

ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ

**Primo modulo del Corso di formazione
per Dirigenti degli Uffici Relazioni con il Pubblico
nelle aziende sanitarie**

**Istituto Superiore di Sanità
Roma, 8-12 aprile 2002**

Atti a cura di
Silvana Caciolli, Ranieri Guerra e Debora Guerrera
Ufficio Relazioni Esterne

ISSN 1123-3117

**Rapporti ISTISAN
04/9**

Istituto Superiore di Sanità

Primo modulo del Corso di formazione per Dirigenti degli Uffici Relazioni con il Pubblico nelle aziende sanitarie. Istituto Superiore di Sanità. Roma, 8-12 aprile 2002.

Atti a cura di Silvana Caciolli, Ranieri Guerra e Debora Guerrera
2004, 68 p. Rapporti ISTISAN 04/9

Questo modulo, organizzato in collaborazione con il Policlinico Umberto I di Roma, rappresenta il primo dei quattro proposti dall'Istituto Superiore di Sanità, per l'anno 2002, per il Corso di formazione per i dirigenti degli Uffici Relazioni con il Pubblico delle aziende sanitarie alla luce della normativa vigente. In questo primo modulo sono state trattate le norme riguardanti la comunicazione pubblica e l'informazione, e quella riguardante il trattamento dei dati personali in ambito sanitario. Uno spazio è stato dedicato alla conoscenza di nuovi sistemi informatici, e alla adozione di questi mezzi quali strumenti di miglioramento del marketing sanitario. Infine, sono stati trattati tecniche di comunicazione finalizzate al miglioramento delle relazioni interpersonali ritenute elementi fondamentali nello svolgimento di un ruolo professionale tanto delicato.

Parole chiave: Uffici Relazioni con il Pubblico, Servizio Sanitario Nazionale, Comunicazione, Legge n. 150/2000, DPR n. 422/2001, Legge n. 675/1996

Istituto Superiore di Sanità

First module of the training course for Public Relations Offices' managers that operate in Italian health authorities. Istituto Superiore di Sanità. Rome, 8-12 April 2002.

Proceedings edited by Silvana Caciolli, Ranieri Guerra and Debora Guerrera
2004, 68 p. Rapporti ISTISAN 04/9 (in Italian)

This module, organized with the collaboration of the hospital Policlinico Umberto I in Rome, represents the first one of a series of four modules proposed, according to the current rules, by the Istituto Superiore di Sanità (ISS, the Italian National Institute of Health) for the training course for Public Relations Offices' managers at the Italian Local Health authorities for 2002. During this first module laws about both information and communication in public administration and personal data processing in the health care system were discussed. Part of the module was dedicated to the knowledge informatic systems and their use as instruments for health marketing improvement. The module also covered communication techniques for the improvement of the interpersonal relations, considered as an essential component for this kind of personnel to carry out such a delicate job.

Key words: Public Relations Offices, National Health Service, Communication, Italian Law n. 150/2000, Decree of the President of Italian Republic n. 422/2001, Italian Law n. 675/1996

Si ringrazia Paola Tacchi-Venturi per il supporto tecnico.

Per informazioni su questo documento scrivere a: caciolli@iss.it

Il rapporto è accessibile online dal sito di questo Istituto: www.iss.it.

La versione online contiene i link ad alcuni testi normativi citati nel rapporto.

Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità e Direttore responsabile: *Enrico Garaci*
Registro della Stampa - Tribunale di Roma n. 131/88 del 1° marzo 1988

Redazione: *Paola De Castro* e *Sandra Salinetti*
La responsabilità dei dati scientifici e tecnici è dei singoli autori.

© Istituto Superiore di Sanità 2004

INDICE

Iniziative formative per Dirigenti URP dal 1998 <i>Silvana Cacioli</i>	1
Quadro normativo riguardante l'informazione e la comunicazione pubblica <i>Anna Maria Ambrosini</i>	6
Relazioni interpersonali: il laboratorio di espressione corporea <i>Giuseppe Cursio</i>	26
Realizzazione di un sito web nella pubblica amministrazione: Project Management e struttura organizzativa a matrice <i>Francesco Schiavone</i>	34
Semplificazione del linguaggio amministrativo e nella realizzazione dei siti web delle pubbliche amministrazioni <i>Angelica Maggio</i>	47
Comunicazione organizzativa nel settore sanitario <i>Giuditta Alessandrini</i>	54
Trattamento dei dati sulla salute <i>Riccardo Acciai</i>	59

INIZIATIVE FORMATIVE PER DIRIGENTI URP DAL 1998

Silvana Cacioli

Ufficio Relazioni Esterne, Istituto Superiore di Sanità, Roma

Il primo corso di formazione rivolto ai dirigenti degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) nelle aziende sanitarie è stato realizzato dall'Istituto Superiore di Sanità nel 1998. Da allora ad oggi sono stati organizzati 17 corsi di formazione e tre convegni nazionali che, nel loro insieme, hanno dato luogo ad un progetto formativo di tipo multicentrico come espressione dell'esigenza, rilevata dal gruppo di docenti, partecipanti ed organizzatori del corso pilota, di realizzare un percorso itinerante per lo svolgimento di iniziative formative orientate ad obiettivi di eccellenza e di qualità. Questa esperienza si è rivelata estremamente utile per mostrare concretamente le realtà di aziende sanitarie fortemente orientate verso obiettivi di qualità e positive per il prosieguo del progetto che si poneva tra gli obiettivi da raggiungere quello di uniformare le procedure e il linguaggio spesso assai diversi nelle variegata realtà del territorio nazionale.

Con l'emanazione della Legge n. 150 del 7 giugno 2000 sulla "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", e del successivo DPR n. 422 del 21 settembre 2001 ("Regolamento recante norme per l'individuazione di titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni"), si è rilevata la necessità di soddisfare le nuove esigenze formative che di queste norme sono la diretta conseguenza. Questo Istituto, infatti, ha proposto, negli anni 2001 e 2002, un corso per responsabili degli URP articolato ciascuno in quattro moduli residenziali per permettere ai partecipanti il raggiungimento del monte ore richiesto in base all'anzianità di servizio nel ruolo (più o meno di due anni) rispettando i contenuti e le modalità indicati dall'allegato A del succitato DPR.

Nel 2001, in particolare, il primo modulo del Corso è stato realizzato presso l'Istituto, dal 2 al 6 luglio, per un totale di 37 ore di formazione; il secondo, svolto dal 24 al 27 settembre, in collaborazione con l'Azienda USL n. 12 della Versilia, articolato su 25 ore d'aula, si è tenuto a Viareggio; il terzo, si è svolto a Piacenza, dal 22 al 26 ottobre, in collaborazione con l'Azienda Sanitaria Locale, per 35 ore complessive di formazione d'aula ed infine, il quarto ed ultimo modulo a Milano, dal 26 al 30 novembre, presso l'Azienda Ospedaliera S. Paolo, con 35 ore d'aula. Complessivamente, quindi, sono state svolte 19 giornate di aula per un totale di 132 ore di formazione. Il percorso formativo per l'anno 2001 si è concluso con il "Convegno nazionale - Formazione e specificità dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico in sanità" organizzato dall'Istituto in collaborazione con il Ministero della Salute e svolto a Roma il 17 dicembre 2001.

Nell'ambito del Corso a carattere modulare sono stati trattati vari temi, tra cui: l'analisi dei processi di trasformazione dei sistemi amministrativi; il quadro normativo riguardante l'informazione, la comunicazione pubblica, la stampa e la privacy; le tecniche e gli strumenti della comunicazione e dell'informazione, l'utilizzo delle nuove tecnologie e la qualità della comunicazione pubblica su Internet; la predisposizione dei piani annuali di comunicazione e delle campagne di informazione, il marketing nel sistema pubblico; la comunicazione interna e organizzativa; la comunicazione interpersonale.

Per quanto riguarda l'attività di insegnamento, il Corso, a cui hanno partecipato dai 25 ai 30 partecipanti a modulo, è stato condotto con il contributo delle diverse componenti che hanno pianificato i programmi o che vi hanno collaborato. Si registrano, infatti, interventi di personale dell'Istituto, ma anche dirigenti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e di strutture private, del Ministero della Salute, professori universitari, personale iscritto agli albi professionali relativi alla comunicazione, docenti di comprovata esperienza pluriennale.

Nella progettazione del Corso si è privilegiata una metodologia attiva capace di favorire lo scambio e l'utilizzazione di esperienze dei partecipanti, l'interazione docente-discente, l'analisi di specifici problemi professionali, attraverso brevi introduzioni seguite da lavori di gruppo e discussioni in plenaria. Alcune giornate sono state dedicate alla sperimentazione di nuovi modelli comunicativi simulando laboratori d'apprendimento, particolarmente importanti per il conseguimento del comune obiettivo di miglioramento della comunicazione all'interno dei servizi, tra i vari servizi e tra questi e il cittadino.

Ad ogni modulo, inoltre, sia per ottemperare alle indicazioni espresse dal DPR n. 422, sia per valutare l'efficacia delle metodologie didattiche utilizzate e il livello di apprendimento raggiunto di ciascun discente, è stato somministrato ai partecipanti un test di ingresso riproposto alla conclusione dei lavori. La predisposizione dei test è stata possibile grazie alla collaborazione dei docenti dei singoli moduli che hanno fornito preventivamente agli organizzatori i quesiti atti a valutare il grado di apprendimento relativo agli argomenti trattati durante il corso.

Anche nel 2002, il Corso per Dirigenti URP ha recepito le nuove normative in materia di comunicazione e di formazione del personale sanitario ed è stato articolato in quattro moduli. Il primo è stato realizzato in collaborazione con il Policlinico Umberto I di Roma e si è svolto dall'8 al 12 aprile, per un totale di 34 ore di formazione; il secondo, svolto dal 24 al 28 giugno, in collaborazione con l'Azienda USL n. 9 di Trapani, articolato su 31 ore d'aula, si è tenuto a Trapani; il terzo, si è svolto a Trento, dal 30 settembre al 4 ottobre, in collaborazione con l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari, per 30 ore complessive di formazione d'aula ed infine, il quarto ed ultimo modulo a La Spezia, dall'11 al 15 novembre, presso l'Azienda USL n.5 "Spezzino", con 31 ore d'aula. Complessivamente, quindi, sono state svolte 20 giornate di aula per un totale di 126 ore di formazione. Con il IV modulo, inoltre, si è aderito al Programma di Educazione Continua in Medicina (ECM) e sono stati assegnati 30 crediti per gli psicologi e 29 per i medici.

Al fine di acquisire elementi generali di riflessione sull'organizzazione e sulla didattica, e per rilevare la soddisfazione dei partecipanti, durante ciascun modulo, è stato distribuito un questionario di gradimento standard attraverso il quale sono state richieste le opinioni dei discenti sul livello di trattazione rispetto alle conoscenze da loro possedute, sulla chiarezza degli obiettivi educativi, sulla coerenza dei contenuti con gli obiettivi, sul metodo di lavoro, sull'acquisizione di nuovi concetti e capacità, sulla concreta possibilità di applicazione di quanto appreso, sulla durata, sul materiale didattico, sull'organizzazione. I dati relativi alla elaborazione dei questionari di gradimento del Primo modulo sono riportati nell'Allegato.

Le relazioni che di seguito vengono presentate rappresentano una parte degli interventi tenuti nel Primo modulo e riguardano importanti tematiche quali il trattamento dei dati personali, la comunicazione pubblica e quella istituzionale, la realizzazione di un sito web nella PA, la comunicazione organizzativa nel settore sanitario, le relazioni interpersonali. Mancano, tuttavia, gli interventi di alcuni docenti: di Alberto Padula, docente presso l'Università degli studi "Tor Vergata" di Roma, che ha affrontato la *customer satisfaction* e l'applicazione del marketing alla sanità; di Emilio Simonetti, del Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ci ha introdotti ai principi e ai metodi di analisi della qualità della comunicazione dei siti web pubblici; di Silvana Dragonetti, dirigente dell'ARAN, che ha

illustrato il contratto collettivo relativamente al personale degli URP (1). È stato, invece, inserito l'intervento sulla semplificazione del linguaggio amministrativo di Angelica Maggio, dell'URP del Ministero della Salute, docente ad un precedente corso, perché strettamente collegato alla realizzazione dei siti web di qualità delle pubbliche amministrazioni.

Il progetto di formazione per Dirigenti URP, giunto al quinto anno, prosegue nell'esperienza, dimostratasi positiva, di collaborazione tra l'Istituto e le aziende sanitarie partecipanti al progetto pur adeguandosi ai cambiamenti delle esigenze formative.

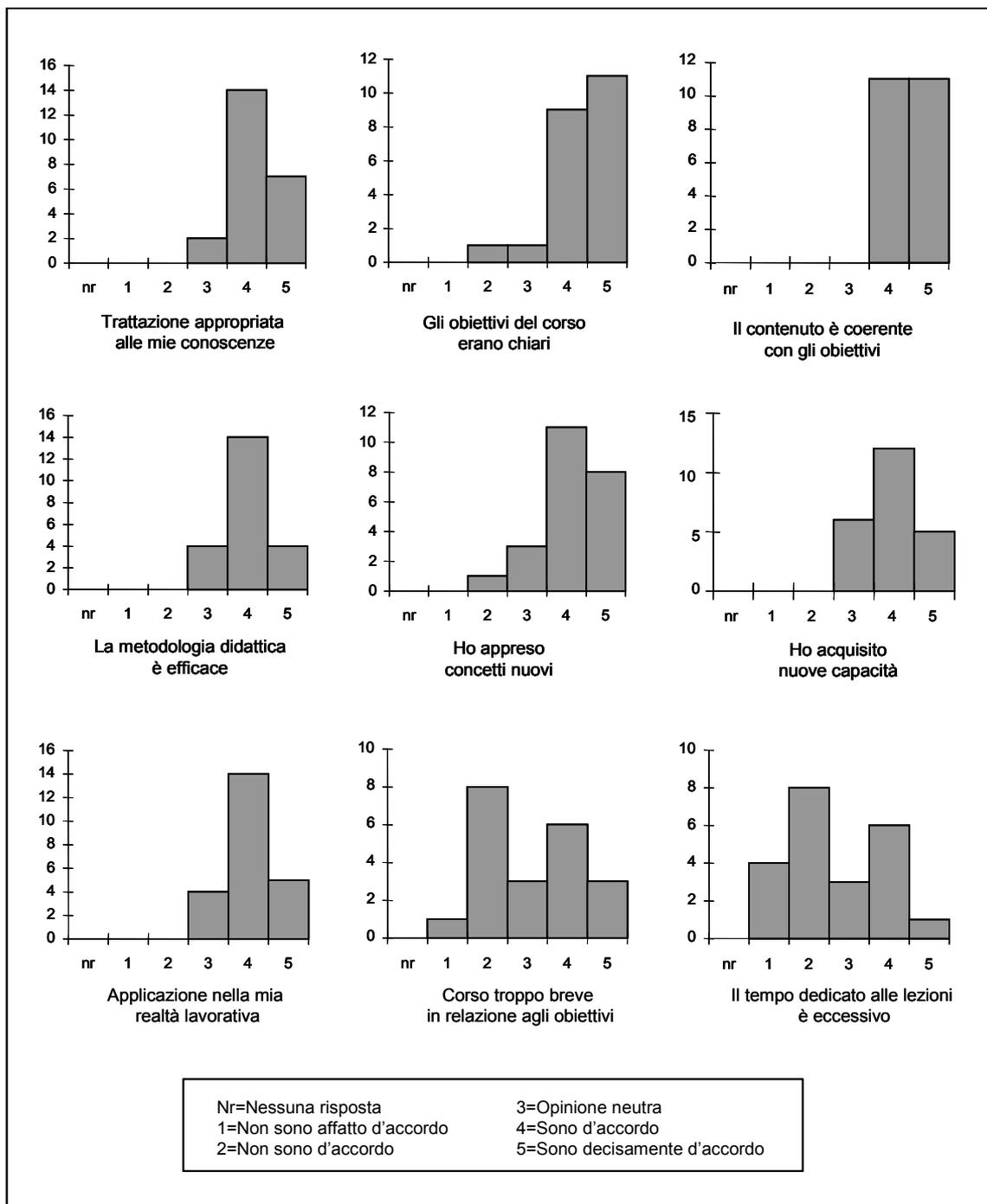
Riferimenti bibliografici

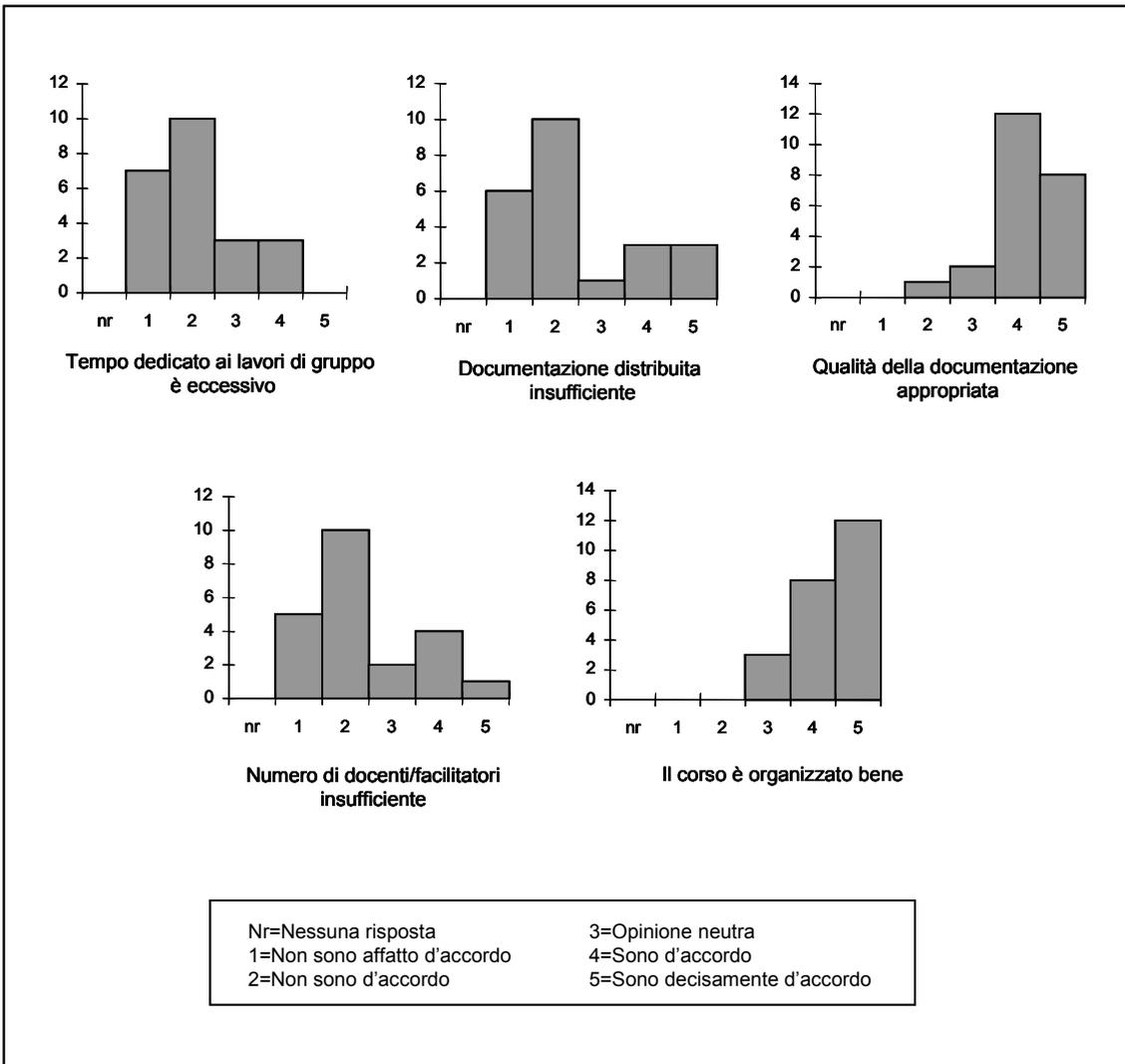
1. Dragonetti S., Ricciardi M., Speranza N. Gestione delle risorse umane: accesso e sistema classificatorio, incentivi, progressioni. In: *Il personale delle Aziende sanitarie*. Milano: Giuffrè; 2002. parte IV, capitolo V.

Allegato 1

Valutazione finale del corso di formazione per Dirigenti URP

Nei grafici si riporta l'elaborazione dei dati raccolti con il questionario di gradimento del Primo modulo del Corso di formazione per Dirigenti URP, realizzato dall'Istituto Superiore di Sanità nel 2002.





QUADRO NORMATIVO RIGUARDANTE L'INFORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE PUBBLICA

Anna Maria Ambrosini

Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma

Comunicazione pubblica: un concetto di difficile definizione

Nel cercare un'esatta definizione di comunicazione pubblica si è osservato che essa viene solitamente considerata un settore della comunicazione dotato di una sua precisa individualità. Per definire la comunicazione pubblica dobbiamo quindi partire dal sistema globale della comunicazione, inteso come "area di trasferimento di informazione, tanto gratuito quanto a pagamento, tra soggetti comunicanti e pubblici costituiti in grandi e piccoli segmenti". Per limitare l'ambito in cui ci stiamo muovendo dobbiamo in primo luogo distinguere tra le due aree fondamentali della comunicazione:

- *comunicazione di mercato*
area nella quale si collocano le forme di comunicazione legate ad interessi socio-economici, il sistema dei media e la comunicazione di impresa, presenta uno spiccato orientamento al cliente;
- *comunicazione pubblica*
portatrice di un interesse generale, non usa strumentalmente i messaggi per orientare l'utente verso obiettivi particolari.

Con la locuzione comunicazione pubblica si fa riferimento a quel contesto e strumento che consente ai diversi attori che intervengono nella sfera pubblica di entrare in relazione tra loro per realizzare l'interesse della collettività. Alla comunicazione pubblica vengono generalmente associate le definizioni di comunicazione istituzionale, comunicazione politica, comunicazione sociale.

Sono tutte definizioni legittime, ma per maggior chiarezza è necessario sottolinearne le differenze:

- *comunicazione istituzionale*
proveniente dalle istituzioni pubbliche è finalizzata a evidenziarne le attività, le funzioni, a sostenerne l'identità e il punto di vista. In tale ambito rientrano: la comunicazione normativa, il cui scopo è quello di far circolare le decisioni legislative assunte, e la comunicazione volta alla promozione d'immagine dell'istituzione pubblica;
- *comunicazione politica*
proveniente dalle istituzioni pubbliche e dai partiti, è incentrata su argomenti dibattuti che sostengono un particolare punto di vista;
- *comunicazione sociale*
proveniente da istituzioni pubbliche, semi-pubbliche o private, mira ad evidenziarne problematiche d'interesse generale e solitamente controverse. Sono riscontrabili in questa tipologia varie sottospecie di comunicazione sociale:

- comunicazione di pubblico servizio che si occupa della promozione di servizi d'interesse generale;
- comunicazione sociale propriamente intesa che sostiene e promuove argomenti in massima parte dibattuti;
- comunicazione delle responsabilità sociali che identifica alcune istituzioni, prevalentemente private, con la difesa di interessi generali relativamente controversi;
- comunicazione delle altre istituzioni quasi pubbliche proveniente da organizzazioni semi pubbliche o private, con la difesa di interessi generali relativamente controversi.

Compiti di integrazione della comunicazione pubblica

La comunicazione pubblica svolge in generale compiti di integrazione che verranno divisi in:

- compiti di integrazione funzionale;
- compiti di integrazione simbolica.

La *comunicazione ad integrazione funzionale* mira a delimitare, a caratterizzare le aree delle differenti istituzioni e ad informare i cittadini; è finalizzato a determinare il campo di azione dell'istituzione e il suo interagire con le altre (integrazione orizzontale), oppure a collegarla con i potenziali fruitori dei prodotti o dei servizi offerti (integrazione funzionale verticale).

La *comunicazione ad integrazione simbolica* mira invece a rafforzare l'identità dell'istituzione erogante e a promuovere i valori fondamentali.

Rapporti tra comunicazione pubblica e comunicazione di mercato

La comunicazione pubblica e quella di mercato sono strettamente legate. I messaggi provenienti dall'area pubblica sono distribuiti soprattutto attraverso modalità proprie dell'area di mercato. Ciò non solo per raggiungere meglio il target prescelto, ma anche per l'impossibilità di creare doppi canali di veicolazione per ogni media.

Il carattere selettivo del mercato e il timore di non suscitare il giusto interesse rispetto a situazioni di fondamentale interesse per la pubblica utilità, spinge i soggetti pubblici ad individuare altri canali di comunicazione. Si rivolgono, così, all'opinione pubblica in generale attraverso mezzi propri, quale ad esempio la *Gazzetta Ufficiale* (GU), e a segmenti definiti di utenza attraverso mezzi di relazione diretta (telefono, reti informatiche, ecc.), oppure utilizzando prodotti autonomi veicolati da mezzi già operanti sul mercato. A differenza della comunicazione di mercato – dove gli interessi di parte, soprattutto economici, sono i fattori trainanti – la comunicazione pubblica registra una sostanziale assenza di questi ultimi. Qui, sotto il profilo economico, interessa solo il costo stesso della comunicazione, cioè gli investimenti, gli ambiti professionali e tecnici di creatività, di produzione, di distribuzione, necessari per veicolarla.

Percorsi della comunicazione pubblica

Parlando di comunicazione pubblica, è fondamentale mettere a fuoco il contesto storico nel quale essa si è sviluppata e il processo di trasformazione che ha interessato la relazione tra le istituzioni e i cittadini nel corso degli anni. Un rapporto basato su un interscambio di informazioni e prestazioni che sono state e continuano ad essere soggette a perenni

cambiamenti, contribuendo a far emergere la realtà attuale della comunicazione pubblica. Lo sviluppo della comunicazione pubblica in Italia, avvenuto con notevole ritardo rispetto agli altri Paesi europei, può essere individuato in tre fasi: il dopoguerra, gli anni Settanta e Ottanta, gli anni Novanta.

Dopoguerra

Per molti anni, dopo il crollo del regime fascista, le istituzioni non ritennero importante instaurare un rapporto comunicativo con i cittadini, salvo che ciò non fosse indispensabile per raggiungere obiettivi di parte, il più delle volte collegati alla promozione della loro immagine. Il traguardo raggiunto di una stampa e di una politica libere bastavano a coprire i bisogni d'informazione richiesti, all'epoca, dall'opinione pubblica. Lo stesso art. 21 della Costituzione non menzionava esplicitamente il diritto all'informazione dei cittadini, non essendo peraltro previsto un apparato capace di garantirlo. In questa fase, l'idea che fossero le istituzioni stesse a comunicare era poco diffusa; non c'era competizione tra queste, così come non esisteva tra i mezzi di comunicazione di massa, ancora poco sviluppati. Parlamento e Governo non si preoccupavano della produzione e della veicolazione dei propri messaggi: questo era compito di partiti e di uomini politici, i quali sfruttavano tale opportunità solo con fini persuasori.

L'organizzazione era fortemente burocratizzata quindi impermeabile agli stimoli posti dal mutamento sociale. Prevaleva ancora una cultura del segreto anche se gli spazi normativi consentivano invece nuove aperture.

Anni Settanta e Ottanta

Nella seconda fase di sviluppo della comunicazione pubblica si assiste progressivamente, anche se in modo lento, sia alla crescita parallela della consapevolezza dei diritti e dei doveri dei cittadini, ai quali vengono fornite sempre maggiori varietà di servizi, sia al progresso dei mass media, anche in relazione alle Pubbliche Istituzioni. Questo secondo periodo inizia con l'approvazione degli Statuti regionali e con alcune sentenze della Corte Costituzionale, con le quali vengono eliminati diversi limiti all'attività conoscitiva dei cittadini (Sent. n. 202/1976). Ma di comunicazione pubblica vera e propria si comincia a parlare in Italia nella prima metà degli anni Ottanta. In questi anni emergono le prime necessità d'informazione sull'operato delle istituzioni, comincia a maturare il concetto di "trasparenza", ma il cittadino è ancora considerato non in grado di gestire in maniera interattiva le informazioni provenienti dal mondo dei media. Si dovrà attendere ancora del tempo per parlare, in maniera specifica, di marketing dell'Istituzione Pubblica. Nella comunicazione, la collaborazione del cittadino non è fondamentale né per l'interpretazione del messaggio, né tanto meno per l'individuazione dei bisogni comunicativi. Questa procede quindi a senso unico, dall'emittente – Stato o istituzione pubblica o privata che sia – al cittadino, la cosiddetta "comunicazione unidirezionale". La pubblicità non è ancora utilizzata al pieno delle sue potenzialità, ma si comincia a comprendere che i suoi effetti vanno ben al di là dall'indurre a comportamenti prettamente economici, essa può essere un'utile forma di comunicazione anche per le Istituzioni. Nella seconda metà degli anni Ottanta la comunicazione tocca temi sempre più vicini e utili ai cittadini ma, come già accennato, si parla ancora di comunicazione unilaterale, di carattere soprattutto divulgativo o esternativo, dall'istituzione al cittadino. Alla comunicazione statale, essenzialmente sostenuta dall'azione dell'esecutivo, si affianca quella delle regioni e dei comuni.

Si sviluppano le prime campagne a sostegno dei temi sociali, tra cui droga, AIDS, parità uomo-donna, handicap, condizione degli anziani e dei giovani, questioni relative all'immigrazione e così via. Nascono le campagne sociali sponsorizzate dalle Stato e molti altri esempi di comunicazione sociale, come ad esempio Pubblicità Progresso.

Anni Novanta

L'inizio della terza fase è da collocare in tempi a noi più vicini: siamo, infatti, all'inizio degli anni Novanta. Questi anni segnano l'inizio della "comunicazione bidirezionale" e quindi interattiva, intesa come diritto individuale all'informazione, garantito dalle leggi sulla trasparenza e dall'istituzione di spazi di accesso e di relazione con l'utente (1993-1994). L'elaborazione di strategia di marketing per la gestione dei servizi erogati e per la comunicazione stessa si rende necessaria per arginare le critiche mosse alle istituzioni, accusate di non applicare le leggi vigenti in relazione al rapporto con i cittadini. Non tutte le amministrazioni, però, riescono ad attuare questa nuova politica di potenziamento delle strutture comunicative. I tentativi effettuati risultano, comunque, positivamente accettati.

Si fa strada il concetto di trasparenza intesa non più come una concessione fatta ai cittadini, bensì come un atto dovuto di cui il cittadino ha sempre maggiore coscienza. Negli anni Novanta si può parlare di una nuova fase della comunicazione pubblica, denominata "comunicazione del cambiamento". La mutata situazione nazionale dovuta all'ingresso in Europa, alle modificazioni del Welfare State, alla ristrutturazione del sistema di lavoro, alla convivenza con altre culture dovuta ai flussi migratori che interessano l'Italia, esige una nuova impostazione della comunicazione pubblica; la politica da sola non è più sufficiente, così come non bastano le amministrazioni. Bisogna trovare nuove forme di cooperazione, focalizzando le opportunità messe a disposizione dalle passate esperienze, e costruire programmi che tengano conto delle mutate situazioni del Paese. Ciò deve però essere condiviso sia dall'opinione pubblica sia dalle amministrazioni centrali e periferiche, in modo da poter sviluppare gli adeguamenti necessari ad una società europea e determinare una svolta nelle relazioni con il cittadino, attraverso un orientamento all'utente, una "cultura del servizio" mirante al miglioramento delle prestazioni e all'ascolto delle esigenze sociali. Le istituzioni vengono così considerate aziende, ma ciò non è di semplice attuazione. Non è facile prescindere dai vincoli imposti dal "pubblico" e il cittadino non è ancora pronto a questa nuova forma di collaborazione.

Potenziare l'informazione e la comunicazione, dunque, appare l'unico modo per poter continuare ad andare avanti. La collaborazione tra pubblico e privato risulta, ormai, indispensabile. Molteplici iniziative in vari campi, compreso quello legislativo mostrano la reale volontà di migliorare la comunicazione pubblica. Iniziative che hanno avuto il loro epilogo nell'approvazione definitiva, nel maggio 2000, da parte del Senato della prima legge quadro sull'informazione e comunicazione pubblica.

Comunicazione istituzionale e Costituzione

La comunicazione istituzionale può scaturire, costituzionalmente parlando, dall'attuazione del principio generale di pubblicità dell'azione dello Stato, nell'ottica che esista un binomio tra democrazia e comunicazione. Il principio di pubblicità non è espressamente menzionato dalla nostra Costituzione, ma trae la sua origine in numerosi articoli in essa contenuti. Nella Carta costituzionale si delineano, infatti, i principi fondamentali dello Stato vigente (democrazia, rappresentanza, uguaglianza e socialità), si sottolinea l'obbligatorietà della pubblicità dei lavori delle Camere (art. 64), si evidenziano i principi di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione (PA) (art. 97).

Notevole importanza riveste anche, in questo ambito, l'art. 21, concernente la tutela della manifestazione del pensiero. Anche se sembra essere il più attinente alla materia, la comunicazione non può derivare solo dall'art. 21: non si è ancora chiarita, infatti, la disputa esistente in dottrina e in giurisprudenza relativa alla possibilità che il suddetto articolo copra anche il cosiddetto lato passivo dell'informare, cioè il diritto ad informarsi e a ottenere

informazioni. Certamente, comunque, si può ritenere che la circolazione delle informazioni provenienti dagli apparati pubblici ha ottenuto maggiore eco dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ed è strettamente legata al concetto giuridico di Stato di diritto. Questo, a sua volta, ha tratto la sua origine da concetti quali la divisione tra i poteri, il bisogno di riconoscimento e di tutela dei diritti fondamentali, la richiesta di assunzione di responsabilità delle autorità, la legalità dell'azione amministrativa e dal conseguente controllo giudiziale.

A tutti questi elementi se ne aggiungono, oggi, degli altri.

La richiesta di trasparenza è sicuramente uno dei principali ed evidenzia nettamente l'esigenza dei cittadini di ottenere un maggiore controllo sulle pubbliche attività, per colmare il proprio bisogno di razionalità e di certezza nel rapporto con l'apparato statale.

Quadro normativo

Prima della Legge 150 del 2000, che ha mutato completamente il quadro di riferimento con la previsione di un istituto giuridico che ha finalmente regolato specificamente e in maniera omogenea la materia, inserire un concetto astratto come la comunicazione in un ambito definito come quello legislativo sembra a prima vista fuori luogo. In realtà non è così, parlare di comunicazione anche nel campo del diritto, prima della Legge 150, è possibile. L'approvazione della Legge 150 ha segnato infatti la conclusione di un processo iniziato con grosse ambiguità nella seconda metà degli anni Ottanta, teso ad affermare la centralità della comunicazione pubblica e la specificità della professione del comunicatore pubblico. Si cercherà pertanto di esaminare e di fornire un quadro leggibile e completo della legislazione che è alla base del processo evolutivo nei rapporti amministrazione-cittadino che ha portato, nell'ambito di un generale e radicale processo di riforma dell'amministrazione pubblica secondo il principio della trasparenza e della pubblicità dell'azione amministrativa, all'affermazione della funzione di comunicazione. Si è già detto che con la locuzione comunicazione pubblica si intende far riferimento al "contesto e strumento che consente ai diversi attori che intervengono nella sfera pubblica di entrare in relazione tra loro per realizzare l'interesse della collettività". La comunicazione pubblica include, quindi, la comunicazione istituzionale, politica, sociale ecc. Parlando di legislazione, ci si riferisce soprattutto a quella parte della comunicazione pubblica che riguarda la sfera istituzionale.

Molteplici provvedimenti legislativi, a carattere sia nazionale sia locale hanno garantito l'attribuzione di un reale diritto soggettivo all'informazione a favore del cittadino imponendo un corrispettivo dovere a carico delle istituzioni.

Quello che si può sicuramente osservare è che le innovazioni apportate in materia dalle leggi varate nel 1990 (Legge 142/1990, per il riordino delle autonomie locali; Legge 241/1990, sul procedimento amministrativo; Legge 223/1990, sul sistema radiotelevisivo pubblico e privato) e dai Decreti Legislativi emanati nel 1993 (DL.vo 29/1993, in tema di pubblico impiego; DL.vo 39/1993, che istituisce l'autorità per l'informatizzazione della pubblica amministrazione) hanno gettato le basi per una legislazione sempre più attenta alle esigenze dei cittadini.

Si cercherà, in questa sede, di illustrare con la necessaria brevità, il contenuto normativo dei principali provvedimenti emanati in questo campo.

Normativa prima degli anni Novanta

Di seguito vengono elencate le norme emanate prima degli anni Novanta:

- Statuti regionali;

- Normativa in materia di pubblicità istituzionale e media:
 - Legge n. 416 del 5 agosto 1981 – Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l’editoria;
 - Legge n. 67 del 25 febbraio 1987 – Rinnovo della Legge n. 416/81;
 - Legge n. 223 del 6 agosto 1990 – Disciplina del sistema radio televisivo pubblico e privato.

Statuti regionali

Il punto di partenza temporale di questa ricognizione è costituito dalla introduzione negli statuti regionali delle prime disposizioni generali e di principio a favore dell’accesso e dell’informazione dei cittadini rispetto all’attività degli Enti Territoriali e dalla approvazione della Legge 816/1985 in tema di stato giuridico degli amministratori locali anche essa a tutela di analoghe posizioni giuridiche.

Normativa in materia di pubblicità istituzionale e media

La pubblicità istituzionale è uno degli strumenti di cui le amministrazioni si servono per fare comunicazione. Si tratta di utilizzare la stampa e la radio televisione per consentire ai cittadini di comprendere in maniera chiara e completa il funzionamento delle strutture statali e il contenuto dei provvedimenti legislativi ed amministrativi. Le prime norme in materia di pubblicità istituzionale risalgono alla Legge 416 del 1981. All’art. 13 essa imponeva che una cospicua percentuale delle spese sostenute dalle amministrazioni statali, non territoriali, destinate alla pubblicità (il 70%) dovessero essere indirizzate verso quotidiani e periodici “osservando dei criteri di equità nelle scelte promozionali, nel rispetto delle direttive e sotto il controllo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)”.

Riferendosi ai criteri a cui le amministrazioni devono attenersi nell’ambito della pubblicità istituzionale, risulta fondamentale il concetto di “pluralismo esterno”. Come ribadito da una sentenza della Corte costituzionale, n. 826 del 1990, il riparto delle somme deve avvenire in modo imparziale tra tutti i mezzi di comunicazione prescelti e nel rispetto dei criteri di economicità specificati dal Governo.

Modifiche sostanziali all’art. 13 della Legge 416 sono state apportate:

- dall’art. 5 (pubblicità di Amministrazioni Pubbliche) della Legge 67/1987, che ha redistribuito le quote affiancando alle provvidenze già previste per la stampa anche la radio e la televisione (i commi 6, 7, 8 dell’art. 5 sono stati abrogati dalla Legge 150);
- dall’art. 9 della Legge 223/1990, che ha completato il complesso di norme che regolano la materia, integrandolo con una norma relativa ai messaggi di utilità sociale (ora sostituito dall’art. 3 della Legge 150). Tali disposizioni hanno originato una sorta di “complesso normativo unico” con cui si obbligano gli stessi soggetti a destinare una quota pari al 50% delle spese pubblicitarie stanziare nei capitoli dei rispettivi bilanci, alla stampa quotidiana e periodici, e una quota pari al 25% alle emittenti radiofoniche e televisive private in ambito locale. Per ovviare a problemi interpretativi relativi alle norme concernenti questa materia, il Parlamento, negli anni 1992-1993, ha opportunamente chiarito che deve intendersi per pubblicità “qualunque avviso o messaggio a pagamento, di ampia diffusione, effettuato allo scopo di diffondere e promuovere l’immagine o l’attività di un soggetto, utilizzando i mezzi di comunicazione di massa”. Restano dunque escluse tutte le spese di sponsorizzazione di attività varie e quelle di rappresentanza. Sono incluse, invece, l’inserzione di bandi di gara nella GU e nei quotidiani. Si tratta però di timide aperture programmatiche al riconoscimento del

diritto di accesso alle informazioni detenute in mano pubblica. Tale diritto si affermerà come è noto solo negli anni Novanta con le leggi di riforma dell'ordinamento degli Enti Locali (Legge 142/1990) e di disciplina del procedimento amministrativo (Legge 241/1990).

Normativa degli anni Novanta

Gli istituti di partecipazione e la trasparenza vengono introdotti da:

- Legge n. 142 del 8 giugno 1990;
- Legge n. 241 del 7 agosto 1990.

Nasce l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) e la *customer satisfaction*:

- DL.vo n. 29 del 3 febbraio 1993, art. 12 (oggi art. 11 DL.vo 165/2001);
- [Direttiva PCM del 27 gennaio 1994](#) sui “Principi per l'erogazione dei servizi pubblici”;
- [Direttiva PCM 11 ottobre 1994](#) sul funzionamento degli URP.

Affermazione di sistemi informativi e statistici pubblici:

- DL.vo n. 39 del 12 febbraio 1993.

Semplificazione e nuove forme di comunicazione informatica:

- Legge n. 127 del 15 maggio 1997;
- Legge n. 191 del 16 giugno 1998.

In questi anni, a fronte dell'affermazione dei diritti di accesso alle informazioni ed agli atti delle Pubbliche Amministrazioni (PA), il legislatore inizia a predisporre strumenti di garanzia e quindi doveri a carico dei soggetti pubblici: il dovere di informare si concretizza così nell'obbligo di predisporre strumenti e di istituire apposite strutture che consentano l'effettivo esercizio del diritto di accesso, del diritto di informazione e dei diritti di partecipazione al procedimento amministrativo. Il dovere di comunicazione interna ed esterna si concretizza attraverso l'obbligo di interconnessione tra gli uffici attraverso sistemi informativi e statistici pubblici. Ecco allora nel 1993 rispettivamente il DL.vo 29/1993 e il DL.vo 39/1993: dunque gli URP, gli sportelli polifunzionali, ma anche i nuclei di valutazione, o servizi di controllo, l'informatizzazione degli uffici, la riorganizzazione dei carichi di lavoro e del profilo professionale del dipendente pubblico. Fino alla metà degli anni Novanta, il quadro va completato con la disciplina della pubblicità istituzionale, di cui si è già parlato, e con la disciplina a tutela della riservatezza (Legge 31 dicembre 1996 n. 675) dove si delimita con maggiore chiarezza il confine tra principio di pubblicità e principio di segretezza, ed anche con le nuove norme sull'erogazione dei servizi pubblici, dove il precetto della “qualità” della prestazione si fonda sullo scambio di informazioni con gli utenti.

Dalla seconda metà degli anni Novanta e fino all'approvazione della Legge 150, il quadro normativo di riferimento non presenta elementi di assoluta novità: i principi generali in materia di accesso, di informazione ed anche comunicazione pubblica dettati a partire dalle Leggi 142 e 241 del 1990 e dalle nuove norme sul pubblico impiego vengono ribaditi ed attuati (lenta, ma inesorabile attuazione degli URP, formazione professionale mirata, nuovo testo del codice di comportamento del dipendente pubblico, istituzione di nuovi corsi universitari in materia di comunicazione, ampia giurisprudenza sul diritto di accesso, semplificazione e razionalizzazione delle norme e delle procedure, informatizzazione degli uffici e l'introduzione delle nuove tecnologie della comunicazione).

Legge n. 142 dell'8 giugno 1990

Introduce nel nostro ordinamento relativamente all'ambito dei rapporti tra amministrazione e cittadino, principi innovativi di partecipazione ed accesso. Nel capo III della Legge dedicato agli istituti di partecipazione, l'art. 6 attribuisce non solo un riconoscimento del diritto di partecipazione dei cittadini nelle forme associative all'amministrazione locale, ma attribuisce agli Enti Locali (Comuni e Province) un compito di promozione attiva degli organismi di partecipazione e delle forme di consultazione della popolazione per una migliore tutela degli interessi collettivi. L'art. 7 sancisce la pubblicità degli atti amministrativi e il dovere di informazione sullo stato degli atti, delle procedure e dei provvedimenti che li riguardano e pone in carico all'amministrazione locale l'obbligo di garantire al cittadino l'accesso alle informazioni di cui sono in possesso. L'art. 8 compie un ulteriore passo avanti sul terreno dei rapporti tra amministratori-amministrati, introducendo la figura del difensore civico, una sorta di ombudman di origine scandinava con funzione propulsiva e di mediazione verso gli apparati burocratici. Il difensore civico, la cui introduzione negli statuti provinciali e comunali è a tutt'oggi facoltativa, benchè rafforzata nei compiti e nella strumentazione (Legge 127/1997) è stato istituito in numerose realtà territoriali, riscuotendo successo tra la popolazione, nonostante rimanga scarsa la sua capacità di incidenza sul sistema.

Legge n. 241/1990: la trasparenza dell'azione amministrativa

Con l'emanazione della Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi, la pubblicità e la trasparenza divengono i criteri informatori dell'azione amministrativa.

Con la Legge 241/1990 viene introdotto un nuovo modo di organizzare le PA, non più derivante soltanto dagli atti imposti dall'alto, ma basato sul consenso dei cittadini, sulla loro partecipazione e sul controllo che essi possono esercitare nei casi che ritengono attinenti alle loro esigenze.

La legge riconosce il diritto all'informazione, all'accesso ai documenti amministrativi, alla partecipazione allo svolgimento dei procedimenti ed il dovere della PA di individuare il responsabile del procedimento, di dare una scadenza ad ogni procedimento e di comunicare queste informazioni al cittadino: in sintesi il dovere alla trasparenza dell'azione amministrativa. La norma ha una portata dirompente nel nostro ordinamento in quanto introduce non solo il diritto/dovere all'informazione, alla trasparenza e all'accesso, alla partecipazione, ma li inserisce in un più generale contesto di semplificazione, e cultura del servizio quali principi ispiratori dell'azione amministrativa. La Legge 241/1990 rappresenta un punto di riferimento fondamentale per quanto riguarda i fondamenti normativi della comunicazione istituzionale, perché mirando a semplificare e democratizzare i procedimenti amministrativi, detta veri e propri principi generali in tema di comunicazione pubblica: l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento indicandone anche l'oggetto, l'ufficio competente e il responsabile, l'obbligo di motivazione, l'obbligo per l'amministrazione di valutare (attraverso strumenti di rilevazione qualitativa e quantitativa) la partecipazione del privato al procedimento. Attraverso i principi generali introdotti dalla legge si delinea, quindi, un nuovo modello di comunicazione tra amministrazione e cittadini che troverà uno svolgimento ulteriore nei provvedimenti successivi, attraverso la sistematizzazione delle strutture e degli strumenti di relazione amministratori/cittadini.

DL.vo n. 29/1993: un'esperienza fondamentale di comunicazione degli URP

Gran parte del dibattito di questi ultimi anni intorno all'attività delle organizzazioni pubbliche si è sviluppato proprio sulle materie disciplinate dalla Legge 241/1990, cioè sugli

aspetti teorici e applicativi dell'accesso ai documenti, del termine e del responsabile del procedimento, della semplificazione e dell'autocertificazione. Ma è solo con il DL.vo n. 29/1993 che sono stati previsti appositi URP (art. 12), allo scopo di ovviare alle difficoltà dei cittadini nella individuazione, all'interno delle PA, di interlocutori competenti a fornire informazioni.

L'art. 12 (oggi art. 11 DL.vo 165/2000), prevede l'istituzione degli URP in tutte le PA. Con questo provvedimento la comunicazione entra a pieno titolo tra i doveri ed i compiti propri delle PA, che sono così chiamate a dare piena attuazione alle previsioni della Legge 241/1990 istituendo gli URP, le strutture che in primo luogo devono garantire il servizio all'utenza per i diritti di partecipazione e accesso, l'informazione relativa agli atti e al procedimento amministrativo. La stessa norma, inoltre, significativamente attribuisce agli URP la facoltà di formulare – sulla base dei bisogni rilevati presso l'utenza – proposte per il miglioramento della qualità dei servizi, dando così ai cittadini uno strumento per intervenire, in una qualche misura, sul funzionamento dell'organizzazione nel suo complesso. Agli URP va inoltre attribuita una funzione di tipo quasi “commerciale”, intesa come capacità di accoglienza e selezione della domanda della popolazione al fine di guidare nella giusta direzione l'erogazione dei servizi dell'ente pubblico cui appartiene.

Direttiva PCM 27 gennaio 1994 sui principi per l'erogazione dei servizi pubblici

In relazione a quanto detto va anche ricordata la Direttiva PCM del 27 gennaio 1994, relativa ai “principi per l'erogazione dei servizi pubblici” (in GU n. 43 del 2 febbraio 1994), che ha fissato i diritti degli utenti e i doveri degli enti eroganti, introducendo strumenti di valutazione dei prodotti forniti e del livello di soddisfazione derivato dall'adempimento delle esigenze dei destinatari. La Direttiva ha introdotto nel nostro ordinamento la Carte dei servizi, già sperimentate con successo in Gran Bretagna e in Francia. Le Carte dei servizi, un decalogo delle prestazioni e dei livelli qualitativi che servizi chiave della PA (scuola, sanità, *public utility*) devono soddisfare, rappresentano un mezzo di comunicazione indiretto con i cittadini di notevole impatto che a sua volta attiva o potenzia strumenti e strutture di comunicazione già previste (significativamente gli URP).

Direttiva PCM 11 ottobre 1994 sui principi per l'istituzione e il funzionamento degli URP

Estende le funzioni degli URP, chiarendo che compiti delle strutture non sono soltanto quelli connessi al rilascio di informazioni in relazione all'accesso ai documenti amministrativi ed assegnando quindi compiti di ricerca, rilevazione e analisi strategica dei bisogni e del livello di soddisfazione dei cittadini per le prestazioni/servizi erogati dall'amministrazione, finalizzate al miglioramento complessivo del rapporto tra cittadini e amministrazione. La realizzazione di questi obiettivi presuppone, evidentemente, anche la predisposizione di flussi di informazione e feedback – attraverso strumenti informatici – tra i diversi uffici/settori dell'amministrazione.

DL.vo n. 39/1993 sui sistemi informativi automatizzati delle Pubbliche Amministrazioni

In una panoramica sulla comunicazione istituzionale non può mancare qualche riferimento alle nuove tecnologie. Molteplici sono, infatti, i provvedimenti, legislativi e non, che hanno portato la PA ad assumere una veste più moderna e al passo con i tempi. Il primo di questi è stato il DL.vo n. 39 del 12 febbraio 1993. La creazione di un sistema amministrativo informatizzato, infatti, se supportato da una reale considerazione delle esigenze del cittadino, può sicuramente contribuire al consolidamento della democrazia e all'affermazione di quel

principio di partecipazione da cui nessun ordinamento realmente democratico può prescindere. Il DL.vo 39/1993 risulta strettamente collegato al DL.vo 29/1993: istituisce un'autorità ad hoc per avviare una rete unitaria della PA onde permettere a tutte le amministrazioni di dialogare tra loro. La creazione della rete ha una immediata ricaduta anche nei rapporti con i cittadini in quanto l'amministrazione pubblica, vista come un sistema di vasi comunicanti, non ha più la necessità di chiedere al cittadino di produrre documenti che è in grado di recuperare da sé attraverso la rete informatica.

Legge n. 127 del 15 maggio 1997

Predispose il quadro organizzativo per l'attuazione dei principi di decentramento e sussidiarietà e in materia di semplificazione, contiene norme di immediata applicazione. Alcune incidono direttamente sui rapporti con i cittadini: abolizioni di alcuni tipi di certificati, e della data di scadenza di altri, estensione dell'autocertificazione, altre invece riguardano l'organizzazione e il sistema dei controlli negli Enti Locali, ai quali si riconosce una ampia autonomia. Nel campo della comunicazione al cittadino, un più incisivo input viene dato attraverso le strutture informatiche, anche sulla spinta del notevole sviluppo di Internet (sportello unico del cittadino, rete unica della PA, introduzione della firma digitale nei contratti e nei rapporti con la PA).

Legge n. 191 del 16 giugno 1998

Ha previsto queste nuove forme di comunicazione informatica. È da tenere presente infine che il notevole incremento dell'uso della rete Internet sta cambiando radicalmente il modo di far comunicazione oggi, rendendo obsoleti di fatto strumenti utilizzati solo recentemente, come ad esempio l'uso del telefono o dei numeri verdi in dotazione delle PA per dialogare con il cittadino evitando le file agli sportelli magari solo per avere una informazione. Con Internet, questo problema è ormai superato in quanto la rete si propone anche come mezzo interattivo dove il cittadino può ottenere informazioni, scaricare documenti e perfino riempire stampati e moduli per le più svariate esigenze.

Riqualficazione della comunicazione pubblica

Normativa degli anni 2000

Di seguito vengono elencate le norme emanate negli anni 2000:

- [Legge n. 150 del 7 giugno 2000](#);
- Direttiva PCM del 27 settembre 2000 sui "Programmi delle iniziative di informazione e comunicazione nelle amministrazioni dello Stato";
- DPR n. 422 del 4 dicembre 2001 "Regolamento ex art. 5, Legge 150/2000 sui titoli di accesso alle attività di informazione e comunicazione e la formazione dei comunicatori pubblici";
- Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica in materia di comunicazione pubblica (7 febbraio 2002).

Legge n. 150/2000 come prima normativa organizzata

Solo con la Legge n. 150/2000, il percorso normativo, intrapreso circa quindici anni prima, ha trovato uno sbocco formale ed univoco. Attraverso questa prima disciplina organica il

Parlamento ha conferito nuova legittimazione ad un complesso di attività, quelle di comunicazione e di informazione, già esercitate dalle PA con consapevolezza e sempre crescente professionalità, e ha introdotto, anche in questo ambito, il principio della programmazione e pianificazione delle risorse, finanziarie e professionali. Certo, il testo finale è stato anche fortemente modificato rispetto alle previsioni dei suoi proponenti e (è bene subito richiamare l'attenzione su questo aspetto) rinvia largamente al potere regolamentare delle diverse amministrazioni. È quindi da subito, e nel breve periodo previsto per esercitare tale potere, che le amministrazioni, sia centrali sia territoriali e locali, dovranno impegnarsi a fondo per non perdere la preziosa occasione di gettare basi più solide per innovare il sistema di circolazione dei dati e delle notizie all'esterno dell'amministrazione, ma anche al loro interno e nei loro rapporti reciproci. Se la scelta politica è stata quella di ancorare questa riforma alla generale riforma dell'agire amministrativo avviata in questo decennio, così come è stata approvata, questa non è a sua volta una legge che introduce nuovi principi generali, ma piuttosto una legge che attua i principi già enunciati dalle leggi ricordate più volte in precedenza. Tuttavia, nel testo non sono citate espressamente le disposizioni (come ad esempio l'art. 1 della Legge n. 241 del 1990) che tali principi hanno introdotto, né c'è un richiamo (magari generico, esaustivo) alle norme di principio che regolano l'agire amministrativo.

La forza aggiunta della nuova legge avrebbe dovuto, al contrario, risiedere nella chiarezza con cui si enuncia che l'attività di comunicazione e di informazione, quella cioè consapevolmente volta ad assicurare la circolazione dei dati e delle conoscenze di cui le amministrazioni dispongono, è l'unica in grado di dare attuazione ad un principio di pubblicità dell'agire pubblico che, in un sistema democratico, di norma deve prevalere sul principio della segretezza e/o essere limitato da quello di riservatezza (inteso nella accezione odierna). Si sceglie, invece, di citare la trasparenza, che è nozione discutibile e comunque non coincidente con il principio di pubblicità. Venendo ora al contenuto della Legge n. 150 del 2000 si osserva quanto segue.

La Legge ha definito, principalmente:

- aree di operatività e rispettive finalità;
- forme, strumenti e prodotti;
- strutture e necessità formative.

Le *aree operative* (art. 1) sono state differenziate in relazione ai destinatari della comunicazione:

- informazione veicolata ai mezzi di comunicazione di massa;
- comunicazione esterna, che individua quali destinatari i cittadini, collettività più ristrette, altri enti;
- comunicazione interna, che ha per destinatari chi opera all'interno di ciascun ente.

Le *finalità* (art. 1) delle attività informative e comunicative fanno riferimento agli obiettivi specifici espressi nei vari provvedimenti deliberati dalla metà degli anni Ottanta: ad esigenze eminentemente informative sono state progressivamente affiancate altre più razionali, fino a quelle che fanno riferimento alla categoria di immagine.

Come si può vedere, si tratta di finalità che per essere attuate in maniera efficace dovrebbero essere portate avanti attraverso delle strategie di comunicazione in grado di integrare le tre aree prima individuate:

- le informazioni e le comunicazioni finalizzate a far conoscere le disposizioni normative, condizione di una loro efficace applicazione;
- le informazioni e le comunicazioni di servizio che illustrano le attività delle istituzioni ed il loro funzionamento;
- le informazioni e le comunicazioni finalizzate a promuovere una conoscenza che permetta di sfruttare e attuare effettivamente l'accesso ai servizi pubblici;

- le informazioni e le comunicazioni che promuovono “conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale”, dando forma a quelli che abbiamo definito come diritti di cittadinanza;
- le informazioni e le comunicazioni in grado di favorire sia l’attivazione di “processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati, sia la conoscenza a l’avvio del percorso dei procedimenti amministrativi”;
- le informazioni e le comunicazioni che sono in grado di “promuovere l’immagine delle amministrazioni, nonché quella dell’Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenze e visibilità ad eventi d’importanza locale, regionale, nazionale e internazionale”.

Per quanto riguarda, le *forme* e gli *strumenti* (art. 2) che possono essere adottati e utilizzati, si sarebbe potuto ipotizzare, dalla formulazione usata dal legislatore, che non siano più sottoposti alle imposizioni degli anni Ottanta, quando le percentuali degli investimenti da attribuire a ciascun mezzo erano definite per legge. Oggi il comma 2 dell’art. 2 della Legge 150 si limita, infatti, ad affermare la necessità che “le attività di informazione e di comunicazione siano attuate con ogni mezzo idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi”. In realtà vedremo che, almeno per le amministrazioni dello Stato, tale interpretazione è ottimistica.

Le *strutture* proposte sono in stretta connessione con le aree operative individuate, quindi con i destinatari delle informazioni e comunicazioni: i mass media, da un lato, e i pubblici esterni (ad eccezione dei mass media) e interni dall’altro. Il legislatore ha così proposto tre strutture, due delle quali hanno come destinatari i mass media, pur adottando punti di vista professionali diversi. All’altra struttura, che già conosciamo bene, è stato affidato il monopolio dei pubblici interni ed esterni nel loro ruolo di destinatari della comunicazione: il portavoce è quella figura professionale che ha un rapporto fiduciario con l’organo di vertice dell’Amministrazione Pubblica, di cui adotta il punto di vista nella sua attività di collaborazione “nei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi dell’informazione”. Con tali espressioni si è voluta sanzionare la presenza di una figura che, proprio in virtù del rapporto fiduciario e di collaborazione con il vertice politico dell’amministrazione, sarà di aiuto nella gestione dei rapporti di carattere politico e istituzionale che l’amministrazione intrattiene con le testate informative. L’Ufficio stampa pur avendo anch’esso quali destinatari delle proprie iniziative i mezzi di comunicazione di massa, si dovrebbe differenziare dall’addetto stampa per il punto di vista adottato che, pur operando in base alle direttive impartite dall’organo di vertice dell’amministrazione, nel curare i “collegamenti con gli organi d’informazione” deve assicurare “il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell’amministrazione”. Il personale di questi Uffici stampa – che deve essere iscritto all’Albo nazionale dei giornalisti – si dovrebbe caratterizzare, rispetto all’addetto stampa, per un ruolo in qualche maniera meno politico-istituzionale e più amministrativo e di servizio. Si tratta infatti di un personale che dovrebbe trovare ed affermare, nella quotidianità della propria attività, un’autonomia professionale rispetto al vertice dell’amministrazione che si concretizzerebbe – sostiene la legge – nella tempestività, chiarezza e trasparenza dell’informazione. Non è facile definire, all’interno di una legge, in che cosa si deve manifestare una forma di pratica professionale che dovrebbe garantire a chi la professa un’autonomia nei confronti di un’eventuale ingerenza del proprio datore di lavoro, e il ricorso alla tempestività, chiarezza e trasparenza mostra tutta la fragilità della soluzione proposta.

La differenza che la legge presuppone tra il punto di vista adottato dal portavoce e quello assunto da chi opera nell’Ufficio stampa è riscontrabile da un punto di vista astratto, mentre non sarà facile da mantenere, sempre e in relazione a qualsiasi tema, nella pratica dei rapporti quotidiani con i mezzi di comunicazione di massa. L’iscrizione all’Albo nazionale dei giornalisti, imposta per legge, non pare costituire quell’argine così possente di garanzia per chi

vorrà, eventualmente, affermare nell'attività dell'Ufficio stampa una propria autonomia professionale rispetto alle altrettanto eventuali pressioni del vertice amministrativo. L'URP e strutture analoghe, quali gli Sportelli per il cittadino, gli Sportelli unici della PA, gli Sportelli polifunzionali e gli Sportelli per le imprese sono individuati come le strutture nelle quali si dovranno realizzare le "attività di comunicazione". Un'attenzione particolare è dedicata agli URP, che occupano l'intero articolo 8, di cui si afferma che "le PA [...] dovranno provvedere [...] alla ridefinizione nei compiti e alla riorganizzazione" secondo precisi criteri che rendano tali uffici in grado di assolvere i compiti che questa legge affida loro. I criteri previsti dal legislatore, che allargano e specificano più puntualmente gli ambiti di intervento e le finalità degli URP, sono stati così definiti:

- garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla Legge n. 241/1990 e successive modificazioni;
- agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime;
- promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;
- 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;
- garantire la reciproca informazione fra l'URP e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli URP delle varie amministrazioni.

Come si può verificare, esiste una forte sovrapposizione tra questi criteri e le finalità che la stessa legge ha attribuito alle attività di informazione e di comunicazione, con la parziale eccezione di quelle volte a promuovere i diritti di cittadinanza e l'immagine dell'ente.

Anzi, nell'elencazione delle caratteristiche si è voluto sottolineare finalità rimaste in precedenza implicite, quali quelle dell'ascolto dei cittadini, della verifica della qualità e del gradimento dei servizi, della promozione dell'adozione di sistemi di interconnessione telematici. Finalità tutte, in astratto, attribuibili agli URP, ma che si dovranno confrontare con problemi sia di accettazione e condivisione da parte della struttura interna che di organici e di formazione.

Attualmente i compiti e le funzioni dell'URP, alla luce del combinato disposto degli articoli 11 del DL.vo 165/2001 (che ha sostituito l'art. 12 del DL.vo 29/1993) e 8 della Legge 150/2000, possono essere così riferiti a quattro ambiti principali:

- quello delle prestazioni che devono garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e partecipazione e devono agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti;
- quello organizzativo per la promozione di sistemi di interconnessione telematica, il coordinamento delle reti civiche e per garantire la reciproca informazione tra l'URP e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché tra gli URP delle varie amministrazioni;
- quello di ascolto per attuare processi di verifica della qualità dei servizi resi e di gradimento degli stessi da parte dell'utenza, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna;
- quello propositivo nei confronti delle strutture dell'amministrazione di appartenenza.

La *formazione professionale* è stata trattata nell'art. 4, in cui si richiede alle Amministrazioni Pubbliche che "individuino, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, il personale da adibire alle attività di informazione e di comunicazione e programmino la formazione" secondo modelli formativi definiti nel Regolamento adottato ai sensi del successivo art. 5. Si entra poi nel dettaglio delle strutture formative legittimate a svolgere l'attività di formazione: la Scuola

Superiore della PA, le scuole specializzate di altre Amministrazioni centrali, le Università, con particolare riferimento ai corsi di laurea in Scienze della comunicazione e materie assimilate, il Centro di formazione e studi (FORMEZ), le strutture pubbliche e private che adottino i modelli formativi individuati dal Regolamento.

Sono previste poi (art. 3 e art. 11 e seguenti) altre disposizioni che si riferiscono ai messaggi definiti di utilità sociale o di pubblico interesse, da un lato, e alle modalità di realizzazione di piani e di progetti di comunicazione delle PA dello Stato, dall'altro.

Nel primo caso, si fa riferimento ai messaggi che la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo "può trasmettere a titolo gratuito" (in questo caso si innova rispetto alla Legge di riferimento 223/1990 che all'art. 9 parlava di "obbligo" di trasmettere) e che le emittenti private "hanno facoltà, ove autorizzate, di utilizzare" per passaggi gratuiti. Nel secondo caso, si regolamentano i tempi, i modi, i finanziamenti e le procedure di gara dei programmi annuali delle iniziative di comunicazione delle Amministrazioni Statali e delle campagne di comunicazione a carattere pubblicitario.

Aspetti lasciati aperti dalla Legge 150

Campo di applicazione

Dalla formulazione dell'art. 10, che chiude il Capo I della Legge, viene fatta salva la competenza primaria in materia delle regioni e province a Statuto speciale che provvederanno con propria normativa a recepire nel proprio ordinamento quelli che sono i principi della legge quadro.

L'art. 10 fa comunque salva anche l'autonomia organizzativa delle regioni a Statuto ordinario le quali definiranno liberamente, con propri atti normativi o regolamentari, l'organizzazione estraendo dalla disciplina i principi organizzativi nel rispetto delle proprie attribuzioni.

Attuazione di specifiche norme della legge

I problemi che rimangono aperti dopo l'emanazione della Legge 150 e che attengono alla sfera attuativa della legge, riguardano due ambiti:

- regolamenti da adottare da parte delle singole amministrazioni o enti pubblici;
- regolamenti governativi recanti la previsione di una disciplina generale ex art. 5 e 15 e seguenti della Legge.

Per quanto riguarda il primo punto, sono due i regolamenti che dovranno essere adottati:

- le PA provvedono alla diffusione delle modalità e delle forme di comunicazione a carattere pubblicitario attraverso uno o più regolamenti (art. 2);
- le PA, entro 6 mesi, provvedono alla ridefinizione dei compiti ed alla riorganizzazione degli URP (art. 8).

Per quanto riguarda il secondo punto:

- con regolamento entro 60 giorni. Si provvede alla individuazione dei titoli per l'accesso del personale da utilizzare presso le PA per le attività di informazione e comunicazione. Con il medesimo regolamento si disciplina la formazione per il personale che già svolge attività di informazione e comunicazione (art. 5);
- con regolamento entro 45 giorni. Sono stabiliti i criteri per l'individuazione dei soggetti da invitare alle procedure di selezione per la realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario (art. 15).

Sono infine da rilevare provvedimenti governativi la cui adozione, pur non essendo prevista per legge, è stata tuttavia ritenuta necessaria per dare certezza, sostegno e trasparenza all'attuazione della disciplina normativa:

- Direttiva PCM sui programmi delle iniziative di informazione e comunicazione nelle amministrazioni dello Stato;
- Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla comunicazione pubblica.

Provvedimenti governativi di attuazione della Legge n. 150: il DPR 422/2001

La settorializzazione delle attività e la specializzazione delle competenze impongono una preparazione professionale basata su una solida formazione culturale e sulla conoscenza degli strumenti metodologici, tecnici e tecnologici necessari a svolgere un'attività di tipo specialistico qual è quella della comunicazione. Necessariamente, in tale contesto la formazione del personale che fa comunicazione è un aspetto di grande rilievo e richiede un'attenzione particolare. Il legislatore della Legge 150 non ha trascurato tale necessità.

Tra gli aspetti che qualificano la legge, accanto al riconoscimento della comunicazione come uno degli elementi centrali di un nuovo sistema di relazioni paritarie tra Amministrazione e cittadino, vi è anche e soprattutto l'introduzione e la valorizzazione di competenze professionali di tipo specialistico.

Tale riconoscimento dello status professionale degli operatori della comunicazione pubblica avviene, da un lato, attraverso la previsione di un ruolo professionale specifico degli operatori della comunicazione pubblica e, dall'altro, attraverso la previsione della formazione quale momento fondamentale per individuare nuove professionalità e garantirne qualità e livello delle prestazioni. L'articolo 5 della Legge 150 ha previsto l'adozione da parte del Governo di un Regolamento che desse attuazione alla riforma attraverso la previsione di due diverse discipline, una a regime e una transitoria di prima applicazione, volte rispettivamente all'individuazione dei titoli per l'accesso del personale da utilizzare per le attività di informazione e comunicazione ed alla previsione di interventi formativi e di aggiornamento per la conferma nella funzione del personale che già svolge attività di informazione e comunicazione nelle PA.

Il Regolamento di cui al DPR 422/2001, divenuto operativo solo nello scorso dicembre, dopo un lungo e faticoso iter approvativo, si sviluppa proprio su queste due direttrici: da un lato l'esigenza di riconoscere e disciplinare la specificità professionale dei comunicatori attraverso l'individuazione, a regime, di titoli culturali specifici per l'accesso; dall'altro, in attuazione dell'articolo 4 della Legge, la previsione di una normativa di carattere transitorio, di prima applicazione, che faccia salve le professionalità già utilizzate per le attività di informazione e comunicazione attraverso la previsione e definizione di percorsi e modelli formativi.

Il Regolamento dà indicazioni specifiche anche sui contenuti, modalità ed obiettivi della formazione.

Gli aspetti significativi da sottolineare sono: il profilo del comunicatore nell'ambito degli URP viene disegnato sulla base della necessità di una formazione culturale specifica, incentrata su titoli di studio esplicitamente richiesti tanto a livello universitario (laurea specifica), quanto a livello post-universitario (master, specializzazioni e così via). I ruoli e le competenze di coloro che hanno svolto in questi anni le attività di comunicazione devono essere valorizzati, prevedendo una formazione specifica per chi non ha i requisiti richiesti. Tale formazione, pensata in relazione allo specifico profilo professionale da ricoprire, si caratterizza per un modello didattico basato non soltanto sulla lezione frontale, tradizionale, ma anche su laboratori, studi di casi e confronti tra esperienze diverse. I contenuti della formazione privilegiano le aree della comunicazione pubblica, della comunicazione organizzativa, del marketing pubblico e dei nuovi media; l'individuazione di una formazione di base comune per il personale degli Uffici stampa e degli URP.

Singole disposizioni regolamentari del DPR 422/2001

Passiamo ad un breve esame analitico delle norme regolamentari.

I primi 5 articoli del Regolamento dettano norme a regime.

Il Regolamento punta in modo deciso verso l'utilizzo di personale altamente qualificato nella disciplina della comunicazione. La delicatezza dell'informazione istituzionale rende obbligatorio il ricorso a professionisti in grado di realizzare e gestire la comunicazione, in modo che essa sia un servizio in favore dei cittadini e non una semplice propaganda a vantaggio dell'organo di governo o, ancora, una raccolta non ragionata e non fruibile di informazioni poco mirate. Così, l'articolo 2, che definisce i titoli culturali per il personale degli URP, individua per il personale appartenente a qualifica dirigenziale, i diplomi di laurea in Scienze della comunicazione, in relazioni pubbliche e indirizzi assimilati. Per i laureati in discipline diverse da quelle suindicate, sono consentiti per l'accesso, i titoli di specializzazione o perfezionamento post laurea o di altri titoli post universitari, rilasciati nelle materie della comunicazione o relazioni pubbliche e materie assimilate da università ed istituti universitari pubblici e privati o, in alternativa, master in comunicazione conseguito presso la Scuola Superiore della PA, o le altre scuole pubbliche o strutture private, in possesso dei requisiti stabiliti dall'allegato B del Regolamento.

I medesimi requisiti debbono essere posseduti anche dal personale preposto alla direzione degli URP non in possesso della qualifica dirigenziale, ma appartenente a qualifiche comprese nell'area di inquadramento C del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) per il comparto Ministeri o in aree equivalenti prevista dai contratti collettivi di lavoro di altri comparti. Ad esempio, al personale dell'area C ministeriale corrisponde il personale appartenente alla categoria D degli Enti Locali.

I titoli culturali erano stati prioritariamente individuati nei due tipi di laurea in Scienze della comunicazione e relazioni pubbliche.

È stato invece chiesto dalle rappresentanze delle autonomie territoriali, in sede di Conferenza, di consentire ad un ampliamento di questi titoli di studio con una previsione che non ledesse il carattere di specificità che si voleva riconoscere alla funzione, ma che consentisse comunque l'accesso alle funzioni della comunicazione anche a coloro che, pur non essendo in possesso di questi due titoli accademici specifici, avessero comunque seguito un corso di studi con indirizzo assimilabile.

Il DPR 422, uscendo quindi dal rigido schema della equipollenza, finisce con il lasciare una certa discrezionalità alle amministrazioni nella individuazione di quelli che potranno essere i titoli di studio necessari e sufficienti per l'esercizio, a regime, delle funzioni di dirigente o funzionario, responsabile di un URP.

Nè la emananda direttiva sulla comunicazione del ministro Frattini ha tentato, attraverso l'individuazione di quelle che possano o debbano essere ricomprese tra le lauree con indirizzi assimilabili, di riportare ad omogeneità l'azione delle diverse amministrazioni in materia. Per fare delle ipotesi di individuazione di lauree assimilabili potremmo ricordare, ad esempio, la laurea in Sociologia con indirizzo in comunicazione; la laurea in Scienze politiche con indirizzo politico-sociale. Per quanto concerne il personale adibito agli URP con compiti operativi di carattere amministrativo, il Regolamento non richiede requisiti o titoli di studio specifici. Tuttavia, il possesso di una qualificazione professionale particolare è comunque necessario: infatti, presso gli URP possono essere impiegati esclusivamente dipendenti inquadrati nella categoria B del CCNL del comparto ministeri, o in categorie equivalenti degli altri contratti collettivi, come la C per gli Enti Locali. Detto personale dovrà, comunque, frequentare corsi teorico-pratici per la formazione permanente, prevista dalla Legge 150/2000, mirati allo specifico profilo professionale ricoperto. Un'ulteriore integrazione rispetto alla prima formulazione del Regolamento, che non va comunque a snaturare il primitivo impianto

normativo di prevedere, per le attività di comunicazione istituzionale, qualificate figure professionali, è la disposizione “una tantum” di cui all’ultimo comma dell’art. 2, che fa salve quelle procedure concorsuali che risultano già avviate dalle amministrazioni al momento dell’entrata in vigore del Regolamento. Tale disposizione, ricordo, di carattere transitorio, farà salve le immissioni in ruolo, nell’area della comunicazione, anche di soggetti non in possesso dei previsti requisiti culturali specifici. Nel consentire tale integrazione, è stato però disposto che questi soggetti, perché possano comunque acquisire la necessaria professionalità, dovranno seguire il percorso formativo previsto per il personale già in servizio. Relativamente alle attività di informazione degli Uffici stampa, il Regolamento all’art. 3, dispone che per poter concretamente svolgere l’attività informativa, consistente, ad esempio, nell’elaborazione di messaggi e prodotti di comunicazione, di bollettini cartacei o telematici, di rassegne stampa, è necessario che i capi ufficio siano iscritti all’ordine dei giornalisti, nell’elenco dei professionisti o anche in quello dei pubblicisti. L’iscrizione all’albo dei giornalisti è necessaria per i dipendenti che coadiuvano il capo ufficio nella redazione e formulazione dei prodotti di comunicazione, qualora l’organizzazione interna di ciascuna amministrazione preveda che presso l’Ufficio stampa operi anche altro personale che svolga attività di informazione. Presso gli Uffici stampa, invece, non è prevista alcuna particolare categoria di inquadramento contrattuale per il restante personale addetto. In ogni caso il personale amministrativo o di supporto non potrà per nessuna ragione essere addetto, neanche in via di supplenza, alle funzioni relative allo svolgimento delle attività di informazione, mancando dei requisiti richiesti per l’esercizio attivo di tali funzioni. La specifica qualificazione professionale prevista dal Regolamento deve riguardare anche i soggetti estranei all’amministrazione, cui eventualmente dovranno essere assegnate le funzioni di comunicazione ed informazione, in carenza di personale interno in grado di svolgere le funzioni di comunicazione. Anche gli incaricati esterni, pertanto, dovranno essere in possesso dei medesimi requisiti e titoli previsti dal Regolamento.

Passiamo, ora, alla disamina della seconda parte del Regolamento concernente la normativa di prima applicazione.

Essa persegue la finalità di salvaguardare, il più possibile, le posizioni acquisite da coloro che hanno conquistato, operando da tempo e con impegno sul campo e spesso con le difficoltà derivanti dall’agire in una zona di frontiera qual è stata, per anni, considerata la funzione di comunicazione nelle PA, un’elevata professionalità.

È stata così prevista una norma di carattere transitorio che consenta alle amministrazioni di mantenere, nell’esercizio delle funzioni di comunicazione e informazione, tutto il personale (a qualsiasi livello esso appartenga) che, al momento dell’entrata in vigore del Regolamento, svolga queste funzioni e, contestualmente sono stati individuati, con la collaborazione della Scuola superiore della PA, i contenuti e le modalità dei percorsi formativi che dovranno essere avviati dalle amministrazioni. Tali contenuti e modalità costituiranno criteri generali per le amministrazioni e per tutti i soggetti, sia pubblici che privati, che verranno abilitati alla formazione. La frequentazione dei corsi è, difatti, requisito necessario per impiegare i dipendenti presso gli uffici che svolgono attività di informazione e comunicazione istituzionale. La formulazione definitiva del Regolamento ha allungato da 18 a 24 mesi dalla sua entrata in vigore, il tempo a disposizione delle Amministrazioni Pubbliche per concludere le attività formative indispensabili per il mantenimento dei dipendenti già in servizio presso gli uffici stampa o gli URP. I corsi di formazione non sono necessari per il personale già in possesso dei titoli di studio o di abilitazione professionale previsti dal Regolamento o che abbia già frequentato corsi di formazione in comunicazione pubblica di durata non inferiore a quella prevista dalla lettera a) dell’allegato A al Regolamento stesso. Il personale privo dei requisiti previsti dal Regolamento e confermato in via transitoria dovrà essere adibito ad altri uffici se non conclude entro i 24 mesi previsti il programma formativo stabilito dal Regolamento.

L'auspicio è che dal valore aggiunto dato all'esperienza dall'attuazione di tali percorsi formativi, possa derivare per gli operatori della comunicazione, attraverso l'acquisizione di più approfondite conoscenze tecniche e normative, un maggior grado di competenza e sicurezza nello svolgimento delle funzioni non solo nei confronti dei cittadini, ma anche nei confronti degli altri uffici della propria amministrazione. Da sottolineare che l'attività di formazione non potrà essere posta in essere se non da strutture, sia pubbliche, sia private, dotate di specifica competenza, in base ai requisiti indicati nell'allegato B al Decreto, anch'essi molto rigorosi e selettivi.

Problemi aperti

La disciplina così individuata nel Regolamento è immediatamente applicabile nei confronti di tutte le amministrazioni, centrali e locali individuate dall'art. 2 comma 1 del DL.vo 29/1993.

Il Regolamento non si applica invece alle Regioni (tutte) ed alle Province autonome, nonché agli enti dalle stesse dipendenti. Le Regioni, poiché le disposizioni del Capo I della Legge 150 costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117, dovranno, con propria capacità normativa o regolamentare adeguare le proprie norme ai principi stabiliti dalla Legge 150 che non potranno e non dovranno essere stravolti.

Con l'entrata in vigore del DPR 422, può finalmente iniziare davvero la "new age" della comunicazione, con quel rilievo e quel grado di accreditamento nei confronti delle altre funzioni amministrative che può derivargli solo dal riconoscimento formale dato dalla norma.

Certo non basta fare una legge per vederne poi attuate le norme: chi non vuole continuerà a non fare comunicazione per preservare un modello burocratico nei rapporti con i cittadini, ma sicuramente chi vuole fare comunicazione sarà facilitato dalla legittimazione che questa legge comporta. È una sfida che la Legge 150 ha lanciato e che deve essere vinta, sia da parte del governo centrale con un'adeguata attività di supporto all'attuazione del Regolamento, sia da parte delle Regioni e delle altre Autonomie territoriali alle quali è richiesto, in questo particolare momento, un intervento fattivo e collaborativo. Occorre un impegno convinto e coordinato tra i diversi livelli del governo nazionale e locale senza il quale difficilmente la normativa di riforma della Legge 150 potrà essere portata avanti con effetti soddisfacenti.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) dal canto suo, sta già ponendo in essere una serie di azioni finalizzate alla conoscenza di quelle che sono le aspettative di attuazione degli operatori della comunicazione sia nel settore pubblico che privato, all'individuazione delle principali criticità della normativa e degli eventuali correttivi, che potrebbero essere anche normativi, ma certo non nell'immediato futuro. Come ha avuto modo di affermare nell'ambito dell'ultimo ComPA a Bologna, il ministro Frattini "Una legge ormai c'è e dobbiamo innanzitutto applicarla".

I primi interventi sono venuti dalla direttiva, in corso di pubblicazione, che, così come accadde nel 1994 per gli URP, ha affrontato, come vedremo, alcune delle problematiche emerse in questa prima fase di efficacia del Regolamento, con il compito di accelerarne e facilitarne l'attuazione.

Altro impegno prioritario del DFP sarà quello di definire con certezza lo status giuridico dei comunicatori pubblici e degli altri professionisti della comunicazione attraverso l'avvio, a seguito di direttive all'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), di una contrattazione collettiva capace di individuare i nuovi profili professionali e collegarli alle strutture previste dalla normativa per rendere coerente e conseguente il processo normativo, organizzativo e giuridico prefigurato con la Legge 150 e cercare di evitare quell'atteggiamento schizofrenico che spesso accompagna l'innovazione e il cambiamento nel settore pubblico e che ha origine dall'incapacità di saper coniugare le nuove opportunità indicate dalla norma con i comportamenti burocratici. Al necessario ed auspicabile

protagonismo delle istituzioni deve unirsi anche quello degli operatori che in questi anni, pur in assenza di un adeguato quadro normativo, hanno consentito ai servizi di comunicazione ed informazione pubblica di affermarsi e consolidarsi in molti enti, realizzando così una preziosa patrimonializzazione di esperienze, competenze e professionalità.

Direttiva PCM 27 Settembre 2000 sui “programmi delle iniziative di informazione e comunicazione nelle amministrazioni dello Stato”

La direttiva sui programmi delle iniziative di informazione e di comunicazione nelle amministrazioni dello Stato, interessa e dà attuazione agli articoli 11, 12, 13, 14 e 15 della Legge 150. La finalità di questa direttiva è garantire una efficace attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni dello Stato, nonché una coordinata attuazione delle suddette disposizioni di cui alla Legge 150, in modo da assicurare gli obiettivi di trasparenza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Per realizzare tali obiettivi la direttiva “definisce i principi e le modalità” cui si attengono le amministrazioni dello Stato per la formazione dei piani di comunicazione annuale e per il ricorso alla pubblicità istituzionale. Sul tema dei piani di comunicazione la Legge 150 ha riconfermato il ruolo centrale e strategico del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (DIE) a cui sono state riconosciute funzioni di: centro di orientamento e consulenza per la messa a punto dei programmi e delle procedure di comunicazione, fornendo i supporti organizzativi a quelle che ne facciano richiesta; sviluppo di adeguate attività di conoscenza dei problemi della comunicazione presso le amministrazioni; stipula con i concessionari di spazi pubblicitari di accordi quadro nei quali sono definiti i criteri di massima delle inserzioni radiofoniche, televisive o sulla stampa, e le relative tariffe.

La direttiva riconferma puntualmente il disposto dell'art. 11 sui piani di comunicazione e prevede una disciplina di dettaglio dell'art. 12. Relativamente al piano di comunicazione integrato da predisporre a cura del DIE, vengono enucleati i criteri, le modalità e le priorità che il DIE seguirà nella elaborazione del “piano di comunicazione integrato”. Nella redazione del piano, il DIE terrà conto delle priorità indicate dalle amministrazioni, ma nello stesso tempo valuterà: la conformità delle iniziative proposte ai programmi del governo ed alle decisioni del Consiglio dei ministri, la fattibilità delle iniziative anche in relazione alle risorse disponibili ed, infine, l'attinenza a tematiche di rilevante interesse sociale o di alto profilo civile, nonché alla funzione di servizio per i cittadini. La direttiva riprende e rafforza la centralità di ruolo (di coordinamento, di indirizzo e verifica) del DIE, in controtendenza rispetto alla analisi di contesto che mostra come le PA che si sono distinte per capacità di innovazione e progettualità si trovano sul territorio. Le amministrazioni dello Stato sono rimaste sicuramente indietro sia sul lato del cambiamento di cultura che su quello della acquisizione di professionalità. Progettare un piano di comunicazione efficiente significa tenere conto dei risultati che si vogliono raggiungere e questo significa effettuare un'analisi dei bisogni a monte e la valutazione a posteriori del lavoro realizzato. Sarà in grado il DIE di assolvere a questi compiti, fornendo, rispetto al passato un reale sostegno consulenziale professionalmente adeguato e svolgendo un efficace coordinamento di questa attività?

Per quanto riguarda, infine, il tema della pubblicità istituzionale, si è potuto pensare che potessero essere adottati ed utilizzati forme e strumenti senza le imposizioni degli anni Ottanta, quando le percentuali degli investimenti da attribuire a ciascun mezzo erano definite, come abbiamo visto, per legge. Questo perché la Legge 150, all'art. 1 si limita ad affermare la necessità che “le attività di comunicazione ed informazione siano attuate con ogni mezzo idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi”. In realtà questa interpretazione si è rivelata ottimista all'atto della emanazione della Direttiva del 2000, ove si sostiene che nella predisposizione dei progetti di comunicazione a carattere pubblicitario le amministrazioni sono

tenute a rispettare, nell'ambito dei propri stanziamenti di bilancio, il seguente modello di riparto tra i mezzi di comunicazione di massa: cinquanta per cento alla stampa nazionale e/o locale ed alle radio a queste comparate e comunque a dimensione nazionale con effettivo utilizzo dei mezzi indicati; quindici per cento ad emittenti radio ed a emittenti televisive locali con effettivo utilizzo di entrambi i mezzi; trentacinque per cento libero.

La direttiva coinvolge solo le amministrazioni dello Stato, ma considerato che gli altri enti pubblici ai quali la Legge 150 si rivolge sono tenuti anch'essi a definire dei propri regolamenti, è probabile che in relazione alla comunicazione pubblicitaria introducano quote ispirate a questa ripartizione, che va a sostituire quelle introdotte dalle disposizioni normative degli anni Ottanta e Novanta (Legge n. 416/81, Legge n. 67/87, Legge n. 223/1990).

Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica in materia di comunicazione pubblica

La direttiva sulle attività di comunicazione delle PA emanata dal Ministro per la Funzione Pubblica non sembra da annoverare tra gli atti rituali che, troppo spesso, contraddistinguono l'azione di governo. Per capire il senso della direttiva, bisogna riferirsi all'insistenza con la quale, nei mesi scorsi, il Ministro per la Funzione Pubblica ha ribadito che – prima di pensare a modificare le norme occorre impegnarsi ad applicare in modo efficace le leggi esistenti. E risolversi a cambiarle soltanto se (e nei punti nei quali) non funzionano bene. Da questa convinzione discende una conseguenza immediata. È indispensabile un'azione per ottenere quei cambiamenti che la legge indica: elevata capacità di ascolto, da parte dei soggetti pubblici, delle esigenze dei cittadini/utenti; maggiore trasparenza e rapidità tanto nell'azione quanto nella risposta; chiarezza di linguaggio; capacità di informare in modo esauriente i cittadini. Ecco allora la necessità di questa direttiva che vuole fornire alle Amministrazioni Pubbliche gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste dalla normativa in materia di informazione e comunicazione.

Per arrivare a risultati soddisfacenti nell'azione di comunicazione servono buone leve interne, sia nel senso degli strumenti, sia per quanto riguarda le persone. In altre parole: strutture di sportello efficienti, flussi di comunicazione interna rapidi e condivisi, personale qualificato e motivato, competenze specifiche di alto livello. Servono, di conseguenza, risorse finanziarie adeguate e formazione mirata.

Non a caso, sul primo versante, la direttiva impegna le amministrazioni a destinare il 2% delle disponibilità complessive alle attività di comunicazione e informazione.

Da quanto detto emerge come l'obiettivo della direttiva risieda non solo nella necessità di dare sostegno ad una efficace attuazione della normativa, ma anche, e questo è l'elemento che più la qualifica, di rafforzare ed attualizzare, la normativa, ove essa appare non adeguatamente esplicitata o sufficientemente adeguata, per il ritardo della sua approvazione, al contesto in cui si trova a produrre effetti.

In primo piano:

- il coordinamento degli strumenti della comunicazione per massimizzare l'utilizzo delle risorse umane e economiche e creare sinergie ed integrazione tra le azioni di comunicazione per contribuire a rendere efficace e soddisfacenti le relazioni con i cittadini;
- nel contempo la direttiva ribadisce come la formazione sia “la chiave per migliorare la qualità delle prestazioni” degli uffici pubblici. Precisazione opportuna, poiché su un terreno tanto innovativo le necessità di affinamento professionale sono importantissime;
- la sollecitazione ad utilizzare le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione.

RELAZIONI INTERPERSONALI: IL LABORATORIO DI ESPRESSIONE CORPOREA

Giuseppe Cursio

Istituto Tecnico di Istruzione Superiore "Paolo Baffi", Fregene, Roma

Proporre un'esperienza formativa attraverso l'utilizzo del laboratorio di esperienza corporea inteso come il luogo di incontro tra teoria e pratica della formazione può divenire un approccio valido e significativo per tutti i formatori che si occupano di promuovere la persona e le sue risorse. Il bisogno formativo, la significatività sociale della domanda di formazione devono mobilitare il mondo pedagogico perché ritrovi l'aspetto etico della professione: il servizio al cittadino.

L'esperienza che in particolare qui presentiamo fa parte di un percorso realizzato in questi anni per i dirigenti degli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) delle Aziende Sanitarie.

Quale domanda formativa?

Le analisi che di seguito presenteremo ci consentono di affermare che uno dei bisogni formativi fondamentali dell'operatore URP è quello di acquisire la capacità dell'ascolto di sé e dell'altro. La ricerca non ci consente di fare delle affermazioni definitive ma a nostro parere alcune tracce, indicazioni dicono che tale esigenza è un elemento strutturale della identità personale e professionale dell'operatore URP.

Riteniamo l'ipotesi rilevante e significativa perché uno degli obiettivi dell'URP è quello di misurare il livello di soddisfazione soggettiva del cittadino rispetto al servizio che l'Azienda Sanitaria offre, e questo perché la rilevazione della soddisfazione implica un alto livello di relazionalità "faccia a faccia" tra l'operatore URP ed il cittadino.

Ranieri Guerra della Segreteria Attività Culturali, dell'Istituto Superiore di Sanità, a proposito degli strumenti di rilevazione per misurare il livello di soddisfazione del cittadino afferma: "[...] C'è quindi necessità di sviluppare e utilizzare una tecnica validata di indagine e di valutazione, promuovendo una ben diversa e molto più attiva presenza da parte degli URP, per conto dell'Azienda Sanitaria, nei confronti del cittadino. È indispensabile produrre un campionamento preciso, che sia rappresentativo del rispondente, gestito tramite l'interrogazione attiva, quindi con interviste vere e proprie, piuttosto che con compilazioni autogestite da parte del cittadino" (1).

Gli operatori dell'URP hanno un elevato bisogno di energia personale e motivazionale perché la frequenza delle relazioni con il cittadino e le indicazioni legislative potrebbe creare comunicazioni troppo centrate sulla norma e sui criteri di quantità dimenticando le persone.

Le pressioni possono generare tensioni e "[...] quando nella persona si è installato l'esaurimento emozionale – dice Christina Maslach – essa sente di non essere più in grado di dare qualcosa di sé agli altri. Un modo per liberarsi dal fardello emozionale è quello di sottrarsi al coinvolgimento con gli altri. La persona cerca di ridurre il contatto con la gente al minimo indispensabile per portare a termine il lavoro; di conseguenza si trasforma in un burocrate arido le cui relazioni con gli altri sono strettamente aderenti ai regolamenti" (2).

A questo punto del nostro discorso vogliamo delineare alcuni aspetti dell'identità professionale dell'operatore. Si tratta di orientare la nostra ricerca facendosi guidare dalle

domande fondamentali: che cosa deve sapere un operatore, che cosa deve saper fare e quale orientamento etico esplicito guida il suo agire professionale.

Un servizio essenzialmente centrato sull'ascolto del cittadino determina in qualche modo le competenze dello stesso operatore che è chiamato a imparare a gestire un colloquio efficace.

Identità professionale

La persona – dicono gli studiosi – con buone prospettive di gestire un colloquio efficace possiede qualità facilmente riscontrate in coloro che hanno fatto una sintesi significativa dei loro vissuti di vita. Sono persone intellettualmente competenti, energiche, flessibili, sanno dare sostegno, sanno dedicarsi, hanno coscienza di sé (3). Tra questi aspetti ci sembra importante puntualizzarne alcuni:

- *Energia*
Coloro, che dedicano diverse ore al giorno della loro vita quotidiana ad attività relazionali orientate a dare aiuto, hanno bisogno di elevati livelli di energia per intravedere strategie di risoluzione e proporre nuove esperienze;
- *Flessibilità*
Imparare ad individuare la specificità della situazione, del problema e la singolarità della persona e di conseguenza adottare flessibilmente modelli interpretativi e strategie adatte alla situazione specifica;
- *Sostegno*
Stimolare la creatività dell'utente senza sostituirsi alle sue risorse o alla sua iniziativa: potenziare la responsabilità dell'utente evitando tutto ciò che potrebbe renderlo passivo. Il sostegno costruttivo è un delicato equilibrio tra processi di attivazione delle risorse dell'utente e processi di frustrazione dei suoi tentativi di appoggiarsi passivamente;
- *Dedizione*
L'operatore può gioire e ricavare profonda soddisfazione per l'attività che svolge, ma tale soddisfazione non è un surrogato o addirittura una sostituzione per i propri bisogni di base lasciati insoddisfatti dall'esperienza di vita;
- *Coscienza di sé*
L'operatore ha bisogno di sapere da quale base di appoggio personale si muove con l'altro perché i propri modi di sentire e di porsi verso la realtà possono condizionare profondamente il modo di porsi nei rapporti con gli altri. Sono soprattutto importanti tre aree di chiara consapevolezza personale: la competenza, il potere e l'intimità. L'operatore che si sente competente e adeguato nel proprio lavoro rimane aperto alla critica costruttiva, impara dagli errori, difficilmente si abbandona ai sensi di onnipotenza o di radicale impotenza e trova il confronto con i colleghi una fonte di continuo apprendimento. L'operatore che ha un equilibrato senso del potere è capace di interventi che riconoscono i propri limiti. Capacità di coinvolgimento profondo con l'altro, imparando a non cercare rassicurazioni dall'utente, imparando a confrontarsi con l'utente “agendo il conflitto” (trattarlo bene non significa lasciarsi trattare male). Avere sempre chiara la prospettiva che nella dinamica comunicazionale nessuno deve perdere la libertà (3).

Obiettivi

In questa sezione cerchiamo di descrivere alcuni ambiti più importanti e rilevanti che in un laboratorio centrato sul vissuto e l'espressione corporea si dovrebbero progettare. Gli ambiti fanno da sfondo integratore per la definizione operativa degli obiettivi.

Nel corso della nostra esperienza tutte le esercitazioni sono state guidate da questi esiti formativi.

Aumentare lo stato di vibrazione del corpo

In un corpo, la presenza di brusche vibrazioni è segno che l'eccitazione o carica non scorre liberamente. Come le rapide di un fiume indicano che le rocce o altri ostacoli impediscono alla corrente di fluire in modo uniforme, così vibrazioni troppo irregolari indicano che la corrente dell'eccitazione scorre attraverso muscoli molto contratti o in stato di tensione cronica. Nel corso del lavoro bioenergetico il corpo della persona è messo in stato di vibrazione attraverso speciali esercizi. Durante questo processo avviene un analogo cambiamento nel pensiero e negli atteggiamenti di una persona. Quando le vibrazioni attraversano completamente il corpo, la persona si sente unita e integrata, intera. La sensazione di unità e integrità porta ad una sincerità naturale di pensiero e azione (4).

Radicarsi saldamente nelle gambe

Il procedimento secondo cui si fanno arrivare le sensazioni nel ventre in modo che una persona possa sentire le proprie viscere nelle gambe come radici mobili, viene definito con l'espressione: fornire di *grounding*, ossia di base, l'individuo. La persona in tal modo radicata sente di avere solido appoggio della terra sotto di sé ed il coraggio di stare in piedi o muoversi su di essa come desidera. Avere *grounding* significa essere in contatto con la realtà (4).

Rendere più profonda la respirazione

Il diritto di essere persona nasce con il primo respiro. L'intensità con cui avvertiamo questo diritto si riflette nel nostro modo di respirare. Nella nostra cultura il respiro è poco profondo e si ha la tendenza a trattenerlo, talvolta non ci si accorge di avere problemi di respirazione, ci si butta a capofitto nelle cose da fare non avendo neanche "il tempo per respirare". La respirazione ha un legame diretto con lo stato di eccitazione del corpo. Se siamo rilassati e calmi, respiriamo adagio e senza sforzo.

Aumentare la consapevolezza di se stessi

Essere in contatto significa essere consapevoli del proprio corpo, della sua espressione, del suo stato di apertura e dei suoi schemi di tensione. Quando si è in contatto con la personalità corporea, non si funziona unicamente sulla base di un'immagine mentale che potrebbe corrispondere o meno a questa personalità. Essere in contatto significa avere una certa comprensione delle esperienze che hanno modellato la propria personalità, particolarmente a livello somatico (4).

Metodi: apprendere con il corpo giocando

Nell'esperienza del laboratorio che abbiamo sperimentato con i responsabili dell'URP confluiscono due approcci fondamentali: l'Analisi Transazionale (AT) e la bioenergetica sintetizzate e rielaborate mediante le tecniche corporee e vocali tipiche del training di formazione dell'attore. Qui di seguito sono delineati in estrema sintesi alcuni aspetti caratteristici dell'approccio analitico transazionale e della bioenergetica.

La bioenergetica è un modo di comprendere la personalità in termini dei suoi processi energetici. Questi processi, cioè la produzione di energia attraverso la respirazione e il metabolismo e la scarica di energia nel movimento, sono le funzioni basilari della vita. La quantità di energia di cui si dispone e l'uso che se ne fa determinano il modo in cui si risponde alle situazioni della vita. La vita si affronta con più efficacia se si dispone di più energia da tradurre liberamente nel movimento e nell'espressione. Il lavoro della bioenergetica sul corpo comprende trattamenti con le mani e particolari esercizi. I primi consistono in massaggi, pressione controllata e leggeri contatti per rilassare i muscoli contratti. Gli esercizi intendono aiutare chi li pratica ad entrare in contatto con le proprie tensioni e rilasciarle tramite movimenti appropriati.

L'AT è una teoria elaborata da E. Berne quale metodo clinico di psicoterapia, rapidamente si estese a teoria della personalità e azione sociale basata sull'analisi di tutte le possibili transazioni tra due o più persone secondo le leggi della strutturazione di personalità in "stati dell'io". Nucleo portante dell'ipotesi transazionale – dice Maria Teresa Romanini – è che l'essere umano, in qualsiasi età e condizione psicologica si trovi, può trovare in sé stesso le radici del suo potenziale psichico completo, con possibilità di risistemazione delle proprie forze affettive e di ampliamento del proprio campo esistenziale (5).

Le proposte operative si caratterizzano per l'attenzione ai metodi attivi di formazione, con una peculiare preferenza per il "gioco", a ragione delle straordinarie capacità di coinvolgere intimamente e globalmente i partecipanti, i quali diventano protagonisti in prima persona, provando in sé stessi ruoli che puntano ad "anticipare" l'esperienza. Il gioco costituisce, ai fini dell'apprendimento, un'occasione unica.

Consentendo un avvicinamento alla realtà, ma al tempo stesso preservando da rischi, permette di sperimentare situazioni e azioni analoghe a quelle che solitamente si affrontano sul campo professionale. Il gioco risponde sia a bisogni di efficienza, stimola l'intelligenza, attiva la creatività, sia di affettività, consente l'esplorazione di parti di sé che in situazioni reali non emergono, sollecita i fenomeni di identificazione e proiezione. Ciò che viene acquisito giocando può essere successivamente trasferito nella realtà. Nell'attività ludica gioco e pensiero si articolano, intrecciandosi ed integrandosi (6).

Ascoltarsi per ascoltare non è un modo di dire ma un modo di costruirsi come persona (5).

Costruirsi persona partendo dai "segnali della nostra corporeità", comprenderci in termini di vissuto corporeo, visualizzarci come persone creative. In questo processo formativo ognuno è maestro di se stesso, i segni corporei si ascoltano diventano vissuto nella misura in cui ne diveniamo consapevoli. Gli apprendimenti sono esperienze significative che passano attraverso il corpo. Questo processo formativo implica una sola regola: la lentezza. In ambiente antropologico le culture si distinguono in base al ritmo, nelle culture a ritmo lento i processi educativi avvengono attraverso i racconti delle storie, si crea un dinamismo tra il raccontatore di storie e colui che ascolta, è una comunicazione faccia a faccia. Quando il racconto si fa coinvolgente diventa una danza di gruppo e tutto il corpo partecipa a questa nuova creazione. Il gruppo si rifonda attraverso l'ascolto delle storie, storie che guariscono perché ci ricordano chi siamo e da dove veniamo e che cosa vogliamo progettare (7).

L'espressione corporea sposa la cultura della lentezza. Lentezza è consapevolezza dei propri movimenti, ascolto delle zone dolorose del proprio corpo, ascolto dei processi creativi sepolti di cui non abbiamo nessuna consapevolezza. Si tratta di apprendimento per immersione.

Risultati

L'esperienza del corso di formazione dei dirigenti URP non ci consente al momento di presentare una documentazione circa l'effetto del nostro intervento.

La via biografica, quella delle testimonianze, ci ha fatto individuare il valore di questo modo di fare formazione. La condivisione delle storie professionali ha permesso di creare una situazione di solidarietà tra operatori, condivisione che ha attivato capacità di ascolto e confronto con altre realtà nazionali. Soprattutto i percorsi di rilassamento corporeo hanno contribuito alla creazione di un clima socio relazionale sereno al momento dell'evento formativo.

Una piccola strada si è aperta, speriamo di trovare luoghi dove condividere critiche e modalità nuove per affrontare la formazione degli operatori dell'URP. L'esperienza che stiamo vivendo ci consente di dire che il miglioramento della qualità della vita dipende dalle sinergie dei talenti: mettere insieme le storie professionali, condividere, perché il laboratorio diventi, più che un luogo formativo, un modo di lavorare insieme. È il tempo della rete di relazioni condivise, i grandi passi fatti da soli valgono molto poco [...] i piccoli passi fatti insieme possono rendere l'URP un luogo di accoglienza e progettazione di qualità condivise.

Riferimenti bibliografici

1. Cacioli S, Guerra R, Guerrera D. *La qualità dalla parte del cittadino*. Roma: Istituto Superiore di Sanità; 1999. (Serie Relazioni 99/1).
2. Maslach C. *La sindrome del burnout, il prezzo dell'aiuto agli altri*. Assisi: Cittadella Editrice; 1997.
3. Scilligo PS. *Ascoltare rispondere e cambiare*. Roma: IFREP; 1999.
4. Lowen A, Lowen L. *Espansione e integrazione del corpo in bioenergetica. Manuale di esercizi pratici*. Roma: Astrolabio; 1979.
5. Romanini MT. *Costruirsi persona*. Milano: La Vita Felice; 1999.
6. Huizinga J. *Homo ludens*. Torino: Einaudi; 1973.
7. Jousse M. *Antropologia del gesto*. Roma: Edizioni Paoline; 1975.

Bibliografia di approfondimento

- Alexander FM. *La tecnica Alexander*. Roma: Astrolabio; 1998.
- Antiseri D. *Teoria unificata del metodo*. Padova: Liviana; 1981.
- Balduzzi G. *I laboratori nella scuola*. Milano: Pellegrini; 1974.
- Berne E. *Analisi Transazionale e psicoterapia*. Roma: Astrolabio; 1971.
- Berne E. *Principi di terapia di gruppo*. Roma: Astrolabio; 1986.
- Berne E. *Ciao! ...e poi?* Milano: Bompiani; 1994.

- Castellucci A, et al. *Viaggi guidati. Il tirocinio e il processo tutoriale nelle professioni sociali e sanitarie*. Milano: Franco Angeli; 1997.
- De Bartomeis F. *Sistema dei laboratori per una scuola nuova necessaria e possibile*. Milano: Feltrinelli; 1978.
- Di Nubila R. *Impariamo ad orientare. Progetto di formazione degli insegnanti*. Rimini: Maggioli; 1990.
- Erdas FE. *Didattica e formazione*. Roma: Armando; 1991.
- Franta H, Salonia G. *Comunicazione interpersonale*. Roma: Las; 1981.
- Franta H. *Atteggiamenti dell'Educatore*. Roma: LAS; 1998.
- Giuli M. *L'analisi transazionale nelle organizzazioni*. Milano: Franco Angeli; 1993.
- Goffman E. *La vita quotidiana come rappresentazione*. Bologna: Il Mulino; 1969.
- Goffman E. *L'interazione strategica*. Bologna: Il Mulino; 1969.
- Goffman E. *Forme del parlare*. Bologna: Il Mulino; 1987.
- Goffman E. *Il rituale dell'interazione*. Bologna: Il Mulino; 1988.
- Goulding MM, Robert RL. *Il cambiamento di vita nella terapia ridecisionale*. Roma: Astrolabio; 1983.
- James M, Jongeward D. *Nati per vincere. Analisi Transazionale con esercizi di Gestalt*. Roma: Paoline; 1984.
- Jelfs M. *Tecniche di animazione*. Torino: LDC; 1991.
- Johns HD. *Paura, collera nel quotidiano*. Assisi: Cittadella Editrice; 1994.
- Lewin K. *I conflitti sociali. Saggi di dinamica di gruppo*. Milano: Angeli; 1972.
- Lowen A. *La depressione e il corpo*. Roma: Astrolabio; 1980.
- Lowen A. *Paura di vivere*. Roma: Astrolabio; 1982.
- Lowen A. *Il piacere*. Roma: Astrolabio; 1984.
- Lowen A. *Amore Sesso e Cuore*. Roma: Astrolabio; 1989.
- Lowen A. *La spiritualità del corpo*. Roma: Astrolabio; 1991.
- Lowen A. *Arrendersi al corpo*. Roma: Astrolabio; 1994.
- Lowen A. *Il narcisismo*. Milano: Feltrinelli; 1999.
- Maragliano R. *Manuale di didattica multimediale*. Bari: Laterza; 1994.
- Montuschi F. *Vita affettiva e percorsi dell'intelligenza*. Brescia: La scuola; 1993.
- Montuschi F. *Competenza affettiva e apprendimento*. Brescia: La scuola; 1993.
- Montuschi F. *Fare ed essere. Il prezzo della gratuità nell'educazione*. Assisi: Cittadella Editrice; 1997.
- Piazzoni F. *Guida ai laboratori nella scuola*. Milano: Fabbri; 1982.
- Rogers C. *I gruppi di incontro*. Roma: Astrolabio; 1976.
- Rouet M. *Relax psicosomatico estetico-medico-sportivo*. Torino: Edizione Paoline; 1985.
- Scilligo PS. *Gestalt e analisi transazionale. Principi e tecniche*. Roma: LAS; 1983.
- Scurati C. *Umanesimo nella scuola oggi*. Brescia: La Scuola; 1986.
- Shone R. *Visualizzazione creativa*. Roma: Astrolabio; 1984.
- Stewars I, Joines V. *L'analisi Transazionale*. Milano: Garzanti; 1996.

Allegato 1

Esercitazione

SERIE DEL GATTO

La serie di seguito illustrata appartiene agli esercizi di tensione-relax. In ognuno dei movimenti si tenterà di raggiungere un grado massimo di tensione. Naturalmente, ogni persona avrà il proprio limite, al quale deve arrivare senza uno sforzo particolare che comprometta troppo i muscoli interessati all'esercizio. È comunque meglio essere attenti ai messaggi del corpo: se proviamo dolore o una tensione eccessiva regoleremo lo sforzo fino a trovare la tensione giusta.

Questa serie non ha un ritmo fisso di esecuzione, quindi ogni persona può eseguirla adattandola al proprio tempo. Tuttavia è importante continuare la serie controllando i movimenti, senza ripeterli meccanicamente.

[...]Se le persone potessero imitare i gatti, disse il vecchio un giorno, ci sarebbero meno problemi nel corpo e nella mente*.

Quella volta gli insegnò la danza del gatto.

“La storia è molto semplice”, gli disse. “Il gatto si alza, si stira e si guarda la coda per vedere se è a posto. Quindi si volge verso la luna per sapere l'ora, controlla il suo ombelico e ricorda di non aver ancora mangiato. Si avvicina alla tana del topo, la annusa, si prepara per la caccia, e attacca! Tutto questo esercizio gli ha fatto venire sonno, così il gatto torna a dormire”.

Il gatto si alza

1. Posizione: come un gatto, mani e ginocchia a terra (posizione ideale), oppure in piedi, appoggiati allo schienale di una sedia, con il corpo leggermente in avanti, piedi paralleli (alternativa per quelle persone che provano disagio a lavorare per terra).
2. Portiamo la spalla destra in avanti mentre la nostra gamba destra, poggiata sulla punta del piede, si stira verso il tallone. Tendiamo al massimo. Rimaniamo qualche secondo mantenendo questa tensione e dopo distendiamo, tornando alla posizione iniziale.
3. Ripetiamo la stessa sequenza di movimenti sul lato sinistro. Eseguiamo entrambi i movimenti, alternandoli a volontà.
4. Stiriamo al massimo le spalle in avanti, mentre le gambe si tendono all'indietro. Lasciamo cadere il bacino (in questo momento la testa sembrerà posizionata fra le spalle). Distendiamo. Ripetiamo la sequenza.

Nota: viene naturale che l'inspirazione coincida con lo stirare e l'inspirazione con la distensione.

Il gatto guarda la coda, la coda guarda il gatto

1. Posizione: come un gatto, mani e ginocchia a terra (posizione ideale) oppure in piedi, appoggiati allo schienale di una sedia, con il corpo leggermente in avanti, piedi paralleli.
2. Giriamo la testa verso la destra e indietro come se guardassimo la parte destra dell'anca, mentre muoviamo quest'ultima in avanti (se siamo in piedi, alziamo il tallone destro). Aspettiamo qualche secondo, quindi distendiamo.
3. Facciamo lo stesso sul lato sinistro. Alterniamo ripetutamente i due movimenti.

Il gatto guarda la luna e il proprio ombelico

1. Posizione: come un gatto, mani e ginocchia a terra (posizione ideale) oppure in piedi, appoggiati allo schienale di una sedia, con il corpo leggermente in avanti, piedi paralleli.
2. Portiamo la testa all'indietro mentre incurviamo la schiena. Aspettiamo qualche secondo.
3. Portiamo giù la testa come se volessimo guardare il nostro ombelico (il nostro punto di riferimento non è lo sguardo bensì la punta del naso). Simultaneamente incurviamo la schiena in su e spingiamo con l'anca in avanti. Aspettiamo qualche secondo, quindi ripetiamo il movimento precedente. Ripetiamo alternativamente entrambi i movimenti.

Il gatto annusa la tana del topo

1. Posizione: come un gatto, mani e ginocchia a terra (posizione ideale) oppure in piedi, appoggiati allo schienale di una sedia, con il corpo leggermente in avanti, piedi paralleli.
2. Portiamo il corpo indietro fino a sederci sui talloni (se siamo in piedi resteremo accovacciati).
3. Andiamo in avanti col mento a terra.
4. Quando arriviamo al nostro limite torniamo indietro ma verso l'alto, inarcando la schiena (simile al punto 3 di "Il gatto guarda il proprio ombelico").

Ripetiamo la sequenza più volte.

Nota: il movimento deve assomigliare a un ovale.

Il gatto caccia il topo

1. Posizione: come un gatto, mani e ginocchia a terra (posizione ideale) oppure in piedi, appoggiati allo schienale di una sedia, con il corpo leggermente in avanti, piedi paralleli.
2. Portiamo il tronco in su alzando le spalle (la testa sembra mettersi fra le spalle; se siamo in piedi dobbiamo lasciare la sedia alla quale ci appoggiamo).
3. Cadiamo in avanti fino a toccare la superficie con le mani, come se volessimo cacciare il topo (se siamo in piedi colpiamo la sedia). Importante che questa distensione avvenga tutta insieme e non gradualmente, accompagnata da un'espirazione per bocca (generalmente viene spontaneo dire HAAA).

Ripetiamo la sequenza più volte.

Il gatto riposa

Questo esercizio chiude la serie.

1. Posizione: come un gatto, mani e ginocchia a terra (posizione ideale) oppure in piedi, appoggiati allo schienale di una sedia, con il corpo leggermente in avanti, piedi paralleli.
2. Lentamente abbassiamo il tronco fino a toccare terra con la fronte. Mani all'indietro lungo i lati del corpo, con i palmi rivolti verso l'alto. Importante: in questa posizione il peso del corpo deve situarsi nella zona sacrale, non sulla testa. Rimaniamo così almeno un minuto.
3. Alziamo molto lentamente il tronco, iniziando il movimento dall'anca. La testa e le braccia devono penzolare, senza partecipare al movimento. Le spalle riprenderanno la loro posizione iniziale alla fine del movimento. La testa deve essere l'ultima ad alzarsi; questo ci indicherà se abbiamo realizzato correttamente l'esercizio.

La danza del gatto

Una volta imparata correttamente la sequenza completa, possiamo strutturare ognuna di queste parti come se fosse una "danza". Dobbiamo rispettare l'ordine dei movimenti descritti ed eseguirli lentamente, soltanto uno alla volta. Possiamo ripetere la sequenza partendo dall'inizio. La nostra spina dorsale ci ringrazierà.

"Ci sono persone che vivono soltanto per il loro corpo", disse il vecchio, che guardava con l'indifferenza di quelli che hanno visto troppo, "e non c'è niente di male in questo, perché quasi tutti vivono così. Il corpo dice loro ho fame e cercano cibo. Dice loro ho freddo e si coprono, ho sonno e dormono, ho sete e bevono. Il corpo ha sempre un desiderio da esprimere alla persona. Quasi tutti vivono in questo modo, agli ordini del corpo, perché un corpo soddisfatto fa credere alla persona che la vita finisce lì e non c'è più bisogno di nulla. Il corpo ordina e l'uomo obbedisce; ma il corpo non è cattivo né ignorante, anzi, è molto saggio e sa esattamente quello di cui ha bisogno. Se si impara ad ascoltarlo senza diventare suo schiavo, sarà molto difficile ammalarsi!"*

* Corradini M. *Iniziazione alla musicoterapia*. Roma: Ed. Mediterranee; 1999.

REALIZZAZIONE DI UN SITO WEB NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: PROJECT MANAGEMENT E STRUTTURA ORGANIZZATIVA A MATRICE

Francesco Schiavone

Ufficio Relazioni con il Pubblico, Ministero della Salute, Roma

Legge 7 giugno 2000, n. 150

Le attività di comunicazione e relazioni con il pubblico si inseriscono nel quadro delle norme che, a partire dagli anni Novanta, hanno visto il Legislatore intervenire sulla vecchia concezione burocratica, al fine di costituire un diverso rapporto con il cittadino.

In tal senso la Legge 150/2000 (“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni”) nel disciplinare le attività di informazione e comunicazione integra il quadro dei principi e delle norme di riforma della Pubblica Amministrazione (PA).

Tali norme possono considerarsi presupposti per la realizzazione dei principi generali della riforma: trasparenza, efficacia, efficienza, economicità, partecipazione, accesso, sussidiarietà, semplificazione trovano la piena esplicazione solo allorquando tra i soggetti PA-Cittadino, vi sia comunicazione istituzionalizzata (1).

La nuova normativa concretizza il passaggio da una amministrazione unilaterale ed autoritaria ad una amministrazione paritaria e cogestita.

La Legge 150 del 2000 nel sancire l'importanza della funzione, pone l'attenzione sul fatto che la comunicazione pubblica, nel divenire obbligo istituzionale, incide significativamente sulla stessa struttura organizzativa.

Il valore aggiunto, l'artefice del cambiamento, il parametro di riferimento dell'attività dell'Amministrazione è l'utente.

La coamministrazione, la partecipazione del cittadino ai procedimenti della PA, la circolazione reale dell'informazione semplificata rappresentano risorse per l'amministrazione che vuole porsi al servizio della società e costituiscono elementi idonei non solo ad incidere sulla struttura ma anche a rivitalizzare e rimodellare le funzioni della PA in Funzioni-Servizio.

Le attività di informazione e di comunicazione disciplinate dalla legge sono considerate dal Legislatore criteri informativi incidenti sul processo di cambiamento della PA.

Per informazione si intende quella attività di trasferimento puro e semplice di notizie dall'erogatore al soggetto passivo (orario di sportello, dislocazione degli uffici, informazione istituzionalizzata dell'addetto all'Ufficio stampa, ecc.) senza che ciò comporti necessariamente una relazione, un contatto motivazionale.

Attività di comunicazione, concetto più ampio del precedente, è definibile invece in termini di reciprocità, di interazione tra PA e cittadino: si instaura un dialogo, un rapporto sociale tra chi trasmette e chi riceve.

Comunicare ed informare sono le due parole chiave che, con le differenze sopra indicate, contribuiscono al processo di cambiamento.

Favorire la conoscenza delle disposizioni normative (al fine di facilitarne la reale applicazione), delle strutture istituzionali e degli Uffici deputati a consentire l'accesso ai servizi pubblici è il primo passo per una partecipazione, una coamministrazione PA-Cittadino.

La connessione teleologica della normativa *de quo* con l'art. 11 del DL.vo 20 marzo 2001 n. 165 – il responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) promuove iniziative volte alla semplificazione delle procedure ed all'incremento delle modalità di accesso alle informazioni – e con i principi posti dalla Legge 241/1990 – diritto di partecipazione, obbligo della comunicazione, dell'avvio del procedimento – appare evidente (2-3).

In tale contesto e con le finalità sopra delineate devono essere prese in considerazione ed esaminate le diverse modalità, i diversi strumenti, che le strutture pubbliche possono utilizzare per la comunicazione e l'informazione pubblica.

Presupposti normativi per la comunicazione telematica pubblica

Le PA possono svolgere attività di comunicazione attraverso diversi strumenti: l'analisi del contesto organizzativo, la realtà sociale in cui operano, la compresenza di altre istituzioni che informano sono fondamentali per la scelta della modalità di comunicazione più idonea in relazione ai bisogni ed alle funzioni istituzionali a cui la struttura è chiamata.

Nell'ambito della comunicazione pubblica, l'utilizzo di strumenti telematici è, per quanto detto, particolare e diverso rispetto a tutti gli altri: da soggetti passivi, unilaterali dell'informazione, a soggetti attivi, interattività della comunicazione ed interazione con le strutture erogatrici.

Ognuno di noi può collocarsi in un sistema globalizzato nel quale possiamo non solo scegliere come e dove trovare l'informazione, ma anche far sentire la nostra voce (4).

Il cittadino diventa protagonista e modula le proprie aspettative a seconda delle conoscenze e partecipa attivamente al cambiamento della PA.

La PA che, in un certo senso, rinasce, con una nuova mission e diversa struttura organizzativa, in sintonia con una piena consapevolezza delle effettive e reali esigenze del cittadino (5).

Lo sviluppo delle reti telematiche trasforma il modello tradizione *one-to-many* (Radio, TV, attività editoriali – libri, periodici, giornali, depliant, ecc.) a quello *many-to-many*, ove i soggetti attivi, privati e pubblici, ridefiniscono il loro ruolo anche quali fornitori di servizi e con evidente incidenza sulla stessa struttura organizzativa di appartenenza.

Attualmente dal punto di vista dei contenuti rispetto agli obiettivi prefigurati dalle Amministrazioni, i siti istituzionali possono distinguersi in tre grandi categorie:

- i *siti vetrina*, volti a promuovere esclusivamente l'immagine dell'Amministrazione (e dei suoi vertici politici) ove l'informazione generale “chi siamo e cosa vogliamo” è formale;
- i *siti banca dati*, con i quali vengono fornite informazioni agli utenti sulla base dell'analisi dei bisogni. Lo staff che implementa le pagine web svolge un ruolo di coordinamento redazionale, una sorta di *front-office* telematico rispetto ai contenuti forniti dagli uffici competenti dell'Amministrazione. L'informazione è ancora unidirezionale ma con incidenza o comunque ripercussioni sulla struttura;
- i *siti interattivi*, considerati strumenti di coamministrazione telematica: Utenti-PA.

La comunicazione diventa bidirezionale e la loro precipua funzione è l'erogazione di servizi. In sostanza il web da strumento di informazione diventa strumento di amministrazione. Le conseguenze sulla struttura organizzativa sono notevoli: occorre necessariamente una rivisitazione del modello organizzativo che deve essere ora funzionale all'interfaccia globale del web. Dietro la rete ci deve essere l'intera Amministrazione, pronta ad ascoltare, dialogare e ad erogare servizi (6-7).

I presupposti normativi che disciplinano o richiamano l'utilizzo di supporti informatici per la comunicazione pubblica sono diversi e numerosi.

Dalla Circolare del Ministro per la Funzione Pubblica del 27 aprile 1993 n. 17 a quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) del 13 marzo 2001, molte sono le norme che richiamano le amministrazioni, centrali e periferiche, al pieno utilizzo di strumenti telematici per la comunicazione pubblica.

La connessione tra strumento informatico e promozione di iniziative tese al miglioramento dei servizi per il pubblico è stato tenuto in considerazione dal Legislatore sin dal 1993 con il DL.vo n. 29.

Il nuovo DL.vo n. 165 del 30 marzo 2001 agli articoli 2 lettera c e 11 punto 6 ribadisce il contenuto sostanziale del DL.vo n. 29: le Amministrazioni Pubbliche (comprese le Aziende e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale) ispirano la loro organizzazione adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna attraverso interconnessione mediante sistemi informatici ed il responsabile dell'URP, e cioè colui che istituzionalmente è deputato al rapporto con il pubblico, promuove tutte le iniziative idonee a migliorare i servizi con l'utenza.

Anche il DL.vo n. 502 del 30 marzo 1992 art. 14 punto 4, così come modificato dal successivo DL.vo n. 229 richiama l'attenzione delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle Aziende Ospedaliere (AO) affinché provvedano ad attivare un efficace sistema di informazione sulle prestazioni erogate.

La Legge 150 del 2000 agli articoli 1 e 2 considera attività di comunicazione esterna quella rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa anche mediante sistemi informatici.

A livello centrale particolare rilevanza ha l'attività dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) (linee strategiche per il piano 2000-2002) e l'attivazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) (8-9).

Le linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accesso dei siti web delle Pubbliche Amministrazioni contenute nella Circolare PCM, frutto degli accordi internazionali di Lisbona e di Feira del 2000, costituiscono comunque una tappa fondamentale per le Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del DL.vo n. 29 del 1993 (10).

Dopo aver precisato che l'utilizzo delle tecnologie di comunicazione risponde ad una vera e propria esigenza strategica per la PA in quanto consente di accrescere la produttività, migliorare la qualità dei servizi da offrire ai cittadini, rivedere la funzionalità della struttura e dei processi, la direttiva recante le linee guida si sofferma su tre aspetti ritenuti rilevanti: il contesto organizzativo, l'usabilità del web, l'accessibilità delle informazioni.

Per quanto riguarda il primo aspetto la direttiva specifica che l'attività di progettazione del sito deve essere inserita nel contesto organizzativo dell'amministrazione di riferimento. Importante è che il prodotto, il sito web, non sia uno strumento di facciata avulso dai problemi reali dell'amministrazione. Il sito deve essere utilizzato per pubblicare l'informazione di rilevanza pubblica, accreditata ed aggiornata, relativa all'attività della PA con la consapevolezza che lo strumento, interattivo, è in grado di modificare i flussi informativi e le strutture di supporto (5).

L'usabilità è la misura di quanto un prodotto soddisfa i bisogni dei propri utilizzatori.

Il sito è usabile quando è progettato in modo tale che sia garantita la massima fruibilità dello stesso. Informazioni strutturate e calibrate consone alla tipologia di pubblico al quale sono rivolte, semplificazione del linguaggio, scelta di una tecnologia semplice e comune compatibile agli standard di Internet e che consenta una ricerca facile e mirata degli argomenti sono alcuni parametri della usabilità di un sito pubblico (facilità d'uso, utilizzazione in modo efficace, soddisfazione nell'utilizzo del prodotto). In altre parole l'utente deve essere messo nella

condizione di usare al meglio, anche con una mappa del sito, con una guida di supporto, con collegamenti ipertestuali, le potenzialità del web (11).

L'accessibilità è un'altra caratteristica considerata fondamentale dalla direttiva. La progettazione di un sito pubblico deve tener presente un altro parametro: il sito deve essere consultabile anche da parte di individui affetti da disabilità fisiche o sensoriali ovvero con strumenti non particolarmente potenti o in condizioni ambientali sfavorevoli.

In buona sostanza nel momento in cui la PA decide di porsi in rete deve essa stessa, a differenza di analoghe iniziative da parte di aziende private, garantire a chiunque la possibilità di dialogare con l'amministrazione per ottenere servizi o ricevere informazioni. Lo strumento tecnologico deve adattarsi alle diverse esigenze di tutti i potenziali utenti.

L'allegato A alla Direttiva 3/2001 detta delle regole di fondo sull'accessibilità: organizzazione delle pagine, immagini e animazioni, grafici, schemi, tabelle, componenti interattive, ecc.

Processo di riforma della PA e nuovi modelli organizzativi

È stato più volte sottolineato che l'utilizzo di strumenti telematici, la realizzazione di un sito banche dati o interattivo, richiede una rivisitazione dei processi e dei modelli organizzativi della struttura.

A dir il vero è presente in tutte le tappe del percorso riformistico, iniziato negli anni Novanta, l'esigenza di cambiamenti organizzativi della PA in linea con il diverso ruolo a cui è chiamata.

L'organizzazione gerarchico-funzionale che ha ingessato le organizzazioni della PA sembra sempre meno corrispondente alle nuove esigenze.

Il modello gerarchico-funzionale, o di staff e line, ha come principio ispiratore la divisione del lavoro che in un contesto stabile consente di rendere più efficiente la macchina produttiva. L'organigramma tipo, come sappiamo, è quello piramidale ove i fattori determinanti che ne regolano il funzionamento sono individuabili nella:

- differenziazione delle competenze lavorative;
- standardizzazione dei processi;
- gerarchizzazione;
- verticalizzazione delle decisioni.

L'articolazione funzionale è stata la forma maggiormente utilizzata e con successo dalle grandi imprese private. Nella PA, ove il rapporto strategia-struttura risente di rigidità forti derivanti da vincoli normativi, tale modello nel corso degli anni ha comportato paradossi in termini di efficienza, economicità, efficacia e trasparenza dell'apparato e dell'azione amministrativa. L'applicazione del modello sia nel campo privato che pubblico presenta poi dei limiti nel momento in cui vi siano delle turbolenze di mercato o si prospettino necessità di realizzare progetti e prodotti che presentano diversità e complessità non riconducibili agli standard operativi classici del modello.

Pertanto il mutuare dalle teorie organizzative delle imprese private a nuovi modelli non risponde ad una semplicistica logica di rifacimento del trucco della PA, ma è sostanziale al mutato contesto normativo, culturale e sociale che ha propiziato il processo di riforma. L'organizzazione multidivisionale (A.D. Chandler), per prodotto, per processo, per tipo di cliente e ancor più i modelli per progetto e a matrice prendono corpo e si innestano su strutture e modelli preesistenti.

Particolare attenzione è stata posta dalla dottrina specializzata all'innovazione organizzativa delle aziende sanitarie anche come conseguenza dei decreti legislativi di riordino del settore (12-13). Interessante poi è stata la proposta formativa del DFP nell'ambito del Progetto Cambia PA 2000 ed elaborata dalla società RSO: il Modello di *Change Management*.

Si tratta di un modello organizzativo, applicabile alle realtà amministrative centrali e locali, e che si specifica, a prescindere dall'oggetto preso in considerazione, in un processo di cambiamento pianificato.

Processo mediante il quale si ridefiniscono la concezione dell'organizzazione ed il suo modo di gestire, il funzionamento dell'organizzazione e dei suoi processi, i ruoli delle persone e la cultura.

Il modello base del *Change Management* si articola in cinque distinte fasi attraversate verticalmente da processi continui di comunicazione, coinvolgimento, informazione e monitoraggio:

- Fase 1: *Problem setting* e istituzione della committenza;
- Fase 2: Organizzazione del progetto;
- Fase 3: Diagnosi e progettazione architettuale;
- Fase 4: Progettazione di dettaglio;
- Fase 5: Implementazione, valutazione, apprendimento.

Il modello che può rispondere al meglio anche per la realizzazione di siti web, precisa che tra gli strumenti metodologici da utilizzare occupa un posto di primo piano quella del *Project Management*.

L'aspetto caratterizzante dell'organizzazione per progetti è che si svincola dalla rigidità della struttura funzionale-burocratica che viene attraversata trasversalmente. È concettualmente mobile e comporta la realizzazione di un obiettivo, in un tempo determinato, grazie ad un processo di creazione del *Project Manager*. Collante dell'organizzazione è la condivisione del progetto da parte dei soggetti coinvolti sulla base di un rapporto non gerarchico con il leader, il quale deve avere, tra l'altro, le capacità di riunire ciò che l'organizzazione funzionale ha diviso e cioè integrare funzioni, competenze e professionalità diverse per un unico scopo. Il *Project Manager* è il responsabile del progetto e deve possedere una visione interfunzionale complessiva del lavoro, pianificando e controllando tutte le fasi del progetto per raggiungere l'obiettivo nei tempi prestabiliti, per poi, assieme alle risorse umane coinvolte, rientrare nella struttura centrale. La sua responsabilità è diretta sia nei confronti del committente (Dirigente Generale) in ordine alla consegna del prodotto che nei confronti della struttura di base in quanto, come già detto, il progetto taglia trasversalmente l'organizzazione producendo strappi e ferite che dovranno essere ricucite. Il ruolo del *Project Leader* è particolarmente delicato anche nei confronti del personale, del gruppo di progetto, che dovrà coinvolgere, motivare e formare ad un *modus operandi* diverso di quello di provenienza.

Gli elementi fondamentali per il funzionamento di una struttura per progetto, tutti finalizzati alla realizzazione di un obiettivo comune condiviso, sono:

- presenza di un unico responsabile del coordinamento di tutte le attività;
- processo di programmazione e controllo integrato;
- utilizzo del lavoro di gruppo (coinvolgimento - motivazione - professionalità).

Il rapporto tra metodologia del *Project Management* e l'evoluzione tecnologica è stato sottolineato già nel 1968 da J.K. Galbraith nell'analisi dell'evoluzione strutturale dell'organizzazione della NASA.

Ed è proprio in questa grande agenzia, caratterizzata da contesti tecnologici ed organizzativi sempre molto turbolenti, che si sviluppa un nuovo modello, l'organizzazione a griglia o a matrice.

La necessità di conciliare costi e standard operativi di qualità (non sempre conciliabili tra loro) e la difficoltà di reperire personale esterno altamente qualificato porta ad una nuova analisi della struttura organizzativa: la soluzione che si prospetta è il modello organizzativo a matrice caratterizzato proprio dalla flessibilità dell'utilizzo delle risorse umane disponibili.

La nuova struttura nasce dalla combinazione di forme organizzative preesistenti:

- organizzazione per funzioni e per prodotti;
- organizzazione per funzioni e per progetto.

In altre parole l'organizzazione a matrice è frutto di una osmosi tra una tipica struttura funzionale per competenza (linea verticale) e struttura per prodotto o progetto (linea orizzontale) ove le varie unità interessate si trovano sottoposte a due tipi di fattori incidenti (per procedure e per obiettivo) e che consente di utilizzare le risorse professionali al meglio con il criterio della flessibilità (Allegati 1 e 2).

Nell'organigramma tipo, le linee verticali individuano il personale che fa parte di una tipica struttura funzionale per competenze, mentre le linee orizzontali i componenti di un gruppo di progetto con le relative competenze. Le unità operative si trovano così sottoposte a due tipi di autorità: a quella competente per le procedure ed a quella per il progetto o prodotto.

Percorso progettuale per la realizzazione di un sito web nella PA

Le brevi considerazioni sui modelli organizzativi sono state necessarie per meglio comprendere lo sviluppo ed i presupposti dell'organizzazione per progetto e a matrice nel caso di progettazione di siti web o siti banche dati nella PA.

Peraltro l'eventuale variabile di utilizzo di società esterne specializzate in realizzazioni di siti o di prodotti informatici non cambia la prospettiva delineata ed il ruolo del *Project Manager* in ordine alla gestione del "progetto comunicazione" che non può e non deve essere condizionato e lasciato nelle mani dell'esperto informatico.

Auspicabile è che il ruolo del *Project Manager* nella realizzazione della comunicazione web venga svolto proprio dal responsabile URP, in quanto i flussi informativi interni alla PA, che sono i presupposti della comunicazione esterna, sono di regola gestiti istituzionalmente dall'URP.

Non si tratta di realizzare siti-vetrina ma di utilizzare al meglio lo strumento tecnologico per la comunicazione istituzionalizzata, avvalendosi di una struttura a matrice che meglio risponde e assicura il coinvolgimento di referenti incardinati in uffici depositari dell'informazione.

In sostanza la struttura a matrice consente non solo di costruire il sito secondo la metodologia del *Project Management*, ma si rileva fondamentale per la realizzazione di una rete dei flussi informativi.

Il percorso progettuale è segnato da alcune fasi e subfasi che la dottrina organizzativa ha esplicitato in modo anche molto dettagliato: comunque sta poi al leader focalizzarle tenuto conto della realtà organizzativa della PA di riferimento.

In linea di massima sono sempre presenti:

- Fase 1: *Problem setting*, istituzione della committenza e definizione dell'obiettivo;
- Fase 2: Organizzazione e pianificazione del progetto;
- Fase 3: Sperimentazione del prodotto;
- Fase 4: Monitoraggio.

La prima fase è caratterizzata dall'analisi del bisogno effettivo che porta ad intraprendere un percorso progettuale teso alla realizzazione di un sito web. Analisi che dovrà tener conto anche degli altri strumenti di comunicazione utilizzati o utilizzabili dalla PA per la comunicazione istituzionale. Dal sintomo al problema reale. I soggetti coinvolti sono il Committente, il *Project Manager* e gli altri eventuali interlocutori significativi dell'azienda o che comunque siano coinvolti, in termini di ricaduta positiva, dalla realizzazione del prodotto.

Le attività connesse possono essere numerose ed esplicitarsi in analisi di fattibilità che tengono conto di colloqui, interviste, reclami, target di riferimento, l'utilizzo diverso degli altri strumenti di comunicazione sinora adottati dalla struttura.

La relazione con il Committente deve portare ad una concordanza dell'analisi dei problemi di partenza ed un accordo chiaro e condiviso sul modello di intervento. Negli stessi termini deve essere definito l'obiettivo: sviluppo di un sito banca dati o di un sito web omogenei al contesto organizzativo della PA che rispondano alle esigenze di informazione e comunicazione diagnosticate e da realizzarsi secondo le linee guida del DFP n. 3/2001 (accessibilità, usabilità, contesto organizzativo).

La seconda fase è la pianificazione del progetto che consiste nella individuazione di tutte le attività connesse alla realizzazione del progetto di un sito in un arco temporale definito: avvio – termine di scadenza per la realizzazione.

Il *Project Manager* deve gestire la pianificazione rispondendo per ciascuna sub fase a queste domande: Cosa dobbiamo fare? Chi lo deve fare? Quando? Come?

Punti costanti di riferimento e di esplicazione della pianificazione e delle eventuali sub-articolazioni sono:

- linee di attività;
- risorse umane coinvolte;
- supporti;
- tempi di realizzazione;
- costi;
- prodotto.

A titolo esemplificativo analizziamo per grandi linee una sub-fase della pianificazione quale quella relativa al censimento delle informazioni da inserire nel sito:

- *Linee di attività*
 - raccolta delle informazioni (individuazione delle fonti regolamentari e/o atti deliberativi, interviste ai responsabili degli uffici interessati, analisi dei contatti con l'URP);
 - semplificazione del linguaggio amministrativo;
 - sistematizzazione dei dati raccolti;
 - verifica da parte delle unità che dispongono dell'informazione.
- *Risorse umane coinvolte*
 - n. 3 unità dedicate esclusivamente al progetto;
 - n. 4 unità incardinate negli uffici e coinvolte nella struttura a matrice.
- *Supporti*
 - tecnologici: 2 PC;
 - cartacei: modelli di intervista, ecc.
- *Tempi di realizzazione*
 - Unità/giornate lavorative per: raccolta informazioni, sistematizzazione dati, ecc.
- *Costi*

– *Prodotto*

- Raccolta sistematica ufficiale dell'informazione semplificata da utilizzare per il sito web.

Analogo discorso può essere fatto per le altre sub-fasi – quale, ad esempio, quella relativa alla informatizzazione della comunicazione nel sito: linee di attività (studio di fattibilità ed individuazione dei supporti informatici conformi alle indicazioni della Circolare n. 3/2001 e cioè individuazione di una tecnologia semplice e compatibile agli standard di Internet); risorse umane coinvolte (n. 2); ecc. – sino ad arrivare all'ultima fase che è quella del monitoraggio.

Ciò che preme sottolineare è che nella presentazione formale del progetto al Committente il *Project Manager* deve specificare al meglio, anche con l'ausilio di organigrammi a matrice, le varie fasi al fine di una piena condivisione con l'organo di vertice. Nei casi in cui il progetto debba essere rivisto per osservazioni del Committente in ordine ad esempio ai costi o alle risorse umane individuate negli altri uffici della struttura funzionale, il *Project Manager* dovrà avere la capacità di rimodellare il progetto a seconda delle disponibilità ottenute. L'importante è la chiarezza e la professionalità con cui si presenta il progetto. Fondamentale è quindi anche l'opera di promozione del progetto con un coinvolgimento da parte dei dirigenti responsabili delle singole unità organizzative che potrebbero valutare positivamente, in termini di snellimento delle proprie attività e dei relativi carichi di lavoro, la realizzazione di un sito web della PA.

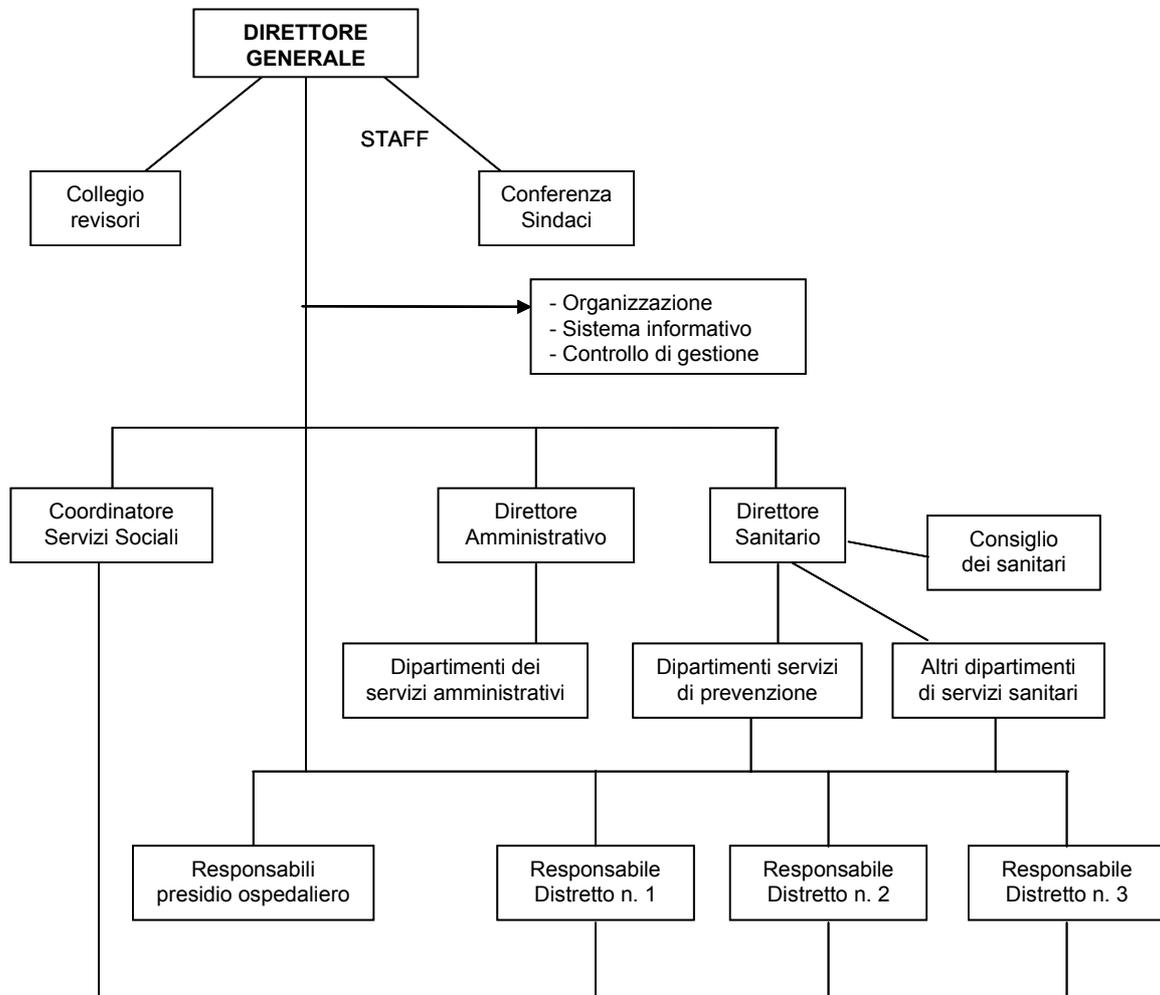
A titolo esemplificativo si riporta l'esperienza del Ministero della Salute, ove l'organizzazione e le banche dati dell'URP, la Guida on line per i referenti e gli operatori URP e la predisposizione del programma annuale della comunicazione (art. 11 della L. 150/2000) sono stati realizzati seguendo i principi organizzativi del modello a matrice (Allegati 3 e 4).

Bibliografia

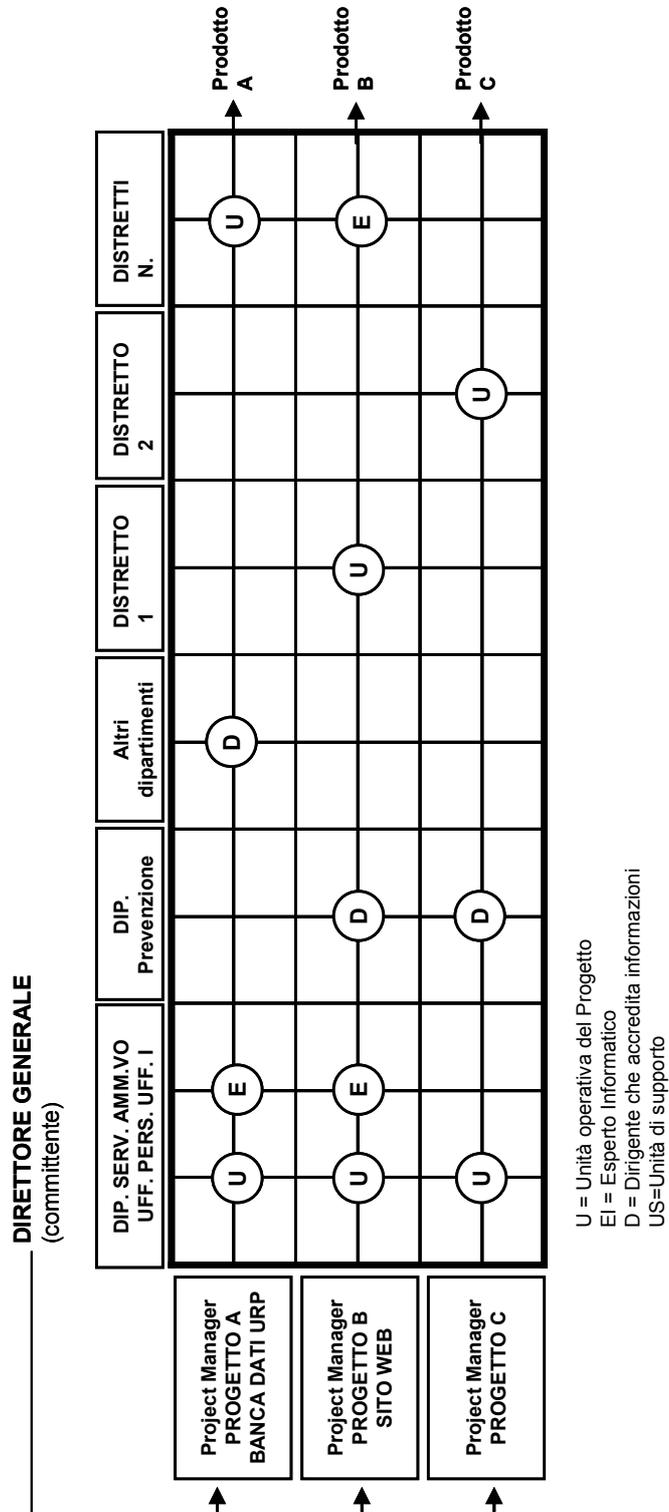
1. AIPA. *Informazioni e politiche pubbliche*, suppl. n. 6. AIPA: Roma; 2000.
2. Schiavone F. Gli URP nel nuovo sistema organizzativo della PA. In: *Guida per i referenti e gli operatori URP*. Roma: Ministero della Sanità; 2001. p. 17-26.
3. Fabbri A, Giuliani A. Ufficio per le relazioni con il pubblico: evoluzione normativa. *Ragiusan* 2000;198:6-9.
4. Cattani A. *Internet e la comunicazione pubblica*. Scuola Superiore Pubblica Amministrazione - SSPA Master in Comunicazione.
5. Stefanini S. Considerazioni su comunicazione pubblica e nuove tecnologie. *Quaderni di comunicazione pubblica*; 2000.
6. Pacifici G. Il fattore tecnologico e l'interattività. In: Rolando S (Ed.). *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*. Milano: Etas; 2001. p. 217-26.
7. Fornari G. Principi organizzativi e potenzialità di un sito istituzionale di servizio. In: Rolando S (Ed.). *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*. Milano: Etas; 2001. p. 227-36.
8. AIPA. Operativa la Rete unitaria. *Informazioni* 2000;2:3-4.
9. AIPA. La Pubblica Amministrazione a rete per fornire servizi avanzati, erogati in modo sicuro. *Informazioni* 2000;2:5-11.
10. AIPA, Internet e la PA: audizione del Presidente dell'Autorità alla Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati. *Informazioni* 2000;2:13-25.
11. Goldoni F. I criteri di usabilità nella realizzazione di www. *Quaderni di Comunicazione Pubblica* 2000.

12. Giorgetti R. Legislazione ed organizzazione del Servizio Sanitario. IV ed. In: *Tendenze Nuove*. Rimini: Maggioli; 1999.
13. Giorgi G. Le aziende sanitarie pubbliche. In: *Tendenze nuove*. Rimini: Maggioli; 1999.

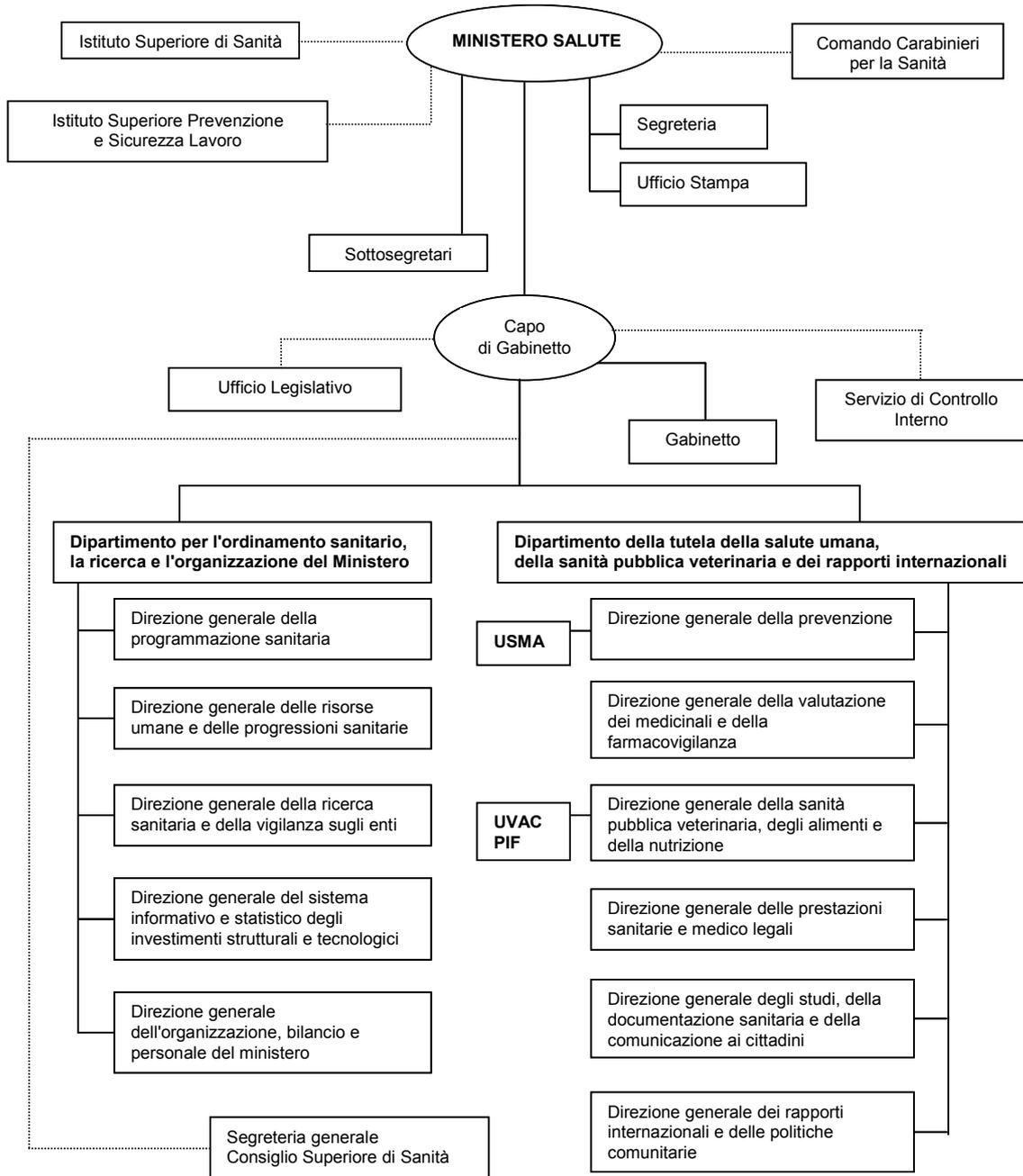
Allegato 1 Struttura organizzativa di un'ASL



Allegato 2 Organigramma per matrice (ASL)



Allegato 3 Organigramma del Ministero della Salute



SEMPLIFICAZIONE DEL LINGUAGGIO AMMINISTRATIVO E NELLA REALIZZAZIONE DEI SITI WEB DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Angelica Maggio
Ufficio Relazioni con il Pubblico, Ministero della Salute, Roma

Premessa

La semplificazione del linguaggio amministrativo è un tema sentito da anni in alcuni paesi europei, come la Svezia e la Gran Bretagna, e che in altri, come il nostro, si sta facendo strada da poco, attraverso progetti, corsi di formazione e manuali d'istruzione, nel tentativo di recuperare il tempo perduto.

Usare un linguaggio semplice nei documenti amministrativi aiuta ad instaurare un rapporto di fiducia tra potere e cittadino, quindi aiuta la democrazia e rende possibile la comunicazione, cioè un reale scambio tra gli organismi che gestiscono la cosa pubblica e i destinatari delle pratiche predisposte nei palazzi del potere. Diffondere nei nostri uffici la cultura dell'uso del linguaggio comune, della stesura di note ove vengano individuati con chiarezza i punti che incidono sulla vita dell'utente al quale la nota è rivolta, è una piccola grande rivoluzione, che veramente consente al cittadino di non sentirsi più suddito e vittima di tanti "azzeccagarbugli", ma partecipe alla vita pubblica della propria nazione e soggetto attivo dei provvedimenti che lo riguardano. Infatti al comune mortale non importa sapere cosa detta il combinato disposto degli articoli 3 e 5 della Legge n. 360 o 415, ma interessa sapere che in base a quel mix infernale di norme perde la casa che il Comune gli ha assegnato o deve pagare le medicine che sa di dover prendere per tutta la vita.

Una Pubblica Amministrazione (PA) che scrive in modo incomprensibile i documenti che produce vanifica addirittura l'effetto bomba provocato dalla Legge n. 241/1990, perchè impedisce, di fatto, "il diritto di replica", l'eventuale difesa da parte dell'interessato.

Attualmente l'importanza dell'uso di un linguaggio semplice nella comunicazione pubblica è potenziato dalla diffusione dell'uso del computer e della comunicazione attraverso Internet (si pensi all'introduzione della denuncia dei redditi per via telematica). Infatti le informazioni giungono così a migliaia di destinatari e la lingua utilizzata deve essere schematica, perché la pagina che l'utente visualizza, per poter essere leggibile, deve contenere poche e chiare indicazioni, come ciascuno di noi può verificare nell'uso quotidiano di questo strumento di lavoro.

In questo breve contributo, si suggeriscono dei criteri che aiutano gli operatori pubblici a rendere le loro comunicazioni ai cittadini, su carta o attraverso i siti informatici, più chiare per la controparte, facendo risparmiare tempo prezioso agli impiegati e denaro pubblico alle amministrazioni, in quanto produrre informazioni immediatamente recepite dai destinatari vuol dire evitare richieste di chiarimenti e reclami, cioè eliminare pile di lettere, telefoni intasati, file agli sportelli.

Punto di partenza

Per tradizione il linguaggio burocratico italiano è complesso, oscuro, formale ed è autoreferente, nel senso che si rivolge solo agli addetti ai lavori. Nell'avviso di un ufficio postale è scritto: "Si informa la spettabile clientela che le corrispondenze del fermoposta e le inesitate sono soggette al pagamento fisso di £ 300" per dire che il ritiro della corrispondenza depositata presso il fermoposta e di quella restituita al mittente comporta il pagamento di 300 lire. Così pure sul cartello all'interno di un ospedale si legge: "Per mancanza di moneta divisionale i pazienti solventi sono pregati di presentarsi allo sportello muniti della suddetta", volendo intendere che l'utente deve pagare la prestazione del medico con i soldi contati, perché non sempre la cassa dell'ospedale ha le monete per dare il resto. Lo zoccolo duro dal quale si parte per la "crociata della semplificazione" e che si tenta di scalfire è questo: occorre sconfiggere la tentazione di rendere complicato un messaggio semplice. Giustamente il professore Fioritto, maestro di semplificazione, scrive che "un documento scritto male è spesso il risultato di una scadente organizzazione e di procedimenti confusi: la rilettura di un documento è implacabile rivelatore di tali disfunzioni" (1). A emblema di quanto siano ridicole certe espressioni di uso esclusivo degli impiegati pubblici, il Comune di Trento in un suo opuscolo ricorda un brano de "L'antilingua" di Italo Calvino sul verbale di un furto fatto da un brigadiere. In questo brano "stamattina presto andavo in cantina" diventa per il brigadiere che trascrive la dichiarazione di colui che ha subito il furto "il sottoscritto essendosi recato nelle prime ore antimeridiane nei locali dello scantinato [...]". Ricorderei anche le prime pagine de "La concessione del telefono" di Andrea Camilleri, ove un cittadino, sperando di essere ascoltato con più attenzione dalle superiori autorità, fa uso di un linguaggio via via più aulico, man mano che aumenta il numero dei solleciti che è costretto a fare per la propria pratica di richiesta di un telefono. L'alternativa al linguaggio oscuro c'è, anche se semplicità non vuol dire semplicismo, per cui non è sempre facile rendere qualsiasi concetto in poche parole o esprimere tutti i concetti necessari in proposizioni brevi. Per poter semplificare bisogna avere le idee chiare e conoscere bene quello che si intende spiegare.

Criteria per la redazione di un documento amministrativo

Sulla base di queste ultime considerazioni il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) ha concepito il progetto "Semplifichiamo", al quale ha lavorato per qualche anno un gruppo, che ha prodotto un utilissimo Manuale di stile e un software Errata corrige, due strumenti di supporto agli operatori pubblici per redigere documenti più chiari per i destinatari dei medesimi e che sono stati diffusi in molte amministrazioni.

Il Manuale di stile esamina un buon numero di documenti prodotti dalle PA italiane, sotto il profilo della loro comprensibilità e leggibilità, sia dal punto di vista lessicale e sintattico che sotto l'aspetto grafico, proponendo dei testi alternativi che possano rendere più comprensibili il contenuto dei medesimi per il cittadino medio, senza compromettere la correttezza del contenuto.

L'Errata corrige aiuta, quando si scrive un documento al computer, ad applicare le regole di "buona scrittura" indicate nel Manuale, segnalando addirittura l'indice di leggibilità di ciò che si è scritto (l'indice di Gulpease).

Qui di seguito si danno solo alcune delle principali indicazioni riportate nel Manuale, al quale si rinvia per maggiori approfondimenti.

Quando dobbiamo comunicare qualsiasi cosa a qualcuno, la prima domanda che ci dobbiamo porre è “A chi scrivo?”, poi “Che cosa scrivo?” e ancora “Perché scrivo?”. Queste osservazioni sembrano scontate, ma non lo sono, perché già la risposta alla prima domanda ci porta a distinguere tra comunicazioni fatte al collega del piano di sopra e comunicazioni da trasmettere ai cittadini; a distinguere, cioè, tra comunicazione interna e comunicazione esterna, che non può utilizzare il medesimo linguaggio. Gli altri due quesiti sono profondamente connessi tra loro, in quanto se non conosco lo scopo che deve raggiungere il documento che sto preparando, non potrò neanche individuarne con esattezza il contenuto e se non conosco bene l’argomento da trattare, avrò le idee confuse sul motivo del documento. A volte, però, anche l’essere troppo esperto di un settore può essere di ostacolo a rendere chiaro un certo argomento a chi ne è digiuno.

Per sapere che cosa scrivere devo organizzare le informazioni, prendere appunti, fare la scaletta degli argomenti da trattare, ordinare i punti della scaletta, cioè decidere la priorità dei vari argomenti trattati. Infine devo scrivere il testo.

La scaletta dei punti fatti servirà da guida per scrivere in modo ordinato non solo rendendo esplicito ogni punto, ma anche non dando nulla per scontato e raggruppando i punti per blocchi omogenei, trattando informazioni tra loro omogenee. Inoltre un testo è comprensibile quando tra le varie parti di esse vi è un continuo ed evidente legame di significato e quando, sotto il profilo linguistico, le varie parti sono collegate da legami di tipo grammaticale (come i pronomi) o di tipo lessicale (come le congiunzioni o gli avverbi).

Nel Manuale di stile si suggerisce, inoltre, di usare verbi in forma attiva (scrivere, ad esempio, “il tecnico sanitario la farà accomodare sul lettino”, e non “il paziente sarà fatto accomodare su un lettino”), frasi in forma attiva (cioè scrivere “devono presentare la dichiarazione dei redditi coloro che [...]” anziché “non sono esonerati dalla presentazione dei redditi [...]”) e, ove possibile, tempi verbali semplici (l’indicativo al posto del condizionale).

Il discorso appena fatto si può chiudere con le parole di una collega in prima linea nel rapporto con il pubblico, essendo responsabile di un Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) di un’azienda ospedaliera: “quando si parla di comunicazione pubblica non si può fare a meno di definire il significato delle parole chiave che si usano o di definire il repertorio culturale usato”, intendendo con questo che per comprendersi occorre avere un sostrato di cultura e valori comuni da cui partire (2).

Risorse della semplificazione del linguaggio amministrativo

Per poter realizzare un qualsiasi progetto occorre innanzitutto verificare le risorse a disposizione. Nel caso della semplificazione del linguaggio amministrativo le risorse in campo sono normative, organizzative e strumentali, ritenendo quelle umane premessa necessaria ma non sufficiente per portare a termine il progetto.

Partiamo dall’esame delle norme che possono aprire la strada a un nuovo corso nelle comunicazioni PA-cittadino. Senz’altro le prime restano quelle della Legge n. 241/1990, che sanciscono il diritto degli interessati di accedere agli atti della PA. Infatti quale vantaggio porta al cittadino accedere ad un atto che riguarda la sua sfera di interesse, se ne è incomprensibile il contenuto e a cosa giova l’obbligo della motivazione degli atti della PA, previsto dall’articolo 3 di quella Legge, se le ragioni addotte per giustificare l’emanazione di un certo atto sono oscure per un comune cittadino?

La Legge n. 241/1990 ha in sé anche il seme degli URP, nati proprio per consentire l'accesso di cui si è parlato e che hanno assunto un ruolo più ampio con le modifiche apportate al DL.vo n. 29/1993 dal DL.vo n. 80/1998 (v. ora gli art. 10 e 11 del DL.vo n. 165/2001) e con la Legge n. 150 del 2000, sulla comunicazione pubblica.

È, poi, da considerare la Legge n. 127/1997, sullo snellimento dell'attività amministrativa (meglio nota come Bassanini-bis) che, oltre a contenere importanti norme in tema di autocertificazione, di attività consultiva e altro, contiene disposizioni di semplificazione in materia di tecnica legislativa. Ai sensi dell'articolo 17, per gli atti normativi con articoli particolarmente complessi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) deve predisporre un testo, per la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* (GU), corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico che indichino in modo sommario il contenuto dei singoli commi o di gruppi di essi (comma 29). Secondo il comma 30 dello stesso articolo, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge presentati al Parlamento recano in allegato i testi integrali delle norme espressamente modificate o abrogate.

La Legge n. 50/1999 (la Legge di semplificazione 1998), prevede la costituzione di un Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, che opera presso la PCM (art. 3).

Nella presentazione della recente Guida alla redazione dei testi normativi (circolare PCM 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, pubblicata in supplemento ordinario n. 105 alla GU n. 101 del 3 maggio 2001) si sottolinea l'importanza della qualità della regolazione. Si dà rilevanza, cioè, al linguaggio usato dal regolatore, alla redazione di precetti comprensibili per i destinatari, alla sistematicità e organicità delle disposizioni. Questi sono tutti aspetti considerati anche a livello comunitario, nella recente Guide Pratique Commune.

Un riferimento esplicito all'uso di un linguaggio chiaro e semplice si trova nel contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti del comparto ministeri 1994-1997 dove, nel considerare i parametri di valutazione per l'assegnazione ai dirigenti dei premi per la qualità della prestazione individuale, si inseriva "la capacità di rispettare e far rispettare le regole e i vincoli dell'organizzazione senza indurre formalismi e burocratismi e promuovendo la qualità dei servizi".

Riguardo alle risorse organizzative, il DFP ha ipotizzato una rete di semplificatori, costituita da funzionari e dirigenti che, debitamente formati e in contatto tra loro, possano diffondere il messaggio della semplificazione del linguaggio amministrativo nelle proprie amministrazioni. Le proposte da fare possono essere tante: progetti per la revisione dei moduli in uso secondo le nuove regole della chiarezza e della semplicità (indicando, ad esempio, le norme che motivano un certo atto a margine della nota da inviare al destinatario dell'atto, ponendo in posizione centrale solo la comunicazione che lo interessa direttamente); corsi di formazione per altri semplificatori; inserimento nella programmazione dell'anno di iniziative volte a semplificare il linguaggio in uso, come la predisposizione di una guida che sia di supporto ai vari uffici; prospettare un determinato ufficio come punto ideale di raccordo della semplificazione del linguaggio (e questo potrebbe essere, per la sua vocazione alla comunicazione, l'URP); l'individuazione della figura del "responsabile della semplificazione".

Le risorse strumentali, oltre che essere costituite dal manuale e dal software di cui ho parlato, sono costituite da tutti mezzi di comunicazione, dai più tradizionali, come la lettera scritta, ai più attuali, come Internet. Dell'importanza della comunicazione per via telematica si è accorto da qualche tempo anche il legislatore e, di recente, il DFP ha dettato regole agli operatori pubblici che intendono realizzare un sito web con la circolare della quale riferisco nel paragrafo successivo.

Criteria per realizzare un'interfaccia utente di un sito web comprensibile

Gli operatori pubblici devono applicare le regole che aiutano a semplificare il linguaggio amministrativo anche quando concepiscono un sito web, cioè anche quando vogliono comunicare tra loro e ancor più con i cittadini attraverso un mezzo che sta divenendo di uso quotidiano negli uffici e nelle abitazioni private, prendendo spesso il sopravvento su altri strumenti più tradizionali di comunicazione, come le note scritte e le pubblicazioni in genere. Varie norme hanno affrontato il problema di disciplinare la comunicazione attraverso i mezzi telematici (dal DL.vo n. 39/1993, istitutivo dell'Autorità per l'informatica, alle norme sul valore giuridico della comunicazione telematica - l'art. 15 della Legge n. 59/1997, il DL.vo n. 513/1997 sulla firma digitale, il Testo Unico (TU) sulla documentazione amministrativa - il DPR n. 445/2000), ma qui occorre porre l'attenzione sulla circolare del DFP 13 marzo 2001, n. 3/2001 (pubblicata in GU n. 65 del 19 marzo 2001).

Infatti questo documento contiene le linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni. Dei tre argomenti quello che ora interessa esaminare è l'usabilità, cioè il grado di soddisfazione che un prodotto fornisce ai propri utilizzatori. Ciò avviene quando coloro che utilizzano il prodotto ne apprendono l'uso con facilità, sanno usarlo in modo da migliorare i risultati della loro attività, sono in grado di memorizzarne il contenuto, commettono pochi errori che non compromettono comunque il lavoro svolto e provano soddisfazione nell'uso del prodotto.

Come si è detto, è chiaro che anche la consultazione di un sito web deve rispondere ai principi di semplicità e comprensibilità, dei quali si è parlato per la più tradizionale comunicazione scritta, ma con un'attenzione specifica anche alla grafica o per meglio dire alla presentazione dell'interfaccia utente. La soddisfazione dell'utente finale dipende dalla rappresentazione e dalla disposizione degli oggetti sulle sue pagine.

I principi dell'usabilità sono:

- mantenere gli utenti informati sullo stato delle loro azioni. Si può modificare, ad esempio, il colore del link, che consente il collegamento con altre pagine, quando viene cliccato, in modo da comunicare all'utente che l'azione intrapresa sta effettivamente avvenendo;
- usare un linguaggio familiare per gli utenti finali e di immagini consuete per loro, anche per evitare che escano dal sito senza avere visionato le informazioni alle quali erano interessati, perché magari non sono riusciti ad associare le immagini alle informazioni che cercavano;
- lasciare accedere agevolmente gli utenti agli argomenti presenti sul sito e dare la possibilità di navigare tra essi. Perciò è fondamentale segnalare i link in modo adeguato e posizionarli nella pagina dove l'utente si aspetta di trovarli rispetto alle pagine precedenti;
- riportare in ogni pagina alcuni elementi testuali e/o grafici (sempre uguali) che indichino agli utenti che si stanno muovendo, di pagina in pagina, all'interno dello stesso sito;
- assicurare la possibilità di uscire da una situazione di errore, tornando allo stato precedente. Occorre cercare di evitare l'utilizzo di tecnologie troppo recenti e sofisticate, per non mettere in difficoltà i visitatori del sito, come la grandezza dei caratteri (font) usati per i link testuali e il loro colore li devono rendere accessibili anche a chi ha problemi di vista;
- scegliere sempre composizioni di pagina (layout) semplici e schematici, per facilitare l'individuazione e la consultazione delle informazioni sulle pagine;

- dare ai visitatori del sito la possibilità di una navigazione differenziata, a seconda della loro perizia nell'uso del web;
- utilizzare elementi grafici sobri, non troppo vistosi e con soggetti familiari all'utente, per non mettere in ombra il contenuto informativo della pagina;
- dare la possibilità agli utenti di recuperare i propri errori, prevedendo, ad esempio, nel caso di invio di propri dati attraverso il web, una pagina di conferma, che informi l'utente della riuscita o meno dell'invio o ancora prevedere, se l'utente non compili correttamente uno o più campi, un messaggio che gli segnali gli errori commessi e il modo di ripararli.

Conclusioni

L'emanazione di questa circolare è quanto mai opportuna per evitare, almeno per il futuro, di concepire, come ci ricorda Ernesto Bettinelli, solo un sito-mostra, con una veste grafica suggestiva, ma con testi poco curati, oppure semplicemente far comparire in rete per una platea privilegiata le stesse informazioni rese ai più con mezzi più tradizionali di comunicazione: giornali, radiotelevisione, posta.

Il web è uno strumento comunicativo in grado di modificare i flussi informativi all'interno di un'organizzazione e tra essa e l'esterno. Il sito web di una PA dovrebbe contenere tutte le informazioni di rilevanza pubblica, validate e aggiornate, relative alle attività generate da un'amministrazione. Il DFP ne raccomanda l'uso per la comunicazione interattiva, cioè quando è necessario uno scambio di informazioni tra uffici o tra utente e PA.

Adoperare Internet nella comunicazione pubblica è una grande opportunità di crescita per gli operatori pubblici, per lo scambio enorme di informazioni che è possibile ricevere e dare e per il servizio qualificato e tempestivo che si può offrire all'utenza, se non ci si fa prendere dalla tentazione di infarcire il sito di notizie superflue o date a metà.

Si può mutuare da paesi che sono più avanti di noi l'idea di premiare coloro che riescono nell'impresa di fornire un servizio di qualità all'utente, usando un linguaggio chiaro e fornendo notizie esaurienti sulle varie pratiche di interesse. In Inghilterra, ad esempio, una associazione di cittadini, la Plain English Campaign assegna un marchio di qualità, il Cristal Mark, per le migliori forme di comunicazione ai cittadini e organizza un concorso di chiarezza tra le amministrazioni inglesi.

Bibliografia

1. Fioritto A. Semplificazione del linguaggio amministrativo. Bilancio di un'esperienza. *Funzione Pubblica* 1998;3:65.
2. Carnevali M. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Luogo di ascolto dei cittadini. In: Cacioli S, Guerra R e Guerrera D (Ed.). *Dirigenti degli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) nelle aziende sanitarie. Corso di formazione tenuto presso l'Istituto Superiore di Sanità. Roma, 8-12 marzo 1999.* Roma: Istituto Superiore di Sanità; 2000. (Serie relazioni 00/2). p. 49-56.

Bibliografia di approfondimento

- Arena G (Ed.). *La comunicazione di interesse generale.* Bologna: Il Mulino; 1995.
- De Mauro T. *Guida all'uso delle parole.* Roma: Editori Riuniti; 1997.

- Goldoni F. I criteri di usabilità nella realizzazione di siti www. In: *Quaderni di comunicazione pubblica, facce e interfacce della comunicazione*. Regione Emilia Romagna, Bologna: CLUEB; 2000. p. 32.
- Musumeci G. Lessico poco familiare. *Pubblica amministrazione* 1998: 37.
- Piemontese ME. *Capire e farsi capire. Teorie e tecniche della scrittura controllata*. Napoli: Tecnodid; 1996.
- Fioritto A (Ed.). *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*. Bologna: Il Mulino; 1997.

COMUNICAZIONE ORGANIZZATIVA NEL SETTORE SANITARIO

Giuditta Alessandrini

Facoltà di Scienze della Formazione, Università degli Studi di Roma Tre, Roma

Questo intervento intende sottolineare la significatività dell'approccio per competenza all'interno del contesto dei mutamenti strutturali della formazione, partendo dalla necessaria riflessione sull'idea di società della conoscenza per giungere ad evidenziare le "nuove" poste in gioco: l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), le nuove metodologie di analisi dei fabbisogni e di descrizione delle competenze in ambito aziendale, il tema dell'orientamento e della formazione per competenze. Quello che possiamo definire il paradigma della società dell'informazione può essere visto anche come ideologia, mito o forse la più significativa tra le teorie del mondo contemporaneo, insieme al postfordismo ed alla postmodernità.

Focalizzare le competenze da formare, ad esempio, può voler dire individuare gli spazi di realizzabilità dell'intenzionalità attiva del soggetto-persona che interpreta e sceglie il suo essere professionista, operatore o comunque lavoratore.

Il formatore che delinea il contributo professionale da sviluppare nei termini di sapere, saper fare, saper essere, presceglie un'idea di formazione come costruzione del sé (*Bildung*) in cui il soggetto è attore della sua crescita professionale e umana.

Passaggio alla società della conoscenza: verso una rilettura della formazione

I documenti, quali Il memorandum e il Rapporto dell'Unesco, sottolineano una visione della formazione come opportunità di realizzazione del diritto all'apprendimento. La questione investe a tutto campo il tema della formazione e conseguentemente, sulla falsariga degli indirizzi europei che tendono a sollecitare investimenti di capitale intangibile ed in cognitività, anche il tema collaterale al primo della formazione dei formatori.

L'idea che la conoscenza possa essere considerata intrinsecamente, e non solo strumentalmente, un bene è un fatto su cui si sta avviando un lento processo di condivisione (cfr. il tema della cittadinanza attiva particolarmente sollecitato nell'ambito della Conferenza di Lisbona).

Per chiunque sia coinvolto in un processo di formazione, si pone l'urgenza di acquisire consapevolezza della complessità dei fattori in gioco nell'apprendimento, di interpretare il senso dei processi formativi, e le opportunità di trasformazione percorribili nella direzione del pieno sviluppo della persona.

In un'ottica pedagogico-sociale, la formazione, può essere sempre più vista secondo due polarità sostanziali, sia come fattore per lo sviluppo socio economico e produttivo di una comunità, sia come bene in sé, condizione e mezzo di sviluppo.

Ciò significa che il peso della formazione e dell'istruzione non sono solo da correlare univocamente all'ampliamento di potenzialità che possono produrre rispetto al lavoro, ma anche a quelle aree che riguardano il soggetto nella sua interezza, la partecipazione civica, la sfera degli ambiti familiari e del tempo libero, il consumo culturale in quanto tale, il benessere, la

capacità di esprimere opzioni senza condizionamenti di sorta, in definitiva lo sviluppo della persona.

Con lo sviluppo della realtà digitale e grazie al ricorso massiccio e diffuso dell'*Information and Communication Technology* (ICT) nell'organizzazione del lavoro si affermano una serie di nuove opportunità offerte da software e architetture di interconnessione che, a minori costi, puntano soprattutto a obiettivi di integrazione e facilitano il definitivo avvento di forme di lavoro basate sulla comunicazione e sull'apprendimento.

Anche attraverso le dinamiche tecnologiche il lavoro si sta quindi trasformando in un'attività che richiede livelli elevati di creatività e impegno individuale.

Per molti aspetti ciò rappresenta una contraddizione, in una fase in cui riemergono gravi problemi occupazionali indotti dalla ormai matura realizzazione del mercato globale e dal forte impatto che esso si trova ad avere sull'economia reale.

Cresce, infatti, la qualità del lavoro e, contestualmente, vengono sensibilmente ridotte le possibilità di occupazione ai livelli a bassa e media qualificazione.

Il definitivo approdo ad un'economia post-industriale conduce ad un incremento significativo dei fenomeni di precarizzazione e di deregolamentazione del lavoro che mettono in crisi il tradizionale sistema di relazioni sociali. Nel contempo la globalizzazione e l'informatizzazione contribuiscono ad aumentare la disoccupazione o sotto-occupazione che, a differenza della prima e della seconda rivoluzione industriale, non riesce più ad essere interamente assorbita dai settori emergenti e da nuove e specifiche nicchie di mercato.

Il passaggio alla società della conoscenza trasforma il senso e il modo di lavorare, nascono nuove professioni, vecchi mestieri cambiano, altri scompaiono definitivamente.

Anche per le posizioni non altamente professionali sono necessarie ormai conoscenze tecnico-scientifiche ben più consistenti che in passato, nonché un insieme di competenze comportamentali legate alla comunicazione, all'impegno rispetto ai risultati delle proprie attività, al lavoro di gruppo, alla soluzione di problemi.

Gli interventi di formazione e la stessa implementazione di nuovi modelli devono puntare a nuove forme di integrazione di conoscenze e competenze, ma ciò richiede un'elevata capacità progettuale degli obiettivi formativi e degli esiti di ricerca.

Per l'impresa, l'apprendimento è un'esigenza globale che investe ogni settore e deve essere favorito soprattutto attraverso forme organizzative che rendano possibile lo sviluppo di conoscenze e competenze.

Formazione continua è infatti, da intendere come un processo di crescita della persona anche attraverso l'interazione con l'altro e il confronto con un'attività professionale in situazioni di apprendimento.

Centralità del concetto di competenza

A mio parere, cogliere il valore centrale delle competenze significa sottolineare la condizione evolutiva del soggetto adulto in formazione, sia nell'ambito dell'offerta formativa che delle altre fasi di un iter formativo.

Occorre sottolineare in modo particolare che il concetto di competenza va chiaramente inteso come distinto dal compito (*task*) in quanto legato prioritariamente alla capacità di elaborazione cognitiva del soggetto.

Le competenze trasversali si possono definire come risorse della persona che agisce in un contesto lavorativo o professionale. In una recente ricerca abbiamo rilevato in particolare come esse siano:

- destinate a garantire una capacità “interpretativa” adeguata alla complessità degli scenari;
- centrate sulla dimensione della riflessività (il controllo cognitivo della mera esecutività);
- caratterizzate dall’incremento di una plasticità mentale tale da garantire la crescita globale della persona.

È indubbio che le abilità trasversali costituiscano una novità in quanto sono diventate oggetto di formazione professionale in forma esplicita e programmata e sono state riconosciute a livello sociale come importante componente di una buona prestazione lavorativa.

Anche attraverso le dinamiche tecnologiche il lavoro si sta quindi trasformando in un’attività che richiede livelli elevati di creatività e impegno individuale.

Per molti aspetti ciò rappresenta una contraddizione, in una fase in cui riemergono gravi problemi occupazionali indotti dalla ormai matura realizzazione del mercato globale e dal forte impatto che esso si trova ad avere sull’economia reale.

Cresce, infatti, la qualità del lavoro e, contestualmente, vengono sensibilmente ridotte le possibilità di occupazione ai livelli a bassa e media qualificazione.

Gli interventi di formazione e la stessa implementazione di nuovi modelli devono puntare a nuove forme di integrazione di conoscenze e competenze, ma ciò richiede un’elevata capacità progettuale degli obiettivi formativi e degli esiti di ricerca.

Si tratta da un lato di garantire un rinnovamento del nostro sistema formativo nel senso dell’integrazione tra politiche educative e politiche del lavoro, dall’altro di sostenere il nostro sistema produttivo nell’investimento sulle risorse umane.

Dal punto di vista delle imprese e nella prospettiva del cambiamento organizzativo, le competenze diventano il perno centrale attorno al quale far ruotare selezione, potenziale, prestazioni, mobilità, sviluppo, remunerazione, formazione e comunicazione.

Il punto cruciale per le organizzazioni diventa la capacità di realizzare un’equa valorizzazione e finalizzazione delle risorse umane verso il conseguimento dei risultati utili ad incrementare il valore d’impresa facendo leva sul patrimonio delle competenze e presidiando, in particolare, quelle che vengono definite come core competencies.

Dal momento che il successo di un’organizzazione dipende, sempre di più, dalla capacità di cogliere le opportunità future in anticipo rispetto ai concorrenti, è fondamentale che le aziende, oltre ad imparare a percepire l’evoluzione del proprio settore, siano pronte a conoscere, diffondere e patrimonializzare le proprie competenze distintive, mobilitando le proprie risorse ed anticipando, di conseguenza, le esigenze del mercato prima ancora che queste si manifestino.

La fase di competizione globale in cui si trova attualmente ad operare la gran parte del mondo aziendale, a prescindere dal comparto di riferimento, esprime esigenze alle quali non è più possibile far fronte con gli strumenti tradizionali. Un management delle risorse umane basato sull’approccio per competenza, pertanto, può aiutare le aziende a rimanere competitive anche in uno scenario particolarmente turbolento come quello attuale in cui diventa sempre più importante l’essere in grado di allineare costantemente le competenze del personale agli obiettivi aziendali. Lo sviluppo delle competenze e delle abilità costituisce, pertanto, la nuova frontiera della formazione che diventa, in tal senso, sempre più mirata e sempre meno un’operazione di acculturamento generalizzato o generico.

La logica delle competenze comporta, comunque, una profonda riconsiderazione delle modalità di fare formazione; le competenze che oggi vengono richieste dal mercato sono, infatti, sempre più lontane dalla tradizionale adattabilità e sempre più centrate sulla flessibilità. Ciò significa che l’attività di apprendimento della persona deve essere posta al centro del processo di costruzione delle competenze; devono, inoltre, essere previsti strumenti di rinforzo del processo stesso.

In conclusione, dunque, il dibattito più avanzato intorno al tema della formazione si orienta sempre più verso una visione dell’apprendimento degli adulti inseriti nelle organizzazioni non

tanto come il processo di acquisizione di un corpo di conoscenze consolidato ma in quanto pratica riflessiva, e autodiagnosi verso il miglioramento delle proprie capacità.

Se nel decennio trascorso, infatti, il focus della relazione formativa poteva essere visto prevalentemente come l'adattamento dell'individuo ed il ruolo del formatore interpretato come prevalente trasmissività, si delinea oggi una tendenza – più o meno presente a seconda dei settori – verso una formazione intesa come presidio dei processi di creazione e sviluppo delle conoscenze.

Va sottolineata inoltre la considerazione della dimensione apprenditiva anche all'interno dell'erogazione degli interventi formativi (apertura alla plasticità cognitiva, apertura verso la messa in discussione di obiettivi precodificati, attenzione ai risultati non previsti ed intervenienti).

Un altro fattore da considerare è il potenziamento della dimensione di autoformazione dei soggetti, in quanto motivazione intrinseca ad apprendere.

Non bisogna dimenticare inoltre quanto sia rilevante la valenza orientativa del percorso formativo come spinta verso una costruzione della professionalità centrata su un'intenzionalità attiva della persona. Orientare ed autorientarsi significa interpretare con maggiore ampiezza il senso da affidare alla propria scelta professionale nel contesto nel quale si esercita.

Tutti questi elementi si polarizzano intorno ad una visione più flessibile della formazione in armonia con l'idea di abilità da formare che non sono chiuse e precodificate ma aperte ad una presa in carico cosciente e responsabile del soggetto.

I cinque punti chiave sono:

- *Spinta verso logiche di integrazione dei sistemi formativi*
Il riordino normativo nella scuola e nell'università, l'emergere del secondo canale dell'obbligo formativo, la congiunzione del riordino normativo dei sistemi formativi con le politiche dell'impiego.
- *Spinta verso i processi di inclusione*
Lo sviluppo della società dell'informazione, al di là delle retoriche, impone il superamento delle barriere che si frappongono tra soggetti deboli e soggetti più protetti. Il costo dell'ignoranza può risultare superiore a quello dell'investimento in educazione e formazione.
- *Spinta verso strategie di differenziazione e di focalizzazione sulla dimensione locale*
La nuova domanda di conoscenza è fortemente legata ad una dimensione sempre più reticolare ed interconnessa ma anche fortemente correlata alle dimensioni locali.
- *Spinta verso la "riconquista" di una nuova centralità del soggetto*
La soggettivizzazione del lavoro – già tracciata in alcuni brani del volume – potrà essere il punto nodale di una riorganizzazione del lavoro nella direzione della valorizzazione della persona. Il disegno di un mondo postburocratico – nodo fondamentale di un paradigma in progressiva affermazione, quello postfordistico – apre le porte ad un universo di discorso assolutamente rivoluzionario per le risorse umane. Forse per la prima volta nella storia, quella stessa logica del profitto che per millenni ha mantenuto nell'ignoranza le popolazioni organizzative, si trova a dover puntare sulla valorizzazione delle competenze per assicurare la sopravvivenza del tessuto organizzativo.
- *Spinta verso la flessibilità nell'organizzazione del lavoro*
La difficile scommessa per la formazione: la qualità pedagogica.

La difficile scommessa per le strategie di formazione è quella di rendere compatibili lo spazio per questa nuova soggettualità con la spinta verso la crescita economica, la lotta alle nuove e vecchie barriere culturali, e la possibilità di agire sulla coesione sociale.

La fiducia in un nuovo umanesimo fondato sulle reti, (o di un nuovo rinascimento digitale) acquista credito nella misura in cui la società dell'informazione diventa una trama narrativa fondata sulla valorizzazione della libertà della persona.

TRATTAMENTO DEI DATI SULLA SALUTE

Riccardo Acciai

Dipartimento Libertà Pubbliche e Sanità, Garante per la Protezione dei Dati Personali, Roma

Cenni introduttivi

A volte dalla semplice osservazione di alcuni particolari si riescono ad ottenere informazioni preziose sul passato di una persona, di un luogo o di un oggetto. Talvolta lo stesso tipo di approccio si rivela assai utile anche quando si prende in esame qualcosa di apparentemente più immateriale come un atto normativo. È questo senz'altro il caso della Legge 31 dicembre 1996, n. 675, della quale almeno tre elementi esteriori sono suscettibili di attirare l'attenzione anche del commentatore meno attento: la data della sua promulgazione, la lunga *vacatio legis* prevista per la sua entrata in vigore e l'emanazione contestuale di una legge di delega con la quale il Governo è stato autorizzato, sin da subito, ad emendare il testo originario. La data dell'ultimo giorno dell'anno evoca, ovviamente, scadenze improcrastinabili che, nel caso specifico, erano quelle dettate a livello comunitario per l'ingresso nel "sistema Schengen"; proprio in relazione a tali scadenze, la norma relativa all'entrata in vigore dichiarava applicabili dall'1 gennaio 1997 le disposizioni necessarie al pieno recepimento di quella Convenzione, mentre tutte le altre norme – eccezion fatta per quelle concernenti i trattamenti svolti senza mezzi automatizzati, che fruivano di un ancor più lungo periodo di grazia – avrebbero avuto forza l'8 maggio successivo, ossia centoventi giorni dopo la pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale* (GU).

I quattro mesi concessi per l'entrata a regime della disciplina generale sono il segno consapevole delle difficoltà che essa avrebbe incontrato, per essere applicata, nel tessuto economico e sociale del Paese.

Più di tutti però, fra i citati elementi esterni, ha destato attenzione l'affiancamento all'atto normativo principale di una Legge di delega, la n. 676 (emanata anch'essa il 31 dicembre 1996), che affidava all'Esecutivo il difficile compito di integrare e modificare la legge appena emanata, con ciò dichiarandosi implicitamente che, nonostante il lungo periodo di gestazione, ci si trovava di fronte ad un testo per larga parte provvisorio. Questa provvisorietà o, meglio, questa situazione di non completezza della normativa, costituisce uno degli aspetti più problematici dell'attuale disciplina in materia di protezione dei dati personali. Le integrazioni che l'Esecutivo avrebbe dovuto elaborare si legavano soprattutto al necessario completamento della normativa con riguardo ad alcuni settori specifici, mentre le presumibili modificazioni erano connesse alla consapevolezza del legislatore di aver un po' troppo frettolosamente approvato delle norme che pure avevano l'ambizioso compito di regolamentare una realtà mutevole e variegata quale quella legata all'utilizzo delle informazioni personali. La necessità di tale delega è stata dimostrata dal primo decreto delegato, emanato appena il giorno successivo all'entrata in vigore della legge. Da allora, una lunga sequenza di provvedimenti normativi analoghi (ben dieci fino ad oggi) ha accompagnato l'introduzione della disciplina sulla riservatezza nel nostro Paese. È ormai spirato anche il secondo rinnovo di tale delega senza che però il Governo sia riuscito a portare a compimento il suo mandato. Importanti settori risultano così non ancora sufficientemente normati e quindi in una situazione di incertezza che non giova né ai cittadini né agli operatori che quotidianamente devono confrontarsi con un complicato sistema di previsioni e di contestuali eccezioni. Il complesso mondo di Internet, il direct marketing e, in ambito pubblico, i trattamenti effettuati per ragioni di giustizia, sicurezza e difesa dello Stato, nonché

quelli che si basano su numeri di identificazione personale (compreso il codice fiscale) sono fra quelli che con più urgenza attendono una precisa regolamentazione.

Alle difficoltà connesse a tale stato di incertezza e di rapida mutazione di alcune disposizioni, si aggiungono quelle legate alla strategia di tipo integrato che la Legge del 1996 ha introdotto nei confronti della protezione dei dati personali, la cui manifestazione più evidente si rintraccia nell'estrema parcellizzazione delle fonti di riferimento. Accanto alla legge fondamentale ed alle sue successive integrazioni e modificazioni, infatti, si pongono atti normativi di rango diverso: regolamenti statali innanzitutto, per quanto riguarda ad esempio le misure minime di sicurezza da applicare ai trattamenti, ma anche per la definizione dei procedimenti innanzi al [Garante](#) e per vari aspetti pratici legati ad alcuni adempimenti burocratici. A questi, i decreti delegati del 1999 hanno aggiunto la previsione di norme regolamentari, statali e non, che i vari soggetti pubblici devono singolarmente adottare per poter trattare i dati sensibili nell'ambito delle proprie attività istituzionali. Lo stesso legislatore delegato, poi, ancor prima di correggere l'originaria anomalia relativa all'assenza di poteri normativi autorganizzatori del Garante, aveva attribuito a tale Autorità indipendente un potere che può definirsi quanto meno paranormativo, consentendole di emanare autorizzazioni al trattamento di dati sensibili e a carattere giudiziario, valide per determinate categorie di titolari o di trattamenti; tali autorizzazioni, per la loro generalità ed astrattezza, oltre che per lo specifico ambito preso in esame, sono in grado di completare aspetti rilevanti della disciplina di rango primario. Infine, i codici deontologici: recependo quanto previsto dalla direttiva comunitaria, anche il legislatore nazionale ha attribuito molta importanza all'emanazione di codici di deontologia e di buona condotta da parte delle categorie interessate alle quali viene rimessa la fissazione di regole importanti in materia di protezione dei dati personali nei rispettivi ambiti di attività.

Questa frantumazione delle fonti costituisce sicuramente un interessante tentativo di avvicinare la regolamentazione di settori complessi e variegati ai loro protagonisti e di accrescere, contestualmente, la partecipazione delle categorie interessate. È indubbio infatti che, ad esempio nella fissazione di regole per il trattamento di dati sensibili, sia molto più agevole per dette categorie rivolgersi direttamente ad un'Autorità amministrativa, che ha la possibilità in tempi rapidi di implementare o modificare gli schemi predisposti, che non ad istanze più difficilmente accessibili come quelle governativa o parlamentare. Allo stesso modo è chiaro che meccanismi di co-regolamentazione dalle diverse sfumature (la partecipazione del Garante al codice deontologico dei giornalisti è sensibilmente più attiva di quella prevista per l'emanazione degli atti di altre categorie) consentono agli operatori di far valere il loro punto di osservazione privilegiato. Tale processo, dunque, è sicuramente assai importante, innovativo nel nostro ordinamento e, in linea di principio, da supportare perché volto ad individuare norme efficaci e condivise, aumentando con ciò le probabilità che le stesse siano rispettate ed applicate.

Tuttavia, non può nascondersi che questa frammentazione delle fonti rischia di impedire all'interessato un agevole controllo delle informazioni che lo riguardano, come invece sembra richiesto con forza dalla Legge n. 675. Il legislatore del 1996, infatti, di fronte alla manifesta impossibilità per gli organi preposti di svolgere un controllo capillare sulla correttezza di tutti i trattamenti di dati personali, ha correttamente posto l'interessato al centro del nuovo sistema di tutela, stabilendo un primo livello di autoprotezione che spetta a questi attivare quando se ne verifichi l'occasione. Meccanismi come quelli previsti dall'art. 13 della Legge sull'accesso alle proprie informazioni e sugli obblighi di rapida risposta da parte del titolare, nonché quello del ricorso al Garante, che consente di avere soddisfazione in tempi estremamente ristretti, ne sono gli aspetti più evidenti. Certo è che il cittadino per svolgere questo ruolo di prima sentinella sui trattamenti che lo concernono deve essere messo nella condizione di poter verificare se essi avvengono nel rispetto delle norme, il che richiede, in primo luogo, una chiarezza del testo

legislativo che invece è ben lontana dal livello minimo auspicabile e che si è ulteriormente deteriorata dopo alcune modifiche apportate in questo primo periodo di applicazione, come si tenterà di mostrare nel prosieguo di questa trattazione.

Dati sulla salute nella Legge n. 675/1996

La particolare delicatezza che contraddistingue i dati relativi allo stato di salute e alla vita sessuale e il pericolo di un loro utilizzo a fini discriminatori, hanno indotto il legislatore italiano e, prima ancora, quello comunitario, a prevedere per essi particolari garanzie.

Già nel 1981, infatti, il Consiglio d'Europa fissava nell'art. 6 della Convenzione di Strasburgo un generale divieto di elaborazione automatica di alcune categorie speciali di dati personali - fra cui anche quelli relativi allo stato di salute e alla vita sessuale - se non in presenza di adeguate garanzie previste dal diritto interno; contemporaneamente, con la Raccomandazione n. R (81)1 dettava indicazioni per una disciplina uniforme in materia di banche-dati sanitarie automatizzate, pubbliche e private (i contenuti di tale Raccomandazione sono stati sostituiti nel 1997 dalla Raccomandazione n. R (97)5 sulla protezione dei dati sanitari).

Successivamente, con l'art. 8 della Direttiva n. 95/46/CE, rafforzando ulteriormente il principio contenuto nella Convenzione di Strasburgo, sono state definite una serie di garanzie in mancanza delle quali il trattamento di alcune "categorie particolari di dati", fra cui anche quelli relativi allo stato di salute e alla vita sessuale, deve essere vietato. Un'eccezione specifica a tale divieto riguarda il trattamento dei dati sulla salute, quando questo sia effettuato da personale medico assoggettato per legge all'obbligo del segreto professionale e sia al tempo stesso necessario "alla prevenzione o alla diagnostica medica, alla somministrazione di cure o alla gestione di centri di cura". In questo quadro normativo di riferimento, il legislatore italiano del 1996 ha riprodotto tale regime di specialità. Così, se da un lato ha considerato i dati idonei a rivelare lo stato di salute nell'ambito della più ampia categoria dei dati sensibili indicati all'art. 22, primo comma, della Legge 31 dicembre 1996, n. 675, dall'altro ha stabilito per il loro trattamento da parte dei professionisti sanitari una specifica disciplina evidenziabile dal combinato disposto degli art. 22 e 23. Va segnalato tuttavia che tale impianto originario è stato oggetto di ampi rimaneggiamenti da parte della legislazione delegata, di cui si cercherà di rendere conto in questa breve illustrazione allo scopo di delineare la tendenza evolutiva del sistema attualmente ancora in itinere.

I dati relativi alle condizioni di salute e alla vita sessuale, secondo quanto previsto dall'art. 22 per tutti i dati sensibili e prima delle modifiche intervenute nel 1999, potevano essere trattati:

- dai soggetti privati e dagli enti pubblici economici solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante;
- dai soggetti pubblici, solo in presenza di una specifica norma di legge che specificasse l'ambito di operatività del trattamento, ovvero "i dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite".

L'art. 23, primo comma, specificamente dedicato ai dati inerenti alla salute, prevedeva però una normativa speciale, uniformando la disciplina del trattamento da parte dei soggetti pubblici e privati, quando questi svolgessero la professione sanitaria e i dati da trattare risultassero indispensabili per tutelare l'incolumità fisica e la salute della persona interessata, di un terzo o della collettività. In tali casi, infatti, gli esercenti le professioni sanitarie (quindi anche privati) e gli organismi sanitari pubblici potevano trattare tali dati:

- anche senza l'autorizzazione del Garante, ma sempre con il consenso scritto dell'interessato, nel caso in cui fosse stata in pericolo la salute o l'incolumità fisica dell'interessato;
- con la sola autorizzazione del Garante e indipendentemente dal consenso scritto dell'interessato, nel caso in cui fosse stata a rischio la salute o l'incolumità fisica di un terzo o della collettività.

Tale speciale disciplina faceva sì che all'interno delle più ampie categorie dei soggetti pubblici e privati si potessero individuare due ulteriori categorie: quella degli esercenti la professione sanitaria e quella, residuale, dei restanti soggetti che, per motivi diversi da quelli di tutela diretta della salute, sono tenuti a trattare tali dati. Così, mentre per quanto riguarda la generale categoria dei soggetti pubblici, il presupposto esclusivo della liceità del trattamento era da rinvenirsi nella dettagliata norma di legge prevista dall'art. 22, terzo comma, per gli organismi sanitari pubblici si concretizzava la possibilità di far riferimento, indifferentemente, a tale norma di legge oppure, nel caso in cui questa non vi fosse, al consenso scritto dell'interessato o all'autorizzazione del Garante, a seconda dei casi. L'osservanza di tali disposizioni da parte dei soggetti pubblici non ha dato luogo a problematiche particolari per oltre un biennio dopo l'entrata in vigore della Legge n. 675. Il legislatore infatti, consapevole della quasi totale assenza, nel nostro ordinamento, di norme che avessero i contenuti previsti dall'art. 22, terzo comma, aveva previsto un periodo transitorio durante il quale i soggetti pubblici avrebbero potuto continuare a trattare i dati sensibili anche in assenza di norme così dettagliate, previa comunicazione al Garante (art. 41, quinto comma, Legge n. 675/1996). Tale termine transitorio, inizialmente fissato in dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, è stato più volte prorogato fino all'8 maggio 1999. Sostanzialmente quindi, per un lungo periodo, tutti i soggetti pubblici, compresi gli organismi sanitari, hanno fatto riferimento, piuttosto che alle disposizioni dell'art. 23 relative alle ipotesi di effettiva tutela della salute, al fatto che un certo tipo di trattamento fosse già iniziato precedentemente all'8 maggio 1997 (art. 22, comma 3 e art. 41, comma 5).

Maggiori problemi hanno invece avuto i soggetti privati (ad es. le cliniche private, i medici specialisti operanti in regime di libera professione, i medici di base) che, in via generale, necessitavano del duplice requisito del consenso scritto e dell'autorizzazione del Garante (art. 22, primo comma) ovvero, nel caso in cui fosse stata a rischio l'incolumità fisica o la salute dell'interessato, di un terzo o della collettività, dell'uno o dell'altro a seconda dei casi (art. 23, primo comma).

Al fine di semplificare gli adempimenti previsti per tale categoria, il Garante, al pari di quanto già fatto per altre categorie di trattamenti o di titolari, ha adottato, anche nello specifico settore dei dati inerenti la salute, un'autorizzazione di carattere generale che, dato il particolare regime sopra evidenziato, si applicava: a) ai soggetti privati esercenti la professione sanitaria e agli organismi sanitari pubblici che utilizzavano tali dati per finalità di tutela della salute (art. 23, comma 1); b) ai soggetti privati che trattavano i medesimi dati anche per finalità diverse dalla tutela della salute (art. 22, comma 1).

Tale autorizzazione che, rispetto alle altre, si caratterizza per una sua certa trasversalità, è stata adottata il 27 novembre 1997 e successivamente riprodotta, con poche modifiche, negli anni successivi; da ultimo è stata rinnovata con provvedimento del 20 settembre 2000 (pubblicata sulla GU n. 229 del 30 settembre 2000) avente validità fino al 31 dicembre 2001 (tale autorizzazione è stata rinnovata in data 29 gennaio 2002).

Che il sistema concepito dal legislatore agli articoli 22 e 23 della Legge n. 675 dovesse considerarsi solo una prima parziale applicazione dei principi di riferimento adottati in sede internazionale e comunitaria è dimostrato dalla delega contenuta nella Legge n. 676/1996. Con essa, infatti, il Governo (art. 1, comma 1, lett. b), n. 1) è stato incaricato di garantire "la piena

attuazione dei principi previsti dalla legislazione in materia di dati personali nell'ambito dei diversi settori di attività, nel rispetto dei criteri direttivi e dei principi della normativa comunitaria e di diverse raccomandazioni adottate dal Consiglio d'Europa", tra le quali la già citata n. R. (81)1 del 23 gennaio 1981, in materia di dati sanitari e le sue successive modificazioni. Il riferimento a tali successive modificazioni ha rivelato doti di lungimiranza da parte del legislatore, considerato che la raccomandazione n. R. (81)1 sarebbe stata sostituita, poco tempo dopo l'emanazione della Legge n. 676, da una nuova raccomandazione, la n. R (97) 5 adottata dal Comitato dei ministri il 13 febbraio 1997. Quest'ultima prende in considerazione i dati sanitari, precisando che per essi si intendono "tutti i dati che risultano strettamente e manifestamente legati alla salute, nonché i dati genetici" (art. 1), stabilendo per la prima volta, per questi ultimi, specifiche cautele. Principio fondamentale della Raccomandazione (97) 5 è che il trattamento dei dati sulla salute, che deve svolgersi nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, e in particolare di quello alla riservatezza, dovrebbe essere effettuato esclusivamente da coloro che operano professionalmente nel campo dell'assistenza sanitaria (o da altre persone che agiscono per conto di questi). Ogni altro titolare di archivi può raccogliere e trattare dati sanitari solo "nel rispetto di regole di segretezza paragonabili a quelle vigenti per i professionisti nel campo dell'assistenza sanitaria, ovvero nel rispetto di garanzie di pari efficacia previste dal diritto interno" (art. 3, par. 2). Inoltre, la condizione di liceità del trattamento è individuata nella previsione di legge o nel consenso dell'interessato. In particolare, a parte il caso in cui l'interessato, o altro soggetto legittimato ad esprimere la sua volontà, abbia fornito il consenso, il trattamento deve essere previsto dalla legge:

- per fini di salute pubblica;
- per la prevenzione di un rischio concreto o per la repressione di uno specifico reato;
- ai fini di un altro interesse pubblico rilevante, oppure deve essere "consentito" dalla legge:
 - per prevenzione sanitaria o per finalità diagnostiche o terapeutiche nei confronti dell'interessato o di un parente in linea genetica;
 - per la protezione degli interessi vitali dell'interessato o di un terzo;
 - per l'osservanza di un obbligo contrattuale specifico;
 - per affermare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria.

L'interessato deve essere adeguatamente informato sul trattamento dei suoi dati sanitari, salvi i casi stabiliti dalla legge e rigide limitazioni vengono previste per la comunicazione dei dati stessi, a meno che il diritto interno preveda altre appropriate garanzie. In particolare, i dati sanitari possono essere trasmessi solo a soggetti per i quali valgano le stesse regole di segretezza vigenti per i professionisti nel campo dell'assistenza sanitaria. Per quanto riguarda poi i profili della sicurezza nel trattamento dei dati sanitari, il paragrafo 9 della raccomandazione (97) 5 fissa alcuni principi generali, in ordine alla necessità che il trattamento sia effettuato in modo da permettere la separazione fra i dati relativi all'identità della persona e i dati di carattere amministrativo, sociale, sanitario e i dati genetici; è inoltre stabilito che la possibilità di interconnettere i dati deve esser limitata al solo personale autorizzato e sulla base di un rigoroso controllo degli accessi. Specifiche cautele vengono poi fissate per i dati genetici, che non erano stati presi in considerazione dalla raccomandazione del 1981. È previsto infatti che il trattamento di tali dati per finalità giudiziarie possa avvenire solo sulla base di una legge specifica che offra adeguate garanzie, mentre, al di fuori di queste finalità, gli stessi dovrebbero essere utilizzati soltanto "per ragioni sanitarie e, in particolare, al fine di evitare ogni pregiudizio grave per la salute dell'interessato o di terzi" ovvero "per consentire all'interessato di prendere una decisione libera e informata" (art. 4, paragrafi 7 e 8). Viene precisato inoltre, che il trattamento di dati genetici per la previsione di patologie dovrebbe essere consentito solo da un

interesse superiore e a condizione che sussistano adeguate garanzie definite dalla legge. Una norma specifica (l'art. 8, paragrafo 4) fissa poi le condizioni in presenza delle quali l'eventuale risultato inatteso di un'analisi genetica può essere comunicato all'interessato. Tra queste, rilevano il consenso della persona ad essere informata e la valutazione circa l'improbabilità che l'informazione stessa possa arrecare un grave pregiudizio alla salute della persona stessa, o ad un terzo che abbia con questa un "legame diretto di linea genetica. Il rischio di arrecare un grave danno "a parenti consanguinei o uterini o ad una persona che abbia un legame diretto con la linea genetica in oggetto" è peraltro indicato fra i motivi per i quali il diritto interno potrebbe prevedere di rifiutare, limitare o differire l'esercizio del diritto d'accesso ai dati sanitari (art. 8, paragrafo 2, lett. c).

Evoluzione normativa: il DL.vo n. 135/1999

Prendendo atto di un quadro normativo in parte mutato rispetto a quello fotografato dalla direttiva n. 95/46/CE, il legislatore delegato ha affrontato la problematica dei dati sanitari in due specifiche occasioni.

La prima si è avuta con il DL.vo 11 maggio 1999, n. 135 che reca disposizioni integrative della Legge n. 675 sul trattamento di dati sensibili da parte dei soggetti pubblici; la seconda è stata invece quella dell'emanazione di un altro decreto delegato, il n. 282 del 30 luglio 1999, con il quale si è affrontato specificamente il tema della riservatezza in ambito sanitario. Per quanto riguarda il primo, è indubbio che esso, già nelle disposizioni generali applicabili a tutti i trattamenti di dati sensibili in ambito pubblico (Capo I), abbia preso in considerazione i principi introdotti dalla raccomandazione n. R. (97) 5.

L'art. 3, comma 5, del decreto, ad esempio, conformemente all'art. 9, paragrafo 2, lett. e) della Raccomandazione, prevede che i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale debbano essere conservati separatamente da ogni altro dato personale trattato per finalità che non richiedano il loro utilizzo. Lo stesso comma precisa inoltre che tali dati, anche se non sono contenuti in banche dati o gestiti con l'ausilio di mezzi elettronici, devono essere trattati con tecniche di cifratura o mediante l'utilizzo di codici identificativi che consentano l'individuazione degli interessati solo in caso di necessità.

Ai dati relativi alle condizioni di salute si applicano poi, ovviamente, tutte le altre disposizioni che il DL.vo n. 135 ha previsto per la generalità dei dati sensibili (riferimenti normativi da inserire nelle informative, modalità di trattamento, conservazione dei dati, ecc.). Gli stessi dati vengono infine presi in considerazione dal medesimo decreto nell'ambito dell'individuazione delle "rilevanti finalità di interesse pubblico". L'art. 17, in particolare, inserendo fra tali finalità anche la tutela della salute, individua una serie di attività rientranti nei compiti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e degli altri organismi sanitari pubblici per le quali il trattamento dei dati sulla salute deve ritenersi conseguentemente autorizzato, purché nel rispetto delle regole previste dall'art. 23, comma 1, della Legge n. 675 (art. 17, comma 1, lett. da a ad h) DL.vo. n. 135/1999).

La delicatezza dei dati trattati ha indotto, poi, il legislatore delegato a rafforzare le regole già poste dalla Legge n. 675 in materia di incaricati del trattamento, stabilendo che l'accesso alle diverse tipologie di dati è consentito a quei soggetti, preposti caso per caso alle specifiche fasi delle attività di trattamento, secondo il principio della pertinenza dei dati di volta in volta trattati (art. 17, comma 2). A rafforzare ulteriormente tale disciplina per gli incaricati, viene stabilito che per quanto non espressamente previsto da un apposito decreto sulla riservatezza dei dati in campo sanitario, il trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale da parte di organismi sanitari e di esercenti le professioni sanitarie deve essere fatto oggetto di

appositi codici di condotta, i quali, adottati dalle federazioni nazionali degli ordini e dei collegi delle professioni sanitarie secondo la procedura prevista dall'art. 31, comma 1, lett. h) della Legge n. 675, dovranno essere esplicitamente accettati dai singoli incaricati del trattamento affinché gli stessi possano avere accesso ai dati relativi alla salute dell'interessato (art. 17, comma 3).

Tali codici, che sembrerebbero potersi applicare all'interno tanto delle strutture pubbliche quanto di quelle private, dovranno prevedere:

- l'impegno di regole di condotta analoghe al segreto professionale da parte degli incaricati del trattamento che non sono tenuti per legge al segreto professionale;
- le modalità di applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge ai professionisti sanitari diversi dai medici che intrattengono rapporti diretti con i pazienti;
- le modalità semplificate per l'informativa agli interessati e per la prestazione del loro consenso;
- i casi di urgenza nei quali l'informativa e il consenso possono intervenire successivamente alla richiesta della prestazione.

Vengono poi stabiliti importanti principi in materia di sicurezza dei dati sanitari, prevedendo che con i regolamenti in materia di misure minime di sicurezza previsti dall'art. 15, commi 2 e 3, della legge, dovranno essere individuate le misure minime per garantire la sicurezza dei trattamenti effettuati con tecniche di cifratura o mediante codici identificativi, anche al fine di assicurare il trattamento disgiunto dei dati relativi alle condizioni di salute dagli altri dati personali che permettono di identificare direttamente gli interessati. Va osservato inoltre che il DL.vo n. 135, sebbene rubricati "tutela della salute" solo l'art. 17, individua una serie di ulteriori trattamenti di rilevante interesse pubblico che sono sicuramente riconducibili alla più generale finalità di tutela della salute. Si tratta dei trattamenti relativi all'applicazione della disciplina in materia di tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza (art. 18), di quelli relativi al trattamento delle tossicodipendenze (art. 19) e dell'assistenza ai portatori di handicap (art. 20).

Modifica dell'art. 23: il DL.vo n. 282/1999

Il DL.vo n. 135/1999, nel delimitare il proprio ambito di applicazione, faceva espressamente salvo (art. 1, comma 5) quanto previsto dalla Legge n. 676 e dall'art. 1, comma 2, della legge 8 aprile 1998, n. 94 (Legge di conversione del c.d. decreto Di Bella), che demandava ad uno specifico decreto delegato la disciplina della riservatezza delle informazioni personali in ambito sanitario. È così intervenuto il DL.vo 30 luglio 1999, n. 282, il quale, caratterizzandosi peraltro per una cattiva redazione tecnica, densa di errori materiali che ne rendono ulteriormente complicata la comprensione, modifica sensibilmente il quadro di riferimento predisposto dal legislatore del 1996. Esso è diretto a disciplinare il trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute da parte: di organismi sanitari pubblici, nonché di organismi sanitari e di esercenti le professioni sanitarie in regime di convenzione o di accreditamento con il SSN, di soggetti diversi da quelli appena indicati, limitatamente però a quanto specificamente previsto e sempre in ambito sanitario (art. 1).

Tale decreto, quindi, non intende prendere in considerazione tutti i trattamenti di dati inerenti la salute, ma solo quelli che si svolgono in ambito sanitario. Esso interviene, pertanto, a modificare direttamente la disciplina prevista dall'art. 23 della Legge n. 675, stabilendo che con decreto del Ministro della Salute siano individuate modalità semplificate, a favore degli

organismi sanitari pubblici, degli organismi sanitari e degli esercenti le professioni sanitarie convenzionati o accreditati dall'SSN, per quanto concerne: le informative da rendere agli interessati, la prestazione del consenso da parte degli stessi interessati e per il trattamento dei dati.

Tale decreto ministeriale deve tener conto di specifici criteri. In particolare:

- a) le informative dovranno essere rese da un unico soggetto (in particolare dal medico di medicina generale scelto dall'interessato) per conto di più titolari di trattamento;
- b) il consenso, da rendersi non più in forma scritta ma documentata per iscritto (v. art. 11, comma 3, della Legge 675), dovrà essere prestato dall'interessato a favore di più titolari di trattamento, anche con riguardo alla richiesta di prestazioni specialistiche, alla prescrizione di farmaci, alla raccolta di dati da parte del medico di medicina generale detenuti da altri titolari, e alla pluralità di prestazioni mediche effettuate da un medesimo titolare di trattamento;
- c) dovranno essere identificati i casi di urgenza nei quali anche per effetto delle situazioni di impossibilità o di incapacità di agire, l'informativa e il consenso possono intervenire successivamente alla richiesta della prestazione;
- d) dovranno essere previste modalità di applicazione della norma in base alla quale i dati idonei a rivelare lo stato di salute possono essere resi noti all'interessato solo per il tramite di un medico (art. 23, comma 2, l. n. 675) anche ai professionisti sanitari, diversi dai medici, che intrattengono rapporti diretti con i pazienti (ad esempio psicologi, psicoterapeuti, personale infermieristico);
- e) dovranno essere previste misure volte ad assicurare che nell'organizzazione dei servizi e delle prestazioni sia garantito il rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità delle persone secondo quanto stabilito dall'art. 1 della legge n. 675.

Con il medesimo decreto il Ministero della Salute deve anche identificare i tipi di dati e di operazioni strettamente pertinenti e necessari in relazione alle finalità perseguite dai singoli trattamenti.

Fra i criteri che identificano il contenuto dell'emanando Decreto Ministeriale, emerge con particolare rilievo la previsione di modalità semplificate per l'informativa e per il consenso. Dei medesimi aspetti dovrebbero occuparsi, come si è visto, i codici deontologici previsti dall'art. 17, comma 3, del DL.vo n. 135/1999 che, applicandosi agli organismi sanitari e agli esercenti le professioni sanitarie, sembrano dirigersi tanto ai soggetti pubblici, quanto a quelli privati.

In merito al coordinamento fra tali atti, l'art. 3 del DL.vo n. 282/1999 ha stabilito che i codici deontologici intervengano nella materia per quanto non previsto dal decreto del Ministro della salute. Ciò che non è chiaro ad una prima lettura è quindi se attraverso i codici deontologici possano introdursi modalità semplificate per le informative e la prestazione del consenso anche nei confronti dei soggetti privati non convenzionati o accreditati dal SSN. Le disposizioni introdotte dal DL.vo n. 282 si pongono come norme speciali in campo sanitario e successive rispetto a quelle del DL.vo n. 135; pertanto, sebbene possa ritenersi che i codici siano autorizzati ad introdurre, insieme alla restante regolamentazione loro delegata dal cennato art. 17, anche modalità semplificate per la resa delle informative e la prestazione del consenso, non pare possibile che con essi si stabiliscano le medesime agevolazioni previste per i soggetti del SSN. L'art. 2 del DL.vo n. 282 aggiunge poi, all'art. 23 della Legge n. 675, un ulteriore comma, l'1 quater, il quale, recependo quanto previsto dalla Raccomandazione (97) 5 (art. 6.3.), stabilisce che in caso di incapacità di agire, ovvero di impossibilità fisica o di incapacità di intendere o di volere dell'interessato, il consenso al trattamento dei dati idonei a rivelare il suo stato di salute è validamente manifestato nei confronti di esercenti le professioni sanitarie e di organismi sanitari, rispettivamente, da chi esercita legalmente la potestà, ovvero da un familiare, da un

prossimo congiunto, da un convivente, o, in loro assenza, dal responsabile della struttura presso cui l'interessato stesso dimori.

In conclusione, il sistema delineato dal DL.vo n. 282/1999 introduce una sostanziale equiparazione fra i soggetti pubblici facenti parte del SSN e quelli con questo accreditati o convenzionati, stabilendo per entrambi una disciplina di favore sintetizzabile nelle possibilità di evitare di fornire l'informativa (che sarà resa una volta per tutte dal medico di base o da altra struttura), di fare a meno della richiesta di consenso dell'interessato (che verrà resa, anche in questo caso, una tantum, al medico di base o ad altra struttura), di fruire di alcune agevolazioni nel trattamento dei dati che saranno definite con il decreto del Ministro della Salute.

L'autorizzazione n. 2 in materia di trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale

La prima autorizzazione al trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale nella quale il Garante ha dovuto tener conto delle modifiche apportate al sistema a seguito dell'entrata in vigore dei due decreti delegati sopra descritti è stata l'autorizzazione rilasciata il 29 settembre 1999 ed avente efficacia fino al 30 settembre 2000. Tale autorizzazione è stata poi rinnovata, con ben poche modifiche, il 20 settembre 2000 ed avrà efficacia fino al 31 dicembre 2001.

L'autorizzazione è rilasciata nei confronti di diverse categorie di titolari e, in particolare:

- a) degli esercenti le professioni sanitarie qualora l'interessato non abbia prestato il proprio consenso (o non possa prestarlo per effettiva irreperibilità) ed il trattamento dei suoi dati sia indispensabile per tutelare l'incolumità fisica e la salute di un terzo o della collettività;
- b) degli organismi e delle case di cura private, nonché di ogni altro soggetto privato a trattare i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale con il consenso dell'interessato;
- c) degli organismi sanitari pubblici, istituiti anche presso università, ivi compresi i soggetti pubblici allorché agiscano nella qualità di autorità sanitarie, a trattare i dati idonei a rivelare lo stato di salute, anche per il perseguimento delle finalità di rilevante interesse pubblico individuate dall'art. 17, comma 1, del DL.vo. n. 135/1999, o dal provvedimento del Garante n. 1/P/2000 del 30 dicembre 1999-13 gennaio 2000 o da altro provvedimento dell'Autorità parimenti adottato ai sensi dell'art. 22, comma 3 bis, della Legge n. 675/1996, qualora ricorrano contemporaneamente le seguenti condizioni:
 - il trattamento sia finalizzato alla tutela dell'incolumità fisica e della salute di un terzo o della collettività;
 - manchi il consenso, in quanto l'interessato non lo ha prestato o non può prestarlo per effettiva irreperibilità;
 - il trattamento non sia previsto da una disposizione di legge che specifichi i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite.

Individuati così, in via generale, i destinatari, l'autorizzazione non specifica quali siano gli organismi sanitari pubblici, ritenendo evidentemente inequivocabile la loro identificazione, mentre indica esattamente a quali soggetti, nell'ambito delle due ampie categorie sub a) e b), essa si applica, delineando in tal modo due distinte tipologie di soggetti e di situazioni.

Essa, infatti, stabilisce di applicarsi, da un lato a categorie che svolgono attività sanitarie in senso stretto, e cioè:

- ai medici-chirurghi, ai farmacisti, agli odontoiatri, agli psicologi e agli altri esercenti le professioni sanitarie iscritti in albi o in elenchi;
- al personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione che esercita l'attività in regime di libera professione;
- alle istituzioni e agli organismi sanitari privati, anche quando non operino in rapporto con il SSN, che possono avvalersi di tale autorizzazione (anche senza rivolgere una specifica richiesta al Garante) al fine di adempiere o di esigere l'adempimento di specifici obblighi o di eseguire specifici compiti individuati dalle leggi, dalla normativa comunitaria o dai regolamenti.

Dall'altro lato, invece, precisa di applicarsi anche ad ulteriori categorie di soggetti che non svolgono un'attività sanitaria in senso stretto, ma che necessitano per i loro fini di trattare dati inerenti le condizioni di salute di alcuni soggetti (autor. n. 2, punto 1.2, lett. da a) a g))

Per quanto riguarda i dati che le predette categorie di soggetti possono trattare, l'autorizzazione specifica che questi possono essere solo quelli strettamente pertinenti agli obblighi, ai compiti o alle finalità già individuate e può comprendere le informazioni relative a stati di salute pregressi. Inoltre – e in questo l'autorizzazione, dopo averli in un primo tempo anticipati, recepisce i contenuti della normativa delegata – sono considerati sottoposti al suo ambito di applicazione le informazioni relative ai nascituri e i dati genetici. Con riferimento a questi ultimi, l'autorizzazione precisa che fino alla data in cui sarà efficace l'apposita autorizzazione prevista dall'art. 17, comma 5, del DL.vo. n. 135/1999 (come integrato e modificato dall'art. 16 del DL.vo 30 luglio 1999, n. 282), i dati genetici trattati per fini di prevenzione, di diagnosi o di terapia nei confronti dell'interessato, ovvero per finalità di ricerca scientifica, possono essere utilizzati unicamente per tali finalità oppure per consentire all'interessato di prendere una decisione "libera e informata", ovvero per finalità probatorie in sede civile o penale, in conformità alla legge. Per quanto concerne, infine, le modalità con le quali devono svolgersi i trattamenti autorizzati, il provvedimento del 2000 prevede che, ferme restando le regole già poste dalla Legge n. 675 in materia di qualità e sicurezza dei dati (art. 9 e 15), nonché di divieti di decisioni automatizzate (art. 17), nonché quanto previsto dal DPR n. 318/1999 in materia di misure minime di sicurezza, il trattamento dei dati sensibili deve essere effettuato unicamente con "logiche e mediante forme di organizzazione dei dati strettamente correlate agli obblighi e ai compiti o alle finalità" indicate dalla stessa autorizzazione. Restano inoltre fermi gli obblighi di acquisire il consenso dell'interessato, là dove prescritto e di fornirgli le informazioni previste dall'art. 10 della Legge. Con specifico riguardo alla conservazione di tali dati, poi, si ribadisce che essi possono essere detenuti per un periodo non superiore a quello necessario per adempiere agli obblighi o ai compiti già individuati dalla stessa autorizzazione, ovvero per perseguire le finalità ivi menzionate, verificando anche periodicamente la stretta pertinenza e la non eccedenza dei dati trattati. Ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 675/1996, infine, si precisa che i dati idonei a rivelare lo stato di salute possono essere diffusi solo se necessario per finalità di prevenzione, accertamento o repressione dei reati, con l'osservanza delle norme che regolano la materia.

Bibliografia di approfondimento

Acciai R. *Privacy e banche dati pubbliche. Il trattamento dei dati personali nelle pubbliche amministrazioni*. Roma: Cedam; 2001.

*La riproduzione parziale o totale dei Rapporti e Congressi ISTISAN
deve essere preventivamente autorizzata.*

*Stampato da Ditta Grafiche Chicca & C. snc
Via di Villa Braschi 143, 00019 Tivoli (Roma)*

Roma, giugno 2004 (n. 2) 2° Suppl.