



COMUNICAZIONE PUBBLICA
ASSOCIAZIONE ITALIANA
DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA
E ISTITUZIONALE

www.compublica.it



Comunicazione Pubblica e trasparenza: realità e prospettive

Pier Carlo Sommo
Segretario Generale dell'Associazione
Comunicazione Pubblica

E-mail: pisommo@gmail.com



Argomenti di oggi

- ✓ **L'Associazione Comunicazione Pubblica**
- ✓ **Cenni generali di comunicazione pubblica e trasparenza**
- ✓ **Evoluzione normativa e professionale**
- ✓ **La legge 150/2000 oggi e domani**
- ✓ **Comunicatore pubblico: professionalità multiforme**



Associazione Comunicazione Pubblica

NATA - a ROMA il 24 novembre 1990

ABITAZIONE – MILANO via Taramelli, 12 (Direzione)

PATERNITA' - Un centinaio di comunicatori pubblici (**oggi siamo un migliaio**)

NOME - Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, più brevemente è chiamata “Associazione Comunicazione Pubblica”, la sigla è **CP**.

PROFESSIONE - **UNICA** Associazione formata esclusivamente da dipendenti pubblici che svolgono professioni della comunicazione pubblica .

ATTIVITA - Difende la cultura, le normative, la formazione e la professionalità dei comunicatori pubblici.

PARTNERS - Governo centrale, enti pubblici e locali, Università e l'intera società



Associazione Comunicazione Pubblica

Obiettivi

OBIETTIVI RAGGIUNTI

- Elaborazione della Legge 150/2000 la prima che nel nostro Paese e in Europa, definisce attività e professioni nel settore dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni.
- Definizione e approvazione del codice deontologico di **buona condotta** e dei **profili professionali** dei comunicatori pubblici.
- Stesura della «**carta di Bologna**» da cui nasce **FEACP** (Federazione Europea delle Associazioni di Comunicazione Pubblica).
- Realizza ogni anno corsi di formazione ed eventi sulla cultura del comunicatore pubblico.
- Interviene costantemente a difesa dei comunicatori a fianco dei sindacati

PROSSIMI OBIETTIVI

- Approvazione di una piattaforma giuridico-professionale dei comunicatori pubblici.
- Iniziative di formazione permanente
- Adesione ai criteri della legge 4 /2013



Associazione Comunicazione Pubblica

Come diventare soci

Art. 6

SOCI EFFETTIVI

1. **Dirigenti, funzionari e operatori** coordinano o svolgono direttamente compiti connessi alla comunicazione e all'informazione in Istituzioni; Regioni; Province; Comuni; Aziende municipalizzate o partecipate; istituti e aziende di servizio pubblico nel territorio; Enti pubblici, Enti pubblici economici e imprese a partecipazione statale di pubblico esercizio e servizio, Enti pubblici di servizio del territorio.
2. **Funzionari e dirigenti** delle Amministrazioni pubbliche degli Stati appartenenti all'Unione Europea che svolgono compiti connessi alla comunicazione
3. **Docenti per corsi universitari, di istruzione, formazione e qualificazione** aventi attinenza con le tematiche della comunicazione pubblica e istituzionale
4. **Consulenti in materia di comunicazione pubblica e istituzionale** presso/per Amministrazioni Statali, Regionali o Locali, Enti pubblici, Enti pubblici economici, Enti morali, imprese e aziende a partecipazione pubblica.

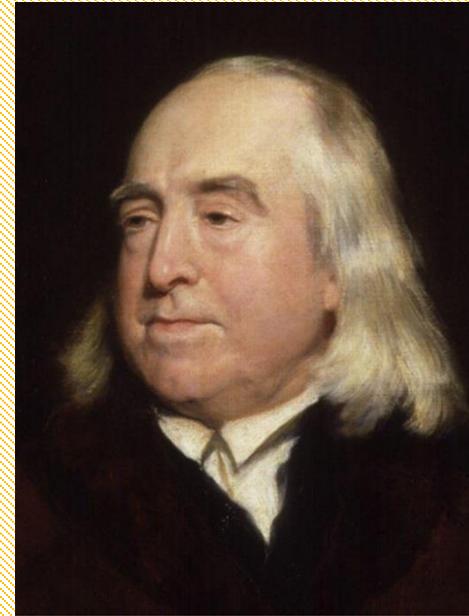
Art. 8

ELENCO SPECIALE

1. Coloro che hanno esercitato in passato funzioni di comunicazione/informazione nella Pubblica Amministrazione.
 2. **Studenti delle facoltà di Scienze della Comunicazione** e corsi analoghi e coloro che hanno frequentato corsi e master di specializzazione in comunicazione pubblica.
- Questi soci pagano metà della quota dei soci effettivi e possono partecipare, su invito del Presidente, come osservatori alle riunioni delle Commissioni di lavoro e alle Assemblee sociali.

Un po' di storia della CP e trasparenza

- Alla fine del Settecento e nella prima metà dell'Ottocento comincia ad affermarsi in Europa l'idea dell'importanza della **pubblicità degli atti di governo.**
- **Jeremy Bentham** (1738 - 1832 filosofo e giurista inglese) ne sottolineò i 4 aspetti virtuosi (*An essay of political tactics*, 1843):
 - stimola i membri dell'assemblea a **fare meglio** il proprio dovere
 - aumenta la **fiducia** del popolo nelle assemblee legislative
 - permette agli elettori di **controllare** le attività dei propri rappresentanti
 - fornisce ai parlamentari elementi **per orientare meglio** la loro azione



Un po' di storia

- In Inghilterra, America del Nord, Francia, Germania e anche in Italia nascono le **prime teorizzazioni** della necessità di una **comunicazione pubblica** basata sul principio di **trasparenza**.
- Ma dovrà passare ancora molto tempo prima che in Italia si possa parlare di una vera **comunicazione pubblica**, **anche se** la Costituzione italiana del 1948 conteneva norme che andavano in questa direzione:
 - Art. 1. la sovranità appartiene al popolo
 - Art. 3. **uguaglianza** di tutti i cittadini nei confronti della Legge, è compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva **partecipazione**
 - Art. 97. **imparzialità** della pubblica amministrazione: “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”



La rivoluzione degli anni Novanta

La svolta avviene negli anni 90 del XX secolo:
sono 4 i fattori che determinano il cambiamento
(*Fornari*)

1. Entrata in vigore di **nuove leggi** che si pongono come obiettivo l'**efficienza** e la **trasparenza** nella pubblica amministrazione
2. Insofferenza crescente dell'**opinione pubblica** per la complicazione delle procedure e le lungaggini delle amministrazioni
3. Avvento delle **nuove tecnologie informatiche**
4. Maturazione di una **nuova coscienza professionale** tra gli operatori



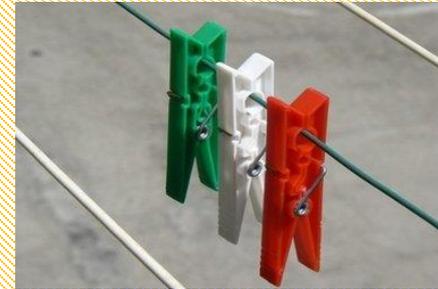
La Comunicazione Pubblica alla ribalta

- **Così all'inizio degli anni 90' la Comunicazione Pubblica diventa disciplina.**
- **DEFINIZIONE: La Comunicazione Pubblica è l'insieme delle attività prodotte intenzionalmente dalla P.A., da un suo organo o istituzione - a livello centrale o locale - per proiettarsi verso l'esterno ed entrare in contatto con i cittadini/utenti.**
- **Iniziano in quel periodo i dibattiti sulla trasparenza**



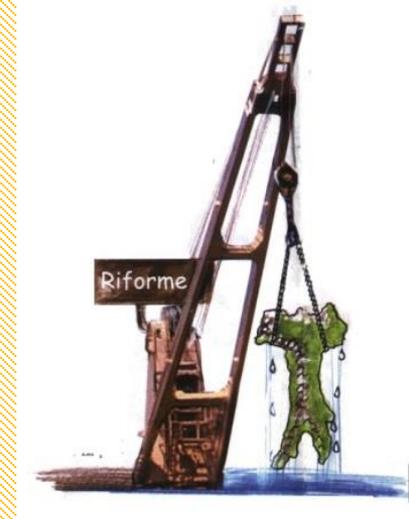
La Comunicazione Pubblica e Trasparenza

- La nozione di comunicazione pubblica, comprendendo le attività poste in essere da un ente pubblico per informare il cittadino utente, include pienamente il concetto di trasparenza, presente sino dalle prime norme istitutive degli URP e costantemente ribadito in seguito.
- Solo attraverso la comunicazione efficace si rende trasparente l'attività posta in essere da un ente.
- È più importante e utile una comunicazione efficiente, che norme rigide e sanzioni.
- La trasparenza deve essere interiorizzata dai dipendenti pubblici e non vissuta come una costrizione o ingerenza.



La riforma degli anni Novanta

- La riforma degli anni '90 è ispirata al principio di **sussidiarietà** e al **diritto di informazione**.
- **Richiede lo sviluppo di nuove professionalità**
- Il percorso della comunicazione si sviluppa con le leggi 142/90 e 241/90 che avviano il passaggio **dal modello autoreferenziale** a quello **partecipativo** della amministrazione
- La seconda tappa della riforma inizia con la legge 421/92 e con i decreti legislativi sulla **privatizzazione del lavoro pubblico**, l'istituzione degli **Urp** e l'**informatizzazione** della pubblica amministrazione
- La soddisfazione del cittadino si concretizza con la Direttiva del gennaio 1994 che istituisce la **Carta dei servizi** e con le **leggi Bassanini**
- **La legge quadro sulla comunicazione pubblica 150/2000** regolamenta in maniera organica i **numerosi richiami normativi in materia di comunicazione**



Legge 241/1990 - Il basamento

Prima

- Tutti gli atti sono **riservati**, tranne quelli indicati espressamente come pubblici
- **Non è possibile prendere visione** degli atti amministrativi, salvo eccezioni
- Se l'amministrazione non risponde, vuol dire che **rifiuta**
- Il cittadino **non deve essere informato** – salvo casi ben determinati – che è stato avviato un procedimento che lo riguarda

Dopo

- Tutti gli atti sono **pubblici**, tranne quelli indicati espressamente come riservati
- Il cittadino ha **sempre diritto di prendere visione** degli atti amministrativi, salvo determinate eccezioni
- Se l'amministrazione non risponde, vuol dire che **accetta**
- Il cittadino deve essere **sempre informato** dell'avvio di un procedimento che lo riguarda

- La legge (poi modificata dalla L. 15/2005 e dalla L. 80/2005 e D.L. 7/2007) eleva il criterio di trasparenza (citato in modo esplicito con L.15/2005) a principio generale dell'ordinamento giuridico
- Dispone il **controllo democratico** sull'operato dei poteri pubblici, onde verificarne la rispondenza agli interessi sociali e ai precetti costituzionali

Cosa non ha funzionato?

Il principio di sussidiarietà
Legge Bassanini (L. 59/1997)



- Il **principio di sussidiarietà**, ha conferito alle **Regioni ed agli enti locali**, tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle loro comunità, nonché tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzati nei rispettivi territori, esercitati prima da organi o amministrazioni dello Stato, centrale o periferico, ovvero tramite enti ed altri soggetti pubblici. L'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province ed alle comunità montane, deve avvenire secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni **incompatibili** con tali dimensioni.
- **Molti enti locali e regioni non hanno saputo gestire adeguatamente le nuove funzioni.**
- **Si sono create troppe differenze sul territorio nazionale, e non si è attuata la semplificazione.**
- **Sussidiarietà e pseudo - federalismo NON HANNO MIGLIORATO IL FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI PUBBLICI**

Comunicazione Pubblica

Come avrebbe dovuto essere dopo il 1990

VECCHIA AMMINISTRAZIONE	NUOVA AMMINISTRAZIONE
<ul style="list-style-type: none">• Chiusa, tesa al silenzio	<ul style="list-style-type: none">• Più aperta e trasparente
<ul style="list-style-type: none">• Preoccupata dell'atto e delle forme	<ul style="list-style-type: none">• Preoccupata soprattutto del risultato
<ul style="list-style-type: none">• Autoritaria, considera il cittadino un suddito	<ul style="list-style-type: none">• Paritaria, considera il cittadino un "cliente" di informazioni e servizi
<ul style="list-style-type: none">• Ostile a riconoscere i propri errori	<ul style="list-style-type: none">• Pronta a correggere gli errori su richiesta del cittadino
<ul style="list-style-type: none">• Solo cultura giuridica	<ul style="list-style-type: none">• Aperta anche alla cultura tecnica e informatica
<ul style="list-style-type: none">• Basata sul principio dei silenzio-rifiuto (<i>se non risponde, l'istanza del cittadino si deve intendere respinta</i>)	<ul style="list-style-type: none">• Orientata al principio del silenzio-assenso (<i>se non risponde, l'istanza del cittadino si deve intendere accettata</i>)
<ul style="list-style-type: none">• Abituata a produrre atti complicati e poco comprensibili	<ul style="list-style-type: none">• Preoccupata di produrre atti chiari e comprensibili
<ul style="list-style-type: none">• Insensibile alle perdite di tempo e ai costi eccessivi per il cittadino	<ul style="list-style-type: none">• Tesa a ridurre tempo e costi degli adempimenti che impone
VECCHIA COMUNICAZIONE	NUOVA COMUNICAZIONE
<ul style="list-style-type: none">• Poca , in ritardo e scadente	<ul style="list-style-type: none">• Frequente, tempestiva e di buona qualità
<ul style="list-style-type: none">• Soprattutto formale	<ul style="list-style-type: none">• Anche informale
<ul style="list-style-type: none">• Solo informativa	<ul style="list-style-type: none">• Anche di servizio o persuasiva
<ul style="list-style-type: none">• Considerata una funzione residuale	<ul style="list-style-type: none">• Considerata una delle funzioni prioritarie

Legge 150/2000

La parziale attuazione

La legge ha disciplinato le attività di informazione e di comunicazione delle PA finalizzandole a

- **illustrare** e **favorire** la **conoscenza** delle disposizioni normative al fine di **facilitarne l'applicazione**
- **illustrare** **attività e funzionamento** delle istituzioni
- **favorire** l'**accesso** ai servizi pubblici
- **promuovere** **conoscenze allargate** su temi di rilevante interesse pubblico e sociale
- **favorire** processi interni di **semplificazione** delle procedure e di **modernizzazione** degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi
- **promuovere** l'**immagine delle amministrazioni** e dell'Italia in Europa e nel mondo dando visibilità a eventi di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale



La trasparenza era già tutta QUI! MA.....

Cosa non ha funzionato?

La legge 150/2000 è stata ostacolata nella sua applicazione da:

- **Politici** — desiderio di una comunicazione unicamente personalistica e politica – Sistemazione di clientele senza professionalità.
- **Sindacati** — incomprendimento dell'evoluzione dei sistemi e delle professionalità, conservazione delle vecchie posizioni – Appiattimento contrattuale con negazione continua dell'individuazione dei profili professionali adeguati all'evoluzione di società e strumenti.
- **Burocrati** — Conservazione del mondo chiuso e di presunto privilegio, opposizione alla semplificazione, carenza di cultura ed evoluzione.
- **Interessi economici esterni alla PA** – Lobby professionali che desiderano fornire servizi di comunicazione dall'esterno, quasi sempre a caro prezzo e scarsa qualità.



Cosa non ha funzionato?

- **La legge 150/2000 all' interno dell' ente è ostacolata da:**
- **Scarsa cultura della comunicazione: attività “nuova” nella P.A. Manager pubblici improvvisati.**
- **Difficoltà nel reperire informazioni e dati, la comunicazione interna è quasi inesistente nella PA.**
- **Complessità del messaggio (politichese e burocratese vanno a braccetto)**
- **Molteplicità dei target (difficoltà di definizione precisa, diversità nel territorio)**
- **Risorse finanziarie e umane scarse**
- **Complessità procedure amministrative (tempistica - agilità - qualità)**
- **La Comunicazione è ancora emergenza e non elemento strategico**



Che cosa manca?

- La trasparenza non da considerarsi tanto quale valore in sé, è un valore strumentale al raggiungimento di fini superiori, essenzialmente, il controllo democratico su responsabilità, buon andamento e imparzialità delle amministrazioni.
- Il **d.lgs. 33/2013**, usando la tecnologia ha portato la trasparenza sul WEB, **MA non sono stati mai completati alcuni processi che erano propedeutici.**
- Chiarezza e semplificazione dei linguaggi amministrativi ed ora anche dei testi dei siti è un processo avvenuto in minima parte, anche per la parziale attuazione della 150/2000.
- Inoltre, nonostante l'ottimo lavoro del Dipartimento della Funzione Pubblica sulle linee guida sui siti WEB pubblici, *non abbiamo omogeneità, languono usabilità ed accessibilità quando non anche la qualità generale.*



TRASPARENZA O PRIVACY ?

LA STAMPA 8 febbraio 2014

Soro: "Troppa trasparenza mette a rischio la privacy"

Il Garante: più cautela coi dati dei dipendenti pubblici

Intervista



Authority
Antonello
Soro
presidente
del Garante
per la
Privacy

ROMA

Antonello Soro è il presidente del Garante per la Privacy. L'Authority ha appena scritto al ministro Gianpiero D'Alia che non si possono pubblicare sul web i nominativi dei dipendenti che usufruiscono di distacchi sindacali (sono circa 4 mila per un totale di 700 mila giornate retribuite) o di permessi (sono 55 mila, 170 mila giornate), in quanto sarebbe colpito un diritto fondamentale.

Perché, presidente Soro, secondo voi quei nomi non vanno esposti?
«Perché la legge non lo prevede e noi in questa materia dobbiamo attenerci strettamente alla legge. Il decreto legislativo sulla trasparenza, proposto dal ministro della Pubblica amministrazione elenca espressamente le categorie soggette alla diffusione in rete. I sindacalisti non ci sono. Ma dico di più: la legge di

ce espressamente che l'iscrizione al sindacato è da considerare un dato sensibile».

Anche quando non è indicata la sigla di riferimento?

«Esatto. Guardi, forse è una legge datata, magari è superata, non mi esprimo, ma questa abbiamo. E dice che l'iscrizione ai sindacati è un dato sensibile. Poi ovviamente governo e Parlamento hanno tutti gli strumenti per cambiare la norma: il Garante applica le leggi vigenti».

Il ministro D'Alia si dice perplesso di questa vostra decisione. Si aspettava più apertura alle esigenze di trasparenza.

«E io sono sorpreso delle perplessità... Al ministro, peraltro, abbiamo scritto che nulla vietava di pubblicare i dati in forma aggregata, amministrazione per amministrazione, anche ufficio per ufficio, indicando quanti permessi, quanti distac-

chi, quante giornate lavorative ciò comporta. L'opinione pubblica sarebbe lo stesso informata dell'andamento della spesa senza violare la privacy dei singoli. Ma qui mi viene d'obbligo fare una valutazione».

Dica.
«C'è un problema più generale nel rapporto tra privacy e trasparenza. Occorre un sano equilibrio tra le due esigenze. Direi: un sano esercizio di buon senso. Dobbiamo sempre ricordare che nel nuovo contesto del web alcune informazioni restano fissate per sempre. Ci vuole cautela nel diffondere i dati personali. Qualche volta la giusta domanda di trasparenza rischia di degenerare in bulimia di pubblicità».

Addirittura?

POLEMICA CON D'ALIA

«L'iscrizione al sindacato è un dato sensibile»

«Non penso sia corretto che il governo, ove ravvisi che il ricorso ai permessi sindacali sia anomalo, debba passare per la gogna mediatica, come se questo rafforzasse i processi di controllo della spesa».

Siete stati interpellati anche dalla Rai quanto ai nuovi obblighi di trasparenza?

«No, ma mi aspetto presto una richiesta di parere. Ovviamente non anticipo nulla, ma dico che non sono assolutamente banali e scontate le possibili interpretazioni».

[FRA. GRI.]

- **Polemica di questi giorni, scontro tra il Presidente Soro e il Ministro D'Alia.**
- Il sindacato, appoggiato dal Garante della Privacy, non vuole divulgare il nome dei **4000 dipendenti pubblici in distacco sindacale.** (700.000 giornate retribuite perdute dallo Stato)
- L'iscrizione al sindacato sarebbe dato sensibile?
- **Tutela dalla privacy o di una lobby?**
- **È noto che i sindacati non hanno mai ottemperato completamente all'art. 39 della Costituzione per scarso desiderio di trasparenza.....**
- **La trasparenza deve essere coerente altrimenti diventa mera formalità!**

Chi deve fare la trasparenza?

- **NON CI SONO DUBBI**, la trasparenza è attività professionale istituzionale dei comunicatori pubblici, lo è da più di 20 ANNI purtroppo nel d.lgs. 33/2013 legge è mancata l'indicazione esplicita.
- Il d.lgs. 33/2013, in verità, è solo l'ultimo tassello della normativa sulla comunicazione
- Se i Comunicatori pubblici non intervengono professionalmente SU TUTTO IL PROCESSO DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA la TRASPARENZA così come prevista dalla legge non avrà alcun effetto concreto.
- NON E' AUTENTICA TRASPARENZA immettere sul WEB atti amministrativi incomprensibili sul piano concettuale e linguistico.

TO BE OR NOT TO BE?
That is the question.
-WILLIAM SHAKESPEARE

La legge 150/2000 Oggi

- Dall'anno dopo in cui è stata emanata avvoltoi, cassandre e lobbysti hanno ciclicamente dato la legge per vecchia, è stata definita da qualcuno addirittura famigerata, chiedendo modifiche o soppressioni.
- Purtroppo in Italia la cultura giuridica, un tempo fiorente e valida lentamente è andata in crisi. *Si parla di leggi senza conoscerle o saperle interpretare.*
- Nonostante lo strano acronimo URP, il servizio che esso svolge è di comunicazione a 360°, le norme a partire dalla istituzione (D. lgs 29/1993) ad oggi sono chiarissime, la circolare «Frattini» del 2002 è chiarissima ed ancora attuale.
- LA VERA TRASPARENZA E' SOLO QUI e non altrove.



I profili professionali per la legge 150/2000

- **Comunicatore pubblico** - E' il responsabile dell'organizzazione e dirige le strutture di comunicazione. È inquadrato nell'area dirigenziale o nella più elevata categoria prevista dagli attuali contratti a seconda della complessità o meno della struttura individuata nel regolamento di organizzazione dell'Ente, ai sensi della Legge 150/2000 e tenendo conto, anche, delle dimensioni dell'Ente stesso. Deve essere in possesso di laurea vecchio ordinamento o specialistica tra quelle previste dal Dpr 422/2001.
- **Addetto alla comunicazione e alle relazioni con il pubblico** - E' colui che presiede il front e il back office nelle strutture di comunicazione. È inquadrato secondo le complessità delle strutture individuate nel regolamento di organizzazione dell'Ente, come previsto dall'art 2 co. 4 del Dpr 422/2001. Deve essere in possesso di un diploma di scuola media superiore e di corso di formazione teorico-pratico, organizzato, in relazione allo specifico profilo professionale da coprire.



La chiarezza nei ruoli

- La professione del comunicatore come quella del giornalista hanno subito una violentissima e rapida evoluzione sulla spinta tecnologica.
- **Non bisogna confondere gli strumenti con la professione.**
- Le figure professionali previste dalla legge 150/2000 e i profili che ne derivano, sono contenitori ampi, dove possono essere collocate tutte le sfumature e specializzazioni della comunicazione pubblica.
- L'informatica e la gestione dei new media sono ormai parte strettamente integrante della professione del comunicatore, distinguere in molte sfumature, (*come community manager, digital strategic planner, data manager ecc.*) è rischioso per la politica di riconoscimento contrattuale pubblico, **è più utile e fruttuoso concentrarsi su pochi profili più vasti**
- Una cosa sono i contratti professionali degli enti pubblici e cosa diversa sono i contratti privatistici e alcune loro sfumature .



Conclusioni

- Essere un comunicatore pubblico è una professione attualissima, proiettata da sempre verso il domani, che cavalca l'innovazione
- Spesso le battaglie si sono perse perché fatte con i generali che hanno la cultura della guerra precedente. Questo è il nostro caso.
- Se la trasparenza si dovrà fare, AUTENTICA, e non di facciata, si farà solo con i comunicatori, altrimenti sarà solo una delle tante leggi inattuate d'Italia.

Grazie dell' attenzione

Con cattive leggi e buoni funzionari si può pur sempre governare. Ma con cattivi funzionari le buone leggi non servono a niente

**Otto von Bismarck
Discorsi, 1862/66**

