportunità per la costituzione di canali di ascolto e partecipazione attiva dei cittadini, e dei diversi portatori di interesse: lo sviluppo dell' *e-democracy*, la partecipazione attraverso l'ICT, è uno dei cambiamenti più importanti, insieme all'*e-government*, della relazione cittadino-amministrazioni/istituzioni, nella prospettiva di una maggiore inclusione nelle scelte politiche e nella *governance* locale. Ne consegue che la partecipazione non può prescindere dall'utilizzo delle nuove tecnologie, per risolvere il deficit democratico di cui sono affette le società contemporanee.»<sup>362</sup>

Esse inoltre danno l'illusione che con la rete si possano accorciare le distanze tra amministrazione e amministrati, o addirittura fondare una nuova democrazia diretta.

Tuttavia accanto a proiezioni ottimistiche vi sono posizioni più scettiche, che mettono in discussione il reale portato democratico del web 2.0, nell'affermarsi di una reale partecipazione alla vita pubblica e ai processi decisionali. Ci si chiede soprattutto se dalla crisi del modello di democrazia rappresentativa possa scaturire un nuovo modello di democrazia digitale, e se questa possa poi nel tempo sostituirsi allo schema basato sul principio di rappresentanza e sul consenso democratico, perché maggiormente in grado di soddisfare le nuove istanze partecipative. Questo aspetto è stato affrontato da Franco Gallo, il quale ha espresso una visione critica sull'utilizzo della "democrazia 2.0", in primo luogo perché la rete «pur aumentando formalmente i canali di partecipazione, può avere l'indesiderabile effetto di ingrandire, anziché ridurre i difetti della "democrazia del pubblico" [...] e perché non sempre favorisce la discussione pubblica e la mediazione che dovrebbe svolgersi nella società civile o in Parlamento.»<sup>363</sup> Lo studioso, pur riconoscendo le potenzialità e le opportunità offerte dalla rete, nell'integrare, senza

---

cooperative ranking; 3) L'evoluzione dei siti web in una logica wiki, oppure l'apertura de database pubblici al tagging e alla georeferenziazione.»

<sup>361</sup> Scotti E., Sica R., *Community management. Processi informali, social networking e tecnologie web 2.0 per la gestione della conoscenza nelle organizzazioni*, Apogeo, Milano, 2007, p. 11.

<sup>362</sup> Costanzo P., *La democrazia elettronica* (Note minime sulla c.d. E-democracy), in *Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, XIX, 3, 2003, p. 469.

<sup>363</sup> Gallo F., *op. cit.*, p. 5.

però sostituire integralmente le democrazie rappresentative, denuncia la marcata tendenza a ricorrere alla democrazia elettronica che «per sua natura non favorisce, anzi tende ad ostacolare, quei processi deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche, che sono l'essenza e, insieme, la ragione di ogni moderna democrazia parlamentare.»<sup>364</sup>

Appare dunque opportuno adottare un approccio critico e non di semplice adozione entusiastica allo sviluppo delle tecnologie partecipative, ma è altrettanto importante considerare il potenziale della rete anche per le pubbliche amministrazioni. «L'uso del web 2.0 può portare infatti numerosi benefici alle amministrazioni pubbliche non solo rispetto alla comunicazione, ma anche all'efficacia, all'efficienza dell'azione amministrativa.»<sup>365</sup> Finalità che compongono il più ampio sistema di relazione tra amministrazione e cittadino, fondato sulla responsabilità e sulla rendicontazione dell'attività svolta, in una visione orientata alla prestazione di qualità, e alla buona performance pubblica, capace di soddisfare i bisogni della collettività.

La funzione di comunicazione risulta così plasmata non solo sull'interesse generale alla conoscenza, ma anche alla partecipazione, alla responsabilità istituzionale, e alla qualità, concetti che saranno ripresi e approfonditi nel quarto capitolo, § 1.

---

<sup>364</sup> *Ibidem*, pp. 5-6.

<sup>365</sup> Lovari A., *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 59.

### 3.3 Il contesto nazionale ed europeo.

La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali è un principio di derivazione costituzionale<sup>366</sup>, che però ha incontrato da subito notevoli resistenze ad affermarsi concretamente nel nostro ordinamento<sup>367</sup>, a causa della difficoltà a riconoscere la necessità di promuovere forme di democrazia partecipativa, e o deliberativa, per sopperire alle mancanze generate da quella rappresentativa.<sup>368</sup>

Rispetto allo studio che si va ad enucleare occorre fare una precisazione sullo sviluppo del principio di partecipazione, che per molti anni è stato «relegato nell'ambito delle libertà politiche *stricto sensu* (artt. 48-49 Cost.) e degli istituti di democrazia diretta; mentre le dinamiche ulteriori e più feconde, quelle che consentono alla volontà popolare di penetrare nei processi decisionali pur senza sostituirsi alla rappresentanza, per arricchirla e completarla, sono state lasciate al variegato mondo delle prassi, delle sperimentazioni, delle sensibilità politiche contingenti, delle dinamiche concertative, del potere di fatto dei soggetti privati organizzati.»<sup>369</sup>

---

<sup>366</sup> Sul punto si veda Allegretti U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, FrancoAngeli, 3, 2006, pp. 157-8: «La 'partecipazione' vi è prevista come un fine generale dell'azione della Repubblica, in stretta unione allo sviluppo della persona umana. [...] Del resto, questo principio costituzionale non sta da solo e il suo senso si illumina ulteriormente dalla connessione diretta con le altre norme fondamentali: con l'Art. 2, che esprime la centralità dei diritti della persona e il loro complemento nelle formazioni sociali; con l'Art. 1, che stabilisce l'appartenenza al popolo della sovranità e del suo esercizio.[...] Sul terreno amministrativo occorre specificamente tener conto dei principi costituzionali sull'amministrazione e domandarsi se partecipazione e democrazia partecipativa non possano anche vedersi incluse nei principi di imparzialità e di buon andamento che reggono tutta l'amministrazione (Art. 97).» Lo studioso nel ripercorrere le radici costituzionali del principio di partecipazione vi include anche il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4: « Vi è poi un altro riferimento che, per quanto problematico, non dovrebbe essere escluso dall'area della riflessione (anch'esso non può qui essere trattato se non di scorcio): il riferimento al principio di sussidiarietà, in senso orizzontale (nella relazione cioè poteri pubblici/cittadini).»

<sup>367</sup> Già all'indomani dell'approvazione del testo costituzionale autorevoli studiosi fra i quali Giuseppe Guarino, rilevano il bisogno di dare strumenti concreti per l'attuazione del principio di partecipazione: «Il popolo, inteso in senso generico come insieme degli uomini che partecipano della vita dell'ordinamento, ha oggi un polso attivo ed inquieto che fa sentire il suo peso politico anche se manchino strumenti idonei per la costante e continua traduzione della sua forza in volontà giuridica.» Guarino G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 923. Si veda anche Crisafulli V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano Giuffrè 1985, pp. 114 ss.

<sup>368</sup> Sul punto cfr. Valastro A., *op. cit.*, p. 5: «Le profonde fratture istituzionali che non da oggi attraversano il Paese hanno da tempo confermato, ammesso che ve ne fosse bisogno, che il meccanismo della rappresentanza politica non è (né potrebbe essere) sufficiente ad esaurire le pulsioni della sovranità.»

<sup>369</sup> *Ibidem*, p. 5.

Il richiamo più forte si ricava nell'art. 3, comma 2 Cost.<sup>370</sup>, con riferimento all'uguaglianza sostanziale, che a sua volta si concreta anche nell'effettività della partecipazione, che assume una connotazione "paritaria", e viene ricondotta nel novero dei diritti sociali.<sup>371</sup>

A rimediare al vuoto normativo, all'origine della mancata "strutturazione" dei processi partecipativi nel nostro ordinamento, intervengono in parte alcune disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale<sup>372</sup>, attualmente oggetto di modifica ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che ha fissato i principi che devono ispirare i decreti legislativi di attuazione della delega<sup>373</sup>, e tra questi vi contempla al comma 1, lettera c) "*la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche*". Disposizione a cui è stata data attuazione nello schema di decreto attuativo della "Carta della cittadinanza digitale", recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, che ha inserito all'art. 9 del CAD, relativo alla "Partecipazione democratica elettronica", lo strumento della "*consultazione preventiva per via telematica degli schemi di atto da adottare*", per "*migliorare la qualità dei propri atti*". Resta tuttavia il carattere facoltativo della consultazione a cui si può ricorrere "*nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.*"

La norma fissa alcuni principi importanti: si stabilisce per legge la possibilità da parte delle pubbliche amministrazioni (ovvero i soggetti di cui all'art. 2, comma 2 del CAD) di consultare i cittadini prima dell'approvazione definitiva degli atti, al fine di favorire la qualità degli stessi, e favorendo in questo modo la partecipazione ai processi decisionali tramite le nuove tecnologie informatiche.

---

<sup>370</sup> "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

<sup>371</sup> Sul punto Valastro A., *La democrazia partecipativa come metodo di governo*, in Arena G., Cortese F., a cura di, *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, Cedam, Padova, 2011, p. 170, sostiene che si debba riconoscere «l'esistenza di un diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione dei processi decisionali inclusivi, [...] e il punto nodale della distinzione tra diritti partecipativi classici (democrazia rappresentativa) e diritti sociali di partecipazione (democrazia partecipativa) dovrebbe ravvisarsi nell'obbligo di intervento positivo che i secondi postulano in virtù del loro collegamento con l'art. 3, comma 2 Cost.»

<sup>372</sup> Il riferimento in particolare è all'art. 9 che dispone la "Partecipazione democratica elettronica", all'art. 55 relativo alla "Consultazione delle iniziative normative del Governo", e all'4 riguardante la "Partecipazione al procedimento amministrativo informatico", che ha esteso i diritti di partecipazione stabiliti dalla l. n. 241/1990, in ambito telematico.

<sup>373</sup> Lo schema dei primi 11 decreti è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 20 gennaio 2016, e tra questi vi rientra il decreto di modifica e integrazione del CAD, di cui all'art. 1 della l. n. 124/2015, riguardante la "Carta della cittadinanza digitale" Al momento i decreti sono in attesa di essere promulgati e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Lo stesso CAD, all'art. 55, già prevede la consultazione via telematica delle iniziative normative del Governo. Una disposizione che non attribuisce all'atto della partecipazione carattere cogente, e vincolante, ai fini dell'approvazione dei provvedimenti governativi, anche con riguardo al passaggio in Parlamento, e che finora ha per altro avuto parziale attuazione, attraverso la realizzazione di sezioni e portali dedicati alle consultazioni delle principali iniziative.

Ne sono un esempio le recenti consultazioni *on line* fatte in occasione di importanti riforme istituzionali,<sup>374</sup> con l'intento di raccogliere suggerimenti e osservazioni da parte dei cittadini e *stakeholders*<sup>375</sup>, per facilitare la condivisione e la costruzione dal basso delle leggi che hanno un impatto rilevante sulla collettività.

Si tratta di iniziative perlopiù volte ad accrescere il livello di democraticità delle istituzioni, attraverso l'ascolto dei cittadini, senza tuttavia avere carattere vincolante.

Va inoltre rilevato che i contributi della consultazione *on line* hanno integrato quelli scaturiti da dibattiti e incontri svolti in sede istituzionale, e sul territorio, fatti confluire in documenti resi accessibili tramite il web.<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> Attraverso la creazione di un apposito portale: [www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it), a cura del Dipartimento della Funzione pubblica, ideato nel 2012, che ha realizzato finora diverse consultazioni promosse da Ministeri, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e da alcune regioni: Consultazione pubblica sul valore legale del titolo di studio; Ideario dell'Agenda Digitale Italiana; Consultazione pubblica sui principi fondamentali di Internet; SemplificaPA. Libera le Risorse; Open Government Partnership – Italia; La nuova disciplina in materia di impatto della regolazione; Linee guida dei CED; Consultazione pubblica sulle riforme costituzionali; Le 100 procedure più complicate da semplificare; AgID: linee guida per le Competenze Digitali; Presidenza del Consiglio dei Ministri: Codice di comportamento dipendenti PCM; Ministero dei Beni Culturali: Piano Strategico per la Digitalizzazione del Turismo; Dipartimento della Funzione Pubblica: Secondo Piano d'Azione OGP; Presidenza del Consiglio dei Ministri: Italia Digitale; Regione Siciliana: istituzione dei liberi Consorzi di Comuni e Città Metropolitane. Regione Piemonte - Consultazione pubblica sulla qualità dell'aria. Altre piattaforme sono state create ad hoc per le consultazioni relative a riforme specifiche, come nel caso della riforma “La buona scuola” (<https://labuonascuola.gov.it/#consultazione>), o dell’ “Agenda per la semplificazione 2015-2017” (<http://www.italiasemplice.gov.it/le-tue-proposte/le-tue-idee-per-semplificare/>), o ancora come il portale della Camera dei Deputati, per la consultazione relativa alla “Dichiarazione dei diritti in internet”, <http://camera.civi.ci/>.

<sup>375</sup> «Qualsiasi gruppo o individuo che può influire o essere influenzato dal raggiungimento degli obiettivi di una organizzazione» Cfr. Freeman E. R., *Strategic Management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston 1984, p. 46.

Il termine, mutuato dalle scienze economiche, sta ad indicare tutti i soggetti portatori di interessi, che possono esercitare una loro influenza sulle scelte pubbliche, in relazione all'impatto delle politiche rispetto al proprio interesse.

<sup>376</sup> Le risultanze della consultazione, i numeri della partecipazione, e i contenuti scaturiti dal dibattito sono resi pubblici dalla piattaforma di accesso, come per la consultazione sulla “Buona scuola”: <https://labuonascuola.gov.it/#consultazione>, la consultazione sulle riforme costituzionali, conclusa nel 2013: [http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA\\_Rapporto\\_Finale](http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale), o la consultazione “Semplifica PA. Libera le risorse”: [http://www.magellanopa.it/semplificare/1301\\_rapportoPA.pdf](http://www.magellanopa.it/semplificare/1301_rapportoPA.pdf).

Con la citata norma di cui all'art. 1, comma 1, lett. c) della l. n. 124/2015, si profilava l'introduzione nel nostro ordinamento di meccanismi che rendessero obbligatorio il "momento partecipativo", analogamente a quanto previsto in altri ordinamenti<sup>377</sup>, in occasione delle scelte intraprese dalla pubblica amministrazione e dalle istituzioni centrali e locali.

La disposizione che ne dà attuazione, una volta entrato in vigore il decreto legislativo sulla "Carta della cittadinanza digitale", sebbene non vincolante, potrebbe avere comunque effetti propulsivi sui meccanismi di partecipazione e di coinvolgimento dei cittadini tramite la rete.

L'esperienza finora maturata, non solo in ambito centrale ma anche in ambito locale<sup>378</sup>, potrebbe in questo modo tradursi in un momento fondamentale della scelta pubblica, e del *policy making*<sup>379</sup>, facilitato dalla tecnologia digitale, realizzando l'auspicata «trasformazione tale per cui all'e-gov, il governo che si mette in rete per offrire informazioni e servizi, si affianca il "we-gov", vale a dire cittadini che diventano protagonisti nella definizione delle politiche pubbliche.»<sup>380</sup>

Nell'attuale fase di riforma della pubblica amministrazione questo processo trova riscontro in diversi interventi che hanno avuto lo scopo di promuovere lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, e le competenze digitali<sup>381</sup>, e ancor di più nell'introduzione nel nostro ordinamento del principio del "*digital first*"

---

<sup>377</sup> Il riferimento più importante è al "*Débat public*" francese, introdotto dapprima con la legge 2 febbraio 1995, sul "rafforzamento della tutela ambientale", e modificato con la legge 27 febbraio 2002, sulla "democrazia di prossimità". L'istituto ha previsto la costituzione di una apposita Commissione, la *Commission nationale du débat public* (Cndp), con il compito di presiedere alle modalità organizzative e al regolare svolgimento del dibattito pubblico intorno ad importanti opere, e interventi a forte impatto ambientale e infrastrutturale. In Italia si discute da tempo dell'introduzione di un analogo istituto anche nel nostro ordinamento, in riferimento alle grandi opere pubbliche.

<sup>378</sup> Per le quali si rinvia al § successivo.

<sup>379</sup> Che sta ad indicare il processo di formazione delle politiche pubbliche. Si veda per un approfondimento Pellizzoni L., *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in *Partecipazione e conflitto*, n. 0/2008, p. 93

<sup>380</sup> Carloni E, 2014, *op. cit.*, p. 22.

<sup>381</sup> Sullo sviluppo delle competenze digitali è in corso una iniziativa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, e coordinata dall'Agenzia per l'Italia digitale (Agid), nell'ambito della "*Strategia per la crescita digitale 2014-2020*", del marzo 2015, da cui è scaturito il progetto della "Coalizione nazionale per le competenze digitali", in linea con il progetto europeo "*Grand Coalition for Digital Jobs*", del quale AgID è referente italiano. La coalizione è lo strumento principale della Strategia, per favorire e sostenere iniziative di alfabetizzazione digitale, e promuovere attraverso la piattaforma per le Competenze digitali, iniziative rivolte a cittadini, imprese e pubblica amministrazione. Già nel 2014 è stata avviata la consultazione pubblica sulle "*Linee guida e indicazioni operative del Programma nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali*", e nel 2015 la consultazione è stata avviata per il *Piano di azione* (<http://www.agid.gov.it/notizie/2015/01/09/competenze-digitali-consultazione-aperta-il-piano-dazione>).

(innanzitutto digitale), di cui alla lett. b) dell'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124.<sup>382</sup> In questo modo si è voluto imprimere un'accelerazione nella realizzazione di una piena ed effettiva “*cittadinanza digitale*”, il cui sviluppo è avvenuto finora in modo frammentario e disomogeneo, con iniziative che si sono rivelate parziali e insufficienti.<sup>383</sup> Restano per altro alcuni ostacoli rappresentati dal problema dell'alfabetizzazione informatica, e il superamento del divario digitale<sup>384</sup>, che induco a pensare che il processo che consentirebbe di accorciare le distanze tra pubblica amministrazione e cittadini, anche con forme di co-decisione dal basso con l'ausilio delle nuove tecnologie, è ancora da compiere.

Probabilmente occorre attendere un intervento puntuale del legislatore, che stabilisca l'obbligo in capo alle amministrazioni di promuovere l'accesso ai processi decisionali, attraverso strumenti e modalità definite, rese anch'esse obbligatorie, nell'ambito dell'iter legislativo, o di alcune procedure amministrative. Una versione rivisitata, e riadattata, del *débat public* alla francese, che si realizza innanzitutto attraverso gli strumenti informatici, e per il quale la comunicazione, e le tecnologie connesse, a partire dalle piattaforme digitali, giocano un ruolo fondamentale.

L'introduzione di una disciplina che regolamenti il ricorso alla partecipazione e alla consultazione, anche *on line*, nell'ambito dei processi decisionali, legislativi e amministrativi, è inoltre coerente con il programma di politiche e iniziative avviate dalla Commissione europea, incentrate in modo particolare sul miglioramento della produzione legislativa comunitaria, tenendo conto dell'intervento dei cittadini e dei portatori di interesse coinvolti nella nuova *governance* europea.<sup>385</sup> Con la

---

<sup>382</sup> Che stabilisce di “*ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio «innanzitutto digitale» (digital first), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione*” Art. 1, comma 1, lett. b), legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>383</sup> Si potrebbe citare al riguardo la promozione delle c.d. “Comunità intelligenti”, previste dal D.L. 179/2012, che saranno affrontate nel § successivo.

<sup>384</sup> Principi dapprima contenuti nel Codice dell'amministrazione digitale (art. 8 “*Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni.*”) , e ribaditi nella L. 124/2015 (art. 1, comma 1, lett. c): “*garantire [...] l'alfabetizzazione digitale, [...] nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base*”).

<sup>385</sup> La maggiore partecipazione dei cittadini è uno dei 4 pilastri contenuti nel Libro bianco sulla Governance europea: “*Vi è la possibilità di far partecipare più attivamente i cittadini al conseguimento degli obiettivi dell'Unione e di offrire loro un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste.*” Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «*Governance europea - Un libro bianco*» [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

comunicazione della Commissione europea, “*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*”, del dicembre 2002, viene rafforzato il processo partecipativo e il valore della consultazione pubblica, anche in funzione del miglioramento delle politiche dell’Unione.<sup>386</sup> Lo stesso provvedimento fornisce alcune indicazioni di dettaglio circa le modalità e gli strumenti per la realizzazione delle consultazioni: «la Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l’opinione pubblica e adottare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, gli esiti delle consultazioni pubbliche dovrebbero sempre essere presentati su internet e annunciati su un punto unico di accesso. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sui siti collegati al punto unico di accesso via internet».<sup>387</sup> Da qui la creazione del portale “*Your voice in Europe*” (*La tua voce in Europa*), per la consultazione *on line* degli interventi, prima dell’avvio del relativo iter legislativo.<sup>388</sup> Va inoltre precisato che il principio cui si ispira la Commissione europea nel nuovo approccio alla partecipazione è quello di permettere alle parti interessate di esprimere un’opinione, non già un voto.<sup>389</sup>

Le iniziative della Commissione europea si inseriscono all’interno di un quadro normativo che si rafforza con l’entrata in vigore, nel dicembre 2009, del Trattato di

---

<sup>386</sup> “Una buona consultazione risponde a una finalità duplice: aiuta a migliorare la qualità delle politiche, e al tempo stesso accresce il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in senso lato.” Comunicazione della Commissione, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, [COM(2002)704 def. del 11.12.2002].

<sup>387</sup> *Ibidem*.

<sup>388</sup> La piattaforma “*Your voice in Europe*” – *La tua voce in Europa* (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>), è il portale per la consultazione dei cittadini in materia di politiche europee, e di interventi legislativi, realizzato nell’ambito dell’iniziativa denominata “*Interactive Policy Making – IPM*”, avviata dalla Commissione europea. Nel 2003. Da quanto si legge nella pagina iniziale del portale “*La tua voce in Europa è lo "sportello unico" della Commissione europea che consente di accedere ad un'ampia gamma di consultazioni e opportunità di formulare commenti e pareri sulle politiche dell'UE nelle diverse fasi del processo legislativo. Nell'ambito dell'agenda dell'UE per legiferare meglio la Commissione intende ascoltare maggiormente ciò che i cittadini e gli altri interlocutori hanno da dire sulle sue proposte, dalla prima idea, alla preparazione della proposta, fino alla sua adozione e valutazione. A seconda dell'iniziativa, sono previsti diversi tipi di consultazione: pubbliche, mirate, ecc. Le consultazioni pubbliche ti consentono di esprimere il tuo parere su aspetti fondamentali delle valutazioni d'impatto riguardanti le proposte della Commissione in fase di preparazione, nonché su elementi chiave delle valutazioni e verifiche dell'adeguatezza delle normative vigenti. Le consultazioni pubbliche sono aperte per un periodo di almeno 12 settimane. Al termine dell'elaborazione di una nuova iniziativa legislativa e previa adozione del progetto da parte del Collegio, è possibile formulare commenti sulle proposte della Commissione. Più avanti nel processo legislativo è anche possibile presentare osservazioni sui progetti di atti delegati e importanti atti di esecuzione.*” ([http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm)).

<sup>389</sup> “*The guiding principle for the Commission is therefore to give interested parties voice, but not a vote.*” [COM(2002)704 def. del 11.12.2002].

Lisbona, nel quale viene sancito il principio di partecipazione democratica alla vita dell'Unione, dando rilevanza giuridica allo strumento della consultazione.<sup>390</sup>

La necessità di ricorrere a tale strumento viene poi indicata nella comunicazione sulla *"Smart Regulation in the European Union"*, del 2010,<sup>391</sup> e recentemente ribadita nell'ambito dell'Agenda *"Legiferare meglio"*, per migliorare la qualità delle leggi, e dei provvedimenti, anche in relazione alla valutazione di impatto.<sup>392</sup>

È utile evidenziare che le politiche di promozione della partecipazione e della consultazione vengono sviluppate in Europa in modo parallelo e complementare alle politiche di comunicazione istituzionale. Un doppio binario che si rafforza all'indomani dei risultati negativi dei referendum sulla Costituzione europea svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, dai quali sono emersi sentimenti di sfiducia e di distanza tra cittadini e istituzioni europee. Preso atto di tale clima la risposta dell'Unione e in particolare della Commissione europea è stata quella di avviare una nuova politica di comunicazione<sup>393</sup>, a cui hanno fatto seguito numerose iniziative anche in senso partecipativo. Ne sono un esempio la piattaforma *"Debating Europe"*<sup>394</sup> promossa dalla Commissione europea nel 2011, e l'iniziativa *"Insieme per comunicare l'Europa"*.<sup>395</sup>

---

<sup>390</sup> Si vedano in particolare le disposizioni contenute all'art. 11 TUE: *"1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. Lo stesso articolo, al comma 4, stabilisce il diritto all'iniziativa legislativa in capo ai cittadini dell'Unione.*

<sup>391</sup> *"Consulting citizens and other stakeholders both when developing policies and when evaluating whether they have done what they set out to do is an essential element of smart regulation"*. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions – *"Smart Regulation in the European Union"* [COM(2010) 543/3].

<sup>392</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *"Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE"* COM(2015) 215 def., del 19 maggio 2015.

<sup>393</sup> Già con il *Piano d'azione della Commissione per migliorare la comunicazione sull'Europa* [SEC(2005) 985, del 20 luglio 2005], il *Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, [COM(2005)494, 13 ottobre 2005], e successivamente con l'adozione di un *"Libro bianco su una politica europea di comunicazione"*, [COM(2006)35 def.]

<sup>394</sup> Cfr. <http://www.debatingeurope.eu/>. Il sito si propone di promuovere il dibattito intorno a tematiche sollevate dai cittadini, e di raccogliere segnalazioni su problematiche indirizzate alle istituzioni.

<sup>395</sup> Che riunisce un insieme di iniziative rivolte a promuovere una maggiore conoscenza dell'Europa e delle opportunità offerte a diverse categorie di cittadini, e al tempo stesso a favorire la partecipazione degli interessati, secondo un modello di comunicazione partecipata.

A fare da sfondo alle iniziative per la comunicazione e la partecipazione vi sono gli interventi a favore dello sviluppo della società dell'informazione, e dell'utilizzo delle nuove tecnologie.<sup>396</sup>

Il quadro europeo appena illustrato rappresenta un riferimento normativo importante nella prospettiva che nel nostro ordinamento la pratica della partecipazione e della consultazione, anche tramite le piattaforme *on line*, si traduca in una fase fondamentale, ancora meglio se resa obbligatoria.

Una linea di continuità tra ciò che è stato avviato in Europa e in Italia si può già identificare nel ricorso al meccanismo della consultazione per facilitare i percorsi di semplificazione normativa e amministrativa.<sup>397</sup>

Lo strumento privilegiato restano le tecnologie digitali, e il canale più appropriato la rete internet. Ciò conferisce alla comunicazione un ruolo cardine, così come auspicato dalla legge quadro sulla comunicazione pubblica in Italia, la legge 150 del 2000<sup>398</sup>, suscettibile di un rafforzamento con gli ultimi interventi del legislatore nazionale.

---

<sup>396</sup> Si segnalano in particolare i Piani di azione “eEurope – una società dell'informazione per tutti”, [COM(1999) 687 def], e “i2010 - Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione” [COM(2005)229 def.], e più recentemente con l'Agenda digitale europea [COM(2010)245 def., una delle sette iniziative della strategia Europa 2020.

<sup>397</sup> Il binomio consultazione-semplificazione si ricava nelle citate iniziative avviate dalla Commissione europea, culminate da ultimo nella strategia sulla “*Better regulation*”, e nei programmi intrapresi dal Governo italiano, dapprima con l'iniziativa “*Semplifica PA. Libera le risorse*”, avviata nel 2012, e recentemente con l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, e la relativa consultazione attraverso il portale dedicato (<http://www.italiasemplice.gov.it/>). Anche in Italia, così come in Europa, si è sviluppata a partire dall'entrata in vigore della L. 8 marzo 1999, n. 50, la pratica della *regulatory consultation*, mirata all'Analisi di impatto della regolazione (AIR), e la successiva Valutazione di impatto della regolazione (VIR), con l'idea che l'informazione e la partecipazione nell'ambito del ciclo di regolazione, siano la premessa per una normativa di qualità. (Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, “*Strumenti per il ciclo della regolazione 2013*”, [http://www.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/manuale\\_dagl\\_09\\_07\\_web.pdf](http://www.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/manuale_dagl_09_07_web.pdf)). Negli anni l'attenzione verso la semplificazione e la qualità normativa si è manifestata con l'avvio di programmi e iniziative a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, incentrati su diverse azioni di consultazione, anche on line, e confluiti nel portale: <http://www.qualitanormazione.gov.it>.

<sup>398</sup> Che tra i compiti attribuiti all'Ufficio relazioni con il pubblico, all'art. 8, lett. c), stabilisce quello di “*promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche*”.

### 3.4 Il binomio comunicazione-partecipazione digitale nelle esperienze locali.

Nel paragrafo precedente è stata evidenziata la mancanza di una disciplina organica, e cogente in materia di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici.

Nel contempo abbiamo visto come lo scenario europeo offra una varietà di spunti, seppur non vincolanti per gli stati membri, che hanno generato un effetto propulsivo nel favorire le pratiche partecipative, anche a livello territoriale, avvalendosi delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione.

Sul piano locale, già alcune disposizioni contenute nel Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il Testo unico degli Enti locali (TUEL), prevedono la possibilità di promuovere la “partecipazione popolare”<sup>399</sup>, quale strumento per agevolare la *governance* locale. È quanto stabilito all'art. 8 del TUEL, che detta le norme di principio che devono trovare attuazione secondo le forme e le modalità stabilite nello Statuto delle amministrazioni comunali.<sup>400</sup> La norma contempla in modo particolare lo strumento della consultazione pubblica e del referendum<sup>401</sup>, che possono però riguardare materie di esclusiva competenza locale.<sup>402</sup>

Tale previsione normativa trova poi corrispondenza nell'ambito della disciplina sulla comunicazione pubblica, e in particolare nello sviluppo delle c.d. reti civiche, previste dalla legge 150 del 2000, e già sperimentate in alcune realtà locali a partire dagli anni novanta.<sup>403</sup> Appare utile a questo punto soffermarsi sul fenomeno della rete civica, che

---

<sup>399</sup> «La definizione popolare slega la partecipazione da una posizione soggettiva specifica, [...] da ogni interesse singolo, ed è estensibile a chiunque.» Ozzola F., *op. cit.*, p. 218.

<sup>400</sup> “1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto. 2. Nel procedimento relativo, all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 24.” Art. 8, co. 1 e 2, d.lgs n. 267/2000.

<sup>401</sup> «Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.» Art. 8, co. 3, d.lgs n. 267/2000.

<sup>402</sup> «Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.» Art. 8, co. 4, d.lgs. 267/2000.

<sup>403</sup> Tra le prime reti civiche realizzate in Italia meritano di essere citate “Rete civica Milano” del 1994, e “Iperbole” a Bologna, del 1995. Per una disamina completa e approfondita sullo sviluppo delle reti civiche e sugli aspetti giuridici connessi al fenomeno si veda Carloni E., *Le reti civiche*, in Merloni F., 2002, *op. cit.*, pp. 125-166. Lo studioso ha in particolare evidenziato alcune problematiche in ordine all'accesso alla rete, e alla sua configurabilità in termini di “servizio pubblico locale”. Rispetto al primo

costituisce senz'altro l'esperienza più interessante intrapresa a livello locale, capace di mettere insieme l'evoluzione informatica della pubblica amministrazione, con le esigenze di comunicazione e di relazione con i cittadini, rendendo disponibile il patrimonio informativo pubblico attraverso le tecnologie digitali. La complessità del fenomeno si ricava già dall'analisi etimologica della denominazione di "rete civica", che contiene in sé molteplici significati. Come rileva Enrico Carloni sia il concetto di "rete", che di "civica" si prestano ad una lettura ambivalente: la "rete" infatti rimanda sia all'aspetto strutturale, ovvero fisico, dato dall'«insieme di linee reali o meno che si intersecano», sia a quello sociale, in quanto «intreccio di relazioni»; mentre il termine "civica" potrebbe derivare sia da *civis* che da *civitas*, e di conseguenza riguardare la città, ovvero la municipalità, e nel contempo il cittadino «in quanto membro di una comunità.»<sup>404</sup>

L'altro elemento che, seppur non ricompreso espressamente nella denominazione di "rete civica" ma, che in qualche modo rappresenta un fattore imprescindibile, è il territorio.<sup>405</sup> Le reti civiche si sviluppano infatti in un dato contesto territoriale, con la finalità di mettere insieme gli attori di quel contesto, e creare uno spazio di relazione e di scambio tra l'ente locale che lo governa e la comunità che vi abita.

È nei contesti territoriali infatti che, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale, si esplica maggiormente il binomio comunicazione-partecipazione.<sup>406</sup>

Già la Corte costituzionale nella celebre sentenza n. 348 del 1990, con riferimento all'ambito regionale, aveva evidenziato che le Regioni, «*quali soggetti costituzionali*

---

punto, dal momento che la rete civica attraverso la legge 150 del 2000 rientra a pieno titolo tra gli strumenti di cui la pubblica amministrazione può disporre per svolgere la funzione di comunicazione, e se con internet può realizzarsi «l'accesso all'informazione e interazione politica e istituzionale, come sempre più spesso è sancito anche a livello legislativo, diviene specifico dovere delle pubbliche amministrazioni garantire, ad ogni livello, un accesso effettivo alle informazioni contenute nella rete.» Questa problematica rimanda da un lato al dovere da parte delle pubbliche amministrazioni di consentire la piena attuazione del diritto all'informazione da parte dei cittadini, nel suo risvolto passivo, rinvenibile, secondo le elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali, già analizzate nel primo Capitolo, § 5, all'art. 21 Cost, e nella declinazione sociale di tale diritto, all'art. 3, comma 2, Cost, e dall'altro il tema controverso del *digital divide*, che costituisce un limite alla piena diffusione dello strumento, e al potenziale utilizzo da parte dell'intera collettività. Quest'ultimo profilo richiama sia l'accesso alla rete in senso fisico, sia l'accesso ai contenuti informativi che vengono diffusi, ponendo un problema di eguaglianza sostanziale tra i cittadini. Con riguardo alla configurazione della rete civica come "servizio pubblico locale", ai sensi dell'art. 112 del Testo unico degli enti locali, d.lgs. 267/2000, è stato sollevato il problema della sua assunzione, sia sotto il profilo della proporzionalità che della sussidiarietà orizzontale.

<sup>404</sup> Cfr. Carloni E., 2002, *op. cit.*, p. 133.

<sup>405</sup> *Ibidem*, pp. 135-136.

<sup>406</sup> Riferibile innanzitutto all'esercizio del diritto di accesso che nei confronti delle amministrazioni locali, come rilevato dal giudice di primo grado, «assume connotazioni peculiari, trattandosi di una estrinsecazione del più generale principio diretto a garantire la partecipazione dei cittadini all'attività dell'ente.» TAR Marche-Ancona, sez. I, 3 aprile 2006, n. 101.

*investiti di competenze sia politiche che amministrative», sono tenute ad offrire informazioni «ai cittadini in ordine alle proprie attività ed ai propri programmi», e «possono ricevere informazioni dalla società regionale che concorrono a determinare la partecipazione di tale società alle scelte attraverso cui si esprime l'indirizzo politico e amministrativo regionale.» Entrambi gli aspetti, osserva la Corte, «si trovano rispecchiati nelle norme che molti statuti regionali hanno dedicato al tema dell'informazione, solitamente in connessione con quello della partecipazione (cfr. artt. 5 e 62 Statuto Basilicata; 56 Statuto Calabria; 48 Statuto Campania; 5 Statuto Emilia-Romagna; 4 Statuto Liguria; 5 e 54 Statuto Lombardia; 32 Statuto Marche; 42 Statuto Molise; 4 Statuto Toscana; 11 Statuto Umbria; 35 Statuto Veneto).»*

Oltre agli Statuti regionali<sup>407</sup>, l'attenzione da parte delle Regioni alla materia della comunicazione e della partecipazione si rinviene in alcune leggi di settore<sup>408</sup>, che talvolta hanno fatto da cornice alla realizzazione di numerose iniziative di *e-democracy* e di cittadinanza attiva<sup>409</sup>, e di alcune sperimentazioni realizzate in seno alle assemblee legislative delle Regioni<sup>410</sup>, dando seguito a quanto stabilito nelle “Linee guida finali della “Commissione di studio per lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione con i cittadini, tra le Assemblee, le comunità regionali, e altre istituzioni anche appartenenti a diversi livelli territoriali”<sup>411</sup> del 2007.

---

<sup>407</sup> «Nel quadro della legislazione regionale si riscontrano una sensibilità crescente e una maggiore consapevolezza della centralità della partecipazione. Con gli Statuti regionali [...] tutte le Regioni hanno fissato chiaramente la volontà di attuare i principi dell'ascolto, del dialogo e della partecipazione attiva e consapevole di tutti i cittadini mettendo loro a disposizione strumenti di informazione e comunicazione, anche attraverso le opportunità offerte dalla tecnologia.» Cfr. Biancucci N., *Le esperienze delle assemblee legislative regionali*, in Valastro A., a cura di, p. 252.

<sup>408</sup> Si citano in particolare la legge della Regione Emilia Romagna, 9 febbraio 2010, n. 3 “*Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”, e la legge della Regione Toscana, 2 agosto 2013, n. 46, “*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”.

<sup>409</sup> Ne sono un esempio la piattaforma “Iopartecipo+” realizzata dalla Regione Emilia Romagna, <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo>, la sezione “partecipa”, sul sito opentoscana, della Regione Toscana all'indirizzo: <http://open.toscana.it/web/partecipa>, e il portale “Sardegnapartecipa” (<http://www.sardegnapartecipa.it/>), della Regione Autonoma della Sardegna, che contengono diverse consultazioni avviate su specifiche, tematiche, in relazione ad avvisi e riforme. Tra le altre esperienze di partecipazione telematica avviate a livello locale si segnala la piattaforma “La Puglia che partecipa” (<http://partecipazione.regione.puglia.it/>), della Regione Puglia, realizzata per avviare la consultazione pubblica su una importante opera come il gasdotto TAP.

<sup>410</sup> Il riferimento è in primo luogo ai progetti finanziati nell'ambito del bando *e-democracy*, per la promozione della cittadinanza digitale, e realizzati dai Consigli regionali del Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria (Sesamo), Veneto (Terzo Veneto), Lombardia (Palco), Emilia Romagna (Partecipa.net), e Umbria (Partecipattivo).

<sup>411</sup> Nelle Linee guida viene affermato che «le Assemblee regionali sembrano essere le sedi più idonee a sviluppare iniziative di partecipazione alla vita delle istituzioni regionali che facciano ricorso in modo innovativo anche alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.»

Analoghe previsioni si rinvencono inoltre in alcuni statuti comunali, dove emerge l'importanza della comunicazione a garanzia dell'esercizio dei diritti partecipativi<sup>412</sup>, favorita inoltre da alcune iniziative internazionali che hanno avuto un effetto propulsore.<sup>413</sup>

Proprio in ambito comunale per effetto dell'influenza europea, anche in Italia si assiste al formarsi di esperienze che vanno nella direzione di rafforzare il coinvolgimento delle comunità locali, nell'ottica del progresso, e di una crescita consapevole e condivisa.

Si tratta delle c.d. *"comunità intelligenti"*, introdotte dal Decreto legge 18 ottobre, n. 179, e sviluppate intorno ad un concetto evoluto di città, intesa come spazio pubblico di condivisione ed elaborazione delle idee, accompagnato dall'espandersi delle tecnologie, funzionali alla sua crescita. All'art. 20, comma 1 del decreto si stabilisce che l'Agenzia per l'Italia digitale *"definisce strategie e obiettivi, coordina il processo di attuazione e predispone gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti."* Lo sviluppo di un simile modello di comunità è pertanto il risultato della combinazione tra il fenomeno della digitalizzazione, anche nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, e la crescente tendenza alla partecipazione. Come spiega Stefano Sepe, le comunità intelligenti rientrano tra le «azioni strategiche da implementare per il processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, e, insieme, promuovere fattori di qualificazione e competitività delle aree urbanizzate. Gruppi di cittadini che attraverso l'uso del web possono avviare conversazioni e confronto su un tema collegato al territorio, proporre soluzioni condivise su questioni rilevanti per la comunità locale».<sup>414</sup>

L'aver inserito nel nostro ordinamento la promozione della costituzione di un tale modello di governo dello spazio pubblico urbano, accompagnato dallo sviluppo delle tecnologie informatiche, rappresenta il percorso di cambiamento che sta attraversando la

---

<sup>412</sup> Si prenda ad esempio lo statuto del Comune di Bologna, che all'art 8, comma 1 statuisce che *«il Comune riconosce nell'informazione la condizione essenziale per assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita sociale e politica»*, o lo statuto del Comune di Firenze, che all'art. 4, comma 4, stabilisce che *«il Comune di Firenze, oltre a ricercare un'effettiva e responsabilizzata partecipazione per il raggiungimento di soluzioni ottimali, con la più ampia condivisione possibile, garantisce un'efficace, completa e imparziale informazione sull'operato e le scelte dell'Amministrazione, anche attraverso sistemi di comunicazione con i cittadini.»*

<sup>413</sup> Il riferimento è all'Agenda della conferenza di Fuerteventura, "Sviluppo della cittadinanza democratica e di una leadership responsabile a livello locale" del 2002, e alla "Carta europea per i diritti del cittadino nella Società dell'informazione e della conoscenza", (the Charter of e-Rights), adottata nel 2005 dall'associazione *Eurocities*, con la prima sottoscrizione avvenuta a Barcellona nel marzo del 2005, e alla quale hanno aderito 190 città europee.

<sup>414</sup> Sepe S., 2014, *op. cit.*, p. 167.

pubblica amministrazione, a partire da quella locale. Essa si presenta infatti sempre più aperta al confronto e alla partecipazione, in funzione dello sviluppo di una intelligenza sociale, facilitata dall'impiego diffuso delle nuove tecnologie, e orientata ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, e alla soddisfazione dei bisogni espressi dai cittadini. La comunicazione assume in questo contesto un ruolo fondamentale, che consente di mettere insieme la comunità e le istituzioni, chiamate a costruire e a modellare la città, secondo le esigenze, i bisogni, e gli interessi manifestati. Tale tendenza diventa espressione di una crescente "democrazia amministrativa" che in ambito locale trova la sua manifestazione più concreta e tangibile, e che si caratterizza per essere un metodo costante di affermazione della legittimazione del potere amministrativo<sup>415</sup>, ottenuta di volta in volta su scelte che devono essere prese tenendo conto delle istanze e delle opinioni espresse dalla collettività dei consociati.<sup>416</sup>

Uno degli ambiti nei quali il binomio comunicazione-partecipazione si esplica maggiormente nelle esperienze locali è quello della pianificazione urbanistica, e più in generale del "governo del territorio".<sup>417</sup> Le ragioni che portano i governi locali a promuovere il coinvolgimento dei cittadini nelle politiche urbane sono molteplici, e risiedono nella necessità di «compensare la fragile legittimazione elettorale, mediante la ricerca del consenso su singole questioni, di prevenire la protesta derivante da scelte imposte dall'alto, e infine responsabilizzare i cittadini su interventi che li riguardano.»<sup>418</sup>

La comunicazione qui interviene per garantire la conoscenza, l'accesso e la buona riuscita del processo decisionale partecipato, in un settore di estremo interesse per la collettività, perché attiene all'utilizzo, alla destinazione, e alla eventuale trasformazione dell'ambiente urbano.

E proprio su questo fronte che si sono sviluppate le più importanti sperimentazioni in ambito digitale, a dimostrazione che «il web oggi è sempre di più il luogo di scambio di pratiche che stimolano percorsi di cittadinanza attiva, creando o ridefinendo nuove reti

---

<sup>415</sup> Che si ottiene attraverso nuove modalità fondate sui principi di partecipazione e di comunicazione, in luogo della tradizionale legittimazione in base al principio di legalità. Si veda sul punto Spantigati F, *Il principio di comunicazione nel diritto amministrativo*, in Arena G., 2004, op. cit., e Bonomo A., op. cit., pp. 72-80.

<sup>416</sup> Sul tema si rimanda a Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2002, p. 168 ss.

<sup>417</sup> Per un'analisi attenta del fenomeno, e del suo sviluppo in Italia si veda Angelini R., D'Onofrio R., *Comunicazione e partecipazione per il governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

<sup>418</sup> Bobbio L., 2002, op. cit., p. 191 ss.

sociali e culturali, sensibilizzando l'opinione pubblica su temi e problemi che riguardano i beni comuni. [...] La città che emerge dal web si presenta così come open source, la cui conoscenza ed interpretazione è frutto sempre più di una elaborazione cooperativa da parte degli abitanti delle città.»<sup>419</sup>

---

<sup>419</sup> Cfr. Angelini R., D'Onofrio R., *La nuova frontiera della comunicazione e della partecipazione: la città open-source*, in Angelini A., D'Onofrio R., *op. cit.*, p. 339.

## 4 CAPITOLO QUARTO: La metamorfosi della funzione: nuove manifestazioni e necessità di un adeguamento normativo.

**SOMMARIO:** 1. La comunicazione per la “reputazione” e la valutazione della pubblica amministrazione – 2. La naturale evoluzione della funzione orientata alla partecipazione, e le questioni aperte – 3. Una nuova legge per la comunicazione pubblica in Italia, alla luce del mutato contesto della pubblica amministrazione digitale e aperta.

### 4.1 La comunicazione per la “reputazione” e la valutazione della pubblica amministrazione.

La funzione di comunicazione così come oggi si presenta nell’attuale contesto dell’amministrazione digitale e aperta, costituisce, come è stato evidenziato nelle pagine precedenti, lo strumento attraverso il quale il cittadino può esercitare il suo controllo, ed esprimere i propri pareri e giudizi sull’operato delle istituzioni.

In quest’ottica la funzione si modella secondo un approccio circolare ed evolutivo<sup>420</sup>, orientato all’*accountability*<sup>421</sup> del soggetto pubblico, ovvero alla sua capacità di rendere conto ai cittadini, i quali da soggetti passivi possono diventare, attraverso gli strumenti

---

<sup>420</sup> “Circolare” (o reticolare), perché prevede un flusso comunicativo tra pubblica amministrazione e cittadino, non più verticale, ma orizzontale, rafforzando la bi-direzionalità, attraverso le opportunità offerte dal web. Questo nuovo modello consente di stabilire un rapporto continuativo nella relazione dialogica, riconducibile alla teoria sociologica della “pragmatica della comunicazione umana”, elaborata da Watzlawick P., Beavin J., e Jackson D., *op. cit.*, che comporta una interazione tra i soggetti della comunicazione, e che si evolve sulla base dei *feedback* ottenuti. Lo schema “emittente-ricevente”, tipico della comunicazione uni-direzionale, viene sostituito con lo schema “ricevente-emittente-ricevente”, dove il destinatario iniziale del messaggio diventa parte attiva della relazione, e a sua volta emittente, elaborando. Nel nuovo approccio alla comunicazione dell’amministrazione aperta, le potenzialità di questo schema si traducono in senso “evolutivo”, poiché i messaggi-feedback trasmessi dal cittadino-utente, nell’ambito dei meccanismi di partecipazione e consultazione, sono da considerarsi come dei contributi necessari ai fini della misurazione della percezione sulle azioni svolte, e di una eventuale “rimodulazione del messaggio e/o del servizio”. Sul punto Cfr. Barbieri M, Talamo S., *op. cit.*, p. 46.

<sup>421</sup> Il concetto di *accountability* (connubio tra responsabilità e attendibilità) richiama il dovere di rendere conto ai cittadini dell’operato dell’amministrazione, in base ai risultati attesi, per favorire il controllo e la misurabilità dell’efficacia delle azioni. Dalla definizione della Treccani: *L’accountability è la responsabilità incondizionata, formale o non, in capo a un soggetto, o a un gruppo di soggetti (accountors), del risultato conseguito da un’organizzazione. Insieme al concetto di responsabilità l’a. presuppone quelli di trasparenza e di compliance. La prima è intesa come accesso alle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, fra cui gli indicatori gestionali e la predisposizione dei bilanci e di strumenti di comunicazione volti a rendere visibili decisioni, attività e risultati. La seconda si riferisce al rispetto delle norme ed è intesa sia come garanzia della legittimità dell’azione sia come adeguamento dell’azione agli standard stabilito da leggi, regolamenti, linee guida etiche e codici di condotta. Sotto questi aspetti, l’a. può anche essere definita come l’obbligo di spiegare e giustificare il proprio comportamento”.*

di comunicazione, interlocutori attivi, e fornire contributi migliorativi delle politiche, e dei servizi.

Precondizione dell'*accountability* è la trasparenza dell'amministrazione, che consente di rappresentare all'esterno il suo operato, per sottoporlo al giudizio dei cittadini e dei portatori di interessi, tenuto conto dei risultati attesi, e di "misurare", l'efficienza, l'efficacia, e l'economicità<sup>422</sup>, degli interventi.

L'orientamento al miglioramento dell'azione amministrativa, in termini di efficacia, efficienza, economicità, e alla soddisfazione del destinatario finale (il cittadino), ha infatti ispirato le recenti riforme, incentrate sul miglioramento della *performance* dell'amministrazione<sup>423</sup>, con l'obiettivo di recuperare il rapporto di fiducia tra le istituzioni e gli amministrati, partendo dal deficit informativo che grava sulla collettività, circa l'utilizzo e la destinazione delle risorse finanziarie, e l'impatto generato dall'intervento pubblico. L'aver definito "funzione" la misurazione e la valutazione delle performance<sup>424</sup>, ha conferito a tale attività un profilo di obbligatorietà per tutte le pubbliche amministrazioni, che non possono sottrarsi al controllo sul loro operato, e alla rendicontazione dell'azione amministrativa, anche negli aspetti organizzativi, e nella distribuzione delle responsabilità attribuite alla struttura.

Ciò avviene attraverso un meccanismo che mette in relazione la funzione di comunicazione con l'esigenza di garantire la trasparenza delle informazioni sulla performance.

Tale sistema si rafforza con la rappresentazione esterna della gestione, e con il ricorso alle tecniche della valutazione *ex post* (confrontata con la valutazione *ex ante*), che consentono di rendere noti i risultati, e l'impatto delle politiche pubbliche, in risposta ai

---

<sup>422</sup> Sono i tre concetti cardine del "controllo di gestione", elaborati dalla scienza economica, e trasposti nell'ambito delle organizzazioni pubbliche, secondo un approccio aziendalistico, orientato al management pubblico, che partendo dalla pianificazione strategica consente di misurare la performance delle azioni sulla base di indicatori oggettivi per la valutazione dei risultati, tenuto conto degli obiettivi iniziali. In Italia il controllo di gestione viene introdotto nell'ambito del sistema dei controlli interni dapprima sanciti dal D.lgs. 286/1999, e reso operativo con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002 "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003", e con la Direttiva 27 dicembre 2004 che adotta le "Linee guida sull'attivazione del sistema di gestione delle amministrazioni dello Stato".

<sup>423</sup> Con il D.lgs n. 150/2009 viene introdotto il concetto di "performance" applicato all'attività della pubblica amministrazione, in stretta relazione con le finalità di trasparenza, accountability, e soddisfazione dell'utenza.

<sup>424</sup> L'art. 7, comma 2, d.lgs n. 150/2009 esordisce: "La funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta:..."

bisogni della collettività, oggi sempre più attenta e consapevole, anche rispetto all'utilizzo delle risorse finanziarie<sup>425</sup>, e alla produttività dell'amministrazione.

Un modello che implica la ridefinizione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino, che ruota intorno al perseguimento della qualità, e che oltre a rappresentare il fine, costituisce anche il mezzo attraverso con cui misurare la corrispondenza tra le attese e i bisogni della collettività, e i servizi e le prestazioni rese dall'amministrazione, sempre più orientata al risultato.

A questo proposito appare utile richiamare la citata Comunicazione della Commissione europea, del dicembre 2002, che, come è stato rilevato ha posto le basi per l'affermarsi delle procedure di consultazione, e che costituisce un'efficace sintesi della correlazione tra processi partecipativi, comunicativi, e misurazione delle qualità delle politiche pubbliche. In quella Comunicazione vengono infatti indicati tra gli altri i principi di qualità (*“la qualità delle politiche dell'Unione dipende dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione, all'esecuzione”*), di apertura e responsabilizzazione (*“le istituzioni devono operare in modo più aperto se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse”*), di efficacia (*“le politiche dell'Unione devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti”*).<sup>426</sup>

Lo schema così tracciato dalla Commissione può essere calato nell'ambito del nostro ordinamento nel quale, per altro, sono già presenti numerose disposizioni che riconoscono alla comunicazione pubblica un ruolo fondamentale nel rilevare la qualità percepita da cittadini. La stessa legge 150 del 2000 attribuisce all'Ufficio relazioni con il pubblico il compito di *“attuare mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti.”*<sup>427</sup>

La funzione di comunicazione può dunque concorrere a migliorare la qualità. A questo riguardo Carloni osserva che già «nel contesto delle riforme degli '90, emerge la percezione del fatto che la comunicazione, nei servizi pubblici, costituisce un elemento

---

<sup>425</sup> Per un approfondimento sul tema cfr. La Spina A., Espa E., *Analisi e Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>426</sup> Cfr. [COM(2002)704 def. del 11.12.2002].

<sup>427</sup> Cfr. art. 8, comma 2, lett. d), Legge 7 giugno 2000, n. 150.

co-essenziale al servizio, e certo è rilevante nella prospettiva della qualità delle prestazioni, e del loro miglioramento.»<sup>428</sup>

Sotto questo aspetto già la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 individuava la partecipazione e l'ascolto dei cittadini quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati.<sup>429</sup> Per facilitare tale processo la direttiva introduceva lo strumento della Carta dei servizi, successivamente denominata "Carta della qualità dei servizi", come stabilito dalla Legge 24 dicembre 2007, n.244.

Nel tempo vi è stato un susseguirsi di provvedimenti<sup>430</sup> e di norme<sup>431</sup> incentrate sul miglioramento della qualità, che ha portato all'affermarsi delle pratiche di rilevazione della soddisfazione dell'utenza<sup>432</sup>, anche attraverso il ricorso alle tecnologie informatiche, finalizzate al miglioramento dell'azione amministrativa, e dei servizi pubblici, anche in termini organizzativi.

È quanto emerge in particolare dall'art. 7 del Cad, come sostituito dallo schema di decreto attuativo dell'art. 1 della L. n. 124/2015, intitolato "Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza", dove al comma 1 viene prescritto di rendere disponibili i *"servizi per via telematica, nel rispetto [...] degli standard e livelli di qualità anche in termini di fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività..."*, e al comma 3 di consentire *"agli utenti di esprimere la soddisfazione rispetto alla qualità del servizio reso"* e di pubblicare sui siti *"i dati risultanti"*.

La norma prescrive dunque di consentire la fruizione dei servizi per via telematica, assicurando la qualità, che deve rispondere a precisi *standard*, per altro monitorati dall'Agenzia per l'Italia digitale. L'altro aspetto innovativo è rappresentato dalla pubblicazione sul web dei risultati della rilevazione sul grado di soddisfazione dell'utenza, un modo per responsabilizzare ulteriormente le amministrazioni rispetto

---

<sup>428</sup> Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 183.

<sup>429</sup> La Direttiva stabilisce che l'utente può *"prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio, cui i soggetti erogatori danno immediato riscontro, e che "i soggetti erogatori acquisiscono periodicamente la valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso"*.

<sup>430</sup> Si citano al riguardo la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, sulla *Rilevazione della qualità percepita dai cittadini*, la Direttiva 27 luglio 2005 *"Direttiva per la qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti."*, la Direttiva del 19 dicembre 2006 *"Per una pubblica amministrazione di qualità"*, e le Delibere CIVIT (Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza, ora Autorità nazionale anticorruzione – ANAC) n. 88/2010, e n. 3/2012.

<sup>431</sup> Il riferimento è agli artt. 7 e 63 del D.lgs n. 82/2005, e agli artt. 5-10 del D.lgs n. 150/2009.

<sup>432</sup> La soddisfazione dell'utenza è stata inoltre inserita tra gli ambiti di misurazione della performance *"la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari e dei servizi anche attraverso modalità interattive"*. Art. 8, comma 1, D.lgs n. 150/2009.

all'esigenza di assicurare la qualità dei servizi, nell'accezione ampia che richiede una erogazione fruibile, accessibile, usabile, e tempestiva.

Sempre il Cad, all'art. 63, comma 2, prescrive che la progettazione e la realizzazione dei servizi in rete deve avvenire *“mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente”*, e di adottare *“strumenti idonei alla rilevazione immediata, continua e sicura del giudizio degli utenti”*.

Da quanto detto si evince che nell'ambito della nuova funzione di comunicazione i concetti di qualità, di rendicontabilità, di trasparenza, e di partecipazione, confluiscono in un unico modello omogeneo, che si traduce nel superamento dell'asimmetria informativa tra pubblica amministrazione e cittadino, nell'ottica di consentire a quest'ultimo di non essere più destinatario passivo, ma protagonista attivo nei processi di elaborazione delle leggi e dei provvedimenti, per dare un contributo al miglioramento degli stessi, tenuto conto dei risultati attesi, anche in termini di qualità, e delle finalità di pubblico interesse.

#### **4.2 La naturale evoluzione della funzione, orientata alla partecipazione, e le questioni aperte.**

Nei paragrafi precedenti è stato messo in evidenza il percorso di cambiamento che ha investito la funzione di comunicazione, in parallelo alle trasformazioni avvenute nella pubblica amministrazione. Al tempo stesso è stato affrontato il rapporto tra comunicazione e partecipazione,<sup>433</sup> divenuto ormai binomio necessario e indissolubile, ancor più quando si esplica con l'uso delle tecnologie telematiche.<sup>434</sup>

---

<sup>433</sup> Seppur nell'accezione ristretta della partecipazione ai processi decisionali, nelle forme e nelle modalità contemplate nell'ambito dell'amministrazione digitale, a favore dei processi di democratizzazione. Va detto che la connessione tra la funzione di comunicazione e la partecipazione è stata sancita dal legislatore anche in riferimento al procedimento amministrativo, prevedendo tra i compiti attribuiti all'Ufficio relazioni con il pubblico indica quello di consentire *“l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”* [lett. a), comma 2, art. 8, L. 150/2000].

<sup>434</sup> La partecipazione elettronica è notevolmente influenzata dalle modalità di comunicazione adottate. È esemplificativa la scala di evoluzione della e.participation fornita dal network DEMO-net: a) *E.informing*, riferita a sistemi di comunicazione ad una via, ove l'informazione viene data dai governi o dai cittadini;

Nel mutato contesto dell'amministrazione digitale e aperta il ruolo e l'importanza attribuiti alla funzione di comunicazione possono fare la differenza nell'esercizio della stessa funzione amministrativa, sempre più improntata ad una logica democratica e inclusiva. La comunicazione può essere infatti considerata «la variabile da cui dipendono politiche pubbliche inclusive: senza dialogo e partecipazione, senza una comune visione del mondo, senza uno scambio di idee, competenze e risorse, in una parola senza comunicazione non si abbattano le barriere che circondano i luoghi della decisione. E, di conseguenza, non si conoscono le decisioni e non si assumono responsabilità condivise per attuarle.»<sup>435</sup>

Alla comunicazione infatti viene affidato «il compito di precedere e affiancare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica. In questa prospettiva entrambi i concetti diventano mezzi complementari all'innalzamento del livello di democrazia generale del sistema.»<sup>436</sup>

Non può esserci partecipazione, senza comunicazione<sup>437</sup>, e tale rapporto trova il suo fondamento giuridico nell'art. 1, comma 5, lettera d) della legge 150/2000, che individua tra le finalità dell'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, la promozione di “*conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale*”. Con questa disposizione il diritto all'informazione in capo al cittadino acquista un ulteriore peso, rappresentando la preconditione al suo coinvolgimento nella vita pubblica, e «sostanzia in modo essenziale il diritto di cittadinanza».<sup>438</sup>

Ma la comunicazione oltre ad essere preliminare è anche contestuale alla partecipazione, perché veicola l'esplicarsi del processo interattivo, attraverso dinamiche informative, che danno forma alla realtà, e comunicative, volte a fornire e a condividere

---

b) *E.consulting*, ovvero una comunicazione a due vie limitata, nella quale soggetti privati o pubblici, a seguito di iniziative ufficiali, permettono agli stakeholders di contribuire con le loro opinioni, privatamente, o pubblicamente, su determinati argomenti; c) *E.collaborating*, ovvero una comunicazione a due vie più vincolante e che riconosce un ruolo specifico agli stakeholders nella proposizione e nella definizione della decisione, anche se la responsabilità rimane in capo ai soggetti pubblici; d) *E.empowering*, caratterizzato dal vero e proprio trasferimento del potere decisionale in capo ai cittadini. A ciascun livello corrispondono supporti digitali e modalità di comunicazione differenti, che richiedono un diverso grado di interazione. Cfr. <http://www.demo-net.org/>

<sup>435</sup> Franceschini S., Levi N., *Cittadini inclusi*, in Quaderni di comunicazione pubblica della Regione Emilia-Romagna, Clueb, Bologna, 2005, p. 21.

<sup>436</sup> Ozzola F., *op.cit.*, p. 231.

<sup>437</sup> Nella forma definita da Arena “comunicazione di cittadinanza”: «che mira a rendere le persone cui si rivolge [...] soggetti consapevoli di attività finalizzate alla soddisfazione di interessi di carattere generale.» Cfr. Arena G., 2004, *op. cit.*, p. 69.

<sup>438</sup> Cananzi R., *Comunicazione istituzionale e democrazia*, in *Riv. it. com. pubb.*, 5, 2000, p. 95 ss.

la conoscenza. Così che l'interazione che si genera all'interno del processo decisionale incide direttamente sulla realtà stessa, modificandola.

La contiguità tra comunicazione e partecipazione rende talvolta difficile trovare una linea di demarcazione, che porta a considerarle come elementi di un *continuum*.<sup>439</sup>

È stato tuttavia rilevato che pur «caratterizzanti entrambe momenti di relazione tra amministrazione e cittadini, partecipazione e comunicazione si pongono in un rapporto diverso in rapporto al processo decisionale: endoprocedimentale la prima, extraprocedimentale la seconda.»<sup>440</sup>

Segnare le differenze tra comunicazione e partecipazione è per altro utile per comprenderne la compenetrazione, e al tempo stesso individuare l'esatto confine. Si assiste infatti a «frequenti ambiguità che portano a confondere i due piani, spacciandosi per processi partecipativi attività che consistono nella mera condivisione di informazioni, certamente essenziale ai fini della trasparenza e del buon andamento del processo decisionale, ma priva di qualsiasi possibilità di incidere sul medesimo. E d'altro canto non v'è dubbio che i processi comunicativi costituiscono un presupposto imprescindibile della partecipazione, potendo mettere al servizio di questa uno strumento consolidato per dialogare con la società civile.»<sup>441</sup>

La partecipazione infatti va considerata come un bisogno dei cittadini e dei soggetti portatori di interessi, ma anche delle istituzioni, trattandosi di un metodo utile per decidere meglio, per rinsaldare il rapporto fiduciario tra amministrazione e amministrati, e sopperire alle carenze scaturite dalle tradizionali forme della democrazia rappresentativa, di cui si è accennato in precedenza.

Il coinvolgimento della collettività deve dunque avvenire secondo una dinamica di reale assunzione del potere decisionale, resa possibile solo tramite una buona comunicazione, e conseguentemente una reale partecipazione.

A questo proposito va rilevato il rischio di un utilizzo strumentale dei processi comunicativi e partecipativi, a cui l'amministrazione fa ricorso spesso per “misurare” il consenso intorno ad alcune scelte, talvolta scomode e impopolari, che in questo modo vengono rese almeno in apparenza condivise. Si tratta di una pratica che si sta

---

<sup>439</sup> «Vi è dunque un continuum fra trasparenza, informazione, comunicazione, partecipazione e sussidiarietà: un incremento di potenzialità che riflette il mutamento di ruolo dell'individuo e della collettività, non più soltanto destinatari esigenti di una macchina ordinamentale costruita per soddisfare l'interesse generale ma essi stessi risorsa, in nome di un diritto ad avere un'opinione ed a declinarla in una vita attiva e responsabile.» Valastro A, *op. cit.*, p. 28.

<sup>440</sup> Ozzola F., *op. cit.*, p. 219.

<sup>441</sup> *Ibidem*.

diffondendo nella realtà odierna, legata sotto certi aspetti alla crisi della democrazia rappresentativa, a cui si vuole sopperire ricorrendo a momenti di consultazione su temi e provvedimenti di interesse pubblico, che consentono di effettuare una valutazione costante sull'attività svolta dalle istituzioni, andando oltre il momento elettorale.

Non mancano inoltre casi in cui la partecipazione ai processi decisionali, soprattutto in ambito locale, viene utilizzata «come un alibi dalla pubblica amministrazione, che l'ha subito accantonata quando non ritenuta più strumentale al raggiungimento del consenso, o riscoperta laddove, per fini elettorali, se ne è compresa l'utilità.»<sup>442</sup>

Tali considerazioni trovano riscontro nella tesi secondo cui «la comunicazione, per le sue caratteristiche peculiari, è comunque attività tesa a influenzare [...], diretta ad ottenere consenso e legittimazione democratica, e proprio per questo condizionata ad essi.»<sup>443</sup> Un aspetto questo, che richiama problematiche irrisolte nell'ambito dell'esercizio della funzione di comunicazione, cui è connaturata, come è stato evidenziato nel primo Capitolo, una tendenza alla persuasione, che talvolta cede alla propaganda, facendo venir meno l'obiettività e l'imparzialità, principi guida della funzione amministrativa. Dinamiche strettamente connesse alla difficoltà a separare la comunicazione istituzionale da quella politica, cui si è già fatto riferimento, e alla tentazione che investe i detentori del potere pubblico a fare un uso talvolta manipolatorio della comunicazione, che può essere rafforzato attraverso gli strumenti della partecipazione.

A questo riguardo appare interessante la riflessione fatta da Stefano Rolando, il quale afferma che la comunicazione pubblica «avendo il diritto di essere anche spazio di espressione sociale, è storicamente piuttosto voce del potere. E il Novecento ha radicalizzato le cose. Facendo diventare la materia per metà propaganda (anche violenta) e per metà partecipazione. Il fattore P si è sdoppiato, mantenendo – tra istituzioni e società – due radici in conflitto. Un conflitto che si va trasformando. Perché doppia (e in antagonismo) è anche la politica che guida e controlla, doppia è l'amministrazione che gestisce, doppia è la società che esprime domanda.»<sup>444</sup>

Una visione piuttosto critica quella espressa dall'Autore, che polarizza la comunicazione delle pubbliche amministrazioni, su due profili principali: la propaganda e la partecipazione, tra di loro solo parzialmente in conflitto.

---

<sup>442</sup> Angelini R., D'Onofrio R., *op. cit.*, p. 18.

<sup>443</sup> Marsocci P., 2002, *op. cit.*, p. 180.

<sup>444</sup> Rolando S., *op. cit.*, p. 1.

Lo studioso infatti si concentra nell'analizzare il rapporto di reciproca influenza, derivante dalla tendenza da parte dei detentori del potere, a servirsi dell'uno o dell'altro per ragioni di visibilità, e di ricerca del consenso.

Alcune criticità sono poi state rilevate rispetto alla partecipazione digitale<sup>445</sup>, favorita dall'evolversi della funzione di comunicazione, che tuttavia non è sufficiente a garantire un adeguato coinvolgimento dei cittadini sulle questioni che sono di rilevanza pubblica. In altre parole la partecipazione *on line* non può prescindere da quella *off line*, ovvero dalle attività di animazione sul territorio, anche per le problematiche connesse all'uso delle tecnologie e all'alfabetizzazione informatica.<sup>446</sup>

Se l'evoluzione della funzione della comunicazione avviene attraverso la progressiva estensione delle dinamiche partecipative, specie in ambiente digitale, non si può dunque non tener conto da un lato delle difficoltà di natura strutturale, e dell'altro dei rischi connaturati alla stessa funzione, che con la partecipazione, per le ragioni addotte, rischiano di essere amplificati.

### **4.3 Una nuova legge per la comunicazione pubblica in Italia, alla luce del mutato contesto della pubblica amministrazione digitale e aperta.**

La riflessione sull'esigenza di riformare la disciplina in materia di comunicazione pubblica in Italia impone di considerare prioritaria, anche alla luce delle anomalie riscontrate nel nostro ordinamento<sup>447</sup>, l'adozione di adeguate garanzie di tutela della funzione pubblica, per assicurarne la piena imparzialità e oggettività.

A questo riguardo alcuni studiosi hanno innanzitutto rilevato la necessità di porre rimedio alla problematica distinzione tra comunicazione istituzionale e politica. È stato

---

<sup>445</sup> Sul punto cfr. Biancucci N., *op. cit.*, p. 259: «Il web 2.0 allora è ascrivibile più agli esercizi di stile, al momento, che non alla strategia di un sostanziale cambiamento del rapporto tra istituzioni e cittadini; ed il *social networking* non trova pareri unanimi circa le applicazioni possibili, la sua istituzionalità e la sua efficacia.»

<sup>446</sup> Sul punto cfr. Brogi E., *La partecipazione elettronica*, in Valastro A., *op. cit.*, p. 247: «ammesso quindi che la partecipazione elettronica possa essere un utile incentivo alla partecipazione *tout court*, offra un *empowerment* al cittadino rispetto alle istituzioni e nuovo impulso alla *governance*, restano ancora non del tutto risolti i problemi strutturali che stanno alla base dell'uso delle tecnologie e dell'alfabetizzazione informatica»

<sup>447</sup> Si veda in particolare la problematica relativa al rapporto tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica, analizzato nel capitolo secondo, § 4.

evidenziato infatti che i due fenomeni andrebbero unificati sul piano normativo, per chiarire l'ambito di applicazione, e ridurre il rischio di sovrapposizione e di abuso in chiave propagandistica, che talvolta si cela dietro la comunicazione posta in essere dai vertici amministrativi nel contempo investiti da un ruolo politico.<sup>448</sup>

La disciplina della comunicazione pubblica, contenuta nella legge n. 150 del 2000, si presenta a tal proposito piuttosto ampia, tale da poter contemplare al suo interno diverse tipologie, mentre quella relativa alla comunicazione politica, riconducibile alla legge n. 28 del 2000, si presenta più restrittiva, in quanto circoscritta alla sola attività comunicativa realizzata dai soggetti politici. Pertanto l'unificazione dovrà avvenire attraverso l'inclusione della comunicazione politica nello statuto giuridico della comunicazione pubblica.<sup>449</sup> Tale processo però comporta il contestuale superamento della distinzione tra politica e amministrazione, così che «la comunicazione sia passiva che attiva, sia come occasione di controllo, sia come momento propulsivo, può presentarsi quale fattore decisivo per smettere d'inseguire la chimera della separazione giuridica di attività concettualmente compenstrate come la politica e l'amministrazione, e all'uopo potrebbe essere auspicabile l'inserimento formale, a livello costituzionale, magari nello stesso art. 97, comma 1, accanto all'imparzialità ed al buon andamento, del principio di comunicazione (o di pubblicità) della pubblica amministrazione.»<sup>450</sup>

Questa tesi poggia sulla constatazione pratica e fattuale della compenetrazione tra politica e amministrazione, tale per cui nella funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni risulta connaturata una sua propensione istituzionale e nel contempo politica, in qualche modo inevitabile. Ne consegue che la stessa funzione per essere tutelata rispetto al rischio di una deriva parziale, deve poter essere regolamentata da una disciplina omogenea e unitaria, che contempli le diverse declinazioni e che trovi riscontro diretto nel dettato costituzionale, non più soltanto implicito e indiretto.

Nel dibattito sul progetto di riordino della disciplina sulla comunicazione pubblica, alcuni studiosi hanno avanzato la necessità di coordinare le norme in materia di comunicazione, trasparenza, accesso ai documenti amministrativi, e tutela dei dati

---

<sup>448</sup> Sul punto Riviezzo A. *op. cit.*, p. 222: «a fronte di un potenziale abuso in chiave politica della comunicazione istituzionale, si finisce col produrre conseguenze distorsive del processo di circolazione delle idee ancora maggiori di quello che avverrebbe qualora nessun messaggio di comunicazione pubblica (o tutti) potessero beneficiare del medesimo statuto giuridico e quindi del medesimo livello di credibilità.»

<sup>449</sup> «Di conseguenza l'unificazione della comunicazione pubblica dovrebbe avvenire “verso l'alto” (cioè verso la legge n. 150) e non “verso il basso” (legge n. 28)» *Ibidem*, p. 222.

<sup>450</sup> *Ibidem*, p. 222 ss.

personali, così da ottenere un testo organico che contempra tutti questi aspetti, tra di loro connessi lungo la linea continua dell'apertura della pubblica amministrazione verso i cittadini.<sup>451</sup>

Oggi lo scenario che si prospetta, anche alla luce dei recenti interventi normativi che hanno delineato la nuova dimensione di *open government*, rappresenta un aspetto imprescindibile nel progetto di revisione della normativa sulla comunicazione pubblica, che deve tener conto del processo di evoluzione in atto nella pubblica amministrazione e della propensione alla partecipazione, ampiamente manifestata nella prassi più recente.

Emerge, inoltre, in modo sempre più consistente la trasversalità della comunicazione, e la sua centralità nell'effettiva attuazione del principio di trasparenza cui sono legate le esigenze di rendicontazione dell'azione amministrativa, e di coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi di interesse.

Tuttavia una riflessione di questo tipo non può prescindere dalle manifestate esigenze di apportare alcune modifiche correttive alla disciplina sulla trasparenza, a seguito inoltre delle criticità emerse in sede di applicazione del d.lgs n. 33/2013, rilevate dall'Autorità nazionale anticorruzione nella Relazione annuale 2014.<sup>452</sup> Sotto questo profilo la delega contenuta all'art. 7 della l. n. 124/2015, che ha previsto il riordino della normativa, ha

---

<sup>451</sup> Sul tema si veda dapprima Merloni F., 2008, a cura di, *op. cit.*, sebbene l'opera sia antecedente alla emanazione di alcune provvedimenti normativi che hanno introdotto importanti novità, in particolare il D.lgs 33/2013 che ha ordinato la disciplina in materia di trasparenza, e Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 163 ss., il quale esprime l'esigenza di riportare la disciplina sulla comunicazione pubblica all'interno di un quadro normativo relativo all'*open government*.

<sup>452</sup> Si veda la "Relazione annuale 2014" dell'Autorità nazionale anticorruzione, illustrata il 2 luglio 2015, dalla quale emergono i limiti in sede di applicazione della disciplina sulla trasparenza: «*In considerazione dei dubbi interpretativi prospettati all'Autorità su più punti del dettato normativo, sarebbe opportuna una rivisitazione di alcuni obblighi di trasparenza disposti dal decreto per chiarirne l'esatta portata. La chiarezza nell'individuazione dei contenuti oggettivi degli obblighi e dei soggetti tenuti a rispettarli incide sull'effettività dell'obbligo e conseguentemente sull'attuazione del principio di trasparenza.*»

Gli aspetti che vengono ritenuti più critici riguardano l'individuazione puntuale dell'ambito soggettivo, con particolare riferimento agli "organi di indirizzo politico"; l'esplicitazione dell'Autorità competente all'irrogazione delle sanzioni; il superamento di alcune ambiguità nella formulazione degli obblighi, con una precisa indicazione dell'oggetto e dei contenuti da pubblicare; il chiarimento sull'ambito di applicazione dell'accesso civico, e la sua possibile estensione anche agli atti che sono oggetto di pubblicazione nell'albo pretorio on line; il carattere indifferenziato degli obblighi di pubblicità, che porta a «*pregiudicare la ragionevolezza complessiva della disciplina in materia di trasparenza (essenziale invece per il buon andamento e la democraticità dell'azione amministrativa).*»; la sovrapposizione tra obblighi di pubblicazione e comunicazione; la semplificazione degli obblighi di pubblicazione; il contemperamento delle esigenze di trasparenza con la tutela del diritto alla riservatezza e dei dati personali, anche alla luce delle Linee guida del Garante della privacy, del 15 maggio 2014; il completamento degli obblighi di pubblicità con il riconoscimento di un diritto di accesso generalizzato, attraverso l'adesione al modello FOIA, che «*consentirebbe di superare l'attuale impasse, per cui l'unico modo per rendere le informazioni conoscibili da chiunque consiste nel disporre (per legge) la diffusione via web.*»

tenuto conto di tali criticità e dei suggerimenti espressi dal Presidente dell'ANAC e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, in una nota congiunta del 30 ottobre 2014 indirizzata al Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione, nella prospettiva di estendere la reale conoscibilità e l'accesso alle informazioni pubbliche, sul modello del FOIA (*Freedom of information act*).

La riforma della disciplina in materia di trasparenza, oggi in parte disposta con lo schema di decreto legislativo approvato dal Governo, in attuazione della delega di cui al citato art. 7 della L. 124/2015, può rappresentare l'occasione per realizzare la c.d. "trasparenza comunicativa", cui si è fatto riferimento nel capitolo terzo, con l'intento di accompagnare l'adempimento formale della pubblicità degli atti e dell'accesso alle informazioni, con un nuovo modello di comunicazione, a garanzia della reale conoscibilità e di un raccordo strutturato tra il principio di trasparenza e la funzione che ne consente l'attuazione.

È qui che si può cogliere l'opportunità di favorire una maggiore integrazione tra pubblicità e trasparenza dell'azione pubblica, processi partecipativi, attraverso un intervento normativo che contempli tutti questi aspetti, nell'ambito della funzione di comunicazione.

Va dunque ricompresa anche la partecipazione ai processi decisionali, recentemente ampliata con l'attuazione della delega per la "Carta della cittadinanza digitale".

Quest'ultimo elemento, come è stato evidenziato, interviene su meccanismi già ampiamente diffusi nella pratica, che nell'attuale fase di riforma della pubblica amministrazione possono essere rinforzati attraverso una definizione formale, che li inquadri nelle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Il progetto di rivisitazione della normativa sulla comunicazione pubblica deve pertanto tener conto delle istanze di partecipazione ai processi decisionali, oggi realizzate con l'ausilio della rete internet e della tecnologia informatica, e che si stanno espandendo, in modo talvolta incontrollato, attraverso i sistemi di *social networking*. In quest'ultimo caso occorre arginare i rischi di una deriva personalistica, e disciplinare l'utilizzo da parte delle istituzioni pubbliche, trattandosi di canali informali, integrativi, ma non sostitutivi dei canali tradizionalmente riconosciuti, a partire dai siti web istituzionali.<sup>453</sup>

Il nuovo impianto normativo della disciplina dovrà tener conto di tale tendenza, e si auspica che il legislatore intervenga in concomitanza con i processi riformatori già in

---

<sup>453</sup> Sul punto si rinvia a Carloni E., *op. cit.*, pp. 189-192.

atto, affinché la funzione di comunicazione possa essere integrata nel complesso e articolato sistema di *open government*.

Vanno inoltre raccordate le disposizioni che regolano l'*accountability* dell'amministrazione pubblica, non solo quelle che si limitano all'obbligo di pubblicazione di dati e informazioni, ma anche quelle che danno una rappresentazione all'esterno della *performance* pubblica, per rendere conto dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione, e dell'azione amministrativa.<sup>454</sup>

Infine va rilevato che l'impianto della l. n. 150/2000 è senz'altro superato anche in ragione del processo di digitalizzazione che è intervenuto in modo ancor più consistente già all'indomani dell'entrata in vigore della legge stessa. Una ipotesi di riordino della disciplina deve pertanto essere inquadrata all'interno dell'amministrazione digitale, partendo innanzitutto dalle disposizioni di modifica del CAD.

Da quanto finora esposto si evince che il nostro ordinamento è dotato di un *corpus* di norme che regolamentano in modo frammentato diversi aspetti, i quali devono trovare una organicità, attraverso una disciplina omogenea che metta al centro la funzione di comunicazione, connettendola ai processi di *e-gov* che ne ampliano l'attuazione, e ai processi di *open-gov*, i cui principi si realizzano soltanto se veicolati attraverso le attività di comunicazione e di informazione.

---

<sup>454</sup> In coerenza con quanto stabilito dall'art. 3, comma 3 del D.lgs n. 150/2009: "*Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance*", e altre disposizioni di cui agli artt. 5-10.

### *Considerazioni finali.*

La complessità del fenomeno comunicativo pubblico, che è stato affrontato da diverse angolazioni, impone di fare alcune considerazioni di sintesi.

È innegabile che nel processo di modernizzazione e di innovazione che ha investito la pubblica amministrazione la comunicazione abbia svolto un ruolo fondamentale, che nel tempo si è rafforzato e consolidato nello statuto funzionale, oggi ampiamente riconosciuto dalla dottrina, e incardinato nell'ordinamento.

Questa affermazione acquista un ulteriore significato nell'attuale scenario dell'amministrazione aperta, i cui principi possono concretamente realizzarsi soltanto attraverso la funzione di comunicazione che li veicola e li rende effettivi. Alla comunicazione è richiesto di supportare e attuare la trasparenza dell'attività amministrativa, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, integrandosi nel processo di digitalizzazione nel solco dell'attuale riforma.

Va comunque tenuto conto del percorso evolutivo della funzione che, a distanza di oltre 15 anni dall'approvazione della legge 150 del 2000, ha fatto emergere alcune criticità. La prima è riconducibile alla sua applicazione parziale e frammentaria, che si è tradotta in una disomogeneità operativa resa evidente dal raffronto tra le amministrazioni.<sup>455</sup>

L'altro aspetto è legato all'utilizzo talvolta distorto della comunicazione, da parte dell'amministrazione e dei soggetti che la governano<sup>456</sup>, per la sua connaturata tendenza alla persuasione, che va a discapito dell'imparzialità e dell'oggettività che sono richieste alla funzione.

Un problema che il legislatore al momento dell'approvazione delle leggi in materia non ha adeguatamente considerato, e al quale nel tempo non ha saputo porvi rimedio, e che oggi, a fronte dell'espandersi della funzione, non può più essere rinviato. Vanno pertanto superate le contraddizioni esistenti, sul piano normativo e nella prassi, che sono

---

<sup>455</sup> Dovuta ai ritardi nell'istituzione delle strutture deputate alla comunicazione (gli uffici relazioni con il pubblico) e all'informazione (quest'ultima affidata prevalentemente a figure di nomina fiduciaria, come quella del portavoce, a cui non è sempre stato affiancato un ufficio stampa), e alla parziale attuazione delle disposizioni riguardanti i titoli professionali del personale, prescritte dal regolamento attuativo della legge 150 del 2000, il DPR 422/2001.

<sup>456</sup> Questi aspetti sono stati messi in evidenza nei § 3 e 4 del secondo capitolo, cui si rinvia.

per lo più legate alla difficile demarcazione tra l'ambito della comunicazione istituzionale e quello della comunicazione politica.<sup>457</sup>

Va detto tuttavia che la maggiore apertura delle istituzioni è stata segnata da un parziale trasferimento del potere (derivante dalla conoscenza)<sup>458</sup> dal soggetto pubblico ai cittadini. Questo fattore può sopperire in parte al rischio di una manipolazione che discende dalla degenerazione propagandistica, poiché nella nuova società dell'informazione i cittadini hanno maggiori strumenti per conoscere l'operato delle istituzioni ed esercitare il controllo democratico sul soggetto pubblico.

Infine un altro elemento da considerare riguarda la dimensione organizzativa, che deve essere improntata all'integrazione e al raccordo tra le strutture<sup>459</sup>, secondo un principio di collaborazione che rispetti gli ambiti di azione di ciascuna. Anche qui la prassi suggerisce alcuni correttivi che riguardano soprattutto la tendenza a "confondere" l'attività di comunicazione con quella di informazione, e talvolta al ripiegamento della prima a favore della seconda, per la stretta connessione tra quest'ultima e le esigenze di visibilità dell'amministrazione e di chi ne sta al vertice.

Questo fattore investe anche il ruolo delle professionalità, in particolar modo quelle impiegate negli uffici relazioni con il pubblico, e quelle assegnate agli uffici stampa. In entrambi i casi sono richieste correttezza e obiettività nel curare rispettivamente la comunicazione e l'informazione. Nel caso del personale che opera nell'ufficio stampa, in quanto iscritto all'Ordine dei giornalisti, l'obiettività è da intendersi nel contempo un dovere in senso pubblicistico, che attiene al principio di imparzialità che deve guidare

---

<sup>457</sup> Anche la dottrina nel constatare il confine labile tra i due ambiti in cui si esplica la comunicazione pubblica ha fornito soluzioni talvolta contrastanti. Si citano al riguardo la posizione di Marsocci P., 2002, *op. cit.*, che pur riconoscendo la difficoltà a separare le due sfere, afferma la necessità di operare una distinzione, che può essere ottenuta ricorrendo a categorie formali, a garanzia dell'imparzialità dell'amministrazione, e dell'autonomia rispetto alla politica. Altre posizioni meno ottimistiche, come quella espressa da Azzariti G., 2004, *op. cit.*, partono dalla constatazione secondo cui la separazione è impossibile, e che pertanto l'unico modo per evitare gli eccessi di una commistione resta quello di arginare le derive patologiche. Infine altre posizioni, in particolare quella espressa da Riviezzo A., 2005, *op. cit.*, tentano di ricercare una soluzione intervenendo nella norma, per includere in modo formale la comunicazione politica nella disciplina della comunicazione pubblica, assumendo al contempo una compenetrazione tra politica e amministrazione di fatto inevitabile.

<sup>458</sup> Sul punto si rinvia al § 3 del secondo capitolo.

<sup>459</sup> Già auspicato dalla Direttiva "Frattini" del 2002, punto 3 "Modalità operative. Il coordinamento degli strumenti della comunicazione: *“Le amministrazioni devono assicurare il raccordo operativo tra i segmenti di comunicazione attivati, il Portavoce, l'Ufficio stampa e l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico e le analoghe strutture, devono prevedere forme organizzative di coordinamento delle loro attività per massimizzare l'utilizzo delle risorse umane ed economiche, e creare sinergie ed integrazione tra le azioni di comunicazione per contribuire a rendere efficaci e soddisfacenti le relazioni con i cittadini.”*

l'azione amministrativa, e in senso professionale, perché derivante dalla “Carta dei doveri del giornalista degli uffici stampa” del novembre 2011.<sup>460</sup>

Analoga esigenza si può riscontrare anche per il personale che opera negli uffici relazioni con il pubblico che, in quanto “comunicatori”, devono anch’essi osservare alcune regole, che integrano quelle prescritte a tutti i pubblici dipendenti, rinvenibili nel “Codice deontologico e di buona condotta dei comunicatori pubblici”, adottato nel gennaio 2013, che tra i doveri prescrive “la distinzione tra la comunicazione istituzionale e di servizio e la comunicazione politica”.

È indubbio che il lavoro svolto dagli operatori dell’informazione e della comunicazione possa incidere sul risultato dell’attività, che non deve essere sbilanciata a favore della visibilità politica e della promozione dell’immagine dell’amministrazione<sup>461</sup>, ma deve innanzitutto essere orientata ad informare correttamente i cittadini, e a consentire la realizzazione di una piena “cittadinanza amministrativa”<sup>462</sup>, anche attraverso la partecipazione ai processi decisionali.

Un intervento normativo che punti a normalizzare e a riequilibrare i diversi ambiti e modalità con cui si esplica la comunicazione delle amministrazioni pubbliche rafforza in questo modo le garanzie di imparzialità e di buon andamento, che devono guidare anche il personale impiegato nell’assolvimento dei propri compiti.

Una soluzione potrebbe risiedere nella maggiore istituzionalizzazione delle attività, e nel rafforzamento delle strutture, che devono assumere una connotazione più “tecnica”, e ottenere pari rilevanza rispetto ad altre strutture dell’amministrazione.

Questo consentirebbe di superare la logica strumentale, e di “strutturare” la comunicazione in modo permanente, senza essere lasciata alla volubilità tipicamente connessa ai cambiamenti nei vertici delle amministrazioni, e nelle maggioranze di governo.

Alla funzione di comunicazione, e alle professionalità che vi operano, deve perciò essere garantita una adeguata indipendenza, che scaturisce dal profilo tecnico del

---

<sup>460</sup> La carta stabilisce che il giornalista “*deve uniformare il proprio comportamento professionale al principio fondamentale dell’autonomia dell’informazione*”, e viene ribadita la “*funzione di imparziale ed attendibile operatore dell’informazione.*”

<sup>461</sup> Ne sono un esempio le prime pagine dei siti web istituzionali, che in gran parte dei casi dedicano uno spazio eccessivamente ampio alle notizie in primo piano, espressione delle attività di informazione politica, rispetto alle comunicazioni che hanno una valenza istituzionale e amministrativa.

<sup>462</sup> Per utilizzare l’espressione adottata da Carloni E., 2014, *op. cit.*, p. 174.

personale impiegato, superando inoltre la logica fiduciaria nel reclutamento e nell'assegnazione dei ruoli.

Infine l'auspicata riforma della disciplina deve essere capace di recepire il profondo cambiamento intervenuto nel diritto positivo e nell'ordinamento, che ha di fatto ampliato e plasmato la funzione senza formalizzare tale trasformazione con un intervento normativo diretto e integrato con le altre leggi che hanno segnato il percorso dell'amministrazione digitale e aperta..

## **Bibliografia.**

Ainis M., *Prefazione*, in Barbieri M., Talamo S., *Lo Stato aperto al pubblico. Trasparenza ora o mai più: la Riforma della PA alla prova del cittadino*, Gruppo24Ore, Milano, 2014.

Albanese F., *Pubblica amministrazione e media*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

Allegretti U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009.

Allegretti U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, 3/2006.

Allegretti U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, V, 1984.

Arena G., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in Merloni F., a cura di, *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008.

Arena G., *La funzione pubblica di comunicazione*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

Arena G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117/118, Edistudio, Roma, 1997.

Arena G., *Segretezza e pubblicità nell'azione amministrativa*, Università degli studi di Bologna, Scuola di specializzazione in Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione, Conferenze e Seminari A.A. 86-87.

Angelini R., D'Onofrio R., *Comunicazione e partecipazione per il governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

Anteri C., *La pubblicità delle amministrazioni*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

Arnstein S.R., *A ladder of citizen participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 1969.

Azzariti G., *Introduzione: la comunicazione come funzione*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

Azzariti G., *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, 2010, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

Barbieri M., Talamo S., *Lo Stato aperto al pubblico. Trasparenza ora o mai più: la Riforma della PA alla prova del cittadino*, Gruppo24Ore, Milano, 2014.

- Barile P., in *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975.
- Benvenuti F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.
- Benvenuti F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di dir. pubbl.*, Anno V, Parte I, Ed. Jovene, Napoli, 1950.
- Benvenuti F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, Anno II, Giuffrè, Milano, 1952.
- Berti G., *Il rapporto amministrativo nella costruzione giuridica dello Stato*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, II, Giuffrè, Milano, 1977.
- Berti G., *La responsabilità pubblica*, Cedam, Padova, 1994.
- Berti G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968.
- Biancucci N., *Le esperienze delle assemblee legislative regionali*, in Valastro A., a cura di, *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.
- Bobbio L., a cura di, *Amministrare con i cittadini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2002.
- Bobbio N., *Democrazia e segreto*, Einaudi, Torino, 2011.
- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997.
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984.
- Bobbio N., *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuele Kant*, Giappichelli, Torino, 1957.
- Bombardelli M., *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.
- Bonomo A., *Informazione e Pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012.
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, III ed., Egea, Milano.
- Cananzi R., *Comunicazione istituzionale e democrazia*, in *Riv. it. com. pubbl.*, 5, 2000.
- Canetti E., *Massa e potere*, Rizzoli, Milano, 1972.
- Caligiuri M., *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubbettino, Messina, 1997.

- Caligiuri M., *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.
- Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2010.
- Carlone E., *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli, Rimini, 2014.
- Carlone E., *Le reti civiche*, in Merloni F., a cura di, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002.
- Cassano G., a cura di, *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Ipsoa, Milano, 2002.
- Cassese S., *L'Arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. di dir. pub.*, 2001.
- Cassese S., *Le Funzioni*, in *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000.
- Cassese S. *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1985, I
- Castells M., *Galassia Internet*, Feltrinelli, Milano, 2006.
- Castells M., *Comunicazione e potere*, Università Bocconi edizioni, Milano, 2009.
- Chomsky N., *Media e Potere*, Bepress ed., Lecce 2014.
- Colarullo E., *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Corso G., *Potere politico e segreto*, in Merloni F., a cura di, *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008.
- Costanzo P., voce *Informazione nel diritto Costituzionale*, in *Dig. it. disc. Pubbl.*, IV, Utet, 2002.
- Costanzo P., *La democrazia elettronica* (Note minime sulla c.d. E-democracy), in *Diritto dell'Informazione e dell'informatica*, XIX, 3, 2003.
- Cortelazzo M., Zolli P., *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli, 1999.
- Crisafulli V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.
- Cuccodoro E., a cura di, *Libertà e comunicazione*, Aracne ed., Roma, 2002.
- Debray R., *Lo Stato seduttore*, Editori Riuniti, Roma, 2003.

- Di Bari V., *Web 2.0 Internet è cambiato. E voi?*, Il sole 24 ore, Milano, 2007.
- Di Giannatale B., *Comunicazione pubblica e istituzioni*, Cuccodoro E., a cura di, *Libertà e comunicazione*, Aracne ed., Roma, 2002.
- De Toffol, Valastro A., *Dizionario della partecipazione*, Regione Umbria, Perugia, 2012.
- Ducci G., *Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole. Gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Duni G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffré, Milano, 2008.
- Duret P., *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 1, 2000.
- D'Avanzo W., *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica Amministrazione digitale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009.
- D'Orazio G., *Sul nuovo corso delle esternazioni presidenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985.
- Esposito C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffré, Milano, 1958.
- Esposito C., *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.
- Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma, 2000.
- Fioretti M., *Open Data, Open Society a research project about openness of public data in EU local administration*, in [http://www.dimeeu.org/files/active/0/ODOS\\_report\\_1.pdf](http://www.dimeeu.org/files/active/0/ODOS_report_1.pdf)
- Fontana A., *Manuale di storytelling*, Rizzoli Etas, Milano, 2009.
- Fois S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffré, Milano, 1957.
- Foucault M., *Sorvegliare e Punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1993.
- Franceschini S., Levi N., *Cittadini inclusi*, in *Quaderni di comunicazione pubblica della Regione Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna, 2005.
- Freschi A.C., *La società dei saperi. Reti virtuali e partecipazione sociale*, Carocci, Roma, 2002.

- Freeman E. R., *Strategic Management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston, 1984.
- Gallo F., *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, Lectio magistralis del Presidente Prof. Franco Gallo, Corte Costituzionale, Conversano, 15 settembre 2013.
- Giannini M.S., *Parlamento e amministrazione civile*, in *Amministrazione civile 47-51, Cento anni di amministrazione pubblica*, Roma, 1961.
- Giannini M.S., *Corso di diritto amministrativo, Dispense anni 64-65*, Giuffré, Milano, 1965.
- Giannini M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 1967.
- Giannini M.S., *Corso di diritto amministrativo, Vol. I*, Giuffré, Milano, 1970.
- Giannini M.S., *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, XXX, 1979.
- Giannini M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 1981.
- Giannini M.S., *Diritto amministrativo, I*, Giuffré, Milano, 1988.
- Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 1993, vol. I.
- Grandi R., *La Comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma, 2008.
- Grossi P., *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffré, Milano, 2007.
- Guarino G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951.
- Habermas J., *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, 1997.
- Habermas J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari, 1976.
- Kant. I., *Risposta alla domanda: che cos'è l'illuminismo*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1956.
- La Spina A., Espa E., *Analisi e Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- Levi N., a cura di, *Il piano di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, ESI, Napoli, 2004.
- Levy P., *Cyberdemocratie*, Odile Jacob, Paris, 2002.
- Litrico G.M., *La comunicazione pubblica: elementi di pianificazione, strategici e metodologici*, in Vignudelli A., a cura di, *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992.

- Loiodice A., *Diritto all'informazione*, in *Temi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013.
- Lovari A., *Networked citizens. Comunicazione pubblica e amministrazioni digitali*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari, 2008.
- Manganaro F., Tassone A.R., a cura di, *La partecipazione negli enti locali. Problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2002.
- Marino I.M., Licciardello S., Barone A., *L'uso del territorio*, Giuffr , Milano, 2004.
- Marongiu G., *Funzione*, in *Enc. Giur. Treccani*, XIV, Roma, 1988.
- Marsocci P., *Poteri e pubblicit : per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- Marsocci P., *La disciplina dell'attivit  di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, in Arena G., a cura di, Maggioli, Rimini, 2004.
- Marzuoli C., *La trasparenza come diritto civico alla pubblicit *, in Merloni F., a cura di, *La Trasparenza amministrativa*, Giuffr , Milano, 2008.
- Masuccci A., *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2004.
- Mattarella B.G., *L'attivit *, in Cassese S., a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffr , Milano, 2003.
- Mattarella B.G., *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pub*, Giuffr , Milano, 2005, Vol. 1.
- Mattarella B.G., *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Cassese S., a cura di, Giuffr , Milano 2006, Vol. IV.
- Mazzoleni G., *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Meloncelli A., *L'informazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1993.
- Meloncelli A., *La circolazione della conoscenza nel diritto pubblico*, in *Foro Amm.*, 1984.
- Merloni F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in Merloni F., a cura di, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002.

- Merloni F., a cura di, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002.
- Merloni F., a cura di, *Introduzione all'E-government, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Merloni F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Merloni F., a cura di, *La trasparenza amministrativa*, Giuffré, Milano, 2008.
- Merusi F., *Diritti fondamentali e amministrazione (o della «demarchia» secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Dir. Amm.*, 3/2006.
- Miele G., *Funzione Pubblica*, in *Dig. it.*, VII, Torino, 1961.
- Mistichelli S., *L'informazione e la comunicazione pubblica*, in Merloni F., a cura di, *Introduzione all'E-government, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Menichetti E., *La conoscibilità dei dati: tra trasparenza e privacy*, in Merloni F., a cura di, *La trasparenza amministrativa*, Giuffré, Milano, 2008.
- Modugno F., *Funzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XVII, Giuffré, Milano, 1969.
- Modugno F., *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.
- Mortati C., *Sui limiti della delegazione legislativa*, in *Jus*, Anno III, fasc. I, Milano, 1952.
- Mortati C., *Istituzioni di Diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976.
- Nigro M., *Commissione per la revisione della disciplina dei procedimenti amministrativi. Appunto introduttivo*, in *Riv. trim. scienza dell'amm.*, 4, 1984.
- O'Really T., *What is Web 2.0. Design Patterns and business models for the next Generation of software*, O'really media, 2005.
- Onida V., *Introduzione alla conferenza stampa sulla Relazione annuale “La Giustizia costituzionale nel 2004”*, Roma, 20 gennaio 2005.
- Onida V., *I principi fondamentali della Costituzione*, in *Manuale di diritto pubblico*, Amato G., Barbera A., a cura di, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Orefice M., *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015, <http://www.forumcostituzionale.it>
- Orlando V.E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Società editrice libraria, Milano, 1897.

- Orlando V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1919.
- Orofino A. G., *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Cacucci, Bari, 2013.
- Ottaviano V., *Dovere di rendere pubblico conto, responsabilità dei dirigenti e determinazioni di indirizzi e programmi*, in *Scritti giuridici*, Vol. III, Giuffré, Milano, 1992.
- Ozzola F., *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in Valastro A., a cura di, *Le regole della democrazia partecipativa, itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene Editore, Napoli, 2010.
- Pace A., *Esternazioni presidenziali e forma di governo: considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 2/1992.
- Pellizzoni L., *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in *Partecipazione e conflitto*, n. 0/2008.
- Perlingieri P., *Informazione, libertà di stampa e dignità della persona*, in *Rass. dir. civ.*, 1986, II.
- Piergigli V., *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme*, in *Dir. soc.*, 3/1993.
- Pizzorusso A., *Limiti alla libertà di manifestazione del pensiero derivanti da incompatibilità del pensiero espresso con principi costituzionali*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003.
- Plateo B., *Il territorio come ambiente di comunicazione*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.
- Pugliatti S., *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Giuffré, Milano, 1935.
- Rescigno G.U., voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXX, 1993.
- Riviezzo A., *Aspetti amministrativistici della comunicazione pubblica*, in Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del Diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Rolando S., *Comunicazione, potere e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, Egea, Milano, 2014.
- Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Rodotà S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 2004.

- Rodotà S., *Informazione e rapporti Stato-cittadino*, in Cammelli M. e Guerra M.P., a cura di, *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1997.
- Romano S., *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1937.
- Romano S., *Poteri Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947.
- Romano S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, 1910, ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969.
- Romano Tassone A., *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002.
- Rugge F., *L'amministrazione colloquiale*, in *Amministrare. L'amministrazione colloquiale*, 1997.
- Sartori, G., *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993.
- Sartori G., voce "Opinione pubblica", in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani, 1979.
- Scagliarini S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- Scotti E., Sica R., *Community management. Processi informali, social networking e tecnologie web 2.0 per la gestione della conoscenza nelle organizzazioni*, Apogeo, Milano, 2007.
- Sepe S., Crobe E., *La comunicazione partecipata. Narrare l'azione pubblica coinvolgendo i cittadini*, Luiss University Press, Roma, 2014.
- Sepe S., *Il ruolo della comunicazione nella pubblica amministrazione*, in Loiacono M.R., Furia F., a cura di, *Educazione al patrimonio culturale: problemi di formazione e metodo*, Atti del Convegno Nazionale, Caserta, Teatro della Reggia, 7-8 ottobre 2002
- Sepe S., *Informazione e processo decisionale*, in *Informazione e Funzione amministrativa*, in Cammelli M., e Guerra M.P., a cura di, Maggioli, Rimini, 1997.
- Severo Severi F., *Funzione pubblica*, Dig. Disc. Giur., VIII, UTET, Torino 1991.
- Silvestro C., *E-government, e-governance, e-democracy*, in Cassano G., a cura di, *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'internet*, Ipsoa, Milano, 2002.
- Spantigati F., *La comunicazione nella II Repubblica*, Bulzoni, Roma, 1995.
- Spantigati F., *Il principio di comunicazione nel diritto amministrativo*, in Arena G., *La funzione pubblica di comunicazione*, in Arena G., a cura di, *La Funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

- Spasiano M.R. *La Funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Riv. dir. amm.*, Vol. 12, Fasc. 2, 2004.
- Talamo S., Barbieri M., *Lo Stato aperto al pubblico. Trasparenza ora o mai più: la Riforma della PA alla prova del cittadino*, Gruppo24Ore, Milano, 2014.
- Valastro A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Valastro A., a cura di, *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.
- Valastro A., *La democrazia partecipativa come metodo di governo*, in Arena G., Cortese F., a cura di, *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, Cedam, Padova, 2011.
- Vespaziani A., *Alla ricerca dei confini tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Vespignani L., *Per una sistemazione costituzionale della comunicazione pubblica*, in Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Vespignani L., *La comunicazione pubblica: aspetti giuspubblicistici*, in Vignudelli A. a cura di, *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992.
- Vignudelli A., *Diritto ad essere informati e comunicazione pubblica*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffré, Milano, 1996.
- Vignudelli A., a cura di, *La comunicazione pubblica*, Maggioli, Rimini, 1992.
- Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Vignudelli A., a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Villata R., *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, Giuffré, Milano, 1987.
- Watzlawick P., Beavin J.H., Jackson D.D., *Pragmatica della comunicazione umana*, Roma, 1971.
- Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Padova, 2007.
- Zagrebelsky, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il corriere giuridico*, 7/1991.
- Zanobini G., *Corso di Diritto amministrativo*, I, 1936.

## *Sitografia*

<http://www.gruppodipisa.it/wpcontent/uploads/2012/08/ScagliariniDEF.pdf>.

[www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it)

<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/orefice.pdf>

<http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/organizzare-uffici-e-servizi/reti-civiche/>

<https://labuonascuola.gov.it/#consultazione>

<http://www.italiasemplice.gov.it/le-tue-proposte/le-tue-idee-per-semplificare/>

<http://camera.civi.ci/>

[http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA\\_Rapporto\\_Finale](http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale)

[http://www.magellanopa.it/semplificare/1301\\_rapportoPA.pdf](http://www.magellanopa.it/semplificare/1301_rapportoPA.pdf).

[www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

<http://www.agid.gov.it/notizie/2015/01/09/competenze-digitali-consultazione-aperta-il-piano-dazione>

<http://ec.europa.eu/yourvoice/>

<http://www.debatingeurope.eu>

<http://www.italiasemplice.gov.it/>

<http://www.qualitanormazione.gov.it>.

<https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo>

<http://www.demo-net.org/>

<http://open.toscana.it/web/partecipa>

<http://www.sardegnapartecipa.it/>

<http://partecipazione.regione.puglia.it>

### ***Norme e altri documenti consultati***

Legge 7 agosto 2015, n. 124, *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.”*

Decreto legislativo 14 Marzo 2013, n. 33, *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.”*

Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese”*, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221

Legge 6 novembre 2012, n. 190, *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*

Legge 27 luglio 2000, n. 212, *“Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente”*

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.”*

Legge 18 giugno 2009, n. 69, *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*

Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *“Codice dell'amministrazione digitale”*, e ss.mm.ii.

Legge 11 febbraio 2005, n. 15, *“Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa”*

Decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195, *“Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale”*

Legge 9 gennaio 2004, n. 4, “*Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*”

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, “*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”, e ss.mm.ii.

Legge 7 giugno 2000, n. 150, “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*”

Legge 7 agosto 1990, n. 241, “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”, e ss.mm.ii.

Decreto legislativo 3 febbraio del 1993, n. 29 “*Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*”

Decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 422, “*Regolamento recante norme per l’individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi.*”

Direttiva del Ministro della Funzione pubblica, 7 febbraio 2002, sulle “*Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”.

Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, “*Rilevazione della qualità percepita dai cittadini.*”

Direttiva Ministro della Funzione Pubblica 27 luglio 2005 “*Direttiva per la qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti.*”

Direttiva Ministro della Funzione Pubblica del 19 dicembre 2006 “*Per una pubblica amministrazione di qualità*”

Autorità Nazionale Anticorruzione – *Relazione annuale 2014*, Roma, 2 luglio 2015.

Dipartimento della Funzione pubblica, *I cittadini e la pubblica amministrazione*, punto 5.1, Roma 2002.

Dipartimento della Funzione pubblica, *La comunicazione nel processo partecipato. Appunti del tavolo di lavoro “Comunicare la partecipazione”*, URPdegliUPR, Strumenti/5, Roma, 2007.

Dipartimento della Funzione pubblica, “*Linee guida per i siti web delle PA*”, luglio 2011.

Dipartimento della Funzione pubblica, *“Vademecum Pubblica amministrazione e social media”*, dicembre 2011.

Dipartimento della Funzione pubblica, *“Vademecum Open data”*, ottobre 2011.

Agenzia per l’Italia digitale, *“Linee guida di design per i siti web della PA”*, novembre 2015.

Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, ONU, 10 dicembre 1948.

Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, (2000/C 364/01), 18 dicembre 2000.

Direttiva 2003/4/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003.

Comunicazione della Commissione europea - COM(1998)585 Libro verde *“L’informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale”*.

Comunicazione della Commissione europea - COM(2006) 35 def., *“Libro bianco su una politica europea di Comunicazione”*

Comunicazione della Commissione europea - COM(2007) 568 def., *“Insieme per comunicare l’Europa”*.

Comunicazione della Commissione europea - SEC (2007) 1742 - *Communicating about Europe via the Internet*.

Comunicazione della Commissione europea - COM(2002)0704 def., *“Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo”*

Comunicazione della Commissione europea - COM(2010) 543/3, *“Smart Regulation in the European Union”*

Comunicazione della Commissione europea - COM(2015) 215 def., *“Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell’UE”*

Comunicazione della Commissione europea - SEC(2005) 985, *Piano d’azione della Commissione per migliorare la comunicazione sull’Europa*

Comunicazione della Commissione europea - COM(2005)494, *Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*.

Comunicazione della Commissione europea - COM(1999) 687 def, *“eEurope – una società dell’informazione per tutti”*

Comunicazione della Commissione europea - COM(2005)229 def, *“i2010 - Una società europea dell’informazione per la crescita e l’occupazione”*

Comunicazione della Commissione europea - COM(2010)245 def., *“Un’Agenda digitale europea”*

Comunicazione della Commissione europea - COM(2006)35 def , *“Libro bianco su una politica europea di comunicazione”*

### ***Sentenze***

Corte cost. 9/1965

Corte cost. 11/1968

Corte cost. 98/1968

Corte cost. 84/1969

Corte cost. 168/1971

Corte cost. 105/1972

Corte cost. 231/1985

Corte cost. 153/1987

Corte cost. 157/1987

Corte cost. 364/1988

Corte cost. 826/1988

Corte cost. 348/1990

Corte cost. 112/1993

Corte cost. 49/1998

Corte cost. 10/2000

Corte cost. 137/2000

Corte cost. 502/2000

Corte cost. 155/2002

Corte cost. 154/2004

Cons. St. 5444/2003

Cons. St. 769/2015

TAR Marche-Ancona, sez. I, 3 aprile 2006, n. 101.

C. Conti, sez. giur., Lazio, 20 ottobre 2003, n. 2076.