

Università degli Studi di Salerno



Dipartimento di Scienze giuridiche

**Dottorato di ricerca in  
*"Informazione e Comunicazione"***

XV Ciclo (Nuova Serie)

TESI DI DOTTORATO

**“LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA  
TRA IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO E LA LEGGE 150/2000”**

**Coordinatore**

**Ch.mo Prof. Geminello Preterossi**

**Tutor**

**Ch.mo Prof. Salvatore Sica**

**Dottorando**

**Dott. Prof. Basilio Puoti**

**Anno Accademico**

**2015/2016**

*Ai miei amori  
Monica, Emanuele, Valeria  
e ai miei cari genitori*

## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	pag. 3
---------------------------	--------

### **CAPITOLO PRIMO**

Diritto di accesso civico e trasparenza amministrativa .....	pag. 7
I.1. Il concetto e la ratio dell'accesso civico .....	“ 7
I.2. Breve storia del diritto di accesso civico: dal Freedom of the Press Act del 1766 di Re Adolfo Federico di Svezia al FOIA statunitense .....	“ 9
I.3. Evoluzione del concetto di trasparenza pubblica in Italia .....	“ 23
I.4. Gli ultimi interventi dell'ANAC su trasparenza e FOIA .....	“ 37
I.5. Dal modello “open government” all'Open Coesion .....	“ 44
I.6. Il progetto di didattica sperimentale dell'Università di Salerno <a href="http://www.dirittodiaccessocivico.it">www.dirittodiaccessocivico.it</a> .....	“ 48

### **CAPITOLO SECONDO**

Evoluzione del diritto di accesso alle informazioni e ai dati pubblici in Italia ....	pag. 51
II.1. La Legge n. 241/90 e successive modifiche .....	“ 51
II.2. Confronto tra la Legge 241/1990 e la Legge 142/1990 .....	“ 57
II.3. Evoluzione storica della legge sul procedimento amministrativo .....	“ 60
II.4. Il Decreto Legislativo n. 33/2013 e l'accesso civico (art. 5) .....	“ 67
II.5. Confronto tra accesso civico e accesso agli atti della PA .....	“ 74
II.6. Il Tar intima alla Regione Campania il rispetto del d.lgs. 33/2013 .....	“ 78

II.7. Il «FOIA italiano» è legge: cosa cambia con il d.lgs. 97/2016 .....	“	82
II.8. I profili problematici del d.lgs. 97/2016 e l’elaborazione dottrinale .....	“	93
II.9. Il FOIA “made in Italy” stenta a decollare .....	“	111
II.10. FOIA, le ultime indicazioni del Ministero (giugno 2017) .....	“	117

### **CAPITOLO TERZO**

III.1. La comunicazione nella Pubblica Amministrazione .....	“	120
III.2. Evoluzione normativa della comunicazione pubblica .....	“	129
III.3. Il Regolamento attuativo della Legge 150/2000 .....	“	158
III.4. Il quadro normativo degli ultimi 15 anni .....	“	175
III.5. Editoria e Pubblica Amministrazione .....	“	178
III.6. L’ufficio stampa nei piccoli enti locali e l’ufficio stampa condiviso .....	“	184
III.7. Uffici stampa della PA, situazione attuale e prospettive .....	“	190
III.8. Gli uffici stampa pubblici in Campania, monitorati 250 Comuni .....	“	201
III.9. Avvisi pubblici e nomine, dove la trasparenza resta un optional .....	“	221
III.10. Uffici stampa PA: accordo Anci-Fnsi e atto di indirizzo del Ministero all’ARAN sul profilo professionale dei giornalisti “pubblici” .....	“	226
III.11. La comunicazione pubblica oggi: intervista a Pier Carlo Sommo, segretario generale nazionale dell’Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale (3 settembre 2017) .....	“	231

### **CAPITOLO QUARTO**

Comunicazione, trasparenza e accesso civico .....	pag.	240
IV.1. Riflessioni conclusive .....	“	240
<b>Bibliografia</b> .....	pag.	248

## **Introduzione**

### ***La democrazia è il governo del potere pubblico in pubblico (Norberto Bobbio)***

Lo studio si propone di mettere a confronto tre argomenti attualissimi: il diritto di accesso civico, la trasparenza amministrativa e la legge sulla comunicazione pubblica. L'obiettivo principale di questo lavoro è dimostrare che, solo attraverso una piena applicazione della Legge 150 del 2000 e l'impiego di professionisti (giornalisti e comunicatori pubblici) nelle pubbliche amministrazioni, è possibile costruire quella che, nel 1908, l'onorevole Filippo Turati, parlando di amministrazione pubblica, definì la "casa di vetro". Un'espressione che continua ad essere usata per individuare l'esigenza del cittadino a vedersi assicurata una maggiore apertura della pubblica amministrazione verso gli amministrati, quale fondamentale opportunità per la vigilanza partecipativa della società civile. Una comunicazione professionale e competente delle attività e della vita delle amministrazioni è una condizione necessaria per garantire trasparenza e buon esito delle politiche dirette ad assicurare ai cittadini i servizi indispensabili.

Il primo capitolo sarà dedicato al diritto di accesso civico e alla trasparenza amministrativa. Si partirà dal concetto stesso di "accesso civico", che rappresenta una declinazione del più ampio diritto all'informazione, in base al quale qualunque cittadino (il c.d. *quivis de populo*) può chiedere di avere accesso ad informazioni possedute dalle istituzioni pubbliche, e che solo recentemente si è affermato su larga scala grazie al progresso tecnologico che ha consentito la circolazione massiccia dei dati. Dopo aver raccontato la breve storia del diritto di accesso civico nel mondo - dal Freedom of the Press Act del 1766 di Re Adolfo Federico di Svezia, il *Tryckfrihetsförordning*, al FOIA statunitense sottoscritto nel 1966 dal presidente Johnson - si approfondirà il principio generale di trasparenza (amministrativa), per soffermarsi sul decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 (Testo unico per la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni), sul decreto legislativo n. 97 del 2016, il cosiddetto Foia italiano, e sugli ultimi interventi (aprile-luglio 2017) dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) su trasparenza e FOIA. Saranno esaminate, in particolare, le Linee Guida dell'Autorità per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato e degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 97/2016. Negli ultimi due paragrafi del primo capitolo verranno illustrati: il modello

“open government”, modalità di esercizio del potere basato su strumenti e tecnologie che consentono a governi e amministrazioni dello Stato di essere “aperte” e “trasparenti” nei confronti dei cittadini; il sistema degli “open data” della PA con i dataset di amministrazioni pubbliche (locali e centrali) aggiornati al 10 settembre 2017; il progetto di didattica sperimentale del Dipartimento di scienze politiche, sociali e della comunicazione dell’Università degli Studi di Salerno denominato “Diritto di accesso civico” promosso nel gennaio del 2013 dal laboratorio “Analisi dei testi per la comunicazione pubblica” della cattedra di Comunicazione pubblica e linguaggi istituzionali, al fine di formare gli studenti dell’ateneo salernitano (ma, per certi versi, anche i comunicatori pubblici e i giornalisti), alle pratiche di scrittura per la comunicazione pubblica e all’uso dei dati aperti (open data) delle amministrazioni.

Il secondo capitolo si concentrerà sull’evoluzione del diritto di accesso alle informazioni pubbliche nell’ordinamento giuridico italiano. Particolare attenzione sarà rivolta alla legge 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi, che ha dato il via all’abbandono del segreto amministrativo e alla progressiva affermazione del principio generale della trasparenza, quale fondamento della democrazia amministrativa degli Stati moderni. La legge 241 verrà messa a confronto con la legge n. 142 del 1990, sull’ordinamento delle autonomie locali, per evidenziare quattro sostanziali differenze fra le due leggi, e i conseguenti problemi di coordinamento. Ritornando al d.lgs. n. 33/2013, i riflettori saranno puntati sull’articolo 5 del suddetto decreto che permette al cittadino-utente di azionare il diritto alla conoscibilità totale dell’operato della pubblica amministrazione. Si delinea quindi il principio di trasparenza totale (*total disclosure*) che sfocia in un diritto soggettivo, riconosciuto a chiunque di richiedere la pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti che la legge impone all’Amministrazione pubblica di rendere accessibili e che la stessa omette di pubblicare sul proprio sito istituzionale. Tra gli argomenti affrontati vi saranno inoltre le modalità per l’esercizio del diritto di accesso civico, il responsabile per la trasparenza, le caratteristiche dei dati da pubblicare e i diversi profili problematici legati all’immissione nel nostro ordinamento giuridico, dal 20 aprile 2013, dell’istituto dell’accesso civico. Nel quinto paragrafo sarà effettuato un nuovo confronto, questa volta, fra l’accesso civico e quello generalizzato, introdotti rispettivamente dal d.lgs. 33/2013 e dal d.lgs. 97/2016, e l’accesso agli atti

amministrativi (legge 241/1990). Successivamente si esaminerà il caso della Regione Campania condannata, dalla Sesta Sezione del TAR Campania, con sentenza n. 5671 del 2014, ad adempiere agli obblighi stabiliti dall'art. 27 del d.lgs. 33/2013, come richiesto dal ricorrente (una società privata) che agiva nei confronti dell'Amministrazione regionale campana lamentando la lesione del proprio diritto all'accesso civico e chiedendo il riconoscimento dello stesso, in relazione a una propria istanza di ostensione degli atti del POR – FESR Regione Campania. Nell'ultima parte del secondo capitolo verranno analizzati i contenuti e i profili problematici del d.lgs. 97/2016 che, in virtù della delega di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), ha modificato il d.lgs. 33/2013, al fine di garantire un vero e proprio “diritto a conoscere” nei confronti delle istituzioni. Sarà anche esaminata sia la recente indagine, denominata “*Ignoranza di Stato*”, effettuata dall'associazione Diritto di Sapere che dimostra come il Foia italiano stenti a decollare, sia le ultime indicazioni del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (circolare n. 2, pubblicata il 6 giugno 2017), con cui si forniscono alle amministrazioni le indicazioni necessarie per poter applicare in modo efficace la normativa in tema di accesso civico generalizzato, tenendo conto dell'esperienza applicativa e delle criticità emerse attraverso il monitoraggio svolto dal Dipartimento della funzione pubblica.

Nel terzo capitolo saranno analizzati, in modo approfondito, la legge 150/2000 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni” (con le varie tipologie di comunicazione, le strutture e i protagonisti, il sito web e il piano di comunicazione, ecc.) e la sua (difficoltosa) applicazione; il regolamento attuativo della legge 150, il DPR 422/2001; il quadro normativo degli ultimi 15 anni; la legge di riforma dell'editoria (legge 198/2016). Ampio spazio verrà dedicato agli uffici stampa degli enti pubblici (uffici stampa condivisi, associati, o istituiti in seguito alla costituzione di una unione di comuni), nonché alla difficile situazione attuale così com'è emersa da una serie di indagini effettuate negli ultimi anni: il secondo monitoraggio nazionale sull'attuazione della Legge 150/2000, effettuato dall'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (2003); l'indagine della Federazione nazionale della stampa italiana (2003); il rapporto IULM-Ministero della Funzione Pubblica (2004); l'indagine sullo

stato di attuazione della Legge 150 (Abruzzo 2006); il rapporto LSDI sul giornalismo in Italia - aggiornamento 2015; il primo rapporto sugli uffici stampa della Toscana (2016). Le pagine successive saranno riservate al monitoraggio - effettuato dal sottoscritto tra maggio e giugno 2017 (con aggiornamenti fino al successivo mese di agosto), e che ha interessato 250 Comuni della Città Metropolitana di Napoli e della provincia di Salerno - dal quale affiora un quadro sconcertante, una giungla dove le regole vengono aggirate o rinate. Nelle due aree campane monitorate sono circa 59 su 250, ovvero il 23,6%, i Comuni “coperti” sotto l’aspetto della comunicazione. Se si prende in considerazione la sola presenza dell’ufficio stampa (ai sensi della Legge 150), la situazione peggiora: gli Enti in regola sono 37 (18 nel napoletano e 19 nel salernitano) su 250, ovvero il 14,8% del totale. A seguire sono stati affrontati i casi di quattro comuni napoletani che, tra il 2016 e il 2017, hanno effettuato nomine “poco trasparenti” di addetti stampa e/o portavoce scatenando la dura reazione dell’Ordine dei giornalisti. Il terzo capitolo si chiuderà con le ultime novità, la firma del protocollo di intesa, siglato il 12 luglio 2017 da Fnsi e Associazione dei Comuni italiani, per agevolare la costituzione di uffici stampa nei Comuni nel rispetto della legge 150/2000; e l’atto di indirizzo del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 agosto 2017 che dà il via libera al profilo professionale per gli addetti all’informazione e alla comunicazione della pubblica amministrazione; nonché con l’intervista a Pier Carlo Sommo, segretario generale nazionale dell’Associazione Comunicazione Pubblica e Istituzionale (effettuata il 3 settembre 2017), sul futuro della comunicazione pubblica in Italia e la legge 150.

Nel quarto e ultimo capitolo, si tireranno le somme di questo lungo percorso culturale e professionale. Le riflessioni conclusive punteranno a dimostrare come le amministrazioni pubbliche debbano necessariamente dare spazio ai professionisti della comunicazione, con avanzate competenze linguistiche e di gestione di dati e informazioni, per garantire, realmente, ai cittadini il diritto di accesso civico. La legge 150 è stata ed è un motore propulsivo per l’adozione di un linguaggio più chiaro e comprensibile da parte dei pubblici uffici. Essa, insieme alle norme sulla trasparenza, ha agevolato l’accesso agli atti e ai procedimenti amministrativi, stimolato una più efficace erogazione dei pubblici servizi, favorito l’introduzione della modalità di ascolto dell’utenza e la partecipazione dei cittadini al governo delle città e delle amministrazioni, e di conseguenza un maggiore controllo dell’azione amministrativa.



# CAPITOLO PRIMO

## Diritto di accesso civico e trasparenza amministrativa

### **I.1. Il concetto e la ratio dell'accesso civico**

L'accesso civico è il diritto, riconosciuto a tutti, di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che le pubbliche amministrazioni (in sigla PP.AA.) abbiano omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo. Lo sancisce l'articolo 5 del cosiddetto Decreto Trasparenza – decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” anche definito *Testo unico per la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni* – che, dunque, prevede in capo alle PP.AA. l'“obbligo” di pubblicare quei documenti, quelle informazioni o quei dati.

Il diritto di conoscere le informazioni in possesso delle PP.AA. è da tempo riconosciuto come espressione di una libertà fondamentale sia negli ordinamenti scandinavi (dalla Svezia alla Norvegia), sia in quelli anglo-americani (Usa in testa). Nell'Europa continentale e nel Regno Unito il principio della trasparenza amministrativa ha, invece, incontrato maggiori resistenze, affermandosi, in un primo momento, solo in funzione di garanzia del *due process*.

Con il d.lgs. 33/2013 si introduce l'istituto dell'accesso civico contemplato dall'art. 5, ovvero del diritto a conoscere, utilizzare e riutilizzare (alle condizioni indicate dalla norma) i dati, i documenti e le informazioni “pubblici” in quanto oggetto “di pubblicazione obbligatoria”. L'accesso civico non presuppone un interesse qualificato del richiedente e, come detto in precedenza, consiste nel richiedere e ottenere, gratuitamente, che le amministrazioni pubbliche forniscano e pubblichino gli atti, i documenti e le informazioni, da queste conservati, per i quali è prevista la *pubblicazione obbligatoria*, ma che, per qualsiasi motivo, non siano stati (ancora) pubblicati sui propri siti istituzionali. La richiesta può essere presentata sul modulo appositamente predisposto allegando fotocopia del documento d'identità in corso di

validità e presentata tramite posta elettronica, posta ordinaria, fax o direttamente presso gli Uffici relazioni con il pubblico (URP) dell'ente pubblico, che provvederà tempestivamente a trasmettere la richiesta al Responsabile della trasparenza.

Con il diritto di accesso civico si pretende, quindi, l'adempimento dell'obbligo di pubblicità diffusa e integrale dei dati considerati normativamente "pubblici", attraverso il diritto a conoscere. Il legislatore ha inteso attivare una sorta di meccanismo "rimediale" messo a disposizione di "chiunque" qualora si trovi dinanzi ad una ipotesi d'inosservanza da parte dell'Amministrazione pubblica degli obblighi di pubblicità informatica posti a carico della stessa. Si tratterebbe di una specie di accesso popolare esperibile non per ragioni di tutela, ma per "mera conoscenza" di un atto al punto che la pubblicazione di alcuni tipi di documenti costituisce condizione di efficacia degli stessi. La *ratio* alla base del concetto di accesso civico si può, pertanto, individuare nella cultura del rispetto e della lealtà verso i destinatari dell'esercizio della funzione amministrativa che è tipica di un approccio moderno e più consapevole di un'azione amministrativa che si pone come obiettivo principale la cura dei diritti civili, politici e sociali. Ovviamente tale diritto può essere esercitato, anche e soprattutto, per porre in essere un vero e proprio controllo sull'operato delle PP.AA., sull'utilizzo delle risorse pubbliche e sulle modalità con cui le amministrazioni agiscono per raggiungere i propri obiettivi.

L'istituto dell'accesso civico si pone come la più recente novità nel percorso di affermazione della trasparenza quale principio generale dell'azione amministrativa e strumento del cittadino-utente di azionabilità del diritto alla conoscibilità totale dell'operato della PA. Il d.lgs. 33/2013 – adottato in attuazione dei commi 35 e 36 dell'art. 1 della Legge 6.11.2012, n. 190, recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione*" – è stato emanato con l'intento di informare l'attività amministrativa dei pubblici poteri a obblighi di informazione, trasparenza e pubblicità, prevedendo nello stesso tempo un sistema sanzionatorio per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi imposti dalla legge, attraverso l'accessibilità totale esercitabile dai cittadini, quali destinatari di prerogative costituzionalmente indefettibili.

## I.2. Breve storia del diritto di accesso civico: dal Freedom of the Press Act del 1766 di Re Adolfo Federico di Svezia al FOIA statunitense

C'era una volta...

Un re!

Ebbene sì.

Un re piuttosto lungimirante e precursore nel campo del diritto e delle libertà. Si chiamava Adolfo Federico (Fig. 1) e fu sovrano del Regno di Svezia (che comprendeva anche l'attuale Finlandia) dal 6 agosto 1751 fino alla morte, avvenuta a Stoccolma il 12 febbraio 1771. A lui, primo re di Svezia della casata degli Holstein-Gottorp, si deve l'emanazione del *Tryckfrihetsförordning* (Figure 2 e 3), il primo "*Freedom of the Press act in the world*", ovvero il primo Atto sul diritto di informazione della storia dell'umanità. L'ordinanza di sua maestà fu firmata il 2 dicembre 1766 con il beneplacito del Riksdag dei Quattro Stati (o Ståndsriksdagen), la più alta autorità del Regno di Svezia che dominava la scena politica svedese a quei tempi.

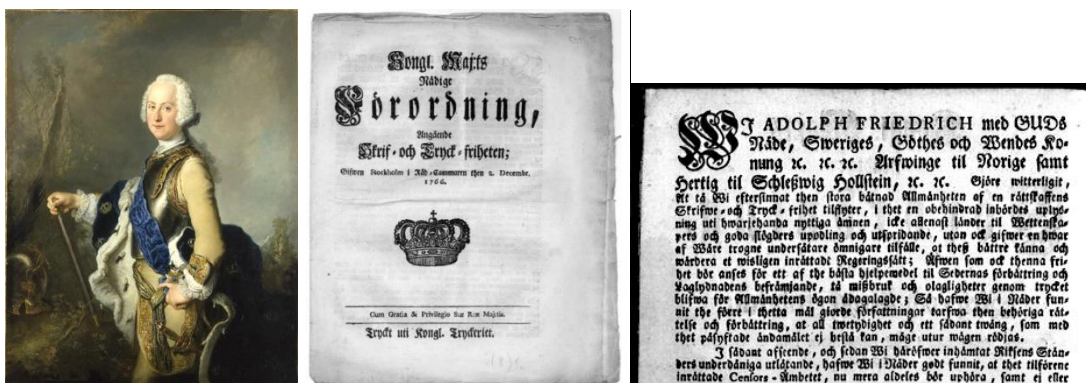


Fig. 1. Re Adolfo Federico      Figg. 2 e 3. Il *Tryckfrihetsförordning* del 2 dicembre 1766

Quella ordinanza reale, secondo alcuni studiosi, fu in gran parte voluta dalla Dieta, particolarmente interessata ad accedere alle informazioni in possesso del re, considerato dai più un uomo pieno di buone intenzioni e, allo stesso tempo, un monarca debole, senza il coraggio e l'ingegno necessari a risollevare il potere regio che con lui toccò il suo punto più basso. Resta il fatto che il suo regno si contraddistinse da una duratura pace interna e da un certo liberalismo che riuscì ad esprimersi, in particolare, con la concessione della libertà di stampa che rappresentò un unicum per l'epoca, e questo ancora di più se si considera che la Svezia era uno stato luterano. L'Editto sulla

libertà di stampa richiamava, in un certo qual modo, le teorie dell'esploratore e naturalista finno-svedese Peter Forsskål (1732-1763) e le idee del filosofo e politico Anders Chydenius (1729-1803) sulla questione, due prestigiosi rappresentanti dell'Illuminismo scandinavo sostenitori dei diritti dell'individuo, della libertà di stampa e di parola. Nel maggio 1759, infatti, il ventisettenne Forsskål annunciò l'uscita del libello sulla libertà di stampa dal titolo "*Tankaromborgerligafriheten*" (tr.it. Pensieri sulla libertà civile)<sup>1</sup>, scritto in svedese e in latino. Il pamphlet, che contestava la sacralità dei sovrani, i privilegi di classe ed esaltava la libertà di pensiero e di espressione, subì alcuni tagli proposti dal Censor Librorum del regno, e fu stampato in sole 500 copie (pagate dallo stesso autore), che vennero distribuite prima dell'ordine di sequestro delle autorità. Per Forsskål "*la vitalità e la forza della libertà civile consistono in un governo limitato e in una illimitata libertà della parola scritta*". E ancora: "*Un governo saggio farà in modo dunque che il popolo manifesti il suo scontento attraverso la penna piuttosto che la spada*". Il filosofo Anders Chydenius è considerato il "vero" padre del primo Foia al mondo. Pastore protestante, eletto per tre volte al Riksdag, fu fautore del libero scambio e di un maggiore controllo parlamentare del bilancio statale. Nel luglio del 1765 pubblicò un pamphlet dal titolo "*Den Nationnale Winsten*" (tr.it. La ricchezza della nazione), nel quale propose le sue idee sul libero commercio e sull'industria e promosse i principi del liberalismo, del capitalismo e della democrazia moderna<sup>2</sup>. Il politico finno-svedese sostenne l'abolizione dei privilegi, la parità di diritti universali, ma soprattutto la libertà di stampa e di scrittura, di culto e di parola, di commercio e

---

<sup>1</sup> Il breve pamphlet "De libertate civili", pubblicato nella Svezia dell'ancien régime di Adolfo Federico, conservato presso gli Archivi Nazionali di Svezia, a Stoccolma, fu scritto nello stesso anno in cui Voltaire diede alle stampe il *Candide* e Adam Smith la *Theory of Moral Sentiments* e rappresenta, come scrive Elisa Bianco nell'Introduzione del libro "Peter Forsskål, Pensieri sulla libertà civile [1759]. Editto sulla libertà di stampa [1766], "una vera sintesi del pensiero dell'Illuminismo riformatore, non solo scandinavo, ma europeo". Forsskal proponeva una lista di riforme del sistema assolutistico-nobiliare del tempo che comprendeva il riconoscimento di tutti i diritti – escluso quello di scegliere e praticare la propria religione – che trent'anni dopo si ritroveranno nella "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen", come la possibilità di appello contro sentenze discutibili, una tassazione più equa, l'abolizione dell'accesso privilegiato della nobiltà alle alte cariche dello stato, la riforma del sistema delle gilde-corporazioni di arti e mestieri, la libertà di parola e la trasparenza pubblica. Il pensiero "liberale" di Forsskål si pone nel solco dell'assolutismo illuminato del Settecento, secondo cui la libertà del cittadino è parallela alla libertà d'azione del re liberato dai vincoli comunitari con nobiltà e corporazioni, alleato con una nuova classe di funzionari e una borghesia fedele. Le sue riflessioni, insieme a quelle sul libero mercato dal connazionale Anders Chydenius, rappresentano una sintesi del pensiero dell'Illuminismo riformatore europeo anti-aristocratico e anti-corporativo, ma filo-assolutistico e centralistico.

<sup>2</sup> Teorie molto simili a quella della "mano invisibile" di Adam Smith, rese però pubbliche ben undici anni prima che il filosofo ed economista scozzese pubblicasse la sua opera principale "La ricchezza delle nazioni". Chydenius disse di essersi ispirato all'imperatore cinese Tai Zong (599-649) che registrava, abitualmente, le decisioni ufficiali del governo e la corrispondenza.

industria, i diritti dei lavoratori. E, cosa non trascurabile, chiese di attuare un rigoroso controllo sul modo in cui lo Stato spendeva i soldi. In poche parole sostenne la trasparenza e il buon governo. Tutt'altro che banale quindi appare oggi la sua citazione: “*Una libertà frammentata non è libertà...*”, perché, in definitiva, la libertà di informazione, in assenza di accesso alle informazioni ufficiali, non rappresenta l'esercizio di una piena libertà. Non può esistere cioè una vera e propria libertà di informazione (pur essendo riconosciuta attraverso l'inserimento in norme costituzionali) sull'azione di un Ente pubblico – che, secondo il rapporto di fiducia che ogni cittadino instaura con lo stesso, è tenuto a rendere conto della modalità con cui esercita il potere che gli è stato delegato dai cittadini e dei risultati raggiunti – se i cittadini-sudditi non hanno anche gli strumenti adatti per accedere alle informazioni possedute dalle organizzazioni pubbliche con l'intento di sorvegliare i governanti e partecipare alle decisioni pubbliche. E poiché, prima o poi, le idee agiscono sulla realtà politica, sociale e giuridica dei popoli, a distanza di pochi anni dagli scritti (audaci) di Forsskål e di Chydenius, la Svezia, prima fra le nazioni d'Europa, emanò la sua legge sulla libertà di stampa e inserì nella propria Costituzione il diritto legale di accedere ai documenti ufficiali. Essendo la libertà di informazione e la libertà di accesso due facce della stessa medaglia, è possibile tradurre “*Freedom of Information*” con “*Libertà di accesso*” (e non con “*Libertà di informazione*”).

L'Editto sulla libertà di stampa, emanato nel 1766 da re Alfonso Federico, ebbe però vita breve (l'“età della libertà svedese” giunse al termine nel 1772), ma rappresentò un detonatore formidabile per aprire la strada a future conquiste di libertà. Contrariamente alle precedenti leggi, il *Freedom of Information* stabiliva innanzitutto che la libertà di espressione dovesse essere garantita a tutti (salvo alcune eccezioni in caso di blasfemia o critiche allo Stato) e prevedeva il diritto di diffondere le informazioni “stampate”, ma anche una responsabilità davanti alla legge. In tal modo si costituiva un muro di protezione contro l'inclinazione delle autorità ad imporre nuovi ostacoli. La caratteristica principale e innovativa dell'Editto di re Federico non era tanto il riconoscimento della libertà di stampa – in quanto prevedeva numerose eccezioni volte a prevenire intenti diffamatori, ad impedire la divulgazione di informazioni riservate e a preservare l'immagine, il potere e i privilegi del ceto dominante – né l'abolizione della

censura di Stato (cosa già avvenuta in Inghilterra nel 1695)<sup>3</sup> che, tra l'altro, continuava ad essere mantenuta per pubblicazioni di argomenti teologici (e non tutelava ciò che veniva comunicato oralmente), quanto piuttosto la previsione di un principio di accesso ai documenti pubblici (“*Offentlighetsgrundsatsen*”), cioè del diritto riconosciuto ai cittadini di accedere, *inter alia*, agli atti ufficiali, ovvero alle decisioni dei tribunali e ai verbali del Governo e del Parlamento. Nel paragrafo 10 dell'ordinanza reale, infatti, si legge quanto segue: “... *il libero accesso a tutti gli archivi è consentito in modo che i documenti di questo tipo (sentenze, decisioni, risoluzioni, risposte, ndr) possano essere copiati in loco o possano essere acquisite copie certificate... Tale disposizione è soggetta alla sanzione di cui al paragrafo 7 della presente ordinanza*”.

Già 250 anni fa, pertanto, in Svezia si ritenne che il diritto di accesso pubblico ai documenti ufficiali fosse di fondamentale importanza per l'esercizio della democrazia, al punto di favorire la partecipazione dei cittadini alle discussioni su alcuni argomenti di interesse pubblico, tramite la possibilità di consultare i documenti pubblici e di permettere agli stessi di esercitare il controllo sull'amministrazione per promuoverne l'efficienza e dissuaderne la corruzione. In un'epoca in cui vigeva il principio della segretezza e dell'assolutismo, lo Stato svedese si apriva ai “cittadini” – non più considerati semplici sudditi “passivi” – ai quali si riconoscevano una serie di diritti individuali. Il *Tryckfrihetsförordningen* (l'Atto della libertà di stampa) è stato più volte modificato<sup>4</sup>. Quella che oggi viene definita “libertà di stampa” è stata invece sancita in Svezia con la pubblicazione dell'Atto del 1810.

Da allora ci sono da attendere altri 140 anni affinché uno Stato europeo torni a legiferare sul diritto di accesso, la pubblicizzazione degli atti e il principio della trasparenza. E, precisamente, al 1951, anno in cui la Finlandia si dota di una normativa sull'accesso. A dire il vero la Legge svedese del 1766, sull'accesso agli atti pubblici, fu applicata anche in Finlandia fino al 1809 (anno in cui il Paese passò dal Regno di Svezia sotto il dominio dell'impero russo). La legge tornò a essere applicata nel Paese finlandese dopo la dichiarazione di indipendenza (6 dicembre 1917). La Costituzione

---

<sup>3</sup> La prima voce a difesa della libertà di stampa si alzò in Inghilterra con John Milton che nel 1644 scrisse il pamphlet *l'Areopagitica* come risposta al *licensing order* del 1643 con cui il Parlamento ripristinò la censura preventiva dopo tre anni in cui non c'erano stati controlli. Nonostante lo scarso successo del pamphlet, sarà proprio l'Inghilterra, nel 1695, il primo paese ad abolire la censura preventiva... Un'abolizione che però fu non *de iure*, ma solo *de facto*.

<sup>4</sup> Il *Tryckfrihetsförordningen* è stato modificato nel 1772, 1810, 1812, 1949, 1982, 1994, 1998 e nel 2002.

repubblicana del 1919, poi, riaffermò alcune norme specifiche per il diritto di accesso ai documenti e il *Freedom of the Press law* decretò una forma generale di trasparenza. Nel 1939, il primo presidente finlandese Kaarlo Juho Ståhlberg (1865-1952), ritenne opportuno redigere un più completo disegno di legge che fu approvato solo nel 1951. Si tratta dell'*Atto sulla pubblicizzazione dei documenti ufficiali*, che fu sostituito nel 1999 dall'*Atto sulla trasparenza delle attività governative*<sup>5</sup> che stabilisce il principio che tutti i documenti ufficiali debbano essere di dominio pubblico, salvo in particolari casi.

La Finlandia fu seguita dagli Stati Uniti. La prima legge sulla libertà di informazione, il Freedom of Information Act (FOIA), che ha permesso ai cittadini americani di accedere ai documenti governativi, arrivò nel 1966. In precedenza, però, era stato il quarto presidente degli Stati Uniti, James Madison (1751-1836) a considerare l'informazione un prerequisito fondamentale della conoscenza, che riteneva un elemento fondante per la creazione di un governo forte e aperto, di cui la popolazione si potesse fidare ciecamente. Fu uno dei primi fautori della libertà di informazione e fu tra i redattori del Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, nel quale viene affermato che *“Il Congresso non promulgherà leggi per il riconoscimento ufficiale di una religione, o che ne proibiscano la libera professione; o che limitino la libertà di parola, o di stampa; o il diritto delle persone di riunirsi pacificamente in assemblea e di fare petizioni al governo per la riparazione dei torti”*. Madison, che guidò gli Usa dal 1809 al 1817, da molti considerato il padre della Costituzione e della Carta dei diritti, il 4 agosto 1822 inviò una lettera a William Barry Taylor, vicegovernatore del Kentucky (dal 1820 al 1824), nella quale sottolineava la necessità di avere un sistema generale di istruzione e di promuovere la scienza e le arti utili, e la diffusione della conoscenza. *“Un Governo popolare senza un'informazione popolare, o che non offra i mezzi per acquisirla, è solo il prologo di una farsa o di una tragedia; o forse di entrambe le cose. La conoscenza prevarrà sempre sull'ignoranza; e un popolo che vuole governare sé stesso deve armarsi con il potere offerto dalla conoscenza”*, scrive James Madison nel 1822 ben consapevole, insieme ad altri padri fondatori, dell'importanza di costruire un governo trasparente, le cui azioni possano essere controllate dai cittadini in modo da evitare che i politici, una volta al potere, commettano azioni illegali senza alcun disturbo. Nel 1848 il governo del Wisconsin fu

---

<sup>5</sup> Il *“Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet”* (Act on the Openness of Government Activities).

il primo ad adottare una politica di trasparenza dei documenti amministrativi, ma non venne emulato dagli altri Stati se non solamente negli anni Settanta dopo lo scandalo Watergate. Anche il 28° presidente degli Stati Uniti, Thomas Woodrow Wilson (in carica dal 1913 al 1921), era conscio di come la corruzione prendesse piede laddove c'è segretezza e l'opinione pubblica non riesce a venire conoscenza di certi misfatti. Per Wilson la trasparenza era alla base della democrazia e del buon governo, "in quanto da un lato garantisce la conoscenza e il controllo dell'azione del governo, dall'altro spinge i cittadini ad avere fiducia nello Stato e nel suo operato". I governati, che esprimono il loro consenso con il voto, hanno il diritto di sapere come opera il Governo poiché ciò ha delle conseguenze sulla loro vita. La conoscenza fa progredire la razza umana e, se un'informazione può aiutare una persona a vivere meglio, il Governo ha il dovere di rendere accessibile a tutti quella informazione. Ciononostante il *Freedom of Information Act* (in italiano "Atto per la libertà di informazione"), in sigla FOIA fu approvato "solo" nel 1966. Ad annunciare la firma dell'Act alla Nazione fu, il 4 luglio di quell'anno, è Lyndon Baines Johnson (1908-1973), il 36° presidente degli Usa. Da allora i cittadini statunitensi hanno avuto un legale "diritto di sapere".

Il Foia statunitense, come per tanti altri grandi contributi americani alla democrazia, è stato il frutto di una crociata solitaria. Fu infatti un deputato democratico, John Emerson Moss, membro della Camera dei rappresentanti dal 1953 al 1978 che, per 12 anni, lavorò, spesso contro il suo stesso partito, per ottenere che questa legge (rivoluzionaria) fosse approvata. Ex venditore di elettrodomestici di Sacramento (California), Moss lasciò la Marina per dedicarsi alla politica e prese spunto da uno studio dell'*American Society of Newspaper Editors* che, nel 1951, aveva commissionato ad Harold L. Cross, consulente legale per il *New York Herald Tribune*, con l'obiettivo di indagare sull'eccessivo segreto che circondava le decisioni del Governo americano. Nel 1953 il report di Cross fu pubblicato in un libro intitolato "*Il diritto delle persone di sapere*" (The People's Right to Know). Per Cross "il diritto di parola e il diritto di stampa si svuotano senza il diritto di sapere", e ciò valeva ancor di più per gli Usa dove il "culto ufficiale della segretezza" era diventato un terreno fertile per la corruzione e aveva portato ad un aumento della diffidenza del pubblico verso il Governo con grave danno per la democrazia americana. La soluzione auspicata? Una nuova legislazione del Congresso che permettesse ai cittadini americani un accesso legale agli archivi pubblici,



agli atti e ai meccanismi interni del Governo. Nel 1955 il movimento per la “libertà di informazione” trovò finalmente un rappresentante all’interno del Congresso: John Moss, all’epoca a capo di una speciale Sottocommissione sull’Informazione Governativa, creata grazie alla spinta della Società Americana degli Editori di Quotidiani. Il deputato, nel corso degli anni, documentò e denunciò l’eccessiva segretezza del Governo degli Stati Uniti e lo fece con il fondamentale supporto della stampa e delle lobby editoriali<sup>6</sup>.

Malgrado l’atteggiamento ostile di 27 agenzie federali che si opposero alla proposta di legge sulla trasparenza di Moss, e la pronuncia del Dipartimento di Giustizia, secondo cui il FOIA sarebbe stato incostituzionale per violazione del principio della separazione dei poteri, negli anni ‘60, specie per l’intensificarsi delle proteste per i diritti civili e contro la guerra in Vietnam, in tanti erano convinti che gli Stati Uniti (che erano in piena Guerra Fredda) avessero bisogno di adottare “misure aggiuntive” per riemergere a livello mondiale come un leader di trasparenza. Fu così che le udienze del Comitato Moss cominciarono a trovare terreno fertile anche tra i democratici liberali e tra i repubblicani desiderosi di punzecchiare l’amministrazione Johnson. Tra questi ultimi spiccava il nome di un giovane repubblicano, Donald Rumsfeld che sponsorizzò il progetto di legge di Moss e che sarebbe diventato Segretario della difesa degli Stati Uniti sotto l’amministrazione del presidente Gerald Ford (dal 1975 al 1977) e successivamente sotto il presidente George W. Bush (dal 2001 al 2006). Da giovane repubblicano dell’Illinois assegnato alla sottocommissione di Moss, Rumsfeld fu uno dei principali co-sponsor del disegno di legge sulla libertà di informazione, arrivando a denunciare la tendenza dell’amministrazione Johnson “*alla soppressione di informazioni pubbliche che le persone hanno diritto a conoscere*”. Il presidente Johnson non aveva mai fatto mistero di essere contrario a questa legge<sup>7</sup>, così

---

<sup>6</sup> Il Comitato Moss evidenziò due casi, il primo risalente alla Seconda guerra mondiale quando l’esercito americano portò avanti un progetto top secret (fino al 1950) che prevedeva lo sviluppo di una nuova arma speciale (un arco con una freccia particolare); il secondo riguardava il ministro delle Poste che nel 1959 impose la segretezza sulle informazioni sui salari dei dipendenti postali (tra cui lui stesso) perché il pubblico era ritenuto non “direttamente interessato” a tali informazioni e, per questo, non meritevole nemmeno del diritto di conoscere i nomi dei dipendenti postali.

<sup>7</sup> Johnson era apertamente contrario alla legge. Lo confermò il portavoce della Casa Bianca, Bill Moyers, che asserì come il presidente odiasse l’idea stessa della libertà di informazione e detestasse il pensiero che i giornalisti potessero frugare negli archivi governativi alla ricerca della verità. “Moss sta cercando di fregarmi?”, si lamentava il presidente con i leader democratici (secondo i commenti raccolti dallo stesso Moss), “ho pensato che fosse uno dei nostri, e invece... il Dipartimento di Giustizia sostiene che con il suo dannato disegno di legge vuole fregare l’Amministrazione Johnson”. Il presidente firmò all’ultimo

come avevano fatto i suoi predecessori Eisenhower e Kennedy. Johnson temeva che il FOIA gli potesse causare non pochi problemi, soprattutto dopo l'incidente del Golfo del Tonchino (2-4 agosto 1964), utilizzato dal presidente come il casus belli per dare formalmente inizio alla guerra contro il Vietnam del Nord<sup>8</sup>.

Ma il vento era cambiato. Dopo tutto la stessa legge non prevedeva né un chiaro diritto di accedere ai documenti governativi, né un ricorso giurisdizionale nel caso in cui l'accesso fosse stato negato. Così il 13 ottobre del 1965, il Freedom of Information Act, nato sulla base del lavoro del Comitato Moss, venne approvata dal Senato. Il 20 giugno 1966 passò anche alla Camera dei rappresentanti - con un voto schiacciante: 307 a 0 - prima di essere inviato al presidente degli Stati Uniti d'America. Il 24 giugno seguente il personale della Casa Bianca lasciò una annotazione sul tavolo del presidente su cui si prevedeva l'ipotesi che Johnson potesse tenere una cerimonia pubblica per ufficializzare la firma del disegno di legge FOIA, il che avrebbe contribuito a respingere le accuse che la sua fosse una amministrazione indebitamente segreta. Pare invece che Johnson avesse scarabocchiato sul fondo del promemoria: "No cerimonia". E così fu. Nessuna cerimonia venne organizzata a corredo della sottoscrizione della legge, evento di cui manca qualsiasi riferimento nel diario giornaliero del presidente, a riprova che questa legge era osteggiata da una parte dell'amministrazione americana. Johnson cercò di far passare in sordina l'evento, scegliendo come location per la storica firma il suo ranch di Stonewall in Texas. Il Foia fu firmato da Johnson (Figg. 4 e 5), a malincuore, lontano dagli occhi indiscreti della stampa e dalle pressioni mediatiche della capitale, nel Giorno dell'Indipendenza, il 4 luglio. Senza telecamere. In gran segreto.

---

minuto, e solo dopo le pressioni ricevute dai giornali e da Moyers, secondo il quale Johnson fu "trascinato scalciando e urlando" alla firma. A detta di Moyers se oggi gli USA beneficiano di un FOIA è solo grazie all'ostinazione di Moss. "Il nostro sistema di governo si basa sulla partecipazione del governo - dichiarò Moss alla Camera - e come la nostra popolazione cresce nei numeri è essenziale che cresca anche nella conoscenza e comprensione. Dobbiamo rimuovere ogni barriera alla circolazione delle informazioni e alla comprensione delle attività di governo in linea con la nostra sicurezza, affinché il popolo americano sia adeguatamente attrezzato per svolgere il ruolo sempre più esigente di cittadinanza responsabile". Rumsfeld, convinto della necessità di una maggiore trasparenza, pensava che il FOIA pur senza eliminare la propensione ufficiale per la non divulgazione delle informazioni avrebbe contribuito a vincolarla. "Il disegno di legge renderà molto più difficile per i burocrati mantenere la segretezza per decidere arbitrariamente negando ai cittadini l'accesso alle informazioni sulla condotta del governo o su come un funzionario sta gestendo il suo lavoro", sosteneva Rumsfeld. A chiedere più trasparenza al Governo fu anche il Dipartimento della Difesa.

<sup>8</sup> Il presidente riuscì a far approvare dal Congresso la "Risoluzione del Golfo del Tonchino" che lo autorizzava a dare il via alla partecipazione degli Usa al conflitto in Vietnam senza dichiarazione di guerra (Joint Resolution of Congress H.J. RES 1145). I primi bombardamenti iniziarono il 2 marzo 1965 e le operazioni di sbarco sulla costa del Vietnam del Sud dei primi contingenti americani l'8 marzo 1965.



Fig. 4. Il presidente Johnson firma il FOIA (4 luglio 1966)

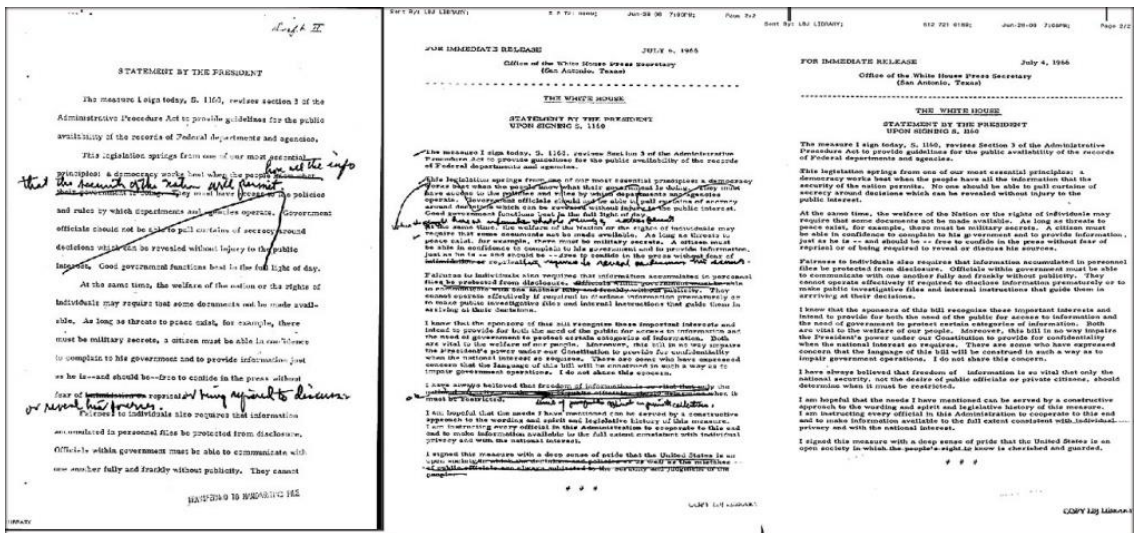


Fig. 5. La dichiarazione scritta con le correzioni fatte a mano dal presidente LBJ, il comunicato della Casa Bianca con le modifiche di Bill Moyers e il comunicato stampa finale. Fonte: Lyndon B. Johnson Library

Lo stesso Moss non fu invitato a presenziare al momento della firma. In un editoriale dell'epoca il New York Times evidenziò come la prima informazione che il Governo cercò di mantenere segreta al Foia fosse, paradossalmente, la stessa emanazione della legge. Dopo la firma Johnson rilasciò una dichiarazione alquanto “poetica”, che mal si conciliava con la sua reale volontà: “con profondo orgoglio – dichiarò – affermo che gli Stati Uniti sono una società aperta, in cui il diritto di conoscere della gente viene garantito e protetto”. E aggiunse: “una democrazia funziona al meglio quando la gente ha tutte le informazioni che la sicurezza della Nazione permette loro di avere. Nessuno dovrebbe essere in grado di tirare le tende della segretezza intorno a decisioni che possono essere rivelate senza pregiudizio per l’interesse pubblico”. Con queste parole il presidente presentava alla nazione il Freedom of Information Act, la legge che negli Stati Uniti istituisce e regola – ancora oggi – l’accesso dei cittadini a documenti federali e agli archivi di Stato. Uno strumento fondamentale per la libertà di stampa, definita dal presidente “così vitale che solo la

sicurezza nazionale, e non la volontà di pubblici ufficiali o privati cittadini, deve determinare quando vada limitata”. Al di là delle dichiarazioni di facciata, il presidente riuscì comunque a delimitare alcune “zone di segretezza”, facendo salvo quello che definì “il benessere della nazione o dei diritti dei singoli”. I segreti militari erano una necessità evidente, ma lo erano anche altri aspetti dell’attività amministrative come le comunicazioni interne tra i funzionari di governo, documenti che non erano disponibili e che quindi non potevano essere resi pubblici. Il Foia entrò in vigore il 5 luglio 1967.

Pur non essendo una legge perfetta, e sebbene non godesse dei favori dei più alti vertici statali, quell’*Act* rappresentava un momento di svolta nella storia americana perché stabiliva, per la prima volta, la necessità di rendere pubblici i documenti governativi. Se questa affermazione sembra ovvia oggi, non lo era allora. I funzionari federali, infatti, nel corso dei decenni hanno continuato la battaglia per mantenere un velo di assoluta segretezza sul loro operato. Il “segreto” era spesso la norma. Il Foia – nato per garantire la trasparenza della PA nei confronti del cittadino, il diritto di cronaca e la libertà di stampa dei giornalisti, e per permettere a chiunque (giornalisti, attivisti, università, cittadini e non) di richiedere documenti alle agenzie governative – decretò l’obbligo per la PA di rendere “*routinariamente disponibili al pubblico per visura ed estrazione di copia*” tutti i documenti (a prescindere dalla richiesta e cioè anche senza intervento del cittadino). Il Dipartimento di Stato ha precisato, con proprio regolamento, le categorie di documenti che possono essere “classificati” (cioè sottratti al pubblico). I documenti non classificati sono disponibili nella c.d. “stanza di lettura” (reading room), dove chiunque può visionarli. Con l’introduzione del Foia si sancì, dunque, il passaggio dalla “necessità di sapere” al “diritto di sapere”, imponendo al Governo l’onere di giustificare la segretezza attribuita al materiale amministrativo. Prima della sua promulgazione coloro che volevano ottenere informazioni ufficiali erano costretti a farlo in totale autonomia, senza alcun appoggio pubblico.

Nei suoi primi anni di vita il Foia fu quasi del tutto inefficace, questo perché le agenzie lo eludevano e utilizzavano qualsiasi mezzo per contenerne la portata nel tentativo di nascondere errori e misfatti. “Il passaggio al Foia non ha portato a una nuova era di governo aperto”, ha osservato di recente il National Security Archive che, dalla sua fondazione nel 1985, ha inoltrato con successo decine di migliaia di richieste di Foia. Da più parti si parla di “resistenza burocratica al FOIA”. Nello specifico il

Freedom of Information Act impone una serie di regole alle amministrazioni pubbliche per permettere a tutti i cittadini di esercitare il diritto di richiedere l'accesso, totale o parziale, a documenti posti sotto il controllo delle agenzie<sup>9</sup> che compongono il Governo federale statunitense in modo da potersi rendere conto di come opera l'esecutivo e di venire a conoscenza dei meccanismi e delle condizioni che vi sono dietro le manovre politiche. L'Act definisce i documenti soggetti a rivelazione – dati, comunicazioni interne, immagini, bilanci, delibere, circolari e altri tipi di documenti – e delinea le procedure di attuazione del diritto di accesso. Secondo la legge in questione tutte le agenzie hanno il dovere di divulgare i documenti che vengono loro richiesti da un soggetto tramite un'istanza scritta o online<sup>10</sup>, ad esclusione di quelli “protetti” in quanto rientranti tra le nove categorie di eccezioni (o esenzioni) previste dalla legge – tra cui difesa nazionale o politica estera, privacy e atti giudiziari, pratiche riguardanti il personale interno, segreti e informazioni commerciali riservate, informazioni in materia di vigilanza bancaria, geologia e geofisica – che autorizzano le agenzie governative a trattenerle, o tra le tre leggi speciali che prevedono alcune “esclusioni” a tutela di informazioni relative alle forze dell'ordine (in materia di indagini penali) e alla sicurezza nazionale (limitata all'FBI a protezione di agenti dei servizi segreti stranieri o di controspionaggio, o di informazioni sul terrorismo internazionale). Questa legge però non copre i documenti del Congresso, del Presidente e dei tribunali, i quali hanno una propria legislazione in materia. Sia la Camera dei Deputati che il Senato hanno redatto delle leggi che conferiscono ai cittadini un sostanziale diritto di accesso ai documenti da loro redatti. Il *Presidential Records Act* (PRA, 1978) stabilisce le prassi da seguire per richiedere la visione dei documenti del presidente e del vicepresidente degli Stati Uniti e dei suoi più stretti collaboratori. La richiesta può essere inoltrata da un cittadino statunitense, un appartenente ad una nazione straniera, un'organizzazione, una società, una corporazione, un governo locale, un'associazione o un'università. Non godono di questo diritto le agenzie federali, i criminali latitanti, i governi degli Stati stranieri e delle organizzazioni internazionali e i rispettivi rappresentanti. La legge fornisce la possibilità di ricorrere in appello, a livello amministrativo e giuridico, nel caso in cui venga negata

---

<sup>9</sup> Il termine “agenzie” comprende anche i dipartimenti federali, quali i Dipartimenti della Difesa e l'Istruzione; le agenzie indipendenti, come la Veterans Administration e la CIA; e la maggior parte degli uffici che sono sotto il controllo del potere esecutivo.

<sup>10</sup> Oggi è possibile fare richiesta anche compilando un form online, così come online è possibile consultare il numero di richieste formulate e respinte in base al dipartimento e all'agenzia di riferimento.

al richiedente la possibilità di consultare i documenti richiesti. È compito di ciascuna agenzia o dipartimento gestire queste domande. Le agenzie sono obbligate a pubblicare periodicamente i dati che hanno acquisito ed elaborato, a prescindere dalle specifiche richieste effettuate. Negli Usa vige, inoltre, il diritto di avere libero accesso al sistema giudiziario che deriva direttamente dal Primo Emendamento, e che è stato ampliato nel corso degli anni fino a conferire ai cittadini la possibilità di presenziare a quasi tutti i processi e di visionare i documenti dei tribunali<sup>11</sup>. A ciò si aggiunge una netta distinzione tra le leggi che regolano l'accesso alle corti federali, alle corti statali ed ai rispettivi documenti.

Il FOIA del 1966 è stato modificato più volte, negli anni, a seconda dell'orientamento politico dell'amministrazione presidenziale del momento. In seguito allo scandalo Watergate e alle decisioni della corte che si occupò del caso, l'opinione pubblica ed il Congresso si attivarono per riformare la legge nel tentativo di spingere le agenzie a una maggiore apertura e collaborazione verso i cittadini. Nel 1974 venne così approvato il *Privacy Act* all'interno di uno schema legislativo teso a conciliare il diritto di cronaca e di informazione con quello alla privacy. Il *Privacy Act* è strettamente collegato con il Foia e autorizza alcune categorie di individui ad avere accesso ai documenti riguardanti la propria persona posseduti dalle agenzie federali. Successivamente si ebbero le riforme del 1976 e del 1996 da parte delle amministrazioni Ford e Clinton. Quest'ultimo nel 1996 firmò l'emendamento *Electronic Freedom of Information Act (E-FOIA)* ampliando e specificando il contenuto del Foia con regole dirette a normare l'accesso ai documenti elettronici nella nuova era della comunicazione elettronica. Dal 1977 il Governo degli Stati Uniti pubblica con regolarità una "Guida ai cittadini per l'utilizzo del Freedom Of Information Act ed il Privacy Act". Un'altra guida al Foia, cui le agenzie federali spesso rinviano, è quella pubblicata dal Dipartimento di Giustizia, che si occupa di vigilare sulla corretta applicazione della legge. Oggi è anche attivo il servizio "virtual reading room", cioè un servizio on-line dove ogni persona può cercare le informazioni contenute nei documenti del Dipartimento di Stato, consultarli e salvarne una copia<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> La legge fornisce, in questo modo, i mezzi per comprendere al meglio gli intrecci di un caso particolarmente complesso, o per osservare come il sistema giudiziario funziona nel suo complesso.

<sup>12</sup> Se il documento non è disponibile on-line o nella "reading room" chiunque, gratuitamente - tranne il caso in cui per la ricerca dei documenti o delle informazioni si superano le 2 ore o le 100 pagine - può farne richiesta. L'istanza è esaminata entro 20 giorni. Contro il rifiuto si può fare un appello

Nel corso degli anni il Freedom of Information Act ha permesso a giornalisti e studiosi di accedere agli archivi di Stato statunitensi e di entrare in possesso di molti documenti, di carattere storico o di attualità, riservati e coperti da segreto di Stato. Molte vicende sono venute alla luce grazie al corretto uso di questa legge: dallo sfruttamento del lavoro minorile in alcune fabbriche, alle scarse cure somministrate ai pazienti degli ospedali militari, alla scoperta dei difetti strutturali del serbatoio della Ford Pinto che negli anni Settanta causarono numerosi incidenti mortali prima che la vettura venisse ritirata dal mercato automobilistico.

Il National Security Archive ha presentato una raccolta di 46 articoli scritti nel 2011 e resi possibili attraverso l'utilizzo attivo del Foia. Un campione rappresentativo, selezionato tra le centinaia di storie diffuse da giornali, blog, emittenti radiotelevisive e ricercatori, che traccia un quadro delle richieste di accesso che hanno consentito di svelare numerose vicende tra cui le parole chiave usate dai funzionari del Dipartimento di Sicurezza interna per monitorare i siti di social networking; la contaminazione del suolo che metteva a rischio i Marine americani e le loro famiglie a Camp Lejeune; i tentativi precedenti all'11 settembre di colpire Osama Bin Laden; il prestito segreto della Federal Reserve alle banche per un importo di 1,2 trilioni di dollari. Più di 650.000 richieste Foia per ottenere il rilascio di documenti governativi classificati sono state presentate nel solo 2012. Di queste richieste 30.000 sono state negate a titolo definitivo, circa la metà quelle accettate in pieno, il resto è stato esaudito solo in parte. La maggioranza delle richieste arriva da veterani di guerra e cittadini anziani che cercano informazioni sul loro stato di servizio e sugli assegni di indennità. Nel 2015 il Governo federale ha ricevuto addirittura 769.133 richieste FOIA di giornalisti, cittadini, teorici della cospirazione, ricercatori universitari, oppositori politici, multinazionali, detenuti, genealogisti e attivisti. Nonostante la volontà del presidente Barack Obama di creare "l'amministrazione più trasparente nella storia", durante i suoi due mandati, sono state presentate più cause contro il Governo federale per mancato rispetto del Foia che sotto qualsiasi altra presidenza. Nel 2016 il Congresso degli Stati Uniti ha celebrato l'anniversario del Foia approvando una legge che rafforza i requisiti di pubblicità. Il 30

---

amministrativo ad un organismo superiore, senza nessuna formalità e senza necessità di un avvocato. Solo dopo l'ennesimo rifiuto si può adire l'autorità giudiziaria. La normativa statunitense prevede infine l'obbligo per ogni amministrazione di fare i "FOIA reports" annuali in cui si devono dichiarare le proprie regole interne, le categorie di documenti sottratti all'accesso, il numero di documenti che ogni ente ha formato e che ha "classificati", le richieste avute e quelle rigettate. Il "report" annuale è pubblico.

giugno 2016 il presidente Obama ha firmato il *FOIA Improvement Act* che affronta una serie di questioni procedurali, codifica il “prevedibile danno” di giustizia, modifica l’esenzione 5 (limitandola a 25 anni), crea un nuovo “Consiglio FOIA”, e aggiunge elementi all’*Annual Report FOIA*.

Gli Usa sono stati presi a modello da altri Paesi, in primis dalla Norvegia che ha approvato una analoga normativa nel 1970. Dopo l’affermazione della «*liberté d’accès aux documents administratifs*» come «*droit de toute personne à l’information*» in Francia (1978), leggi modellate sui Foia sono state adottate in Olanda (1980, 2005), Australia e Nuova Zelanda (1982), Canada (1983), Colombia e Danimarca (1985), Grecia (1986), Austria (1987), Ungheria (1992), Portogallo (1993), Irlanda (1997). Nell’ultimo ventennio, tuttavia, la quasi totalità delle democrazie liberali e dell’Europa orientale<sup>13</sup> ha introdotto nei propri ordinamenti statali una seconda generazione di diritti di trasparenza nell’accesso agli atti pubblici, in funzione democratica, attraverso i freedom of information acts (Foia). Alle norme sulla trasparenza “procedurale” si sono via via sovrapposte leggi in cui il *right to know*, inteso come tassello indispensabile per il corretto funzionamento di un ordinamento democratico, assurge a diritto fondamentale tale da garantire a chiunque, con il solo limite delle esigenze di riservatezza correlate a determinati interessi pubblici e privati. Secondo i dati del sito internet [www.right2info.org](http://www.right2info.org) (aggiornati a settembre 2016)<sup>14</sup>, sono 113 i Paesi nei quali esistono norme che riconoscono il diritto di accedere alle informazioni pubbliche, ma si tratta di un numero orientativo, inevitabilmente influenzato dal modo di definire un FOIA.

Prima del 2016 l’Italia<sup>15</sup> non faceva ancora parte di questa lista, per effetto di una legge – la numero 241 del 1990 – che al comma 3 dell’articolo 24 recita: “*Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate a un controllo generalizzato dell’operato delle pubbliche amministrazioni*”. E questo fino all’approvazione del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013.

---

<sup>13</sup> Regno Unito (2000), Svizzera (2004), Germania (2005), Lettonia (1998), Repubblica Ceca (1999), Albania (1999), Estonia (2000), Lituania (2000), Bulgaria (2000), Slovacchia (2000), Polonia (2001), Romania (2001), Slovenia (2003), Serbia (2003) e Croazia (2013), oltre che Unione europea (2001).

<sup>14</sup> La lista dei Paesi è consultabile al link:

[www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatiprovvisions113Sept2016.pdf](http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatiprovvisions113Sept2016.pdf)

<sup>15</sup> In Italia, nel lontano 1908, il giornalista e deputato italiano, Filippo Turati, anticipando i tempi, negli atti del Parlamento italiano, scriveva quanto segue: «*dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell’amministrazione dovrebbe essere di vetro*».



### **I.3. Evoluzione del concetto di trasparenza pubblica in Italia**

Il cosiddetto “decreto trasparenza” – decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, anche detto *Testo unico per la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni* – è stato varato dal Governo italiano in forza della delega contenuta nella legge anticorruzione (art. 1 commi 35 e 36 della legge 190/2012 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”). Il legislatore considera la trasparenza un fondamentale strumento di contrasto al malaffare nelle PP.AA. In particolare, nell’art. 1 del d.lgs. 33/2013, la trasparenza è intesa “*come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”, una definizione che si salda all’obiettivo principale del decreto, ovvero quello della trasparenza amministrativa funzionale a quello di prevenzione e lotta alla corruzione di cui alla legge 190/2012.

In tale contesto l’esercizio del diritto di accesso civico viene considerato proprio lo strumento in grado di favorire la trasparenza pubblica intesa come possibilità, per tutti i cittadini, di avere conoscenza diretta dell’intero “patrimonio informativo” delle PP.AA. Tale diritto consente un controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità della PA, favorendo la sua efficienza e contribuendo a prevenire la corruzione e i fenomeni di cattiva amministrazione. Questo avviene perché, ogni cittadino, a prescindere della situazione soggettiva di cui è titolare e dell’uso che intenda fare delle informazioni istituzionali, può esercitare il diritto di accesso civico nei confronti di tutte le Amministrazioni dello Stato<sup>16</sup> presentando una richiesta (gratuita) che non necessita di alcuna motivazione sulla base del semplice presupposto che si sia verificato un inadempimento della PA rispetto agli obblighi di pubblicità. Se l’amministrazione non risponde o tarda a farlo il cittadino potrà

---

<sup>16</sup> Tra le Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e, loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), e le Agenzie fiscali.

rivolgersi al titolare del potere sostitutivo<sup>17</sup> - di cui all'art. 2, co. 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni - che deve verificare la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al co. 9-ter dello stesso articolo. Se il titolare del potere sostitutivo non risponde il cittadino può inoltrare una segnalazione agli OIV (organismi indipendenti di valutazione) dell'Amministrazione, invitandoli a prendere provvedimenti, inviare una segnalazione ad ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione (ex CIVIT), Autorità giudiziaria, Procura della Repubblica, Corte dei Conti, Polizia giudiziaria, o presentare ricorso giurisdizionale al TAR.

Ma cosa si intende per “trasparenza”? Il significato al quale ancora oggi si fa riferimento deriva dall'affermazione, già citata, dell'onorevole Filippo Turati che, nel 1908, durante i lavori parlamentari usò, forse per primo, l'espressione “casa di vetro” applicata all'amministrazione pubblica. Quella espressione continua ad essere usata per individuare l'esigenza del privato cittadino a vedersi assicurata una maggiore apertura della PA verso gli amministrati e, in generale, verso la società civile. Il termine trasparenza proviene dal latino “trans-parère” e significa “essere visibile attraverso un corpo diafano” dove per diafano si intende “relativo a corpo che ha una trasparenza tale da lasciar vedere il contorno dell'oggetto posto dietro di esso (in pratica, questo termine si contrappone a opaco)”. Essendo una estensione metaforica del significato della parola “trasparente”<sup>18</sup>, in essa è implicita l'esistenza di due entità distinte, una al di qua e una al di là di una barriera, il vetro: una rappresentata dalla casa Stato, l'apparato burocratico costituito da una pluralità di soggetti che esercitano poteri incisivi sulla vita del privato godendo di ampi margini di discrezionalità, l'altra composta dai soggetti che a tale potere sono subordinati, cioè gli amministrati. Con l'introduzione di questo istituto giuridico i cittadini possono vedere in che modo si formano gli elementi necessari per determinare le scelte della PA, e conoscere le ragioni e le motivazioni di un determinato provvedimento amministrativo. Applicato nel settore delle attività di natura sociale e pubblica, dunque, il termine trasparenza implica apertura, comunicazione e responsabilità. L'esigenza di maggiore trasparenza e chiarezza sull'operato della PA è cresciuta man mano che si ampliavano gli ambiti di intervento dello Stato - Amministrazione, e di conseguenza cresceva la necessità di un

---

<sup>17</sup> Il titolare del potere sostitutivo, negli enti di dimensioni minori, coincide con la figura del responsabile della trasparenza e responsabile anticorruzione, che coincide di norma con il segretario generale.

<sup>18</sup> Ovvero “poter vedere attraverso le cose” far apparire, lasciar vedere/conoscere.

sistema di garanzie per il privato che subiva una serie di ingerenze, sebbene giustificate dall'interesse pubblico. Il problema di consentire la conoscenza dei documenti amministrativi e soprattutto degli atti del procedimento era avvertita in Italia già nell'immediato dopoguerra dal momento che la Commissione per gli Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato, presieduta da Ugo Forti<sup>19</sup>, istituita il 21 novembre 1945, segnalava nella sua relazione all'Assemblea Costituente la necessità di affermare “*il diritto del cittadino di avere visione e copia degli atti amministrativi*” per combattere il mal vezzo esistente nell'amministrazione di ostacolare tale conoscenza. Il principio della trasparenza rimase però un concetto privo di fondamento giuridico non essendo espressamente riconosciuto né dalla legge costituzionale né dalla legge ordinaria.

Nel corso dei decenni, dottrina e giurisprudenza hanno compiuto un'opera di ricostruzione del concetto e del significato da attribuire alla trasparenza cercando di farla risultare quale espressione di uno dei principi costituzionalmente posti a regolare l'attività amministrativa. Si sono così affermate due tesi del concetto:

- una restrittiva, che poneva in relazione la trasparenza amministrativa con l'art. 21 della Costituzione – che enuncia al comma 1 il principio di libertà di manifestazione del pensiero – e quindi con il diritto all'informazione, o meglio con il diritto ad informarsi;
- e una più ampia collegata ai principi dell'art. 97 della Costituzione.

Nel primo caso l'amministrato, essendo un operatore conoscitivo, libero di svolgere “attività conoscitiva intesa come libera acquisizione di notizie”, ha il diritto di essere informato dell'attività amministrativa, ma anche il diritto e la facoltà, di accedere agli atti, di conoscerne il contenuto. In tal caso la trasparenza sarebbe stata assicurata dal semplice accesso agli atti e garantita nel momento della predisposizione dei mezzi e delle modalità per rendere accessibili quegli atti amministrativi. L'atto andava, quindi, reso pubblico, accessibile quale condizione necessaria, e sufficiente, a garantire la trasparenza e la realizzazione del diritto all'informazione. Questa teoria, determinando prima di tutto l'identificazione (e sovrapposizione) del concetto di trasparenza con quello di pubblicità degli atti<sup>20</sup>, riduceva la trasparenza alla mera necessità di rendere

---

<sup>19</sup> Docente di diritto amministrativo all'Università di Napoli, Forti ha anche presieduto la Commissione per la riforma dell'Amministrazione istituita dal Presidente del Consiglio pro tempore Bonomi.

<sup>20</sup> Umberto Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965.

noti gli atti della PA, quello che in genere viene chiamato “regime di pubblicità degli atti”. Tale costruzione teorica portava a individuare l’accesso come “unica forma di attuazione ed operatività del principio di trasparenza”<sup>21</sup>. Nel secondo caso, l’art. 97 della Costituzione - ed i principi in esso sanciti - ha rappresentato, e rappresenta ancora oggi, il cardine e il parametro normativo cui tutta l’azione amministrativa deve uniformarsi ed ispirarsi. Tuttavia, accanto ai tradizionali principi regolatori dell’azione amministrativa, sanciti dall’art. 97, di legalità (obbligo per la PA di agire in conformità e rispetto della legge), imparzialità (agire secondo giustizia, coerenza e lealtà) e buon andamento (agire secondo le modalità più idonee ed opportune per garantire l’efficace, l’efficienza, la speditezza e l’economicità dell’azione amministrativa con il minor sacrificio degli interessi dei singoli), dottrina e giurisprudenza fin dall’inizio degli anni Settanta hanno riconosciuto, come esistente nel nostro ordinamento, un nuovo parametro dispositivo che, sebbene non previsto espressamente dalla Costituzione e dalla legge ordinaria fino al 1990, era comunque riconducibile ai principi posti dalla Costituzione alla base dell’azione amministrativa: il principio della trasparenza amministrativa.

Più ampio è il significato di trasparenza che si afferma dagli anni Ottanta in dottrina e, fatto proprio dalla giurisprudenza<sup>22</sup>, intesa come leva da utilizzare per scongiurare la creazione di attività sommerse, o l’ingiusta soddisfazione di interessi personali con l’amministrazione occulta della cosa pubblica, e per far fronte al pericolo di manipolazioni nell’uso degli strumenti istituzionali. Tutto l’operato dall’amministrazione, pertanto, e non più soltanto l’accesso ai documenti amministrativi contenenti informazioni sulle decisioni già adottate, deve essere chiaro e preciso nei suoi fondamenti ed effetti. Il bisogno di trasparenza interessa innanzitutto il processo decisionale durante il suo svolgimento e, solo in un secondo momento, i risultati di quel

---

<sup>21</sup> R. Marrana, “La PA tra trasparenza e riservatezza nell’organizzazione e nel procedimento amministrativo”, in “Dir. proc. amm.”, 1989, pag. 420, il quale tra le diverse ipotesi esemplificative prospetta il caso in cui, riconosciuto l’accesso - e quindi la pubblicità - di documenti amministrativi, questi risultino equivoci, oscuri e incomprensibili per possibili ragioni tecniche o terminologiche: in tal caso la realizzazione del principio di pubblicità non garantisce necessariamente la trasparenza.

<sup>22</sup> La giurisprudenza di quegli anni se da un lato ha posto a fondamento della trasparenza i principi tradizionali, dall’altro l’ha distinta da questi e l’ha resa un autonomo principio dell’agire amministrativo. Si veda ad esempio: TAR Puglia, Bari, 13 dicembre 1985 n. 783 - in Foro Amm., 1987, I, 330 - nella quale il principio di trasparenza è correlato ai principi di imparzialità e correttezza laddove si impone alla PA di rispettare tutta la sequenza logico temporale di un procedimento; e C.d.S. IV 12 aprile 1986 n. 325 - in Foro Amm. 1986, I, 797 - nella quale la trasparenza, correlata al principio di imparzialità, diviene sinonimo di chiarezza laddove si impone alla PA di evitare qualsiasi oscurità ed incertezza in un procedimento per il rilascio di una concessione di autolinee.

processo espressi dal provvedimento<sup>23</sup>. In questa sua accezione la trasparenza può essere intesa come vero e proprio parametro su cui fondare l'intera attività amministrativa, perché *“il concetto di trasparenza dell'azione più che rappresentare un istituto giuridicamente preciso, riassume un modo di essere dell'amministrazione, un obiettivo o un parametro cui commisurare lo svolgimento dell'azione delle figure soggettive pubbliche. Insomma, la trasparenza dell'azione amministrativa appare il risultato al cui raggiungimento cospirano e concorrono strumenti diversi, dalla possibilità del destinatario di assistere al compimento dell'atto e di partecipare al procedimento amministrativo, alle modalità di svolgimento della seduta dell'organo collegiale, della conoscibilità degli atti attraverso la configurazione di un diritto di accesso; né certo importanza secondaria assume la stessa motivazione del provvedimento come strumento per conoscere obiettivi e ragioni dell'agire dei soggetti pubblici ai fini vuoi della tutela degli interessati, vuoi del c.d. controllo democratico dei cittadini sull'amministrazione”*<sup>24</sup>.

Fino alla legge 241/90 nel nostro ordinamento giuridico mancava una disciplina che affermasse il principio di trasparenza quale principio generale, e ciò pur essendo riconosciuta dal “diritto vivente” costituito dalle sentenze e dai commenti degli operatori del diritto, e pur esistendo testi di legge che, rappresentando degli antecedenti circoscritti della legge sul procedimento, hanno assicurato una disciplina della trasparenza settoriale, ovvero in ambiti limitati dell'attività amministrativa come l'urbanistica<sup>25</sup>. Nonostante tutto mancava una legge che positivizzasse in un unico testo questi principi, “figli” dei tre tradizionali, affermati in alcuni testi di legge settoriali e accettati dalla giurisprudenza, che erano il risultato di un'unica tendenza maggiormente garantista dell'attività amministrativa. Per molti anni, grazie allo sforzo di giudici e commentatori, è stato possibile estendere l'interpretazione dei principi tradizionali, e tutelare beni o diritti sconosciuti al dettato legislativo nazionale. Finché non è stata disciplinata per legge, si riteneva che la trasparenza potesse essere esaudita solamente

---

<sup>23</sup> Gregorio Arena, “L'accesso ai documenti amministrativi”, Edizioni “Il Mulino”, Bologna, 1991.

<sup>24</sup> R. Villata, “La trasparenza dell'azione amministrativa”, Dir. Proc. amm., 1987, p. 528 e ss.

<sup>25</sup> La legge n. 756/1967 (“legge ponte sull'urbanistica”) sanciva che “chiunque può prendere visione presso uffici comunali delle licenze edilizie (concessioni) e ricorrere eventualmente contro il rilascio delle stesse se in contrasto con la legge o regolamenti”. L'art. 7 della legge n. 142/90 (“legge sulla autonomie locali”) stabiliva il principio di pubblicità degli atti amministrativi comunali e provinciali ad eccezione di quelli riservati per legge o per effetto di temporanea e motivata dichiarazione del sindaco per possibile pregiudizio alla riservatezza di persone, gruppi o imprese, nonché il diritto di accesso di tutti i cittadini agli atti degli Enti Locali e potere di estrarne copia.

con la garanzia che il cittadino fosse informato dei provvedimenti adottati dalla PA anche se, a quel punto, si trattava di decisioni definitive, quindi, non più verificabili o contestabili. Negli ultimi decenni, contrassegnati da uno sviluppo industriale caratterizzato dalla diffusione delle nuove tecnologie e del processo di privatizzazione del settore pubblico, sono emersi nuovi interessi o beni immateriali (la privacy, la garanzia di trasparenza, la tutela dell'ambiente) da disciplinare, e salvaguardare dall'apparato pubblico, ma da tutelare anche all'interno dello stesso apparato quando questi compia le sue funzioni interferendo, e talvolta vincolando, i diritti del singolo cittadino sia nella vita sociale sia in quella economica. La legge n. 241 del 7 agosto 1990 è stata la prima legge di disciplina generale del procedimento amministrativo dopo che, per oltre un secolo, in Italia l'attività dei pubblici poteri era stata regolata da principi posti da leggi di settore per singole fattispecie procedurali ma mai da disposizioni univoche e generalmente applicabili. Essa ha fissato, con norme di diritto positivo, dei principi fondamentali che prima della sua approvazione si ritenevano affermati solo in virtù di un consolidato orientamento giurisprudenziale senza che avessero però la forza dispositiva e vincolante di cui solo la legge (o l'atto avente forza di legge) è dotata<sup>26</sup>.

Oltre al criterio della trasparenza, l'art. 1 della legge 241/90 (come modificata dalla legge 15/2005 e poi dalla legge 69/2009), enunciando i "principi generali" (e non derogabili) dell'azione della PA - quando questa compia i suoi poteri autoritativi nei confronti dei soggetti privati - sostiene che essa "*persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza...*" e di non aggravamento del procedimento. In tal modo il legislatore chiarisce i principi che devono ispirare l'azione amministrativa. E, se da un lato impone che essa debba essere trasparente e accessibile, dall'altro prescrive che debba assicurare un equilibrio tra le risorse utilizzate e i risultati da conseguire (economicità), ma anche e

---

<sup>26</sup> La legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso si ispira al principio generale di trasparenza, come a quelli del diritto di difesa, della dialettica democratica dove ciascun soggetto - persona fisica o giuridica - deve poter conoscere con precisione i contenuti dell'azione delle PP.AA. In tal senso il Consiglio di Stato, ad. plen., nella sentenza del 5 settembre 2005 n. 5, in Foro amm. CDS, 2006, 766 ss., con nota di Della Scala, cit.; ed in Giur.it., 2006, 170 ss., con nota di Rodriguez, cit. ha stabilito che "*Le regole dettate in tema di trasparenza della PA e di diritto di accesso ai relativi atti si applicano oltre che alle pubbliche amministrazioni, anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico (concessionari di pubblici servizi, pubbliche società ad azionariato pubblico, ecc.). Ciò ha trovato conferma legislativa con le modifiche apportate all'art. 23 della L. 7 agosto 1990, n. 241, dalla L. 3 agosto 1999, n. 265 e, più ancora, con la recente L. 11 febbraio 2005, n. 15, che ha ampliato detta disciplina anche ai soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*".

soprattutto che raggiunga degli obiettivi, rivelandosi quindi efficace ed efficiente. Tutto questo per evitare che l'interesse pubblico venga leso dall'eccessiva dispendiosità dell'azione amministrativa o dal mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti.

Nel corso degli anni la disciplina giuridica sulla trasparenza si è evoluta velocemente. La legge 11 febbraio 2005 n. 15, ha introdotto il principio di trasparenza nella legge sul procedimento stabilendo l'obbligo, per tutte le PP.AA., di rendere visibile/conoscibile e controllabile all'esterno il proprio operato, a cui si collega, indirettamente, l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo. Il principio di trasparenza trova un forte alleato nel web, capace di rendere l'informazione disponibile a un numero indefinito di soggetti, che possono fruirne in ogni momento da luoghi fisici diversi. Di conseguenza la trasparenza pervade fortemente il CAD (Codice dell'amministrazione digitale), D.lgs. del 7 marzo 2005, n. 82, ponendosi come finalità principale e caratterizzandone le disposizioni. Successivi interventi normativi hanno incrementato l'insieme delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria sui siti istituzionali. Fra questi la legge 69/2009 che ha previsto che gli obblighi di pubblicazione, di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale, si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti web da parte delle amministrazioni. La stessa profonda modifica del d.lgs. 82/2005, recata dal d.lgs. 235/2010, che ha fatto parlare di nuovo CAD, ha inciso sugli strumenti con cui si garantisce la trasparenza, ampliandoli e cercando di conferire loro maggiore effettività. Le meritevoli enunciazioni di principio che caratterizzano l'evoluzione normativa, quale lo stesso concetto di accessibilità totale, sono state prive troppo spesso di forti meccanismi di *enforcement* e ciò ha portato a una situazione di frammentarietà e ridondanza delle norme in materia e a un alto tasso di inosservanza, problematiche cui il d.lgs. 33/2013 ha tentato di ovviare. Il principio di trasparenza è stato ulteriormente disciplinato da regole, direttive e linee guida emanate nel corso degli anni e finalizzate a rendere le amministrazioni vere e proprie case di vetro, definendo caratteristiche e contenuti del sito web quale porta di accesso al patrimonio informativo delle amministrazioni pubbliche : è il caso della direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 e delle relative Linee guida per i siti web della PA del 26 luglio 2010, poi aggiornate, delle

delibere CiVIT - ora ANAC - e di una serie di Vademecum di approfondimento<sup>27</sup>. Solo di recente il termine “trasparenza”, associato al settore pubblico, ha assunto un ruolo di primaria importanza nel panorama internazionale e nazionale. La sua ricostruzione storica si deve al professore emerito dell’Università di Oxford, Christopher Hood (Heald D. – Hood C., 2006) che ha evidenziato che come molte altre nozioni di natura “quasi-religiosa”, *“la trasparenza è più predicata che praticata, più spesso invocata che definita, e in effetti si potrebbe ironicamente dire che sia mistica nella sua essenza, almeno in una certa misura”*. Lo conferma anche il Trattato di Lisbona (2007) che individua la trasparenza come principio che regola l’azione della Commissione (art. 11, co. 3) e di ciascuna istituzione, organo od organismo europeo (art. 15 ex art. 255 del TCE). Negli anni a seguire sono arrivati l’art. 2 del Decreto del Ministro dell’Istruzione, Università e Ricerca scientifica del 31 ottobre 2007, n. 544, che ha previsto i requisiti di trasparenza che le Università devono rendere disponibili nella loro offerta formativa; l’art. 10 della legge 18 giugno 2009 n. 69, che modifica l’art. 22 della legge sul procedimento e sancisce che l’accesso è principio generale dell’attività amministrativa *“al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza”*; l’art. 21 della stessa legge 69/2009 che obbliga a pubblicare sul sito internet delle singole PP.AA. *“le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale”*, nonché a rendere pubblico *“a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»; b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all’esercizio finanziario precedente”* (art. 23, co. 5).

La trasparenza si riscontra, inoltre, in alcuni istituti giuridici tipici del diritto amministrativo come il responsabile del procedimento e gli URP, la comunicazione dell’avvio del procedimento e del provvedimento amministrativo, e il c.d. preavviso di rigetto. Il principio della trasparenza si reperisce nella normativa sugli appalti pubblici ove viene imposto *ex lege* un adeguato livello di pubblicità e la verifica sull’imparzialità della procedura di aggiudicazione. Tutto questo si riflette, di conseguenza, anche sulla

---

<sup>27</sup> Trasparenza della PA, tutto ciò che c’è da sapere sui nostri diritti, di Fernanda Faini, giurista, presidente del circolo dei giuristi telematici, 11 luglio 2016, [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu).



maggior responsabilità dei dipendenti pubblici obbligati a compiere atti specifici per poter ottemperare *ex lege* alle regole sulla trasparenza. Per fare un esempio, l'art. 11, co. 2, del d.lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta)<sup>28</sup> richiede ad ogni amministrazione di adottare, attraverso il proprio organo di indirizzo politico-amministrativo, un "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", da aggiornare annualmente. La mancata adozione e attuazione di tale Programma e il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione (citati da alcuni articoli del d.lgs. 150/2009), vengono sanzionati con il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti. Nell'azione amministrativa, quindi, la responsabilità e la trasparenza sono due elementi che si completano vicendevolmente in quanto - nel diritto amministrativo - entrambe perseguono la stessa logica giuridica, lo stesso obiettivo: il buon andamento e l'imparzialità della PA. La trasparenza dell'agire pubblico è uno strumento giuridico idoneo a rendere cittadini e imprese sempre più consapevoli dei meccanismi di funzionamento della macchina amministrativa, consentendo loro di controllare l'esercizio di un potere pubblico.

Il d.lgs. 33/2013, che ha riordinato la normativa esistente, anche innovandola, fornendo così una disciplina unitaria della trasparenza amministrativa, all'art. 4 bis (Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche), introdotto dall'art. 5 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97<sup>29</sup>, stabilisce quanto segue: *"L'Agenzia per l'Italia digitale, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di promuovere l'accesso e migliorare la comprensione dei dati relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche, gestisce il sito internet denominato "Soldi pubblici" che consente l'accesso ai dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta e alle amministrazioni che l'hanno effettuata, nonché all'ambito temporale di riferimento"*. Al secondo comma, inoltre, prescrive che *"Ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui*

---

<sup>28</sup> La Riforma Brunetta (legge delega 15/2009 e relativo d.lgs. 150/2009) è particolarmente rilevante, dal momento che, con riferimento all'organizzazione e alla gestione del personale pubblico, ha previsto il concetto di *total disclosure*, ossia l'accessibilità totale delle informazioni coniugata alla finalità di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità (art. 4, co. 7, legge 15/2009 e art. 11, co. 1, d.lgs. 150/2009 quest'ultimo abrogato dal d.lgs. 33/2013).

<sup>29</sup> D.lgs. 97/2016 *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*.

*propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari*". La trasparenza amministrativa – intesa come pubblicità di atti, documenti, informazioni e dati propri di ogni amministrazione – dev'essere dunque interpretata come un servizio pubblico, un'attività di produzione di beni e di servizi, indirizzata istituzionalmente al soddisfacimento di bisogni collettivi e sottoposta, per ragioni di interesse generale, a restrizioni disposte dall'autorità. Essa si esplicita anche nei principi di sussidiarietà, uguaglianza, continuità, parità di trattamento e imparzialità. Il principio di trasparenza impone alle singole amministrazioni pubbliche un dovere specifico di cooperazione con il privato volto ad agevolare quest'ultimo nell'individuazione degli strumenti predisposti dall'ordinamento giuridico per la tutela delle proprie posizioni soggettive, ritenute lese. L'attuazione di tale principio nell'azione amministrativa ha comportato una fondamentale spinta alla partecipazione del cittadino alle attività della PA. L'art. 2 del d.lgs. 33/2013, comprende il primo rinvio all'allegato A, contenente le regole tecniche inerenti la pubblicazione nei siti istituzionali delle PP.AA. dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni: a tale pubblicazione *“corrisponde il diritto di accesso da parte di chiunque, in modo diretto e immediato (senza autenticazione e identificazione) ai siti delle amministrazioni pubbliche”* (comma 2). L'art. 3 del decreto descrive un vero e proprio *“diritto alla conoscibilità”* di documenti, informazioni e dati che siano oggetto di pubblicazione obbligatoria (ai sensi della normativa vigente). Il diritto alla conoscibilità implica l'esistenza di un suo versante *“attivo”* e che comprende non solo l'aspetto informativo di gratuita fruizione, ma anche l'uso e il riutilizzo dei dati, dei documenti e delle informazioni pubblicate.

Rispetto all'obbligo della trasparenza e pubblicità da parte della PA, l'art. 4 del suddetto d.lgs. prevede alcuni limiti relativi alla pubblicazione dei dati sensibili e dei dati giudiziari (di cui all'art. 4 co. 1 del d.lgs. n. 196/2003), la *“anonimizzazione”* dei dati personali contenuti in documenti e informazioni per i quali non sia previsto l'obbligo di pubblicazione o che risultino oltre che sensibili o giudiziari, irrilevanti o non pertinenti in relazione agli obiettivi di pubblicità e trasparenza. Non sono ostensibili, *“se non nei casi previsti dalla legge”*, le notizie riguardanti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro,

*“nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l’amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui all’articolo 4, comma 1, lettera d) del decreto legislativo n. 196 del 2003”*, ovvero i “dati sensibili” idonei a rivelare l’origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l’adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale. Al comma 6 è presente un rinvio, tra gli altri, ai casi di esclusione dal diritto di accesso previsti dalla legge sul procedimento amministrativo e dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico *“e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”*. L’ultimo comma, l’ottavo, segnala l’esclusione dall’ambito di applicazione del decreto sulla trasparenza dei *“servizi di aggregazione, estrazione e trasmissione massiva degli atti memorizzati in banche dati rese disponibili sul web”*. Il riferimento alla massa di dati convogliata sulla rete è presente anche al comma 1 laddove viene segnalato che gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e giudiziari *“comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell’articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali”*. E’ previsto che continui ad operare la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Da sottolineare, poi, come l’art. 6 del d.lgs. 33/2013 approfondisca il tema della “qualità delle informazioni”, riportate nei siti istituzionali, che le PP.AA. garantiscono *“assicurandone l’integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l’omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell’amministrazione, l’indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall’articolo 7”* (co. 1). L’articolo in questione vuole evidenziare innanzitutto l’esigenza di garantire non solo l’accessibilità delle informazioni, ma anche la loro qualità, termine che riassume tutta una serie di caratteristiche che devono essere assicurate al cittadino,

tra le quali spiccano l'integrità, il costante aggiornamento, la comprensibilità e la semplicità di consultazione. In altre parole, la facile accessibilità delle informazioni deve inevitabilmente integrarsi con la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione pubblica. Quest'ultimo passaggio mostra la necessità di modificare l'approccio alla scrittura degli atti in modo da far sì che il loro significato possa essere compreso facilmente da tutti. L'esigenza di assicurare adeguata "qualità delle informazioni" diffuse impone un onere aggiuntivo alle amministrazioni, ovvero quello di produrre eventuali versioni "esplicative" di documenti per garantirne accessibilità e trasparenza. Questo deve avvenire, nelle previsioni del decreto, a costo zero, e non dovrà comportare ritardi od omissioni nella pubblicazione di dati, informazioni e documenti. Il comma 2 specifica che tale esigenza non possa, in ogni caso, *"costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti"*.

L'art. 12, che prevede e disciplina una serie di pubblicazioni obbligatorie<sup>30</sup>, è seguito da una serie di articoli (13-28) che costituiscono il Capo II (Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle PP.AA.) che impongono alle amministrazioni obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle stesse, i componenti degli organi di indirizzo politico, i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza, la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e non, i dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici, i bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione, i dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale, i dati sulla contrattazione collettiva, i provvedimenti amministrativi, i controlli sulle imprese, gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati, dell'elenco dei soggetti beneficiari, dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali e così via. Il Capo III (artt. 29-31) prevede gli obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche, il bilancio, preventivo e consuntivo, e il Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati

---

<sup>30</sup> Fermo restando il valore giuridico delle pubblicazioni sulla Gazzetta Ufficiale in formato cartaceo, le PP.AA. sono invitate al rispetto di una regola di carattere "editoriale", pubblicando sui propri siti istituzionali e all'interno dei documenti in essi reperibili, i riferimenti normativi con i relativi link alla norma pubblicata all'interno della banca dati Normattiva, che ne garantisce il costante aggiornamento.

riguardanti il monitoraggio degli obiettivi, i beni immobili posseduti e la gestione del patrimonio, i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione. Il Capo IV (artt. 32-36) si concentra sugli obblighi relativi alle prestazioni offerte e i servizi erogati, i tempi di pagamento dell'amministrazione, gli oneri informativi, i procedimenti amministrativi e i controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati, le informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti informatici. Il Capo V (artt. 37-42) individua gli obblighi di pubblicazione in settori speciali: contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche; attività di pianificazione e governo del territorio; informazioni ambientali; servizio sanitario nazionale; interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente. L'art. 46 prevede sanzioni relative alla violazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o dalla mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Da tali fatti conseguono la responsabilità dirigenziale, la responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione; essi incidono sulla valutazione ai fini, per esempio, della corresponsione della retribuzione di risultato. L'onere della prova dell'inadempimento per causa non imputabile è riservato al responsabile (co. 2). Sono previste infine sanzioni di carattere amministrativo pecuniario per casi specifici individuati al co. 1 dell'art. 47 (casi di mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'art. 14) e al comma 2 (violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22, co. 2<sup>31</sup>). L'autorità che irroga le sanzioni, di cui ai commi 1 e 2, è identificata nella «autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689». L'art. 48 individua nel Dipartimento della funzione pubblica il soggetto in grado di fornire l'indicazione di standard e strumenti attuativi degli obblighi di pubblicità e trasparenza, oltre che dell'organizzazione della sezione "Amministrazione trasparente". L'allegato A al decreto sulla trasparenza (che ne è parte integrante) individua modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati di cui è richiesta la pubblicazione obbligatorie. Oggi la trasparenza è resa ancor più semplice e ampia dalla circolazione delle informazioni sulla rete internet a partire dalla loro pubblicazione sui

---

<sup>31</sup> Sanzione applicabile anche agli amministratori societari per difetto o mancata comunicazione ai soci pubblici del proprio incarico e del relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento o percepimento.

siti istituzionali delle amministrazioni. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 97/2016<sup>32</sup>, avvenuta il 23 giugno 2016, un cittadino può accedere a dati e documenti della PA anche se non sono stati resi pubblici. L'accesso a queste informazioni permette innanzitutto di ridurre gli obblighi di pubblicazione delle amministrazioni. In particolare, ad essere ridotti al minimo sono gli obblighi di elaborazione di piani in tema di trasparenza. L'elaborazione delle linee guida è stata invece affidata al Consiglio dell'ANAC che, nella seduta del 28 dicembre 2016, ha approvato sia le Linee guida (previste dal decreto 97) per la definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato (art. 5, co. 2 d.lgs. 33/2013, il cosiddetto FOIA - Freedom of Information Act) – d'intesa del Garante della privacy e con il parere favorevole della Conferenza unificata (delibera ANAC n. 1309/2016) – sia le «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016» (delibera n. 1310/2016).

Secondo l'ANAC il d.lgs. 97/2016 ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, *“rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini”*. Il d.lgs. 97/2016 è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo rilevate dall'ANAC spiccano il mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle PP.AA. e di nuove sanzioni pecuniarie per i soggetti inadempienti, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, l'attribuzione all'ANAC della competenza all'irrogazione delle sanzioni. Tali Linee guida, come indicato nel Piano nazionale anticorruzione (PNA 2016), hanno l'obiettivo di fornire indicazioni alle PP.AA. e agli altri enti, sulle principali e più significative modifiche intervenute, con particolare riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, alla programmazione della trasparenza, alla qualità dei dati e agli obblighi di pubblicazione.

---

<sup>32</sup> Si tratta del decreto attuativo dell'art. 7 della legge delega di riforma della PA, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2016 e in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 16 maggio 2016, dopo aver raccolto i pareri favorevoli delle Commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato, della Conferenza Unificata e del Garante per la privacy.

#### **I.4. Gli ultimi interventi dell'ANAC su trasparenza e FOIA**

*Trasparenza: sospeso l'obbligo di pubblicare redditi e patrimoni dei dirigenti*

Il 12 aprile 2017 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, con delibera n. 382, ha sospeso l'efficacia della delibera n. 241 dell'8 marzo 2017<sup>33</sup>, limitatamente alle indicazioni sull'applicazione dell'art. 14 co. 1, lett. c) ed f) del d.lgs. n. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici (di tutte le PP.AA.), compresi quelli del Servizio sanitario nazionale (in sigla SSN), in attesa della definizione nel merito del giudizio o in attesa di un intervento legislativo chiarificatore. La sospensione riguarda i compensi, le spese per viaggi di servizio, la situazione patrimoniale e reddituale. Tali previsioni, stabilite dal d.lgs. 97/2016, erano già state oggetto di una ordinanza cautelare del Tar del Lazio dello scorso 2 marzo limitatamente all'Autorità Garante della privacy<sup>34</sup>.

In precedenza, il 7 aprile 2017, era stato notificato all'ANAC un ricorso per l'annullamento, previa sospensiva, sia delle Linee guida di cui alla determinazione n. 241/2017, sia di quattro note rispettivamente della Presidenza del Consiglio di Ministri, del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, del Ministero della Salute e del Ministero della Giustizia relative alla richiesta di adempimento degli obblighi in parola. Il ricorso era stato presentato da alcuni dirigenti e da un'organizzazione sindacale nazionale che rappresenta i dirigenti dello Stato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli Organi costituzionali, delle Agenzie e delle Autorità indipendenti. Nel ricorso si chiedeva anche la previa disapplicazione dell'art. 14 nella parte in cui prevede la pubblicazione per i dirigenti pubblici dei dati relativi ai compensi e spese di viaggi di servizio e quelli relativi ai dati reddituali e patrimoniali, “per contrasto con la normativa UE ovvero, ove necessario, la rimessione alla Corte di Giustizia dell'UE e alla Corte costituzionale per la questione di compatibilità di dette disposizioni con la normativa europea e per contrasto agli artt. 3, 13 e 117 comma 1 della Costituzione”. “Alla luce di

---

<sup>33</sup> La determinazione n. 241 dell'8 marzo 2017 avente ad oggetto “Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016”.

<sup>34</sup> Il TAR Lazio, sez. I-quater, n. 1030/2017, su ricorso presentato da dirigenti del Garante della privacy, ha sospeso gli atti del Segretario generale del Garante stesso sull'attuazione dell'art. 14. Il provvedimento cautelare è motivato con riferimento alla “consistenza delle questioni di costituzionalità e di compatibilità con le norme di diritto comunitario sollevate nel ricorso e valutata l'irreparabilità del danno paventato dai ricorrenti discendente dalla pubblicazione on line, anche temporanea, dei dati per cui è causa”.

quanto sopra – si legge nel comunicato stampa firmato dal presidente dell’ANAC, Raffaele Cantone – tenuto conto del contenzioso in atto, delle motivazioni dell’ordinanza del TAR del Lazio (divenuta definitiva il 2 aprile 2017), nonché al fine di evitare alle amministrazioni pubbliche situazioni di incertezza sulla corretta applicazione dell’art. 14 con conseguente significativo contenzioso e disparità di trattamento fra dirigenti appartenenti a amministrazioni diverse, il Consiglio dell’Autorità il 12 aprile 2017 ha deciso di sospendere l’efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all’applicazione dell’art. 14 co. 1, lett. c) ed f) del d.lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, anche per quelli del SSN, in attesa della definizione nel merito del giudizio o in attesa di un intervento legislativo chiarificatore<sup>35</sup>. Il 19 maggio 2017 l’ANAC, a seguito di richieste di chiarimenti pervenute all’Autorità in merito all’ordinanza del TAR Lazio n. 1030/2017 ed alla successiva delibera dell’Autorità n. 382/2017, ha chiarito che: “l’obbligo di pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti - disposto dall’art. 14, co. 1-ter del d.lgs. 33/2013 - deve ritenersi non sospeso e deve essere rispettato). Recentemente, il Consiglio dell’ANAC, con la delibera n. 641 del 14 giugno 2017, ha invece modificato la determinazione n. 241 dell’8 marzo 2017, relativamente agli obblighi di pubblicazione ex art. 14, co. 1, lett. f) d.lgs. 33/2013, per i sindaci che fanno parte dell’Assemblea delle province (art. 1, co. 56 della l. 56/2014). “In considerazione della partecipazione di diritto all’Assemblea di tutti i sindaci dell’ambito provinciale, anche di quelli dei comuni al di sotto di 15.000 abitanti cui si applica per l’art. 14, co. 1, lett. f) una trasparenza semplificata, resta ferma per questi ultimi la disciplina specifica per essi prevista”, si legge nella nota dell’ANAC. In altre parole, come chiarito nella determinazione ANAC n. 241/2017, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, i titolari di incarichi politici (nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado) non sono tenuti alla pubblicazione, sul sito della Provincia, dei dati di cui all’art. 14, co. 1, lett. f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali), fermo restando l’obbligo per detti soggetti di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lett. da a) ad e) del medesimo art. 14, co. 1 (atto di nomina, curriculum, compensi, ecc.). Diverso è il caso della partecipazione al Consiglio provinciale che avviene per elezione e che presuppone una candidatura da

---

<sup>35</sup> Il comunicato stampa dell’Anac è consultabile al seguente link:  
[www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\\_Atto?ca=6743](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6743).



parte degli interessati (art. 1, commi 69 e 70 della legge 56/2014). Per i sindaci eletti al Consiglio provinciale, anche quelli dei comuni con popolazione al di sotto dei 15.000 abitanti, si applica anche la trasparenza dell'art. 14, co. 1, lett. f), è cioè richiesta la pubblicazione dei dati ex novo da parte della provincia.

Infine, il 14 luglio 2017, è stato reso pubblico comunicato del Presidente che riguarda gli Enti riconducibili alle Università agrarie ed altre associazioni agrarie comunque denominate, i quali (ai sensi della legge 16 giugno 1927 e della legge 31 gennaio 1994), siano titolari della gestione degli usi civici. “A tali Enti – scrive il presidente Cantone – laddove abbiano natura di enti pubblici non economici, si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) e sulla trasparenza (d.lgs. 14 marzo 2013). Pertanto essi sono tenuti al rispetto della disciplina sugli obblighi di comunicazione on-line, all'adozione del Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) ed alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza”<sup>36</sup>. L'ANAC invita tali soggetti ad adeguarsi tempestivamente alle previsioni della l. 190/2012 e dei decreti attuativi.

#### *FOIA: chiarimenti sull'attività dell'ANAC*

In seguito alle numerose richieste di parere giunte all'Autorità nazionale anticorruzione in materia di accesso civico generalizzato (art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013, c.d. FOIA), è arrivato il comunicato del presidente Cantone del 27 aprile 2017 (pubblicato sul sito dell'ANAC il 3 maggio successivo), nel quale ha precisato quanto segue: “eventuali richieste di parere potranno essere prese in considerazione dall'Autorità solo se attinenti a questioni di particolare rilevanza relative esclusivamente a chiarimenti sull'interpretazione delle Linee guida”. Resta fermo, inoltre, che le eventuali richieste rivolte all'ANAC non interrompono i termini stabiliti dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 per la conclusione del procedimento di accesso civico<sup>37</sup>.

#### *Ambito di intervento dell'ANAC*

Il 4 maggio 2017 scorso l'ANAC ha pubblicato sul proprio sito il comunicato del presidente del 27 aprile precedente per richiamare l'attenzione sul perimetro di

---

<sup>36</sup> La nota: [www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\\_Atto?ca=6818](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6818).

<sup>37</sup> Il comunicato è reperibile al link [www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\\_Atto?ca=6775](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6775).

intervento dell’Autorità nazionale anticorruzione e per evidenziare le tipologie di segnalazioni cui non possono far seguito attività di vigilanza o verifica, in quanto l’oggetto è estraneo alle competenze assegnate dalla legge all’ANAC. Numerose, infatti, sono le segnalazioni e richieste di intervento inviate all’Autorità nazionale anticorruzione sia da soggetti pubblici e operatori economici, sia da comuni cittadini, riguardanti fattispecie che esulano dalle funzioni attribuite all’ANAC e sulle quali la stessa non può svolgere alcuna attività di accertamento o indagine<sup>38</sup>. Il comunicato<sup>39</sup> ha il duplice scopo di evitare che si producano nei soggetti richiedenti aspettative su un intervento o una soluzione da parte dell’ANAC su questioni chiaramente inconferenti e che la valutazione di tali richieste, comunque necessaria, possa rallentare l’attività istruttoria sulle questioni che invece sono di pertinenza dell’ANAC. “L’Autorità, in base al D.L. 90/2014, al d.lgs. 50/2016, alla L. 190/2012 e ai successivi decreti delegati (d.lgs. 33/2013 e d.lgs. 39/2013) - si legge nel comunicato stampa - è, in via generale, competente a svolgere attività di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nelle società controllate e partecipate, e attività di vigilanza sull’affidamento e sull’esecuzione dei contratti pubblici. L’Autorità è altresì competente a gestire le segnalazioni dei dipendenti pubblici riguardanti illeciti commessi all’interno del proprio ente/amministrazione e riconducibili a episodi di corruzione in senso ampio o a fenomeni di c.d. malagestio”. A titolo esemplificativo e non esaustivo sono di competenza dell’Autorità le segnalazioni aventi ad oggetto:

- a) i contratti pubblici, finalizzate al controllo sull’affidamento e sull’esecuzione dei contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati, e l’attività di precontenzioso, secondo le disposizioni del d.lgs. 50/2016;
- b) l’attività di precontenzioso;
- c) i piani e le misure anticorruzione, per il controllo sull’applicazione e sull’efficacia delle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle PP.AA. e dalle società/enti in controllo o a partecipazione pubblica, in particolare per la verifica dell’avvenuta adozione e dell’efficacia del piano triennale di prevenzione della corruzione;

---

<sup>38</sup> C’è stato chi ha segnalato la condizione fatiscente del palazzetto dello sport di San Giorgio del Sannio (BN). O chi, dal Comune di Pozzuoli, ha lamentato la “limitazione della panoramicità” di un immobile per colpa di una costruzione abusiva. Da un condominio di Valeggio sul Mincio (VR) è partita una denuncia per “schiamazzi da bar” mentre da una località non specificata una signora ha spedito una “confusa nota” in cui se la prendeva con alcuni sindacalisti (tratto dall’articolo “Paradosso Anac: tutti la cercano, ma non sempre ha poteri adeguati” di Duccio Facchini, <https://altreconomia.it> - 1 giugno 2017).

<sup>39</sup> [http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\\_Atto?ca=6776](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6776).

- d) gli obblighi di trasparenza assicurati mediante la pubblicazione, sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, dei dati, documenti, e informazioni richiesti dalla L. 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013, come modificati dal d.lgs. 97/2016;
- e) gli incarichi e l'imparzialità dei pubblici funzionari, per la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità nelle PP.AA. e negli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi del d.lgs. 39/2013, sulle ipotesi di c.d. "pantouflage"<sup>40</sup>, di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sull'imparzialità/conflitti di interesse dei pubblici funzionari e sull'adozione e sul rispetto dei codici di comportamento<sup>41</sup>;
- f) le segnalazioni di "whistleblower", per la trattazione di eventuali illeciti segnalati da dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 54, co. 4-bis, d.lgs. 165/2001, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC con le linee guida contenute nella determinazione 6/2015.

Il 22 giugno 2017 l'Autorità ha reso pubblico il secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing<sup>42</sup> in Italia "Prevenzione della corruzione, segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico"<sup>43</sup>.

Il 6 luglio 2017, alla Camera dei deputati, il presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, ha presentato la Relazione annuale sulle attività dell'Autorità del 2016<sup>44</sup>, nella

---

<sup>40</sup> Il "pantouflage" è il "passaggio di alti funzionari statali a ditte private" (Garzanti della lingua italiana).

<sup>41</sup> Rispetto al 2016, il presidente Cantone, nella sua relazione annuale, ha citato due questioni: quello di un importante ex dirigente del Ministero degli affari esteri assunto da un'impresa e quello di un dirigente di un'Autorità indipendente nominato assessore di un comune avente quote in una società vigilata da quella stessa Autorità. In entrambi i casi è stata esclusa la violazione del *pantouflage*, a dimostrazione di come la disciplina stia entrando nella cultura dell'amministrazione.

<sup>42</sup> Il *whistleblowing* è un istituto di prevenzione della corruzione mutuato dall'esperienza dei Paesi anglosassoni che l'ordinamento italiano ha fatto proprio per poter adempiere agli obblighi convenzionali liberamente assunti con altri Stati nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. Il secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing realizzato dall'ANAC presentato a Roma è reperibile al link [www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=cefc80580a7780426d425ea887635cff](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=cefc80580a7780426d425ea887635cff).

<sup>43</sup> Nella sua relazione annuale, Cantone ha parlato del "whistleblowing". Sul piano numerico si registra una crescita delle segnalazioni: 235 nel 2015, 252 nel 2016 e nei primi 5 mesi del 2017 sono oltre 260. Sul piano della qualità permangono criticità che confermano la scarsa comprensione dell'istituto. La maggior parte delle segnalazioni riguarda non comportamenti altrui illeciti, ma problemi di carattere personale, relativi a concorsi o progressioni di carriera. Non sono mancate segnalazioni utili. "Grazie a un whistleblower sono state scoperte diverse anomalie in relazione agli affidamenti e alla soluzione software prescelta per il sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio", spiega Cantone. Per il presidente dell'ANAC l'istituto del whistleblowing "necessita di una normativa più coraggiosa, che garantisca davvero la riservatezza a chi segnala illeciti e soprattutto lo tuteli contro atti discriminatori".

<sup>44</sup> La Relazione annuale del presidente Cantone è consultabile al seguente link [www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=1722f2b50a7780420cad8e2bc693e998](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=1722f2b50a7780420cad8e2bc693e998).

quale ha evidenziato, tra l'altro, "luci e ombre nell'applicazione dei vari strumenti di prevenzione della corruzione sono confermate dalle attività di vigilanza".

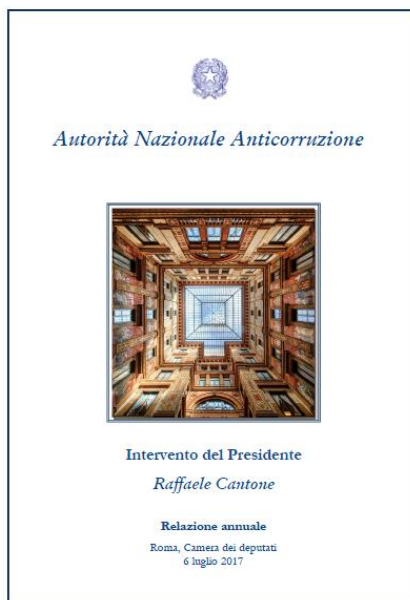


Fig. 6. La prima pagina della Relazione Annuale del presidente Cantone

Lo scorso anno sono state avviate 845 istruttorie<sup>45</sup> nei confronti di comuni, strutture sanitarie e società pubbliche, "mentre pochissime (12) sono state le sanzioni irrogate, a conferma del loro utilizzo solo come *extrema ratio* ma anche dell'elevato livello di adeguamento alle richieste dell'Autorità".

Cantone si è poi soffermato sul tema della trasparenza, oggetto nel 2016 di "un intervento normativo epocale" (il d.lgs. 97/2016) per trasformare l'amministrazione in una "casa di vetro". "La riforma ha opportunamente semplificato gli obblighi di pubblicazione - ha evidenziato Cantone - ma soprattutto ha ampliato il novero degli enti e dei soggetti tenuti ad applicare la normativa (ricomprendendo ad esempio le società in controllo pubblico e parificando i dirigenti statali ai titolari delle cariche di indirizzo politico) e introdotto l'accesso civico generalizzato, una nuova frontiera che consente la

---

<sup>45</sup> Fra i casi trattati, Cantone ha menzionato quello di un'ASL campana in cui la vigilanza si è svolta con una logica di accompagnamento verso il ripristino della legalità. "Si è partiti da una verifica ispettiva effettuata a seguito di notizie relative a gravi illeciti commessi per favorire, fra l'altro, l'accreditamento di strutture sanitarie private carenti dei requisiti e pagamenti multipli di fatture, da cui era emersa l'inadeguatezza delle misure preventive adottate - ricorda il presidente dell'ANAC -. Il commissario straordinario della ASL ha accolto positivamente i rilievi e, con la collaborazione dei nostri uffici, ha adottato misure concrete e virtuose: ha effettuato la rotazione dei direttori dei distretti, ha sostituito quasi tutti i componenti delle commissioni competenti al rilascio delle autorizzazioni e ha pubblicato sul proprio sito tutti gli atti di interesse pubblico".

(quasi) piena libertà di accedere a dati, documenti e informazioni da parte di chiunque e senza necessità di motivazione.

L'Autorità sta approfondendo il massimo impegno per rendere operativa questa riforma, da un lato collaborando attivamente con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (che ha opportunamente emanato una importante circolare esplicativa) e dall'altro adottando, previa consultazione, tre atti di regolazione, mentre un quarto, sulle società pubbliche, è in fase di definizione dopo il parere reso dal Consiglio di Stato". Il presidente ha ricordato alcune delibere ANAC emanate nel 2016 e nel 2017 e inerenti l'ambito soggettivo dei nuovi obblighi di pubblicità (n. 1310/2016), la definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato (n. 1309/2016), e le indicazioni sui soggetti titolari delle cariche e degli uffici destinatari degli obblighi di trasparenza (n. 241/2017). Con quest'ultima delibera "l'Autorità ha sospeso l'efficacia delle linee guida limitatamente agli obblighi di pubblicazione dei dirigenti, in modo da evitare situazioni di incertezza e disparità di trattamento - ha aggiunto Cantone -. La "rivolta" di una parte della dirigenza contro una norma, seppur forse eccessiva, che intendeva promuovere forme diffuse di accountability dimostra purtroppo come la trasparenza, al di là delle proclamazioni di principio, fatichi a essere realmente accettata".

L'attività di controllo dell'ANAC ha visto nel 2016 l'apertura di 193 procedimenti di vigilanza, a cui si aggiungono 59 procedimenti sanzionatori sulla mancata pubblicazione dei dati concernenti i titolari di incarichi politici. In linea con gli anni precedenti, si conferma l'efficacia dell'azione dell'Autorità, che vede in oltre il 60% dei casi esaminati un successivo adeguamento totale dell'amministrazione. "Il residuo 40%, che non si adegua del tutto o solo in parte, testimonia che il percorso verso la costruzione di quella casa "di vetro" è tutt'altro che agevole, soprattutto nelle realtà di ridotte dimensioni", ha ribadito il presidente Cantone. Problemi sono stati riscontrati dall'ANAC anche in comuni più grandi, come Roma Capitale e Milano<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Sono emerse carenze nel primo caso (Roma Capitale) sui dati patrimoniali dei consiglieri dell'Assemblea capitolina cessati dall'incarico a seguito del commissariamento del Comune; nel secondo (Milano), nelle indicazioni delle situazioni patrimoniali di un esponente dell'Amministrazione e di alcuni consiglieri municipali.

## **I.5. Dal modello “open government” all’Open Coesion**

“Essere cittadini nella società dell’informazione non significa solo poter accedere ai servizi di una PAL (Pubblica Amministrazione Locale) più efficiente, capace di disegnare i propri servizi sui bisogni degli utilizzatori (e-government), ma anche poter partecipare in modo nuovo alla vita delle istituzioni politiche (e-democracy), tenendo conto della trasformazione in atto nelle relazioni fra attori pubblici e privati (governance)”<sup>47</sup>.

Per amministrazione digitale o *e-government*<sup>48</sup> (e-gov) si intende quel processo iniziato alla fine degli anni ‘90 che ha visto la PA dotarsi per la prima volta, in maniera sistematica e organizzata, di tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT). Si tratta, in altre parole, del sistema di gestione digitalizzata della PA che - unitamente ad azioni di cambiamento organizzativo - consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici grazie all’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC) allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini ed imprese) nuovi servizi e servizi più rapidi attraverso ad esempio i siti web delle amministrazioni interessate. Nel sistema amministrativo italiano l’aspetto più rilevante dell’amministrazione digitale riguarda il procedimento telematico che, all’inizio degli anni ‘90, fu denominato Tele-amministrazione che, impostata nella ricerca scientifica sulla base di presupposti e regole, dopo circa quattro lustri - e dopo la Raccomandazione 19 (2001)<sup>49</sup> del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa sulla “Partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale”, e altre iniziative a livello internazionale sull’uso dell’informatica e delle tecnologie all’interno dei loro modelli operativi e processi decisionali - hanno trovato attuazione nel Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD: d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), non tanto nella sua formulazione originaria (entrato in vigore il 1° gennaio 2006), quanto e soprattutto nelle sue rilevanti modifiche ad opera del d.lgs. 10 dicembre 2013, n. 335. L’innovazione dell’amministrazione digitale, del procedimento telematico

---

<sup>47</sup> MIT-Ministro per le innovazioni e le tecnologie, 2004, Op. cit., p. 12.

<sup>48</sup> Il termine inglese e-government deriva da "government", che può significare sia "governo" che "amministrazione", mentre il prefisso "e" sta per "electronic".

<sup>49</sup> Con la Raccomandazione 19 (2001) sulla “Partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale” il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha inteso incentivare la concreta apertura degli enti e delle istituzioni delle nazioni europee verso le nuove tecnologie dell’informazione e comunicazione quali concreti strumenti di cambiamento nell’ottica della trasparenza e del dialogo con il cittadino.

e della teleamministrazione hanno come presupposto indefettibile il valore giuridico del documento in forma elettronica quale originale e non copia del documento cartaceo come era invece nella più vecchia informatica amministrativa “parallela”, ossia affiancante un procedimento tradizionale necessariamente cartaceo. Nel Codice sono disciplinate numerose fattispecie che, in alcuni casi, esulano dal carattere pubblicistico che connota questo testo normativo, come per la disciplina del documento informatico e della firma digitale, che trova applicazione anche nei rapporti fra soggetti privati e non solo nei rapporti fra privati e PA, o fra PP.AA. Anche le amministrazioni locali possono usufruire dei servizi e-government creati dalla PA Centrale per dare accesso alle banche dati in proprio possesso e per svolgere attività gestionali e di servizio.

L’Open government può essere considerato l’evoluzione dell’e-government. L’espressione “open government” (letteralmente “governo aperto”)<sup>50</sup> si intende una modalità di esercizio del potere, a livello sia centrale che locale, basato su modelli, strumenti e tecnologie che consentono a governi e amministrazioni dello Stato di essere “aperte” e “trasparenti” nei confronti dei cittadini, al fine di favorire azioni efficaci e garantire un controllo diffuso sulla gestione della cosa pubblica e quindi sul loro operato. In una logica di Open government, quindi, le amministrazioni mettono al centro la comunicazione e la collaborazione con i cittadini, sono aperte al dialogo e al confronto diretto e partecipato con i privati, e focalizzano i processi decisionali sulle effettive esigenze e necessità delle comunità locali. Centralità del cittadino, amministrazione partecipata e collaborativa, insieme a trasparenza, apertura dei dati e delle informazioni e alla loro condivisione attraverso le nuove tecnologie digitali (il Web in primo piano), pertanto, sono i tratti distintivi dell’Open government. Per il Governo italiano l’Open government, con i suoi principi di trasparenza, cittadinanza digitale, partecipazione dei cittadini e accountability, rientra pienamente negli obiettivi complessivi di riforma della PA, anche nel tentativo di riavvicinare i cittadini alle istituzioni. L’evoluzione dei paradigmi organizzativi e dottrinali tipici dell’e-government hanno dovuto fare i conti con una costante evoluzione delle tecnologie e in particolar modo di internet che ha portato al web 2.0 e al fenomeno dei social network. L’ampia accessibilità e disponibilità di dati da parte di un pubblico quanto più vasto possibile è un obiettivo che molti Enti istituzionali, strutture governative e autorità

---

<sup>50</sup> L’origine della dottrina viene fatta risalire ai concetti filosofici dell’Illuminismo, e in particolare alle tesi politiche di Montesquieu e dello scrittore, economista e filosofo salernitano Antonio Genovesi.

indipendenti stanno perseguendo da tempo. Questo orientamento risponde a più esigenze:

- a) una domanda crescente di trasparenza sui dati ufficiali proveniente da diversi segmenti della società civile (associazioni di rappresentanza e di consumatori, sistema universitario e della ricerca);
- b) il naturale allargamento del diritto di accesso all'informazione anche per fini commerciali, come nel caso della recente possibilità di accesso e utilizzo degli Open data (ovvero la pubblicazione su internet dei dati prodotti dagli enti in formato aperto e riutilizzabili da cittadini, imprese e altre amministrazioni) nella PA italiana<sup>51</sup>;
- c) l'avvio di un *upgrading* delle finalità per cui vengono prodotti i dati delle strutture governative e istituzionali oltre che delle Authority (Banca d'Italia, Autorità garante della concorrenza del mercato, Autorità garante delle comunicazioni); dati che devono divenire, secondo orientamenti diffusi, sempre più veicolo di sviluppo e conoscenza.

Alla domanda di dati trasparenti, aperti e fruibili risponde il sistema degli "open data" della PA. Il processo di apertura dei dati è relativamente recente in Italia e la banca dati del Governo italiano che li raccoglie si sta popolando velocemente. Il 10 settembre 2017 i dataset di Amministrazioni pubbliche (locali e centrali), catalogati nel sito [www.dati.gov.it](http://www.dati.gov.it)<sup>52</sup>, sono 18.111 (ad aprile 2012 erano 2.073). Il *range* di informazioni disponibili è ampio: la parte più numerosa dei dataset riguarda i dati su popolazione e società (1979), ambiente (1958), istruzione, cultura e sport (1186), governo e settore pubblico (873), economia e finanze (518). Seguono: agricoltura, pesca, silvicoltura e prodotti alimentari (133), regioni e città (129), trasporti (121), salute (87), giustizia, sistema giuridico e sicurezza pubblica (49), scienza e tecnologia (25), energia (24), tematiche internazionali (4). L'utilizzo e la messa a valore più nota degli open data è quella delle app, ovvero, applicazioni per smartphone e tablet finalizzate a fornire informazioni in tempo reale prevalentemente su servizi della PA, servizi privati, eventi, news ed altro ancora. In Italia, negli ultimi due anni, sono state

---

<sup>51</sup> L'apertura dei dati pubblici risponde a molteplici finalità: rendere l'amministrazione trasparente, attraverso la diffusione delle informazioni relative al suo funzionamento (ad esempio quelle relative alla spesa pubblica); migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso nuovi servizi più aderenti alle esigenze degli utenti. Nella Società dell'informazione la possibilità di accesso ai dati aperti diventa volano di sviluppo economico (immateriale) attraverso il riuso dei dati in maniera creativa (si pensi al mercato in crescita alle applicazioni per piattaforme mobili) per incentivare pratiche di "civic hacking" (persone che migliorano la vita pubblica di altre persone senza avere nulla in cambio, ma solo perché credono fermamente nella filosofia dell'Open government e nella logica del *Do it yourself*).

<sup>52</sup> Il portale [dati.gov.it](http://dati.gov.it) è il catalogo nazionale dei metadati relativi ai dati rilasciati in formato aperto dalle PP.AA. italiane. È gestito dall'Agenzia per l'Italia digitale con il supporto di FormezPA.



già avviate iniziative come i siti “open”: soldipubblici<sup>53</sup>, Opencantieri<sup>54</sup>, OpenExpo<sup>55</sup>, OpenCoesione<sup>56</sup>, che consentono ai cittadini di monitorare l’uso delle risorse pubbliche in maniera efficace.

Un anno fa il Dipartimento per la funzione pubblica ha lanciato il nuovo portale del Governo dedicato all’open government e ai progetti promossi a livello nazionale e nell’ambito dell’Open Government Partnership (OGP, 2016-2018): *Open.gov.it*<sup>57</sup>. Sul fronte della cittadinanza digitale è già attivo SPID (Sistema Pubblico di identità digitale) che permette di accedere ai servizi online delle PP.AA. e consente alle persone di interagire in maniera semplice e trasparente con la PA. Dopo l’introduzione del FOIA, il Governo ha rilanciato l’impegno dell’Italia (che ha aderito al progetto dell’International Open data Charter) all’interno dell’Open Government Partnership (OGP). Per la redazione del “Terzo Action Plan italiano 2016-2018” è stato istituito il primo Forum nazionale sull’Open government che ha affiancato il tavolo di lavoro delle amministrazioni centrali e locali, e ha visto la partecipazione di oltre 50 organizzazioni provenienti dall’associazionismo, dal mondo universitario, dai centri di ricerca. Per la prima volta nell’Action Plan sono inseriti gli impegni di amministrazioni (regionali e comunali)<sup>58</sup> diversi da quelle statali, il che rende il Piano una iniziativa di tutto il Paese, facendo in modo che l’Open government possa davvero essere conosciuto dai cittadini, anche sui territori.

---

<sup>53</sup> Il sito “Soldipubblici.gov.it” consente di accedere ai dati dei pagamenti delle PP.AA. - tratti dal SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici), frutto di una collaborazione tra Banca d’Italia e Ragioneria generale dello Stato - garantendo un’elevata trasparenza su come l’amministrazione gestisce i soldi pubblici. Sono resi trasparenti i dati di Ministeri, Regioni, Aziende Sanitarie Regionali, Province e Comuni. La pubblicazione avviene con cadenza mensile e aggiornamento al mese precedente.

<sup>54</sup> OpenCantieri (<http://opencantieri.mit.gov.it>) è un progetto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) che presenta una informazione aperta, completa e aggiornata sul processo di realizzazione delle infrastrutture pubbliche. I dati sono scaricabili attraverso la pagina degli open data del MIT.

<sup>55</sup> Open Expo è un’iniziativa di Expo 2015 volta ad assicurare la trasparenza all’Esposizione Universale del 2015 attraverso la pubblicazione in formato aperto delle informazioni riguardanti la gestione economica (entrate e uscite, pagamenti e beneficiari), la progettazione, l’organizzazione (opere realizzate, importi previsti) e lo svolgimento dell’evento (numero di visitatori, mobilità).

<sup>56</sup> OpenCoesione è l’iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, volta a promuovere l’efficacia degli interventi attraverso la pubblicazione dei dati (risorse spese, soggetti attuatori, tempi di realizzazione, pagamenti) sui progetti finanziati. Su “[www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)” sono scaricabili i dati sugli interventi finanziati dalle politiche di coesione in Italia alimentate da fondi europei, cui è associato un cofinanziamento nazionale, e da fondi nazionali. Il progetto si rivolge a cittadini, amministratori, tecnici, ricercatori e giornalisti interessati a valutare l’efficacia e la coerenza dell’impiego delle risorse delle politiche di coesione. I dati pubblicati sono aggiornati al 31/10/2016 e riguardano 102.570 soggetti.

<sup>57</sup> Insieme al sito è stato aperto anche un account Twitter (@opengovitaly).

<sup>58</sup> Le amministrazioni comunali e regionali saranno impegnate in progetti rilevanti per la prevenzione della corruzione e la tutela dei diritti digitali, oltre a quelli relativi alla partecipazione.

## **I.6. Il progetto di didattica sperimentale dell'Università di Salerno** **www.dirittodiaccessocivico.it**

Il progetto di didattica sperimentale “Diritto di accesso civico” [www.dirittodiaccessocivico.it](http://www.dirittodiaccessocivico.it) è nato nel gennaio del 2013 dal laboratorio “Analisi dei testi per la comunicazione pubblica” – ora OpenLab per l’italiano istituzionale – della cattedra di “Comunicazione pubblica e linguaggi istituzionali”, del Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dell’Università degli Studi di Salerno, di cui è titolare la docente Daniela Vellutino. Obiettivo del progetto: formare gli studenti dei corsi di laurea in Scienze della Comunicazione dell’ateneo salernitano (ma, per certi versi, anche i comunicatori pubblici ed i giornalisti), alle pratiche di scrittura per la comunicazione pubblica e all’utilizzo dei dati aperti (open data) delle PP.AA. nelle attività d’informazione e comunicazione. Dati da trasformare, poi, in informazioni istituzionali da comunicare in differenti forme testuali digitali scritte - che utilizzano con differenti scopi le informazioni destinate, in parte, a pubblici diversi - di competenza dell’URP: scheda-notizia per il monitoraggio civico<sup>59</sup>, infografica<sup>60</sup>, post<sup>61</sup>.

Se si considerano i contesti comunicativi nel continuum della dimensione verticale queste tre forme testuali si collocano: la scheda-notizia per il monitoraggio civico nell’area della comunicazione interna (assimilabile alla comunicazione specialistica tra esperti), il post all’estremo del polo della divulgazione, l’infografica in un’area intermedia per la sua natura di testo ibrido in cui gli elementi visivi possono fare la differenza, rendendo più chiaro e comprensibile un testo verbale ricco di dati e termini che veicolano informazioni istituzionali specialistiche.

---

<sup>59</sup> La «Scheda-notizia per il monitoraggio civico» è finalizzata alla comunicazione interna per presentare i dati economico-finanziari di pubblica utilità e le relative informazioni istituzionali volte a garantire la trasparenza amministrativa e l’accountability sugli interventi finanziati dai fondi pubblici.

<sup>60</sup> L’infografica (“information design”, information graphic o infographic) è una forma testuale che consente la *crossmedialità* perché può essere prodotta per media digitali o per quelli realizzati su carta. Questa tecnica intreccia elementi verbali e visivi al fine di mettere in correlazione dati, informazioni, e contenuti multimediali attraverso rappresentazioni grafiche (2D o 3D, animate o fisse). Nell’infografica il testo verbale è spesso brachilogico per i vincoli di formato ed è usato come didascalia alle immagini e agli elementi visivi che hanno la funzione di veicolare le informazioni e/o i messaggi suasi o iussivi.

<sup>61</sup> La parola “post” deriva dall’inglese “to post” ovvero spedire, inviare. Un post è un messaggio testuale, con funzione di opinione, commento o intervento, inviato in uno spazio comune sul web per essere pubblicato, il quale inoltra la richiesta all’amministratore dello spazio web o lo pubblica direttamente (nel caso di forum e blog). L’infografica e il post sono forme testuali che seguono lo scopo comunicativo deciso dal/dalla professionista della comunicazione pubblica e che possono essere usate per tutte le funzioni pragmatiche connesse alle attività d’informazione e comunicazione delle PP.AA.

Chi partecipa al progetto #dirittodiaccessocivico “adotta” un intervento finanziato con fondi pubblici, cerca dati e informazioni nelle diverse fonti istituzionali. Prima attraverso il sito web dell’ente che attua l’intervento, poi, nei portali che riportano dati economico-statistici (come OpenCoesione, Soldipubblici) e in quelli dedicati alla comunicazione dei fondi strutturali e d’investimento europei. Dopodiché chiede direttamente all’Ente i dati e le informazioni assenti sui siti, avvalendosi del suo diritto di accesso civico. Infine racconta gli interventi, finanziati con i fondi pubblici, con linguaggi utili per comunicare con pubblici diversi, pubblicandoli sul sito [www.dirittodiaccessocivico.it](http://www.dirittodiaccessocivico.it). Nell’anno accademico 2013-2014 sono stati monitorati i progetti finanziati riguardanti i piani di gestione dei rifiuti urbani di alcuni comuni della Campania e gli interventi per la realizzazione della Linea 1 della metropolitana di Napoli<sup>62</sup>. “Per le esercitazioni di scrittura sono usate le basi di dati aperti del portale governativo ([www.opencoessione.it](http://www.opencoessione.it)), sui progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia e del portale regionale dedicato all’informazione sull’attuazione del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale della Regione Campania (<http://porfesr.regione.campania.it>) - spiega la professoressa Daniela Vellutino -. Ogni partecipante analizza un intervento finanziato con i fondi europei, individuato tra quelli presenti nei due portali istituzionali, controlla la corrispondenza delle informazioni istituzionali riportate e verifica gli adempimenti agli obblighi di pubblicità del d.lgs. 33/2013 e dei regolamenti Unionali in materia. In seguito, compie un monitoraggio civico, vale a dire una visita diretta sul luogo dell’intervento, intervista il responsabile del procedimento per acquisire tutte le informazioni istituzionali utili per un cittadino che vuole conoscere i modi d’impiego dei fondi europei e gli impatti dell’intervento sul territorio”. Le esercitazioni di scrittura sono svolte utilizzando la piattaforma editoriale WordPress<sup>63</sup> che consente di creare e gestire un sito internet, pubblicando contenuti informativi di vario tipo: testi verbali, immagini e contenuti multimediali<sup>64</sup>. “In questi anni di vita del progetto ho elaborato alcuni strumenti di comunicazione pubblica basati

---

<sup>62</sup> Le informazioni istituzionali relative ai progetti dei piani comunali di gestione dei rifiuti sono state elaborate in collaborazione con Legambiente Campania; mentre quelle sulla Linea 1 della Metropolitana di Napoli sono state elaborate con l’ufficio stampa dell’Azienda Napoletana Mobilità – ANM.

<sup>63</sup> WordPress è tra i più diffusi software open di Content Management System (CMS) per il personal publishing perché permette l’integrazione dei plug-in (software aggiuntivi che accrescono le sue funzionalità) utili per posizionare i contenuti sui motori di ricerca (Search Engine Optimization, SEO) e per la crossmedialità realizzata con il collegamento ai canali social (Twitter e Facebook).

<sup>64</sup> Daniela Vellutino, Esercizi di stile per il diritto di accesso civico, in “la lingua variabile nei testi letterari, traduzione”, atti del XIII congresso Silfi, Palermo 22-24 settembre 2014.

sui dati utili per informare i cittadini contribuenti sul modo con cui il proprio Comune gestisce i rifiuti urbani - aggiunge la docente dell'Università di Salerno -. Il primo strumento di comunicazione pubblica elaborato è per la comunicazione interna: la scheda notizia per l'URP, l'ufficio che per il FOIA dovrebbe recepire le richieste di accesso civico. In tale scheda ci sono le informazioni di pubblica utilità che possono interessare il/la contribuente, i documenti amministrativi in cui si trovano dati e informazioni, le fonti istituzionali che li riportano. Il secondo strumento di comunicazione pubblica è una *timeline* dell'iter procedurale del servizio di gestione dei rifiuti del Comune con documenti amministrativi e prodotti di comunicazione. Dati, informazioni e documenti sono la trama di una narrazione, *Longform*, in cui ogni studente racconta il servizio di gestione della raccolta dei rifiuti del suo Comune con infografiche originate dai dataset creati dai dati richiesti e/o trovati. I dataset sono caricati sulla piattaforma SPOD (Social Platform for Open Data) del progetto Route-TO-PA. Tali strumenti di comunicazione pubblica - *scheda-notizia, timeline, longform* - possono rendere una PA trasparente per un cittadino monitorante". Il 7 marzo 2017 all'Università di Salerno si è svolta la V Edizione dell'International Open Data Day (#ODDUNISA)<sup>65</sup>, nell'ambito delle iniziative per la Settimana dell'amministrazione aperta (#SAA2017) del Ministero della Pubblica amministrazione. I corsisti del progetto "Diritto di accesso civico" della cattedra di Comunicazione pubblica e linguaggi istituzionali hanno presentato i dati sui rifiuti ai rappresentanti dei comuni monitorati<sup>66</sup>, descrivendo come comunicare con i cittadini usando i dati pubblici. "Abbiamo un obiettivo ambizioso, quello di presentare un modello di comunicazione integrata - conclude Daniela Vellutino -. Partiamo dalla costruzione dei dataset aperti sulle quantità di rifiuti raccolti e sui costi del servizio di gestione della raccolta differenziata dei Comuni per presentare strumenti per la comunicazione pubblica e l'informazione istituzionale che usano i dati aperti per promuovere il controllo generalizzato e la partecipazione dei cittadini per una buona gestione della finanza pubblica".

---

<sup>65</sup> "OpenGov, dati sui rifiuti, PA trasparente, cittadini monitoranti": sono alcuni temi trattati nel corso dell'evento organizzato dall'Osservatorio sulla Comunicazione della PA in Italia e in Europa del Dipartimento di scienze politiche, sociali e della comunicazione dell'UniSa, di cui è responsabile Daniela Vellutino, dal gruppo di ricerca IsisLab del Dipartimento di informatica, coordinato da Vittorio Scarano (capofila del progetto Horizon 2020 ROUTE-TO-PA), con i comunicatori del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA), rappresentati da Marco Talluri, dirigente di Arpa Toscana.

<sup>66</sup> Questi i comuni monitorati dagli studenti: Salerno, Agropoli, Cava de' Tirreni, Eboli, Maiori, Mercato San Severino, Montoro, Montesano sulla Marcellana, Nocera Inferiore, Perito, San Cipriano Picentino.

## CAPITOLO SECONDO

### Evoluzione del diritto di accesso alle informazioni e ai dati pubblici in Italia

#### **II.1. La Legge n. 241/90 e successive modifiche**

In Italia il dibattito in materia di conoscibilità e di trasparenza dei procedimenti pubblici è quanto mai attuale. Lo dimostrano gli ultimi scandali legati a Mose, Expo, Mafia Capitale.

Come abbiamo visto nel primo capitolo, la trasparenza amministrativa consiste, nella sua accezione più ampia, nell'assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra quest'ultimo e il mondo esterno. Nel nostro Paese la prima legge a disciplinare l'accesso alle informazioni e ai dati pubblici è stata la legge 7 agosto 1990, n. 241 (*“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*) che all'art. 1 stabilisce: *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla Legge nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”*.

Con l'introduzione di questa legge, il principio di *trasparenza* e di *pubblicità* dell'azione amministrativa assume una portata generale capovolgendo totalmente il sistema precedentemente in vigore basato sul segreto e sul divieto di divulgazione degli atti in possesso della PA. Per la dottrina si è trattata di una *“rivoluzione copernicana”* e di *“mutamento genetico della pelle dell'amministrazione”*. In precedenza vi erano solo delle discipline settoriali che prevedevano la possibilità di accedere a determinati tipi di documenti amministrativi<sup>67</sup>. Circostritta era anche la disciplina sull'accesso contenuta

---

<sup>67</sup> Tra le altre disposizioni settoriali che, prima della L. 241/1990, prevedevano forme di accesso ai documenti detenuti dalla PA si possono citare la limitata possibilità di ottenere copia degli atti detenuti da un “depositario pubblico” (art. 743 del Codice di procedura civile); l'art. 10 della L. 765/1967 che, nel modificare l'art. 31 della Legge urbanistica n. 1150/1942, prevede che “chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto”; l'art. 25 della L. n. 816/1985 (poi trasfuso nell'art. 7 della L. 142/1990 e nell'art. 10 del d.lgs. 267/2000), che riconosce il

nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (L. 8 luglio 1986, n. 349), il cui art. 14 stabiliva la più ampia divulgazione, da parte di tale Ministero, delle informazioni sullo stato dell'ambiente, la pubblicazione per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* degli atti del Consiglio Nazionale che interessano la generalità dei cittadini, e il diritto d'accesso “*di qualsiasi cittadino alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici della pubblica amministrazione*”, con facoltà di ottenerne copia previo rimborso delle spese di riproduzione e di ufficio.

Il “salto di qualità” si compie con l'emanazione della L. 241/1990 che prevede una regolamentazione del diritto di informazione amministrativa applicabile indistintamente a tutti i procedimenti amministrativi. La legge in questione ha introdotto importanti novità nel nostro ordinamento giuridico in merito ai rapporti tra le PP.AA. e i diritti dei cittadini perché ha previsto non solo il diritto di prendere visione degli atti di un procedimento, ma anche che l'agire amministrativo dovesse ispirarsi al principio di trasparenza, inteso come accessibilità alla documentazione dell'amministrazione o ai riferimenti da quest'ultima utilizzati nell'assumere una determinata posizione. Il potere/diritto degli interessati di richiedere, visionare ed eventualmente ottenere copia degli atti amministrativi (circolare interna, regolamento, ecc.), previsto dall'art. 22 della L. 241/90 è un diritto volto ad “assicurare la partecipazione e la trasparenza e l'imparzialità dell'attività amministrativa” ed è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse diretto, concreto e attuale per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti. Tale disposizione ha consentito ai cittadini di veder garantiti i propri diritti nei confronti della PA, innanzitutto il diritto ad una informazione qualificata, quello ad accedere ai documenti amministrativi e a conoscere, nei limiti stabiliti dalla legge, lo stato dei procedimenti amministrativi che li riguardano, seguendo le fasi attraverso cui si articola l'attività amministrativa. Accedere ad un documento amministrativo<sup>68</sup> significa che il cittadino può esaminare gratuitamente i documenti amministrativi; nel caso in cui chiedesse il rilascio di una copia degli atti (o di un

---

diritto di tutti i cittadini di prendere visione dei provvedimenti emessi da una serie di enti locali e territoriali; l'art. 1, DPR n. 250/1988 (che modifica l'art. 56 del RD 444/1942) che conferisce a chiunque il diritto di chiedere copia dei pareri del Consiglio di Stato in sede di decisione di ricorso straordinario.

<sup>68</sup> Ai sensi dell'art. 22 della legge 241/90, con modifica e integrazione della Legge 15/2005, è considerato “documento amministrativo” ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

estratto di essi), la consegna può essere subordinata soltanto al rimborso del costo di riproduzione, eccetto diverse disposizioni (bolli, diritti di ricerca, ecc.).

Le modalità di accesso previste (ex DPR n. 352/92<sup>69</sup>) sono due:

1) la richiesta informale, anche verbale, da presentare all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o che lo deterrà stabilmente. Le PP.AA., per facilitare i rapporti con i cittadini, e l'accesso, hanno istituito un apposito ufficio, l'URP. La richiesta, esaminata senza formalità e immediatamente, è utile per acquisire informazioni nell'immediato, ma non garantisce la possibilità di poter dimostrare in futuro quanto affermato, quindi, è di difficile smentita;

2) la richiesta formale che il cittadino può sempre presentare - compilando un apposito modulo che l'amministrazione può aver istituito, o scrivendo l'istanza autonomamente - inviandola tramite A/R o depositandola all'ufficio Protocollo che è tenuto a rilasciare una ricevuta. L'amministrazione stessa può richiedere di presentare una formale istanza laddove non è possibile accogliere immediatamente la richiesta in via informale o, se ci sono dubbi sulla legittimazione del richiedente, sull'identità o i poteri rappresentativi. Questa seconda modalità di accesso offre una garanzia maggiore, anche se richiede più tempo: si ha "nero su bianco" l'indicazione richiesta, ha valore di atto pubblico e può essere utile per rivendicare un diritto disatteso o per controbattere l'affermazione dell'amministrazione. In questo caso "*Responsabile del procedimento di accesso è il dirigente o, su designazione di questi, altro dipendente addetto all'unità organizzativa competente a formare l'atto od a detenerlo stabilmente...*" (art. 7).

E' utile avvalersi della L. 241/90 per avere innanzitutto un pronunciamento formale, da parte di una PA, fondamentale per poter conoscere i motivi che hanno indotto l'amministrazione a prendere un provvedimento, verificarli ed eventualmente smentirli, ma anche per sollecitare una risposta da parte dell'amministrazione, per acquisire informazioni su un procedimento, conoscere i presupposti, le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'ente e per conoscere i criteri di gestione delle pratiche. In quest'ultimo caso è particolarmente importante, ad esempio, per sapere a che punto della lista d'attesa si trovi l'interessato, i criteri usati per la gestione della lista e quando si ritiene che potrà essere convocato per l'erogazione della

---

<sup>69</sup> DPR n. 352/92 "*Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", peraltro propriamente abrogato dal DPR n. 184/2006 "*Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*".

prestazione richiesta. Il diritto di accesso può essere esercitato da chiunque - cittadini, imprese, “*amministrazioni, associazioni e comitati portatori di interessi pubblici o diffusi*” (ai sensi dell’art. 9 del DPR 352/92) - dimostri di avere un “*interesse giuridicamente rilevante*” verso l’atto oggetto di tale diritto. La richiesta di accesso deve essere sempre motivata. Ai sensi dell’art. 23 L. 241/90, il diritto di accesso si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, compresi gli enti pubblici, le aziende autonome e i concessionari di servizi pubblici. L’accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato, nonché nei casi di segreto o divieto di divulgazione. Il compito di individuare gli atti conoscibili e quelli che necessitano di essere tutelati spetta alle amministrazioni che possono anche differire l’accesso fin quando la conoscenza dei documenti richiesti determinasse un impedimento per il regolare svolgimento dell’azione amministrativa. Sia nel caso di presa visione degli atti del procedimento, sia in quello di presentazione di documenti e memorie scritte, che dovranno essere valutate dall’amministrazione, quest’ultima dovrà provvedere a fornire l’indicazione di dove poter trovare la pubblicazione delle notizie richieste; esibire il/i documento/i richiesto/i; rilasciare copia integrale o estratti significativi. Sui tempi “di risposta” la L. 241 prevede che le PP.AA. determinino per ciascun tipo di procedimento il termine entro cui esso deve concludersi, con apposita disciplina e, laddove non abbiano provveduto, il termine è di 90 giorni (L. 15/2005), salvo diverse disposizioni (in quanto l’amministrazione può aver emanato un regolamento che stabilisce termini diversi)<sup>70</sup>. Qualora trascorra il termine, la domanda si intende accettata (c.d. silenzio-assenso), come prevede la L. 15/2005. Le PP.AA. sono tenute a determinare - per ogni tipo di procedimento di loro competenza - il responsabile dell’istruttoria e di ogni altra fase procedimentale, nonché l’ufficio competente ad emettere la disposizione finale.

Questi elementi, in particolare, l’ufficio ed il nome del responsabile del procedimento<sup>71</sup> devono essere comunicati ai soggetti interessati. Il dirigente di ogni

---

<sup>70</sup> Per avere conferme o informazioni dei termini il cittadino può far riferimento all’URP, chiedendo anche di poter visionare la pubblicazione che riporta l’indicazione dei tempi del procedimento. I termini devono essere calcolati a partire dal momento in cui l’ufficio competente ha ricevuto la domanda (in caso di A/R dal giorno in cui ha firmato per avvenuta ricezione). Qualora il cittadino non avesse individuato ed indirizzato l’istanza all’ufficio competente, sarà questo stesso a dover trasmettere la domanda al soggetto giusto. Di tale trasmissione è data comunicazione all’interessato (cfr. DPR 352/92 art. 4 co. 3).

<sup>71</sup> Il responsabile del procedimento deve valutare le condizioni di ammissibilità della richiesta, la legittimazione dei soggetti interessati ed i presupposti che dovranno determinare l’emanazione del provvedimento; accertare d’ufficio i fatti, richiedendo perizie, ispezioni e dichiarazioni a soggetti ed Enti



ufficio deve provvedere ad assegnare i vari provvedimenti tra sé e gli altri componenti della propria unità lavorativa. In mancanza di indicazione specifica, l'assegnatario resta il dirigente d'ufficio. Ai sensi dell'art. 8 l'avvio del procedimento deve essere comunicato attraverso una comunicazione personale<sup>72</sup> agli interessati, sia quei soggetti che, in qualche modo, sono destinati a subire le conseguenze (e a ricevere gli effetti) a causa dell'emissione dell'atto finale del procedimento, sia quelli cui potrebbe derivare un pregiudizio a seguito dell'emissione dell'atto, nonché coloro che sono chiamati dalla stessa legge a partecipare all'atto. Grande importanza riveste, poi, ai sensi dell'art. 18, l'autocertificazione: è infatti previsto che (nel caso in cui l'interessato lo dichiari) fatti, stati e qualità, attestati in documenti già in possesso delle amministrazioni, debbano venire acquisiti d'ufficio presso le amministrazioni depositarie. La dichiarazione dell'interessato è richiesta solo per l'acquisizione di elementi necessari per la ricerca dei documenti.

La L. 241 nasce, pertanto, dall'esigenza di fornire un modello procedimentale di applicazione generale basato sul coinvolgimento (almeno parziale) degli interessati, che si potrebbe definire "intento garantistico" nei confronti degli amministrati, relativo al versante dei rapporti intercorrenti tra l'apparato dei pubblici poteri e i cittadini, singoli e associati, cui vengono fornite delle garanzie sia sostanziali (con il principio del giusto procedimento comprendente il diritto di partecipazione e di accesso, l'identificazione preventiva dell'ufficio e del responsabile del procedimento, il principio di trasparenza in cui strumento diretto è la pubblicità, ecc.) sia procedurali (come il principio di non aggravamento del procedimento posto dall'art. 1, co. 2), che consentono la partecipazione degli interessati all'azione della PA e che elevano, nel complesso, la posizione dell'individuo nella società.

All'origine della c.d. legge sul procedimento vi era anche la necessità di migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività (interna) degli uffici pubblici e di migliorarne l'organizzazione (intento organizzatorio) predisponendo una serie di strumenti ed istituti di rilievo (la conferenza di servizi, il silenzio-accoglimento, certi

---

coinvolti; curare le comunicazioni, pubblicazioni e modifiche previste in merito al fatto in questione; emettere l'atto finale, se di sua competenza.

<sup>72</sup> Nella comunicazione devono essere indicati l'oggetto del procedimento avviato, l'amministrazione competente, l'ufficio e il responsabile del procedimento, l'ufficio presso il quale è possibile la visione degli atti. Nel caso in cui la comunicazione personale a tutti gli interessati non sia possibile o sia gravosa, l'amministrazione dovrà comunque comunicare gli elementi sopra esposti secondo i modi più opportuni.

silenzi “endoprocedimentali”, ecc.) e tramite l’introduzione di istituti del tutto nuovi (il responsabile del procedimento, il meccanismo previsto dall’art. 19, ecc.), in altre parole, dettando i principi fondamentali di base cui devono adeguarsi i singoli procedimenti.

La L. 241 si proponeva, dunque, la duplice finalità di rendere imparziale, trasparente e aperta l’azione dei pubblici poteri (garantendo la partecipazione, il diritto di accesso e l’autocertificazione) e di semplificare e rendere più efficace l’agire amministrativo, ponendo l’accento sull’attività, interna o esterna, e sull’organizzazione. Oltre ad integrare e ad attuare i principi già costituzionalizzati negli artt. 2 e 97 della Costituzione (i principi di buon andamento e imparzialità della PA), la legge sul procedimento ha sostituito i tradizionali modelli procedurali assoggettati a regime autorizzatorio, basati sull’emanazione di provvedimenti espressi, con nuovi schemi ispirati alla liberalizzazione delle attività economiche private (*deregulation*).

## **II.2. Confronto tra la Legge 241/1990 e la Legge 142/1990**

Nel 1996 la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è intervenuta<sup>73</sup> sulle differenze e i problemi di coordinamento tra la legge 241/1990 e la legge 8 giugno 1990 n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali". La Commissione ha riscontrato quattro sostanziali differenze fra le due leggi:

- a) *L'oggetto*. L'art. 22 della legge 241 si riferisce ai "documenti amministrativi" di cui dà una definizione ampia, ma caratterizzata da una rappresentazione materiale del contenuto degli atti; gli artt. 7 (co. 4) e 4 (co. 2) della L. 142/90 si riferiscono invece agli "atti amministrativi" e alle "informazioni". Le due discipline coincidono ma con una differenza, poiché le "informazioni" detenute dall'amministrazione esulano dalla sfera dei documenti amministrativi e quindi della L. 241 fino a quando non ricevono una rappresentazione documentale.
- b) *I soggetti e la legittimazione*. L'art. 22 della legge 241 riconosce il diritto di accesso a "*chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*"; gli artt. 7 (terzo e quarto comma) e 4 (co. 2) della L. 142/90 prevedono invece che "*tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici*" e riconoscono la titolarità del diritto di accesso "*ai cittadini singoli e associati*". Per cui mentre per la legge 241 "chiunque" può esercitare il diritto di accesso (in funzione della tutela di situazioni giuridicamente rilevanti), la L. 142/90 invece delimita la titolarità del diritto ai soli "cittadini" (non a chiunque) ma non prevede limiti sul piano della legittimazione, nel senso che i cittadini possono accedere agli atti per soddisfare qualunque tipo di interesse. Entrambe le leggi prevedono dei limiti soggettivi ma differenti: la legge 241 in relazione all'interesse, la L. 142/90 in rapporto ad uno status.
- c) *I limiti*. La legge 241 (art. 24) prevede che l'accesso sia escluso per i documenti coperti da segreto o divieto di divulgazione; escluso o differito per i documenti individuati dall'amministrazione in relazione all'esigenza di salvaguardare determinati interessi; escluso per gli atti preparatori nel corso della formazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione; differito per i documenti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Secondo la L. 142/90 invece l'accesso è: escluso per gli atti "*riservati per espressa indicazione di legge*"; differito con provvedimento motivato dal sindaco o presidente della provincia se la diffusione di quegli atti possa pregiudicare la riservatezza di persone, gruppi e imprese.

---

<sup>73</sup> La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1991 a seguito dell'entrata in vigore della L. 241/90. E' l'organismo preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della PA, al quale possono rivolgersi privati cittadini e pubbliche amministrazioni.

d) *Le modalità di esercizio.* L'art. 25 della legge 241 detta alcune disposizioni (l'istanza dev'essere motivata e rivolta all'amministrazione che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente, l'esame dei documenti è gratuito, ecc.) ma per il resto demanda al potere regolamentare del Governo (DPR 352/92); la L. 142/90 invece non disciplina le modalità di esercizio (se non per quel che riguarda il rimborso del costo di riproduzione) e demanda integralmente la materia al regolamento dell'amministrazione locale.

Diverso è anche l'ambito di applicazione delle due leggi. Ai sensi dell'art. 23 della L. 241 il diritto di accesso "*si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi*". Inoltre, l'art. 2 del DPR 352/92 chiarisce che il diritto di accesso, di cui alla L. 241, "*è esercitato nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni*". Ai sensi della legge 142/90 invece il diritto di accesso si esercita nei confronti dei comuni e delle province. L'ambito di applicazione delle due leggi è potenzialmente coincidente perché l'accesso agli atti degli enti locali è disciplinato da entrambe. Pur essendo la legge 241 successiva alla L. 142/90, tra le due discipline non vi è un rapporto di modificazione o abrogazione ma di reciproca indipendenza ed integrazione sia perché l'art. 1 co. 3 della L. 142/90 dispone che "*ai sensi dell'art. 128 Cost. le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*", sia perché "*lex posterior generalis non derogat priori speciali*". Sul punto la dottrina è concorde, mentre in giurisprudenza si riscontra una decisione del TAR Lombardia<sup>74</sup> in cui, pur parlandosi in termini di abrogazione, si perviene ad una sostanziale integrazione delle due leggi. La soluzione è quella di applicare in modo integrato le due leggi coordinandole secondo un rapporto di genere a specie nel senso che la legge 241 si applica anche agli enti locali in tutti i casi in cui non trovano applicazione le diverse disposizioni della speciale L. 142/90.

Ogni differenza tra le due leggi ha però i suoi problemi di coordinamento che vanno affrontati singolarmente.

1) *L'oggetto.* Le due normative sono in larga parte coincidenti stante il principio di documentalità della PA. La L. 142/90, mediante l'accesso anche alle informazioni non ancora trasfuse in documenti, anticipa la conoscenza dell'azione amministrativa degli enti locali rispetto alla legge 241 secondo cui il diritto di accesso ha ad oggetto i documenti amministrativi e non anche le informazioni.

---

<sup>74</sup> Tar Lombardia, Brescia, sentenza del 6 novembre 1992 n. 1198.

- 2) *I soggetti*. Il problema riguarda l'interpretazione del termine "cittadini" utilizzato nella L. 142 al posto della parola "chiunque" che compare nella legge 241. Ebbene, essendo il termine usato nel senso tecnico di cittadini residenti nella provincia o nel comune che ha emanato o che detiene stabilmente il documento amministrativo oggetto di esame, la L. 142 non si applica agli stranieri, agli apolidi e ai cittadini residenti in un comune o in una provincia diversi da quelli a cui è rivolta l'istanza di accesso. In tutti gli altri casi l'accesso è disciplinato dalla legge 241. Questo perché è solo l'appartenenza alla comunità locale (che si ha con la residenza) e l'esigenza di controllo sulla gestione amministrativa degli interessi che coinvolgono solo gli appartenenti a quella comunità (che quindi non sono tenuti a motivare la richiesta con l'esigenza di tutelare una situazione giuridicamente rilevante) a giustificare una disciplina speciale (un diritto di accesso "più forte" sugli atti degli enti locali) che, altrimenti, non avrebbe ragion d'essere perché la mera cittadinanza italiana non appare, di per sé, sufficiente per attribuire una posizione differenziata ai fini dell'accesso indistintamente presso tutti i comuni e le province italiane.
- 3) *I limiti*. L'art. 7, co. 3, L. 142/90 contiene una formula ("*tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge*") che consente di applicare tutte le ipotesi di esclusione e di differimento (e limitazione dell'accesso) previste dalla legge 241 anche ai casi di accesso disciplinati dalla L. 142/90.
- 4) *Le modalità di esercizio*. Le disposizioni dettate dalla legge 241 (art. 25) si applicano anche all'accesso disciplinato dalla L. 142/90 ad eccezione dell'onere di un'adeguata motivazione (previsto solo dall'art. 22, legge 241) e della disciplina dei costi. Su quest'ultimo punto le due leggi si diversificano molto: mentre l'art. 25, legge 241 dispone che "*L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura*"; l'art. 7, L. 142/90 invece prevede che "*il regolamento assicura ai cittadini singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi*". Pertanto, ai sensi della L. 241, l'accesso è subordinato al pagamento del solo costo di riproduzione e dei diritti di ricerca e visura; mentre ai sensi della L. 142/90 il pagamento dell'accesso deve essere disciplinato nel regolamento comunale e provinciale con riferimento ai "*soli costi*", quindi, a tutte le spese vive sopportate dall'amministrazione locale (non solo alle spese di riproduzione) da calcolarsi con moderazione per evitare il più possibile che l'esercizio del diritto di accesso possa essere condizionato da implicazioni di carattere economico. Ad una legittimazione più ampia prevista dalla L. 142/90 (pari al possesso dello status di cittadino residente nel comune o provincia) corrisponde un maggiore onere per l'amministrazione e perciò un accesso più costoso rispetto a quello previsto dalla legge 241.

### **II.3. Evoluzione storica della legge sul procedimento amministrativo**

Nel corso degli ultimi decenni la legge 241 del 1990 è stata oggetto di una corposa rivisitazione ad opera della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (*“Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa”*) e, successivamente, per alcuni aspetti, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (*“Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”*), il c.d. “decreto-legge sulla competitività” (poi, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80). Pur mantenendone l’impianto originario, i due provvedimenti hanno apportato alla legge rilevanti correzioni e integrazioni nell’intento di pervenire ad una maggiore efficienza nell’azione delle PP.AA. ed al miglioramento del rapporto tra queste e i cittadini, nonché di adeguare il contenuto della legge alle innovazioni del sistema costituzionale e normativo nel frattempo intercorse.

La L. 15/2005 ha introdotto elementi di snellimento e flessibilità nell’ambito dei rapporti tra cittadino e imprese, da un lato, e PP.AA., dall’altro, semplificando alcuni aspetti organizzativi, chiarendo dubbi interpretativi e velocizzando diverse procedure. Ferma restando l’affermazione del principio di legalità, ai *“criteri di economicità, efficacia e di pubblicità”* che reggono l’azione amministrativa, ai sensi del previgente co. 1, la L. 15/2005 aggiunge *“la trasparenza e i principi del diritto comunitario”*. L’obbligo di rispettare tali principi è esteso (co. 1-ter) anche ai privati che esercitano attività amministrative. Il nuovo co. 1-bis, aggiunto all’art. 1, ha introdotto invece il principio generale secondo cui la PA agisce attraverso gli strumenti di diritto privato per la realizzazione dei propri fini istituzionali, salvo che la legge non disponga diversamente, nell’adozione di atti di natura non autoritativa. Una scelta volta a privilegiare un modello paritario e non gerarchico nei rapporti tra cittadini e amministrazioni. La determinazione dei termini, entro cui i procedimenti, avviati dalle PP.AA. con l’adozione di un provvedimento espresso, devono concludersi (ove non siano previsti per legge), deve avvenire considerando *“la loro sostenibilità, sotto il profilo dell’organizzazione amministrativa e della natura degli interessi pubblici tutelati”*; in caso di mancata individuazione dei tempi, il termine è di 90 giorni.

Ipotesi di sospensione dei termini sono previste in caso di acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, o di acquisizione di informazioni o

certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre PP.AA. La riforma prevede che (salvo i casi di silenzio-assenso e di silenzio-rigetto) avverso il silenzio dell'amministrazione il privato può proporre il ricorso dinanzi al giudice amministrativo anche senza una preventiva diffida all'amministrazione inadempiente. L'art. 3-*bis*, introdotto dalla L. 15/2005, stabilisce il principio secondo cui, a fini di efficienza, le PP.AA. incentivano l'uso della telematica nei rapporti interni, tra amministrazioni, e tra amministrazioni e privati. Lo stesso principio è più organicamente ripreso nel CAD approvato con d.lgs. 82/2005. La L. 15/2005 reca diverse disposizioni volte a rafforzare gli istituti di partecipazione procedimentale e di trasparenza dell'azione amministrativa presenti nella L. 241. In particolare, la legge indica dettagliatamente le informazioni che devono essere contenute nella comunicazione (all'interessato) di avvio del procedimento, ossia l'amministrazione competente, l'oggetto e il responsabile del procedimento, l'ufficio presso cui si possono consultare gli atti, la data di conclusione dello stesso, le conseguenze e i rimedi esperibili dall'interessato in caso di inerzia dell'amministrazione. Se quest'ultima ritiene di non poter accogliere una istanza è tenuta a informarne gli interessati prima della formale conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento negativo<sup>75</sup>. Il capo V della L. 241, in materia di accesso ai documenti amministrativi da parte dei cittadini, è stato riformulato dalla L. 15/2005 (artt. 15-18). In particolare è stato riscritto l'art. 22 che definisce il diritto di accesso, quello riconosciuto ai soggetti interessati "*di prendere visione dei documenti amministrativi*" e di estrarne copia, e ne detta i principi. Titolari del diritto sono tutti i privati - compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi (quali le associazioni, i comitati, ecc.), i quali comprovino di aver un interesse diretto, concreto e attuale, che corrisponda ad una situazione giuridicamente tutelata, connessa al documento di cui si richiede l'accesso. Controinteressati sono invece i terzi che hanno interesse alla riservatezza dei documenti richiesti con la domanda di accesso. Il diritto può essere esercitato nei confronti dei soggetti di diritto pubblico, ma anche dei soggetti di diritto privato che svolgano un'attività di pubblico interesse regolamentata

---

<sup>75</sup> La comunicazione è effettuata per consentire agli interessati di presentare eventuali osservazioni e documenti dei quali l'amministrazione dovrà tener conto nella decisione finale. Se l'amministrazione conferma il rigetto dell'istanza deve dar conto nelle motivazioni dei motivi per cui non ha ritenuto di accogliere le ulteriori osservazioni della controparte (art. 10-bis).

dalla normativa nazionale o comunitaria. Oggetto del diritto sono i supporti materiali usati per rappresentare gli atti della PA (documenti amministrativi) o comunque inerenti ad un procedimento amministrativo. La disposizione in questione riprende, ampliandola, la formulazione già contenuta nel previgente art. 22, co. 2, della L. 241, includendo anche gli atti che non sono relativi ad un procedimento specifico; quelli “detenuti”, e non solo formati, da una PA, e che si riferiscono ad attività di pubblico interesse. L’accesso ai documenti amministrativi viene in tal modo elevato a principio generale dell’attività amministrativa ed è ricondotto tra i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali che, in base all’art. 117, co. 2, lett. *m*) della Costituzione, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale (resta salva la potestà delle Regioni e degli enti locali di assicurare livelli ulteriori di tutela). Il co. 3, L. 15/2005 afferma, poi, il principio generale dell’accessibilità di tutti i documenti amministrativi rinviando all’art. 24 per l’individuazione dei casi di esclusione. L’esercizio del diritto è tuttavia circoscritto alle sole informazioni contenute nei documenti amministrativi, con espressa esclusione di quelle che non rivestono la forma di documento, salvo quanto previsto dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono. I soggetti pubblici devono attenersi al principio di leale cooperazione tra le istituzioni quando procedono all’acquisizione di documenti in possesso di altre PP.AA., escluso il caso di consultazione diretta degli archivi di altra amministrazione certificante, di cui all’art. 43, co. 2, del testo unico in materia di documentazione amministrativa (d.lgs. 445/2000). Inoltre, può essere avanzata richiesta di visione o copia degli atti fino al momento in cui l’amministrazione è obbligata a conservarli. In seguito alla modifica dell’art. 24, accanto a una disciplina dei casi di esclusione del diritto di accesso (per esigenze di segretezza o riservatezza poste nell’interesse pubblico e dei terzi) più dettagliata rispetto a quella previgente, vengono introdotti vari principi generali, alcuni già contenuti nel regolamento di attuazione della legge 241 (DPR 352/92):

- sono inammissibili le richieste di accesso finalizzate ad un controllo generalizzato dell’operato delle pubbliche amministrazioni;
- nei casi in cui, per poter salvaguardare le esigenze di riservatezza, sia sufficiente differire l’accesso ai documenti, l’amministrazione deve comunque assicurare l’esercizio del diritto;



- le amministrazioni devono circoscrivere, anche in termini temporali, il campo di applicazione delle limitazioni all'esercizio del diritto di accesso in relazione alla tutela del segreto;
- va comunque garantita agli interessati che lo richiedono l'accesso ai documenti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per l'esercizio del diritto di difesa o per far valere un diritto in giudizio. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del Codice in materia di protezione dei dati personali "D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196" in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale<sup>76</sup>.

Il diritto di accesso è comunque esercitabile fin quando la PA ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere. In merito alla tutela giurisdizionale del diritto di accesso (art. 25, L. 241), le modifiche apportate:

1. con riguardo agli atti delle amministrazioni statali, prevedono la possibilità di richiedere l'intervento della Commissione per l'accesso ai documenti;
2. con riguardo agli atti delle amministrazioni locali e regionali, prevedono la possibilità di richiedere l'intervento del difensore civico territorialmente competente;
3. quando l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali riferiti a soggetti terzi, prevedono la consultazione preventiva, da parte della Commissione, del Garante per la protezione dei dati personali<sup>77</sup>;
4. in caso di ricorso al TAR, prevedono meccanismi processuali volti allo snellimento del procedimento.

Il D.L. 35/2005 (art. 3, co-6-*decies*) ha integrato queste disposizioni attribuendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative all'accesso. Capitolo a parte merita la disciplina specifica, o derogatoria rispetto alla normativa generale, che attiene all'accesso alle informazioni ambientali, contenute nel d.lgs. n. 195/2005, che ha dato attuazione in Italia alla Direttiva Europea 2003/4/CE.

Tale normativa è caratterizzata dalla specialità perché è applicabile solo alle informazioni ambientali, definite dalla legge in maniera molto ampia<sup>78</sup>. La caratteristica

---

<sup>76</sup> I dati "supersensibili" possono essere oggetto di trattamento da parte della PA quando la situazione giuridicamente rilevante che si intende far valere è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità, o altro diritto, o libertà fondamentale o inviolabile.

<sup>77</sup> Il Garante è tenuto ad acquisire il parere (non vincolante) della Commissione nel caso in cui un procedimento - previsto dal Codice della privacy e relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una PA - interessi l'accesso ai documenti amministrativi.

<sup>78</sup> ... "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: lo stato degli elementi dell'ambiente [...], i fattori che incidono o possono

più importante della suddetta disciplina è rappresentata dalla non necessità di un interesse da parte del richiedente a visionare la documentazione che abbia attinenza ambientale.

Come specificato dall'art. 3 del D.lgs. 195/2005, “*l’Autorità pubblica rende disponibile,[...], l’informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse*”, derogando così al presupposto più rilevante richiesto dalla normativa generale che esige un interesse concreto, serio ed attuale che va dichiarato dal richiedente nella sua istanza e sulla cui effettiva sussistenza la PA può e deve vigilare, potendo anche rifiutare di concedere l’accesso allorché valuti la richiesta non sorretta dai presupposti di legge. Questo non è possibile in materia ambientale ove, quindi, la PA, ricevuta l’istanza dovrà rendere visionabile la documentazione entro 30 giorni, senza poter opporre alcunché, salvo contestare il contenuto ambientale degli atti stessi. In tal caso resta ferma la competenza esclusiva della giustizia amministrativa, e dunque dei TAR, a sindacare gli eventuali dinieghi all’accesso della PA, o il ricorso al riesame del difensore civico ed alla Commissione, secondo le regole generali contenute nell’art. 25, L. 241. L’accesso all’informazione ambientale è sottoposto comunque ad alcuni limiti (art. 5 D.lgs. 195/2005) e può essere negato in alcuni casi specifici<sup>79</sup>.

Da sottolineare infine il principio “della qualità della informazione” sancito dall’art. 9 del suddetto D.lgs. 195, che prescrive che l’Autorità ha l’obbligo di detenere informazioni ambientali aggiornate, precise e confrontabili, imponendo che tale garanzia debba essere assicurata dal Ministro dell’Ambiente e dall’Agenzia per la

---

incidere sugli elementi dell’ambiente [...], le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, [...] che incidano o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell’ambiente [...], le relazioni sull’attuazione della legislazione ambientale, le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell’ambito delle misure e delle attività [...], lo stato della salute e della sicurezza umana [...]”.

<sup>79</sup> Il diritto di accesso è negato nei casi in cui: a) *l’informazione richiesta non è detenuta dall’autorità pubblica alla quale è rivolta la richiesta di accesso*; b) *la richiesta è manifestamente irragionevole avuto riguardo alle finalità di cui all’art. 1*; c) *la richiesta è espressa in termini eccessivamente generici*; d) *la richiesta concerne materiali, documenti o dati incompleti o in corso di completamento*; e) *la richiesta riguarda comunicazioni interne, tenuto, in ogni caso, conto dell’interesse pubblico tutelato dal diritto di accesso; ma anche quando, [...], “la divulgazione dell’informazione reca pregiudizio: alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, [...]; alle relazioni internazionali, all’ordine e sicurezza pubblica o alla difesa nazionale; allo svolgimento di procedimenti giudiziari o alla possibilità per l’autorità pubblica di svolgere indagini per l’accertamento di illeciti; alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali; ai diritti di proprietà intellettuale; alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica; agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito di sua volontà le informazioni richieste, in assenza di un obbligo di legge; alla tutela dell’ambiente e del paesaggio, cui si riferisce l’informazione, come nel caso dell’ubicazione di specie rare”*.

protezione dell'Ambiente. Questa recente normativa, quindi, introduce nel nostro ordinamento un nuovo onere per le amministrazioni ovvero quello di assicurare che le informazioni ambientali siano disponibili e conoscibili alla collettività, e che le stesse siano periodicamente aggiornate, ipotizzando così degli standard di monitoraggio dell'ambiente cui la PA deve necessariamente uniformarsi.

Un anno dopo, il 12 aprile 2006, è stato emanato il DPR n. 184, “*regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*” che disciplina le concrete modalità di esercizio del diritto di accesso e si applica integralmente (art.14, co. 1) ai soggetti indicati nell'art. 23 della L. 241, ovvero nei confronti delle PP.AA., delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Esso si applica anche alle regioni e agli enti locali, con esclusione delle norme (art. 1, co. 2; art. 7, commi 3, 4, 5 e 6, e art. 8) disciplinanti i provvedimenti generali di organizzazione occorrenti per il concreto esercizio del diritto d'accesso, perché non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni riguardanti tale diritto che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lettera m), della Cost. Il DPR 184/2006 prevede che il diritto di accesso sia esercitabile nei confronti di tutti i soggetti pubblici e di quelli privati coinvolti in attività di pubblico interesse, limitatamente a tale attività. Il provvedimento stabilisce che la richiesta di accesso può essere anche solo informale (e verbale) nel caso in cui non risulti l'esistenza di controinteressati; specificando però l'interesse connesso alla richiesta e dimostrando la propria identità. In caso contrario occorre una richiesta formale. Il regolamento identifica, poi, il responsabile del procedimento di accesso e delinea le modalità di accoglimento della richiesta e dell'accesso stesso, definendo anche la disciplina dei casi di esclusione.

È previsto inoltre l'obbligo per la PA cui è indirizzata la richiesta di accesso di darne *notifica* agli eventuali controinteressati<sup>80</sup>, garantendo a questi ultimi la possibilità di presentare *motivata opposizione* all'accesso agli atti entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione. Decorso tale termine, l'amministrazione potrà provvedere sulla richiesta di accesso, accertata la regolare ricezione della comunicazione da parte dei controinteressati. Tale notifica (che rientra tra gli “atti del procedimento”) svolge la

---

<sup>80</sup> La notifica va effettuata mediante invio di copia della richiesta di accesso con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica, attraverso la posta elettronica certificata, per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

duplice funzione di rendere il controinteressato informato sulle procedure in corso in materia di accesso e di dare attuazione al principio del giusto procedimento, applicandosi quindi le altre disposizioni dettate in via generale dalla L. 241<sup>81</sup>. Si deve ritenere, pertanto, che dal difetto della stessa consegna della notifica consegue l'illegittimità dell'eventuale atto di assenso all'accesso operato dall'amministrazione, con eventuale diritto al risarcimento del danno in favore del privato controinteressato leso. La *ratio* che sottende alla necessità della notifica si può ritrovare sia nell'intento di assicurare - nel rispetto della normativa sulla privacy - ai soggetti titolari dei dati personali, l'effettivo esercizio del controllo sui poteri pubblici in relazione ai flussi informativi, sia nel tentativo di instaurare un contraddittorio con la PA, che assicuri il giusto bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco.

Il testo della legge 241 del 1990 è stato coordinato ed aggiornato, da ultimo, dal D.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (*Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività - SCIA*, a norma dell'art. 5 della L. 7 agosto 2015, n. 124) e dal D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (*Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi*, in attuazione dell'art. 2 della L. 124/2015).

---

<sup>81</sup> Il provvedimento conclusivo del procedimento di accesso, ad esempio, va comunque motivato, non solo in caso di provvedimento negativo, ma anche nel momento dell'accoglimento.

## **II.4. Il Decreto Legislativo n. 33/2013 e l'accesso civico (art. 5)**

Per equiparare la nostra normativa, in materia di accesso alle informazioni della PA, a quella del resto del mondo mancava ancora qualcosa. Per passare dal (mero) diritto di accesso ai documenti “*alla pubblicità delle informazioni*”, come già avvenuto in numerosi ordinamenti giuridici (dove sono state introdotte discipline che tutelano la libertà di informazione nell’ottica dell’*open government*, grazie anche ad un robusto processo di innovazione tecnologica), mancava un Freedom of Information Act “made in Italy”. Il primo passo verso un FOIA italiano è rappresentato dal già citato D.lgs. 33/2013, che all’art. 5, co. 1, prevede, in capo alle PP.AA., “*l’obbligo di pubblicare documenti, informazioni o dati*”, il che “*comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*”. Il comma in questione comprende una specificazione del diritto alla conoscibilità (art. 3) e di cui l’accesso civico costituisce una modalità operativa.

L’accesso civico si sostanzia nella richiesta (gratuita) - di dati, informazioni o documenti di cui sia stata omessa la pubblicazione - trasmessa (ai sensi del nuovo art. 3 introdotto dal d.lgs. 97/2016 che ha modificato il d.lgs. 33/2003) per via telematica (secondo le modalità previste dal d.lgs. 82/2005 e ss.mm.) ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; all’URP;
- ad altro ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale;
- al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, qualora l’istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Non sono previsti limiti quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non è richiesta alcuna motivazione. Prima delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 l’istanza di accesso civico andava indirizzata al responsabile della trasparenza dell’amministrazione deputato a pronunciarsi su di essa entro 30 giorni pubblicando il documento, il dato o l’informazione richiesta sul sito web istituzionale e comunicando l’avvenuta pubblicazione al richiedente, con allegato il documento richiesto, o con l’indicazione del relativo collegamento ipertestuale. In caso di ritardo o di mancata risposta, l’ex comma 4, il richiedente aveva la possibilità di “ricorrere al titolare del

potere sostitutivo” (ex art. 2, co. 9-bis L. 241/90, e ss.mm.). Il vecchio comma 6 dell’art. 5 prevedeva, in capo al responsabile della trasparenza, *“l’obbligo di segnalazione”* di cui all’art. 43, comma 5 (rimasto invariato) in base al quale, in relazione alla loro gravità, il responsabile è tenuto a segnalare *“i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all’ufficio di disciplina, ai fini dell’eventuale attivazione del procedimento disciplinare”*. Il responsabile segnalava anche gli inadempimenti al vertice politico dell’amministrazione, all’organismo indipendente di valutazione (OIV) al fine dell’attivazione delle altre forme di responsabilità. Il comma 6 è stato rimpiazzato dal comma 10 (introdotto dal d.lgs. 97/2016) che prevede la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Si tratta di una figura di responsabile unico con compiti di coordinamento nei confronti della pluralità di soggetti tenuti all’applicazione della nuova disciplina.

Di norma è previsto che il responsabile per la prevenzione della corruzione (di cui all’art. 1, co. 7 della legge 190/2012 “Anticorruzione”), svolga le funzioni di responsabile per la trasparenza. Negli enti locali è, solitamente, il segretario comunale ad assumere questo (duplice) ruolo. A seguire, mentre l’art. 6 del d.lgs. 33/2013 affrontava il problema della qualità delle informazioni, l’art. 7 si sofferma sul formato di documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria che deve essere “di tipo aperto” (ai sensi dell’art. 68 del CAD, di cui al d.lgs. 82/2005). La scelta di tale formato è dovuta ad esigenze di contenimento e di risparmio dei costi ed è diretta a garantirne la diffusione più ampia.

Per formato aperto si intende:

- a) «un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi»;
- b) qualità e caratteristiche specifiche del dato/dei dati, riassumibili in: disponibilità tramite licenza che ne permetta l’utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; accessibilità attraverso le tecnologie dell’informazione; disponibilità (tendenzialmente) gratuita (art. 68, co. 3 CAD).

L’art. 7 stabilisce, inoltre, che per i documenti, i dati e le informazioni, di cui è prevista la pubblicazione obbligatoria, deve essere garantito il riutilizzo (ai sensi del d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, dei d.lgs. 82/2005 e 196/2003) e prevede l’obbligo *“di citare la fonte e di rispettarne l’integrità”*. Il decreto 33/2013 non specifica però quali

siano i documenti, contenenti atti, oggetto di pubblicazione obbligatoria. Spetta pertanto alla singola amministrazione identificarli anche se, nel caso degli enti locali, rappresentano la maggior parte dei propri atti e provvedimenti. L'art. 8 stabilisce che i documenti devono essere pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione (co. 1) e che quelli, *“contenenti altre informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, devono essere pubblicati e mantenuti aggiornati ai sensi delle disposizioni del presente decreto”* (co. 2). Il terzo comma stabilisce la durata della pubblicazione, ovvero: *“un periodo di cinque anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti”*. Restano salvi i diversi termini di pubblicazione previsti dalla disciplina della privacy (un'attenzione particolare va attribuita alla garanzia del diritto all'oblio) e quelli fissati dai successivi artt. 14 (co. 2) e 15 (co. 4) del d.lgs. 33/2013. Il d.lgs. 97/2016 ha aggiunto all'art 8, co. 3, la seguente frase: *“Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5”*. È introdotto l'art. 3-bis in base al quale l'ANAC, sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso, determina anche su proposta del Garante per la protezione dei dati personali *“i casi in cui la durata della pubblicazione del dato e del documento può essere inferiore a 5 anni”*. L'art. 9, infine, per garantire la piena accessibilità delle informazioni pubblicate, prevede che nella *home page* dei siti istituzionali sia collocata un'apposita sezione denominata *“Amministrazione trasparente”*<sup>82</sup>. Le PP.AA. non possono predisporre filtri o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche nella sezione *“Amministrazione trasparente”*.

Il d.lgs. 97/2016 ha modificato l'art. 9 e inserito il seguente periodo: *“Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6”*. Il decreto 33/2003, all'art. 40, si concentra inoltre sulla pubblicazione e l'accesso alle informazioni ambientali, un ambito particolarmente rilevante, già individuato come prioritario dalla Convenzione di Aarhus ratificata dall'Italia con legge n. 108/2001.

---

<sup>82</sup> Con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, la legge regionale n. 22/2010, all'articolo 38, comma 1, prevede la creazione, all'interno dei siti istituzionali, di una sezione denominata in modo differente: «Trasparenza, valutazione e merito».

L'obbligo di pubblicazione di tali informazioni in un'apposita sezione detta «Informazioni ambientali» ha un carattere “diffuso” e coinvolge, oltre alle PP.AA., una pluralità di soggetti indicati all'art. 2, co. 1, lett. a) del d.lgs. 195/2005. Al comma 3 è contenuta l'individuazione di specifici casi di esclusione, mentre il comma 4 contiene la precisazione per cui l'attuazione degli obblighi, previsti dall'art. 40, non è subordinata alla stipulazione degli accordi di cui all'art. 11 del d.lgs. 195/2005 - che subordina a tali accordi la fissazione dei livelli minimi omogenei di informazione al pubblico - potendo essere fatti salvi gli effetti di accordi stipulati in precedenza e che assicurino livelli di informazione ambientale superiori a quelli garantiti dalle disposizioni del decreto sulla trasparenza.

Un cenno a parte merita il responsabile per la trasparenza (al quale è dedicato l'art. 43) ruolo ricoperto, all'interno di ogni amministrazione, dal responsabile per la prevenzione della corruzione, che si occupa stabilmente di un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione, *“assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione”* (co. 1). Dopo le modifiche apportate dall'art. 34 del d.lgs. 97/2016, il responsabile non provvede più all'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità (co. 2 abrogato), ma continua a svolgere, insieme ai dirigenti responsabili dell'amministrazione, un'attività di controllo, assicurando *“la regolare attuazione dell'accesso civico”* (co. 4). Sui soli dirigenti, responsabili degli uffici dell'amministrazione, ricade l'obbligo di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge (co. 3). Si tratta dunque di un soggetto che assume su di sé compiti estremamente rilevanti e onerosi che richiederebbero la presenza di uno staff tecnico, il che fa venir meno la previsione, contenuta nell'art. 51 del decreto, del “costo zero”. Il suddetto articolo prevede, infatti, la clausola dell'invarianza finanziaria per cui dall'attuazione del decreto 33/2013 non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Gli artt. 44 e 45 individuano poi caratteristiche e compiti degli organi di controllo quali



l'OIV e la CIVIT (Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni civiche).

Alcuni studiosi, tra cui Carlo Colapietro<sup>83</sup> e Cinzia Santarelli<sup>84</sup> hanno evidenziato diversi profili problematici legati all'immissione nel nostro ordinamento giuridico, dal 20 aprile 2013, dell'istituto dell'accesso civico. Sul banco degli imputati è finita, in primo luogo, la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (in luogo di quella ordinaria) delle controversie relative agli obblighi di trasparenza (delineata dall'art. 5, co. 5) quale ultima ratio a disposizione del richiedente l'accesso civico: una scelta considerata di dubbia legittimità costituzionale, in contrasto con l'art. 103 Cost., e che appare inidonea a soddisfare le richieste del cittadino relative agli obblighi di pubblicazione imposti ai soggetti (di cui all'art. 11 del decreto stesso), stante il rapporto paritetico in cui si trovano il cittadino-utente e la PA. In base alle previsioni normative contenute nell'art. 5 viene riconosciuto il diritto a «chiunque» di esigere una prestazione (la pubblicazione di dati, documenti e informazioni) da parte dei pubblici poteri, attribuendo in capo al singolo una pretesa ad adempiere immediatamente azionabile nei confronti delle PP.AA. destinatarie del “decreto trasparenza”. Il rapporto che si instaura tra il richiedente ed il soggetto obbligato è quindi di tipo pressoché sinallagmatico.

“Il diritto di accesso civico in questa prospettiva - spiegano i due studiosi - si configura come una sorta di costituzione in mora dell'Ente inadempiente, ricadendo in un ambito di natura prettamente civilistica di competenza del giudice ordinario. Un ulteriore profilo di criticità emergerebbe rispetto al corretto bilanciamento tra diritto alla riservatezza e obbligo di pubblicità dell'azione amministrativa, come disciplinato dal d.lgs. 33/2013, innescato dalla parabola ascendente della trasparenza intesa come principio immanente dell'attività dei pubblici poteri, che rischia di produrre – attraverso una diffusione indiscriminata, generalizzata e temporalmente illimitata di dati personali sul web – un affievolimento, se non addirittura un vero e proprio vulnus, di altri valori primari costituzionalmente protetti, quali il diritto alla riservatezza ed alla dignità delle

---

<sup>83</sup> Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi “Roma Tre” e direttore del Crispel (centro di ricerca interdipartimentale di studi politico-costituzionali e di legislazione comparata).

<sup>84</sup> Direttore amministrativo del Museo storico della fisica e Centro studi e ricerche “E. Fermi” di Roma.

persone, sulla base di «un malinteso e dilatato principio di trasparenza» che non può in alcun modo trasformarsi in un pregiudizio per i cittadini”.

Nel prevedere l’indicizzazione dei dati e documenti pubblicati on line per consentirne la rintracciabilità attraverso i più noti motori di ricerca (ex art. 4, co. 1, d.lgs. 33/2003, poi inglobato nel nuovo art. 7-bis, introdotto dall’art. 7 del d.lgs. n. 97 del 2016), il decreto n. 33 ne consentirebbe un uso distorto e illimitato nel tempo, provocando “*una stratificazione selvaggia*” di dati personali in grado di vanificare il “diritto all’oblio” dei singoli individui. Le prescrizioni imposte dal d.lgs. 33/2013 comportano poi la predisposizione, da parte delle PP.AA., di una organizzazione adeguata per far fronte alle nuove esigenze normative, che però mal si concilia con la formula (espressa nell’art. 51) che richiama alla clausola dell’invarianza finanziaria. La trasformazione concettuale di un’amministrazione pubblica, per anni improntata al principio della segretezza, in una moderna amministrazione, ispirata al principio della conoscibilità totale, dovrebbe avvenire quindi senza che scaturiscano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e ricorrendo alle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili in seno alla PA. Questa condizione rischia di compromettere (e sta in parte compromettendo) l’obiettivo prestabilito di dare attuazione anche nel nostro ordinamento al diritto sociale della trasparenza amministrativa, minandone *ab origine* l’effettività.

“Appare difficoltoso - aggiungono Colapietro e Santarelli - realizzare quanto postulato dall’art. 1, co. 3, del T.U. sulla trasparenza, nella parte in cui condiziona l’attività dei pubblici uffici alla garanzia del raggiungimento del livello essenziale delle prestazioni di cui all’art. 117, co. 2, lett. m), Cost., erogate uniformemente su tutto il territorio nazionale ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, mantenendo invariato il livello della spesa pubblica. Il rischio che si profila all’orizzonte, nel momento in cui il legislatore vincola l’attuazione della nuova normativa all’invarianza finanziaria, è quello di fornire una pretestuosa condizione di impraticabilità delle disposizioni del decreto al responsabile degli inadempimenti rilevati dal cittadino-utente – e più in generale alle amministrazioni coinvolte – per causa a lui non imputabile (art. 46, co. 2)”.

Il diritto di accesso civico, inteso come strumento di controllo democratico diffuso da parte dei consociati sul perseguimento delle funzioni istituzionali pubbliche,

rischia di venire vanificato dalle condizioni economiche in cui versa la PA, sebbene, paradossalmente, la finalità della norma sia proprio quella di contrastare i fenomeni di *maladministration* consolidati nella PA, che hanno concorso alla realizzazione dell'attuale dissesto economico-finanziario.

“Questo non può e non deve accadere - concludono i due studiosi - perché l'accesso civico, inteso come diritto a ricevere informazioni, non è un mero interesse diffuso nella piena disponibilità del legislatore ordinario, ma sembra piuttosto un interesse costituzionalmente rilevante, un valore costituzionale primario<sup>85</sup>. In quanto tale, può qualificarsi come un diritto sociale “a prestazione”, condizionato dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione, che presuppone, per il suo esercizio, l'intervento legislativo affinché si configuri come pretesa direttamente azionabile, anche se, per consolidata giurisprudenza costituzionale, il presupposto condizionante non intacca la garanzia e l'effettività che la Costituzione riconosce a tali diritti. L'attuazione dei diritti sociali condizionati è, dunque, caratterizzata da necessaria gradualità, da ragionevole ponderazione con altri valori costituzionali primari e con le esigenze del bilancio statale, ma non da irragionevoli inerzie o ritardi”.

Ciononostante, e pur tenendo conto degli aspetti critici, l'accesso civico rappresenta una previsione che qualifica e integra il livello di democraticità di un ordinamento giuridico e il suo esercizio, oltre che un diritto, e costituisce un dovere che ogni cittadino deve adempiere per contribuire alla realizzazione di istituzioni efficienti e impegnate nella cura dell'interesse generale, in uno sforzo collettivo di diffusione della cultura dell'integrità, volta ad abbattere comportamenti omissivi e pratiche di illegalità nelle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>85</sup> Cfr. Modugno, F., Perché è corretto desumere da (o proporre per) l'art. 21 della Costituzione l'esistenza di un diritto all'informazione, in Studi in onore di Aldo Loiodice, Vol. 1, Bari, 2012, pag. 836, il quale (riprendendo il contenuto della sentenza della Corte cost. n. 112 del 1993) ribadisce il collegamento tra la forma di Stato delineata dalla Costituzione e l'esigenza di garantire la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Per Modugno si tratta di un «valore» idoneo a «giustificare norme positive volte a garantire la pluralità delle fonti di informazione e la stessa partecipazione dei cittadini all'elaborazione e al controllo delle informazioni»: in quanto tale «esso può anche essere riguardato come un diritto sociale che il legislatore è tenuto a riconoscere nei limiti del possibile e del ragionevole», più che come un semplice interesse diffuso alla stregua di un mero 'comune interesse' nella piena disponibilità del legislatore ordinario”.

## **II.5. Confronto tra accesso civico e accesso agli atti della PA**

Negli anni passati sia l'ANAC sia il Consiglio di Stato hanno rimarcato le differenze fra l'istituto dell'accesso civico, regolato dall'art. 5 del d.lgs. 33/2013, ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

L'accesso civico, come abbiamo visto, introduce una legittimazione generalizzata, gratuita e senza necessità di motivazione, a richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per cui sussiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle PP.AA. ai sensi della normativa vigente. Il diritto di accesso agli atti di cui all'art. 22, legge 241/1990, definito come *“il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi”*, è invece finalizzato alla protezione di un interesse giuridico particolare: può essere esercitato solo da soggetti portatori di tali interessi e ha per oggetto atti e documenti ben individuati.

Pertanto, chiunque – cittadini, imprese, associazioni, etc. – rilevi, nei siti istituzionali delle PP.AA. e degli altri soggetti indicati nell'art. 11 del d.lgs. 33/2013, l'omessa o incompleta pubblicazione di documenti, informazioni e dati previsti dalla normativa vigente in materia di trasparenza, utilizzando l'istituto dell'accesso civico può, dunque, avvalersi del diritto di accesso civico e segnalare l'inosservanza direttamente al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per ottenere il riesame dell'istanza di accesso o presentare ricorso al giudice amministrativo. In caso di mancata presenza, nei siti istituzionali delle amministrazioni, delle necessarie indicazioni relative all'istituto dell'accesso civico o di mancata risposta alla richiesta di accesso civico (o in caso di ritardo), è possibile inoltrare una segnalazione all'ANAC, sull'omessa pubblicazione di dati ai sensi della normativa vigente, attraverso l'apposita procedura on-line *“Comunica con l'Autorità”* disponibile sul sito [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). Nella segnalazione vanno indicati gli estremi (data di invio) della richiesta di accesso civico inoltrata all'amministrazione, in assenza dei quali la segnalazione non viene trattata. In caso di risposta ricevuta dall'amministrazione si richiede di chiarire, nel campo *“note aggiuntive”* del modulo, le ragioni per cui la stessa sia ritenuta incompleta o insoddisfacente. L'Autorità, nella sua attività istituzionale di vigilanza sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, verifica sui siti delle PP.AA. l'effettiva messa a disposizione,

per chiunque ne abbia interesse, delle informazioni necessarie per poter esercitare il diritto di accesso civico. A differenza dell'accesso civico, eventuali segnalazioni in ordine a disfunzioni del procedimento di accesso agli atti, non devono essere trasmesse all'ANAC, che non ha competenze in materia, ma ai soggetti indicati nella legge 241/1990, art. 25 (difensore civico o Commissione per l'accesso).

Con sentenza n. 5515 del 20 novembre 2013, il Consiglio di Stato, ha spiegato le differenze tra l'accesso civico previsto dal d.lgs. 33/2013 e l'accesso ai documenti amministrativi previsto dalla legge 241/1990, anche se entrambi si ispirano al principio di trasparenza che si vuole sempre più affermare nella PA. Con la sentenza, il Consiglio di Stato ha ribadito che *“le nuove disposizioni, dettate con D.Lgs. 14.3.2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni disciplinano situazioni, non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241, come successivamente modificata ed integrata”*.

Con il d.lgs. 33/2013, infatti, si è proceduto al riordino della disciplina, intesa ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni, riguardanti l'organizzazione e l'attività delle PP.AA., al fine di attuare *“il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione”*, quale integrazione del diritto *“ad una buona amministrazione”*, nonché per la *“realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino”* (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013). La normativa – avente finalità dichiarate di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione – intende anche attuare la funzione di *“coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione”* (art. 1, comma 3, decreto 33/2013), tramite pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti (specificati nel medesimo decreto legislativo e concernenti l'organizzazione e specifici campi di attività delle amministrazioni) nei siti istituzionali delle stesse, con diritto di chiunque di accedere a tali siti *“direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione”*. Solo in caso di omessa pubblicazione può essere esercitato, ai sensi dell'art. 5 del citato d.lgs., l'*“accesso civico”*, consistente in una richiesta – che *“non deve essere motivata”* e può effettuarsi

gratuitamente – di eseguire tale adempimento, con possibilità, in caso di conclusiva inadempienza all'obbligo in questione, di ricorrere al giudice amministrativo, secondo le disposizioni contenute nel relativo codice sul processo (d.lgs. 2.7.2010, n. 104).

In una prospettiva diametralmente opposta, si pone l'accesso ai documenti amministrativi che è riferito al "*diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi*", intendendosi per "*interessati.... tutti i soggetti (privati, comprese anche le associazioni rappresentative di interessi pubblici o diffusi) .... che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*" (comma 1, ex art. 22, legge 241/90). In funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata al fine di limitare l'esercizio di un diritto finalizzato ad un controllo generalizzato della PA. La richiesta di accesso classico (ex art. 22 legge 241) necessita pertanto di un supporto motivazionale particolarmente esaustivo. Tuttavia, può accadere che un soggetto titolare di una posizione giuridicamente rilevante possa ottenere un'adeguata soddisfazione dei propri interessi con l'esercizio del diritto di accesso civico, sicuramente più vantaggioso rispetto a quello "tradizionale", dato che non necessita di motivazione rispetto alla richiesta di ostensione.

Per quel che attiene il versante oggettivo, i limiti previsti dal nuovo art. 5-bis (*articolo introdotto dall'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 97 del 2016*), risultano "prima facie" più ampi e incisivi rispetto a quelli disposti dall'art. 24, legge 241/90, consentendo alle amministrazioni di impedire l'accesso civico nel caso in cui possa compromettere interessi pubblici e privati particolarmente rilevanti (l'argomento sarà trattato nel paragrafo II.7.). Ne deriva che rimarranno delle ipotesi (residuali) ove il soggetto potrà accedere attraverso l'accesso tradizionale (solo se sussistano i requisiti "ex lege" prescritti), ad atti e documenti per cui l'accesso civico è precluso dall'esistenza di una delle fattispecie preclusive previste dall'art. 5-bis.

Recentemente il Consiglio di Stato, con sentenza del 2 febbraio 2016, ha definito l'ambito di applicabilità del d.lgs. 33/2013 rispetto al diritto di accesso agli atti (ex art. 22 ss. legge 241/1990). Il caso di specie esaminato dal Collegio riguardava un ricorso ex art. 116 c.p.a. (Codice del processo amministrativo), avverso il diniego di accesso agli atti. Il Collegio ha ricostruito la normativa applicabile individuando quali siano gli

atti accessibili come conseguenza della presentazione del ricorso avverso il diniego di accesso agli atti della PA e ritenuto che l'obbligo di pubblicazione degli atti (di cui al D.lgs. 33/2013) vale *“con riferimento agli atti amministrativi (oggetto di domanda di accesso) formatisi successivamente alla sua entrata in vigore e pertanto per gli atti formatisi anteriormente (come quelli oggetti della domanda) continua ad operare il principio del divieto di controllo generalizzato del procedimento”*. Al contrario, per gli atti non compresi nell'elenco del d.lgs. 33/2013, permane la necessità di verificare la sussistenza di un interesse diretto, attuale e concreto in capo al cittadino richiedente, continuando a trovare applicazione il dettato normativo dell'art. 22 e ss. L. 241/1990.

La differenza sostanziale tra i due istituti è stata oggetto di riflessione da parte del TAR Campania che, con la sentenza n. 188 del 14/01/2016, ha indicato che *“i due istituti sono tra loro diversi vista, in particolare, la difficoltà dei relativi presupposti”*. Da tale presupposto, il TAR è giunto a conclusioni differenti rispetto al Consiglio di Stato, ritenendo che *“la pretesa attorea è stata azionata ai sensi e per gli effetti di cui alla legge n. 241/1990 e, come tale, è stata coerentemente valutata dall'Amministrazione intimata, di talché è solo all'interno del suddetto perimetro normativo che è possibile valutare la legittimità del diniego”*. Concludendo, secondo il TAR Campania, *“la mancata attivazione del procedimento in argomento (id est accesso civico) priva il ricorso proposto ai sensi del combinato disposto dell'articolo 116 c.p.a. e dell'articolo 5 del D.Lgs. 33 del 2013 della relativa causa petendi”*. Pertanto, il tribunale amministrativo ha inteso il diritto di accesso civico condizione dell'azione per il ricorso ex art. 116 cpa.

## **II.6. Il Tar intima alla Regione Campania il rispetto del d.lgs. 33/2013**

A dicembre del 2014 il TAR Campania ha condannato l'Amministrazione regionale campana ad adempiere agli obblighi stabiliti dall'art. 27 del D.lgs. n. 33/2013 ("Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari") stabilendo, tra l'altro, che le nuove disposizioni in tema di accesso civico non si applicano solo agli atti formati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo. Con la sentenza n. 5671, depositata il 5 dicembre 2014, la Sesta Sezione del TAR Campania, infatti, affronta ed analizza i nuovi obblighi derivanti dalle norme sulla trasparenza amministrativa introdotte dal decreto n. 33 precisando che con quest'ultimo, in linea generale, il legislatore italiano ha modificato la prospettiva del diritto di accesso. La decisione del Tribunale trae origine da una richiesta di accesso civico rivolta da una società privata (Julie Italia srl) alla Regione Campania, al fine di conoscere gli atti relativi al procedimento di assegnazione dei fondi POR-FESR, perché tali atti avrebbero dovuto essere oggetto di pubblicazione ai sensi degli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013. All'accesso procedimentale classico - di cui gli artt. 22 e ss. della legge 241/1990, inevitabilmente collegato alla circostanza che un soggetto sia titolare di una posizione differenziata inerente a specifiche esigenze del medesimo (*need to know*) - prevista il giudice napoletano, si è aggiunto l'accesso civico che garantisce all'intera collettività il diritto di conoscere gli atti adottati dalla PA in funzione di controllo generalizzato da parte dell'opinione pubblica e di piena realizzazione del principio di trasparenza (*right to know*)<sup>86</sup>.

Queste disposizioni sono pienamente e direttamente applicabili alle Regioni e agli Enti locali perché riguardano tutti gli obblighi contemplati dal decreto (art. 1, co. 3), che costituiscono «*livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e*

---

<sup>86</sup> In questa prospettiva vanno lette, secondo il TAR, le affermazioni di principio (accessibilità totale, controllo, uguaglianza, partecipazione; imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza, integrità e lealtà delle PP.AA., garanzia delle libertà individuali e collettive, dei diritti civili, politici e sociali), riportate nel primo articolo del D.lgs. 33/2013. Il testo integrale della sentenza numero 5671, depositata il 5 dicembre 2014, è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=UXP5QFIJSCSTXFVUDF6S4YFFN4&q>.



*informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione».* Tutto ciò dimostra innanzitutto la piena applicabilità della disciplina all'ente intimato (la Regione Campania), ma anche la necessità di interpretare le norme del decreto in modo funzionale a che venga effettivamente perseguita la finalità di rendere pienamente trasparente l'azione dei pubblici poteri, affinché vi sia totale attuazione del principio democratico e dei principi costituzionali. Alla luce di ciò, il giudice amministrativo analizza l'eccezione dell'amministrazione relativa alla circostanza che le disposizioni del decreto (in vigore dal 20 aprile 2013) non sarebbero applicabili ad atti relativi a un bando "indiscutibilmente anteriore" all'entrata in vigore del decreto, perché relativo ai fondi POR FESR 2007-2013.

Questa conclusione, secondo il TAR, difetta di formalismo in quanto *“se il decreto fosse applicabile ai soli atti formati dopo la sua entrata in vigore, l'effettiva operatività delle sue disposizioni risulterebbe procrastinata anche in misura assai rilevante; si pensi, ad esempio, agli obblighi di pubblicazione delle piante organiche, dei dati organizzativi, dei dati sui compensi a favore dei titolari di determinati incarichi che, declinando il principio affermato dalla Regione, incorrerebbero nell'obbligo di pubblicazione solo allorché venisse adottato un “nuovo” atto in materia (ad es. di rideterminazione della pianta organica o del compenso), mentre non sarebbero da pubblicarsi gli atti che, pure, ‘reggono’ la situazione attuale, se perfezionatisi prima dell'entrata in vigore del decreto”.* Il principio da affermare, chiarisce il TAR, è che gli atti che dispiegano ancora i propri effetti sono da pubblicare nelle modalità previste, secondo quanto disposto dall'art. 8 co. 3 del d.lgs. 33/2013 che, appunto, prevede l'obbligo di pubblicare gli atti contenenti i dati previsti dal decreto medesimo *«per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti».* In tale direzione, secondo il TAR, va anche la circolare n. 2/2013 del 19.07.2013 del Dipartimento della funzione pubblica che chiarisce come gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.lgs. divengano efficaci alla data di entrata in vigore del decreto senza che sia necessario attendere alcun decreto applicativo, ribadendo così la necessità che la disciplina divenga immediatamente effettiva.

Nel caso di specie, rimarca il TAR, non è contestato che il programma POR FESR 2007-2013 fosse operativo all'atto dell'entrata in vigore del decreto e che la gran parte dei finanziamenti, nel 2014, non era stata ancora erogata. Esso è, quindi, ricompreso negli obblighi di pubblicazione di cui al decreto e tale conclusione è confermata dallo stesso atteggiamento della Regione Campania che, all'epoca, aveva pubblicato sul sito internet gli atti del relativo procedimento, anche se senza la completezza richiesta dal d.lgs. 33/2013. Anche l'eccezione dell'Amministrazione regionale, secondo cui il ricorrente avrebbe dovuto far ricorso all'accesso procedimentale classico di cui alla L. 241/1990 poiché si tratta di un soggetto potenzialmente interessato all'assegnazione dei fondi POR FESR, è considerata dal TAR priva di fondamento perché l'accesso civico è uno strumento che si aggiunge a quelli esistenti, senza eliderli, ma sovrapponendosi agli stessi. L'accesso tradizionale continua ad operare con i propri diversi presupposti e disciplina, ma la circostanza che un soggetto possa essere titolare di una posizione differenziata, tale da essere tutelata con questa tipologia di accesso, non impedisce allo stesso soggetto di avvalersi dell'accesso civico, qualora ne ricorrano i presupposti. Per gli atti compresi negli obblighi di pubblicazione, di cui al D.lgs. n. 33, potranno operare cumulativamente tanto l'accesso tradizionale (ex L. 241/1990) quanto quello civico (ex D.lgs. 33/2013), mentre per gli atti non rientranti in tali obblighi di pubblicazione, opererà, evidentemente, il solo diritto di accesso procedimentale "classico". Se si ragionasse diversamente, prosegue il TAR, si giungerebbe al risultato che il cittadino privo di interesse specifico potrebbe far ricorso all'accesso civico, mentre il soggetto portatore di un interesse specifico dovrebbe dimostrare i più stringenti presupposti sottesi all'interesse procedimentale di tipo tradizionale. La successiva contestazione della Regione sulla genericità della richiesta che non avrebbe consentito all'Ente regionale di capire quali siano gli atti di cui il ricorrente avrebbe chiesto la pubblicazione, precisa ancora il TAR, rivela l'equivoco di fondo in cui è caduto l'Ente intimato che continua a far applicazione dei principi contenuti nella L. 241/1990 rispetto a una richiesta di accesso civico. La richiesta della parte è chiaramente riferita agli elementi la cui pubblicazione obbligatoria è direttamente imposta dagli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013 e, per questo motivo, non necessita di particolari specificazioni. Gli atti contemplati dal decreto n. 33, infatti, possono essere richiesti facendo un sintetico riferimento alle

norme che ne prevedono la pubblicazione. Superata la questione circa l'*an* dell'obbligo di pubblicazione e la corrispondente sussistenza del diritto all'accesso civico, il TAR ha poi esaminato la questione relativa alla correttezza dell'operato dell'Amministrazione regionale che ha pubblicato solo alcune informazioni e, in particolare: a) il nome del beneficiario del finanziamento; b) l'indicazione del tipo di progetto; c) l'importo finanziato; d) la durata del servizio; e) l'importo liquidato.

Le norme invocate dal ricorrente erano quelle contenute negli artt. 26<sup>87</sup> e 27<sup>88</sup> del d.lgs. 33/2013. Non essendo state pubblicate tutte le informazioni richieste (in particolare mancavano i documenti di cui ai punti d), e) ed f) dell'art. 27 d.lgs. 33/2013) il giudice amministrativo ha, pertanto, accolto il ricorso e ordinato alla Regione Campania di pubblicare i documenti (mancanti) con le modalità descritte nell'art. 27 co. 3, nel senso di rendere conoscibili alla collettività anche l'ufficio ed il funzionario o dirigente del relativo procedimento amministrativo (lett. d), la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario (lett. e), il link al progetto selezionato ed al curriculum del soggetto incarico (lett. f). Si può allora affermare che sussiste il diritto all'accesso civico di una ditta che ha presentato istanza per l'ostensione degli atti relativi all'assegnazione dei fondi del POR-FESR, non essendo sufficiente, ai sensi degli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013, la pubblicazione nel sito dei soli beneficiari dei finanziamenti, del progetto e dell'importo finanziato. La vicenda ha consentito al Collegio di precisare che l'accesso civico garantisce alla collettività il diritto di conoscere gli atti adottati dalla PA in funzione di un controllo generalizzato da parte dell'opinione pubblica e in attuazione della realizzazione del principio di trasparenza.

---

<sup>87</sup> «1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati. 2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro (...)» (art. 26 co. 1 e 2).

<sup>88</sup> «1. La pubblicazione di cui all'articolo 26, comma 2, comprende necessariamente, ai fini del comma 3 del medesimo articolo: a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario; b) l'importo del vantaggio economico corrisposto; c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione; d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato. 2. Le informazioni di cui al comma 1 sono riportate, nell'ambito della sezione «Amministrazione trasparente» e secondo modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consente l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 e devono essere organizzate annualmente in unico elenco per singola amministrazione» (art. 27).

## II.7. Il «FOIA italiano» è legge: cosa cambia con il d.lgs. 97/2016

In Italia, a seguito delle sollecitazioni di oltre 30 associazioni della società civile (riunite nella campagna Foia4Italy), con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, l'8 giugno 2016 (Fig. 7), il Freedom of Information Act (FOIA), diventa ufficialmente legge dello Stato. Il 23 giugno 2016 è entrato in vigore il FOIA che di fatto rende libero e gratuito, a tutti i cittadini, l'accesso all'informazione pubblica, agli atti e ai documenti della PA. Fanno eccezione le documentazioni considerate sensibili, secondo uno specifico iter per il quale comunque va data risposta ai cittadini che ne fanno richiesta. Il provvedimento è stato adottato con il decreto legislativo del 25 maggio 2016, n. 97<sup>89</sup>, che, in virtù della delega di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), ha modificato il d.lgs. 33/2013, la normativa sulla trasparenza, al fine di garantire un vero e proprio “diritto a conoscere” nei confronti delle istituzioni<sup>90</sup>.

SERIE GENERALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 157° - Numero 132

**GAZZETTA UFFICIALE**  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

**PARTE PRIMA** Roma - Mercoledì, 8 giugno 2016 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 891 - 00186 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PALAZZO VESCOV. 1 - 00187 ROMA

La Gazzetta Ufficiale, Parte Prima, oltre alla Serie Generale, pubblica cinque Serie speciali, ciascuna contraddistinta da autonoma numerazione:  
1ª Serie speciale: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì)  
2ª Serie speciale: Unione europea (pubblicata il lunedì e il giovedì)  
3ª Serie speciale: Regioni (pubblicata il sabato)  
4ª Serie speciale: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)  
5ª Serie speciale: Contratti pubblici (pubblicata il lunedì, il mercoledì e il venerdì)  
La Gazzetta Ufficiale, Parte Seconda, "Foglio delle inserzioni", è pubblicata il martedì, il giovedì e il sabato

---

**AVVISO ALLE AMMINISTRAZIONI**

Al fine di ottimizzare la procedura di pubblicazione degli atti in Gazzetta Ufficiale, le Amministrazioni sono pregate di inviare, contemporaneamente e parallelamente alla trasmissione su carta, come da norma, anche copia telematica dei medesimi (in formato word) al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: gazzettaufficiale@giustiziact.it, curando che, nella nota cartacea di trasmissione, siano chiaramente riportati gli estremi dell'invio telematico (mittente, oggetto e data).  
Nel caso non si disponga ancora di PEC, e fino all'adozione della stessa, sarà possibile trasmettere gli atti a: gazzettaufficiale@giustizia.it

---

**SOMMARIO**

LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI	DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI
<p><b>DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2016, n. 97.</b> Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. (16G00108) ..... Pag. 1</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ministero dell'economia e delle finanze</b></p> <p>DECRETO 26 maggio 2016. Disposizioni di attuazione del regime speciale per lavoratori impatriati, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 147. (16A04321) ..... Pag. 41</p>

Fig. 7. La prima pagina della Gazzetta Ufficiale dell'8 giugno 2016

<sup>89</sup> “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

<sup>90</sup> Prima del 2013, in 94 i Paesi del mondo esistevano norme che riconoscevano il diritto di accedere alle informazioni pubbliche. L'Italia occupava una delle peggiori posizioni al mondo nella classifica RTI - Right to Information Rating (l'indice globale che misura in 111 Paesi l'accessibilità di dati e informazioni in possesso delle PP.AA. e il rispetto degli standard internazionali di trasparenza), predisposta dal Centre for Law and Democracy e da Access Info Europe, dietro a Giordania e Tajikistan. (blog.dirittodisapere.it).

In assenza del FOIA, in Italia, i cittadini che volevano ottenere informazioni dalla PA dovevano fare i conti con una delle leggi più restrittive d'Europa, che prevedeva l'accesso ai dati solo a chi avesse interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Per accedere ai dati istituzionali, come abbiamo visto, non bastava un interesse personale, ma occorreva che il cittadino avesse, almeno potenzialmente, una base giuridica per farne richiesta (per esempio: poteva chiedere i documenti se sospettava di essere stato escluso ingiustamente da una gara d'appalto). A seguito della riforma, nell'ordinamento giuridico italiano convivono due strumenti di accesso, dei quali i cittadini possono avvalersi:

- 1) l'accesso ai sensi della L. 241/1990, che necessita di legittimazione soggettiva e di motivazione. Questa forma di accesso non viene superata dal d.lgs. 97/2016, che esplicitamente asserisce che restano ferme le diverse forme di accesso degli interessati previste dal capo V della legge 241/1990 (art. 6, comma 11);
- 2) l'accesso civico "generalizzato", ai sensi del d.lgs. 33/2013, che viene profondamente reinterpretato dal d.lgs. 97/2016: chiunque senza motivazione ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalla PA, non solo quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. L'accesso civico non ha più come presupposto l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, come nel d.lgs. 33/2013, ma è agibile da chiunque anche sui dati e documenti detenuti dalla PA ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione. Il Consiglio di Stato, al riguardo, "parla" di trasparenza di tipo "reattivo", cioè in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati, che si aggiunge a una trasparenza di tipo "proattivo" realizzata grazie alla pubblicazione sui siti istituzionali dei documenti, informazioni e dati indicati dalla legge (d.lgs. 33/2013).

La titolarità di questo diritto fondamentale e le sue modalità di esercizio, sono aspetti per i quali la disciplina del "vecchio" e del "nuovo" accesso civico coincidono; quanto ai beneficiari, nessuna limitazione è ammissibile. Non vi è obbligo di motivare l'istanza, ma il richiedente può avere interesse a farlo, per consentire all'amministrazione di attuare un più accurato bilanciamento con interessi antagonisti. Sul piano procedimentale, coerentemente con il criterio (sotteso a questo diritto fondamentale) del minor aggravio possibile nell'esercizio della pretesa conoscitiva, si prevede che l'istanza possa essere presentata nel modo più agevole, cioè per via telematica, ad una pluralità di uffici, quindi, non necessariamente all'ufficio in possesso dei dati o documenti che potrebbe anche esser sconosciuto al richiedente. L'istanza deve, poi, soltanto *"identifica[re] i dati, le informazioni o i documenti richiesti"*,

dovendosi pertanto ammettere le richieste di tipo “esplorativo” volte a verificare se l'amministrazione sia in possesso di un certo dato o documento. Nella direzione dell'ampliamento delle possibilità d'accesso va anche il principio di gratuità, fatto salvo il solo “*costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali*”. La gratuità è coerente con la scelta del legislatore di limitare l'accesso ai documenti già formati e ai dati già disponibili. Restano fuori dall'oggetto dell'accesso generalizzato le informazioni nel senso più ampio del termine, cioè quelle risultanti da complesse operazioni di elaborazione (ad esempio, l'aggregazione di dati dispersi). La produzione di informazioni è esclusa qualora comporti un costo elevato per le PP.AA., essendo loro preclusa la possibilità di richiedere, come accade in altri ordinamenti giuridici, un corrispettivo proporzionato. D'altra parte, è previsto l'obbligo per l'amministrazione di motivare in modo circostanziato sulla particolare onerosità di eventuali richieste di questo tipo.

A seguito dell'istanza il procedimento di accesso civico deve concludersi “*con provvedimento espresso e motivato*” entro 30 giorni e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati. Diversamente dalla prima versione del decreto, che prevedeva l'ipotesi del “silenzio-rigetto” (che avrebbe consentito alle PP.AA. di non dover motivare il rifiuto all'accesso ai loro dati) dunque la formulazione adottata impone all'amministrazione di motivare le ragioni di diniego. In caso di “silenzio-inadempimento”, ovvero di mancata risposta nel termine previsto, come nell'ipotesi di diniego espresso (totale o parziale), si può ricorrere al giudice amministrativo nelle forme del rito speciale in materia di accesso (art. 116 cpa) e/o chiedere il riesame della decisione al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della stessa amministrazione. Il provvedimento motivato di quest'ultimo, da adottare entro 20 giorni, è impugnabile davanti al giudice amministrativo. È prevista la possibilità del rimedio stragiudiziale, in particolare nel caso di atti delle Regioni o degli Enti locali, costituito dal ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (ove costituito), che si pronuncia entro 30 giorni: laddove non istituito la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Lo schema preliminare diffuso in precedenza dal Governo è stato migliorato, grazie alle critiche e alla collaborazione delle associazioni, anche perché:

- l'accesso ai documenti in formato elettronico e cartaceo della PA è stato reso gratuito, mentre resta a pagamento nel caso della richiesta di riproduzioni;
- sono state rimosse le parti in cui si chiedevano informazioni molto dettagliate sui dati a cui si desidera accedere, che rischiavano di rendere impossibile la formulazione di una richiesta e la consultazione dei documenti;
- sono stati inseriti meccanismi che non prevedono il ricorso alla magistratura per sollecitare il rilascio dei dati richiesti;
- si è deciso di formulare delle linee guida per tutte le PP.AA., in modo che le norme siano applicate allo stesso modo e senza ulteriori complicazioni per i cittadini.

Le amministrazioni pubbliche (e gli altri soggetti previsti) devono adeguarsi alle modifiche introdotte e assicurare l'effettivo esercizio del nuovo diritto di accesso civico, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto<sup>91</sup>. Dal 23 dicembre 2016, pertanto, chiunque può accedere a qualsiasi informazione, documenti e atti in possesso delle PP.AA. italiane - se non vi osterà uno degli interessi pubblici o privati espressamente (tutelati e) indicati dalla legge, e comunque nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti - mediante un accesso civico individuale esercitabile *uti cives*. La normativa dispone il diniego dell'istanza di accesso civico in caso di "pregiudizio concreto" alla tutela degli interessi tutelati e previsti. In particolare, l'art. 5bis del D.lgs. n. 33 elenca due gruppi di interessi-limite. Da una parte, vi sono gli interessi pubblici, riconducibili a funzioni sovrane dello Stato (la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato), o a funzioni che, per l'imparzialità che le caratterizza, richiedono un certo grado di riservatezza durante il loro svolgimento (la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; il regolare svolgimento di attività ispettive). Dall'altra parte, vi sono interessi privati di rango costituzionale:

- a) "*la protezione dei dati personali*", comprensiva della c.d. privacy e riconducibile al principio personalistico (art. 2 Cost.);
- b) "*la libertà e la segretezza della corrispondenza*" (art. 15 Cost.);

---

<sup>91</sup> L'efficacia degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 9 bis (Pubblicazione delle banche dati) da parte delle amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'allegato B (tra le amministrazioni MEF-RGS, ARAN, CNEL ed altre) è differita al 23 giugno 2017. Entro tale data le amministrazioni devono verificare la correttezza e la completezza dei dati già comunicati alle PP.AA. titolari delle banche dati cosicché queste ultime possano pubblicarle in modo completo. Le amministrazioni interessate possono adempiere anche in forma associata agli obblighi di pubblicazione nelle more della razionalizzazione dei flussi informativi dalle amministrazioni periferiche a quelle centrali.

c) “*gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d’autore e i segreti commerciali*”, riferibili alla libera iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

Anche se da più parti sono arrivate critiche sulla numerosità ed eccessiva indeterminazione delle ipotesi di deroga previste (con rischio di tradimento del modello FOIA)<sup>92</sup>, in realtà, il numero e la formulazione degli interessi-limite, indicati dal legislatore delegato, corrispondono all’elencazione che compare nella maggior parte dei FOIA europei. Non solo, ma gli interessi indicati coincidono - con differenze marginali - con quelli del FOIA dell’Unione Europea, una scelta voluta che presenta il vantaggio di offrire alle amministrazioni e ai giudici italiani un prezioso ausilio interpretativo, rappresentato dalla ricca giurisprudenza comunitaria formatasi in relazione a ciascun interesse-limite. Per quel che riguarda le modalità di applicazione delle suddette eccezioni, le tecniche più diffuse sono il “test del danno” e il “test dell’interesse pubblico”. La prima (*harm test*) richiede che l’amministrazione valuti se l’accesso possa danneggiare uno degli interessi-limite in modo “specifico, concreto e diretto” (natura del danno), nonché “ragionevolmente prevedibile” o “non meramente ipotetico” (probabilità del danno), secondo le formule più diffuse nei FOIA. La seconda tecnica (*public interest test*) impone di considerare anche il danno che il diniego di accesso comporterebbe per l’interesse pubblico alla conoscenza delle informazioni: solo quando il primo (danno all’interesse-limite) è ritenuto più serio e probabile del secondo (danno all’interesse conoscitivo della collettività) l’accesso può essere negato. Il decreto opta per la prima opzione (*harm test*).

L’art. 5-ter, infine, disciplina le condizioni di utilizzo dell’accesso per fini scientifici ai dati elementari raccolti per finalità statistiche (privi di ogni riferimento che permetta l’identificazione diretta delle unità statistiche), raccolti nell’ambito di trattamenti statistici di cui gli enti e uffici del Sistema statistico nazionale (ai sensi del d.lgs. 322/1989) sono titolari.

Con l’entrata in vigore del FOIA italiano la trasparenza diviene norma generale per le PP.AA., mentre la riservatezza e il segreto devono costituire delle eccezioni. Anche nell’ordinamento dell’Unione Europea (art. 15 TFUE e capo V della Carta dei

---

<sup>92</sup> Critiche avanzate da E. Carloni, Se questo è un FOIA. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti, in *Rassegna Astrid*, 22 febbraio 2016, n. 4, 9 s., B. Ponti, La trasparenza ed i suoi strumenti, cit., par. 11, e C. Cudia, Pubblicità e diritto alla conoscibilità, in B. Ponti (a cura di), *La libertà di accesso*, cit., par. 6.



diritti fondamentali), il diritto di accesso non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione volto a promuovere il buon governo ed a garantire la partecipazione della società civile. La nuova tipologia di accesso è delineata nel novellato art. 5, comma 2 del c.d. decreto Trasparenza<sup>93</sup> e si traduce, pertanto, in una facoltà di accesso non vincolata dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati, i documenti e le informazioni posseduti dalle PP.AA., non più solo quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione secondo quanto disposto per il precedente "accesso civico" introdotto dal d.lgs. 33/2013. L'accesso generalizzato è estrinsecazione di una libertà che incontra, quali unici limiti, come abbiamo visto, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, co. 3).

Vale la pena segnalare la recente sentenza del TAR Veneto che, con sentenza n. 607 del 29 giugno 2017, ha stabilito il divieto di finalità emulative o abusive, in relazione a una richiesta di accesso di un cittadino (che lamentava la violazione degli artt. 5 e 10 del d.lgs. n. 33/2013), relativa all'accertamento dell'obbligo di un Comune veneziano di provvedere alla pubblicazione sul sito istituzionale di tutti i dati relativi ad una manifestazione natalizia svoltasi nel Comune. L'accesso civico, pur segnando il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere, come ogni altra posizione giuridica attiva, non può – secondo il giudice amministrativo – essere esercitata dal suo titolare con finalità emulative, o con modalità distorte e abusive. Nel negare la condanna del Comune all'integrale ostensione della documentazione richiesta, il Tar Veneto – che ha sottolineato che possono formare oggetto della richiesta di accesso civico solo i documenti e i dati già in possesso della PA la quale, quindi, non è tenuta a raccogliere informazioni che non siano in suo possesso, né a rielaborare le informazioni che detiene, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato – ha riconosciuto che l'Ente veneziano ha adempiuto correttamente agli obblighi di pubblicazione (ex art. 23 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal decreto 97), e che lo stesso ha messo,

---

<sup>93</sup> Ai sensi del quale "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis".

comunque, a disposizione del richiedente ulteriore documentazione rispetto a quella oggetto di obbligo legale di pubblicazione. Non a caso il Comune veneto, nella sua difesa, aveva evidenziato “*l’uso eccessivo e distorto, talvolta esasperato, dell’accesso civico fatto dal richiedente, rimarcando come l’esercizio distorto di tale istituto rischi di compromettere il buon andamento dell’amministrazione locale, chiamata ad evadere continue richieste di accesso civico, sino quasi a paralizzarne l’attività*”. La sentenza evidenzia, pertanto, la distanza tra le concrete difficoltà operative e applicative che quotidianamente attanagliano gli uffici pubblici e la *ratio* sottesa alla riforma di consentire la massima conoscibilità e accessibilità da parte di chiunque, di dati, informazioni e documenti detenuti dalle P.A., allo scopo di promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e al dibattito pubblico e di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche (artt. 1 e 5 del decreto 33/2013), con i limiti di cui all’art. 5-bis. La stessa ANAC, nelle Linee Guida sui limiti all’accesso civico (delibera n. 1309/2016), ha avuto modo di sottolineare che, nei casi in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, che imponga un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell’amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l’interesse dell’accesso del pubblico ai documenti e, dall’altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l’interesse ad un buon andamento dell’amministrazione<sup>94</sup>.

Rispetto alla disciplina dell’*accesso documentale* (L. 241/1990), poi, l’ANAC, nelle linee guida, raccomanda di “*tenere ben distinte le due fattispecie*” per “*calibrare i diversi interessi in gioco*” nella consapevolezza che la conoscibilità generalizzata incontra eventuali temperamenti solo in vista di eccezioni poste a tutela di interessi che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni, mentre vi saranno ipotesi in cui sarà possibile, “*ove titolari di una situazione giuridica qualificata*”, godere di un accesso documentale laddove sia invece negato quello generalizzato. Le linee guida dell’ANAC, enfatizzato il principio generale, definiscono esclusioni e limiti dell’accesso civico a dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria, distinguendo eccezioni assolute e relative. Le eccezioni relative (o qualificate) si

---

<sup>94</sup> Commento alla sentenza del TAR Veneto n. 607/2017 di Tiziano Tessaro e Margherita Bertin.

configurano laddove le amministrazioni dimostrino, con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata l'istanza, che la diffusione dei dati, documenti e informazioni richiesti possa determinare un probabile pregiudizio ad alcuni interessi pubblici e privati individuati dal legislatore (art. 5-bis, commi 1 e 2). In questo caso l'amministrazione dopo aver accertato l'assenza delle eccezioni assolute, che vedremo a breve, dovrà verificare caso per caso se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e se sussista un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. Le eccezioni assolute sono stabilite al comma 3 dell'art. 5-bis nelle ipotesi in cui una norma di legge dispone l'incondizionata non ostensibilità di dati, documenti e informazioni per tutelare interessi prioritari e fondamentali che ricorrono in caso di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge.

Vi rientrano in base alla normativa vigente, ricorda l'Autorità (salvo che non sia previsto un accesso parziale con oscuramento dei dati) quelli idonei a rivelare lo stato di salute, la vita sessuale e i dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui si possono ricavare informazioni sullo stato di disagio economico-sociale (art. 7-bis e art. 26). La questione delle esclusioni si fa controversa se si considera che tra i casi di esclusione dell'accesso generalizzato rientrano anche quelli in cui l'accesso è subordinato dalla *“disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 c. 1 della legge 241/1990”* (art. 5-bis, co. 3).

Si tratta di ipotesi che attengono:

- 1) ai divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo (comma 6 dell'art. 24 della legge 241/90) e dai regolamenti delle PP.AA. adottati ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 24<sup>95</sup>;
- 2) ai procedimenti tributari;
- 3) all'attività della PA diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione;
- 4) ai documenti contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi raccolte nei procedimenti selettivi.

---

<sup>95</sup> Il regolamento governativo (art. 24 c. 6, L. 241/1990) non è stato ancora adottato, e la maggior parte delle amministrazioni non ha adottato i regolamenti ai sensi dell'art. 24 c. 2 che devono individuare le categorie di documenti sottratti all'accesso ai sensi del c. 1 dell'art. 24. In tal modo, si lascia alle Amministrazioni l'opportunità di ricondurre determinate ipotesi di esclusione dall'accesso documentale nell'alveo delle eccezioni assolute all'accesso civico generalizzato, mediante un'autoregolamentazione rimasta in larga parte disattesa, nonostante fosse prevista da oltre 26 anni.

Il regolamento governativo, di cui al comma 6 dell'art. 24 L. 241/1990, deve inoltre disciplinare i casi di sottrazione all'accesso di determinati documenti con riferimento alle stesse categorie di interessi che la normativa in questione identifica come casi di esclusioni "relative" all'accesso generalizzato, dove quindi l'Amministrazione sarebbe tenuta a ponderare caso per caso *"il bilanciamento, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento"*.

L'ANAC, conscia di tali criticità, ha invitato le amministrazioni a interpretare tale situazione *"tenendo conto della parziale coincidenza tra le categorie di interessi che, ai sensi dell'art. 24, comma 6, della l. 241/1990, giustificano l'esclusione del diritto di accesso documentale, mentre, ai sensi dell'art. 5 bis, co. 1 e 2 del decreto trasparenza, comportano eccezioni solo relative all'accesso generalizzato"* e ha invitato le stesse a prendere atto del radicale cambiamento intercorso nel contesto normativo. Anche per questo, l'Autorità entro un anno dovrà provvedere ad un aggiornamento delle Linee guida che consentirà *"di tenere conto delle prassi nel frattempo formatasi con le decisioni delle amministrazioni, ovvero con le decisioni su eventuali ricorsi amministrativi o giurisdizionali, e di selezionare le tecniche di bilanciamento e le scelte concretamente operate che risulteranno più coerenti rispetto alle indicazioni formulate nelle presenti Linee guida"*. Le amministrazioni sono comunque tenute ad assicurare l'applicabilità del nuovo accesso adottando *"anche adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti"*.

Viene anche incoraggiata l'adozione di una disciplina interna sugli aspetti procedurali per esercitare l'accesso e l'istituzione presso ciascuna amministrazione di un registro delle richieste di accesso presentate, al fine di assicurare uniformità ai comportamenti dell'amministrazione nella trattazione delle istanze. Non è da escludere che, nell'anno di "osservazione", nonostante l'opera di persuasione dell'Autorità, possano instaurarsi o consolidarsi accorgimenti che, avvalendosi della possibilità di individuare legittimamente possibili eccezioni alle istanze di accesso documentale, vanifichino l'impatto potenzialmente rivoluzionario dell'istituto introdotto con il d.lgs.

97/2016<sup>96</sup>. Per quel che riguarda i criteri di selezione dei soggetti pubblici e privati tenuti a garantire l'accesso civico e ad applicare gli obblighi di pubblicazione previsti dal T.U., il D.lgs. n. 97 detta una disciplina parzialmente innovativa. Da un lato resta ferma l'applicazione della disciplina a tutte le amministrazioni, anche se la nozione di "pubblica amministrazione" è ora intesa nell'accezione più ampia: vi sono ricompresi espressamente non solo i soggetti di cui all'art. 1 co. 2 d.lgs. 165/2001 (inclusi gli enti territoriali), ma anche gli enti pubblici economici e le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. Dall'altro lato, la disciplina relativa agli enti privati viene incisivamente modificata: il nuovo art. 2bis distingue tra società partecipate e controllate, continuando a prevedere il criterio funzionale per le prime, ma non più per le seconde<sup>97</sup>.

Per quanto attiene gli altri soggetti di diritto privato, non aventi forma societaria, si è scelta la strada di una radicale semplificazione: sotto la soglia dei 500mila euro di bilancio, la disciplina del T.U. non si applica; al di sopra si applica, "in quanto compatibile", a condizione che l'ente svolga funzioni amministrative o riceva un finanziamento pubblico maggioritario. Se sul versante pubblicistico l'inclusione nell'ambito di applicazione di tutti gli enti riconducibili alla sfera pubblica è coerente con il principio della pubblicità e dell'accessibilità totale, sul lato privatistico, invece, l'attenuarsi delle esigenze partecipative, il prevalere di obiettivi di *accountability* finanziaria e la necessità di rispettare l'autonomia privata producono un grado di coerenza sistematica inferiore.

Per i soggetti privati, diversi dalle società, lo scopo dell'*accountability* finanziaria prevale nel caso di rilevanti finanziamenti pubblici o di esercizio di funzioni amministrative, ma si escludono gli enti privati di minori dimensioni per salvaguardarne la funzionalità. Per le società si opera un ulteriore sdoppiamento: le partecipate restano assoggettate al criterio funzionale originario, mentre le controllate sono equiparate alle amministrazioni pubbliche, fatta salva la clausola di compatibilità.

---

<sup>96</sup> Tra i regolamenti ex art. 24, co. 2, vi è il Decreto n. 603/1996 del Ministro delle Finanze tuttora applicato dall'Agenzia delle entrate per individuare le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso.

<sup>97</sup> Il T.U. si applica "in quanto compatibile": a) alle società partecipate, sempre e soltanto per la parte relativa alle attività di interesse pubblico (qui, dunque, le incertezze legate a tale criterio funzionale rimangono); b) alle società controllate (ad eccezione di quelle quotate), a prescindere dal tipo di attività svolta, con conseguente virtuale rafforzamento degli obblighi di trasparenza.

In conclusione l'introduzione del FOIA rappresenta una tappa importante nell'evoluzione del rapporto tra pubblico potere e cittadini in Italia, la premessa giuridica necessaria per creare le condizioni di *open government* e, più in generale, per promuovere una concezione democratica matura che non si limiti ad esaltare le elezioni come momento privilegiato di verifica sull'operato dei rappresentanti, ma richieda anche una partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche e un controllo informato sull'attività delle amministrazioni. Il FOIA serve, quindi, da contrappeso alla transizione da un sistema politico consociativo (in cui un maggior numero di forze politiche e componenti sociali era incluso nel processo decisionale) ad un sistema maggioritario nel quale chi non si identifica nel *government of the day* rivendica una più ampia possibilità di controllo sul suo operato. Il FOIA può dare un contributo effettivo alla lotta della corruzione: che la trasparenza "reattiva" abbia, sotto questo aspetto, potenzialità maggiori rispetto alla trasparenza "proattiva", su cui il legislatore ha insistito in passato, è un dato intuitivo<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Mario Savino, *Il FOIA Italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, n. 5, p. 593, articolo riportato dal sito [www.academia.edu](http://www.academia.edu).

## **II.8. I profili problematici del d.lgs. 97/2016 e l'elaborazione dottrinale**

Il FOIA approvato è considerato un buon passo avanti e, se applicato correttamente, consentirà di ottenere più facilmente dati che è giusto siano di dominio pubblico. Non mancano tuttavia le criticità. Preoccupano l'eliminazione di alcuni obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e la formulazione delle eccezioni che, oltre ad essere eccessive, sono ancora troppo generiche – come nel caso degli “interessi pubblici inerenti la politica e la stabilità economica e finanziaria dello Stato” – che si prestano ad essere alibi per le amministrazioni che non hanno voglia di fare “vera” trasparenza. Il carattere fondamentale del diritto in questione impone comunque all'amministrazione di intendere restrittivamente le eccezioni e di rispettare il canone della proporzionalità, adottando decisioni che arrechino all'interesse conoscitivo del richiedente il minimo pregiudizio possibile. Qualora venga in risalto uno degli interessi-limite (indicati dai primi due commi dell'art. 5-bis), l'amministrazione dovrà verificare la serietà e probabilità del danno a quell'interesse, ma dovrà provvedere a contemperarlo con l'interesse del richiedente, con conseguente esercizio di un potere discrezionale. Ne deriva un'implicazione di ordine processuale: quando la richiesta incrocia un interesse-limite e quindi la decisione è frutto di un bilanciamento, il giudice amministrativo non può, a rigore, ordinare l'esibizione, non potendosi sostituire all'amministrazione nell'esercizio di quel potere, ma solo esigerne il corretto esercizio. Anche in considerazione di questo limite della *judicial review*, sarebbe stato preferibile - come accade per altri FOIA - assegnare la guida unitaria del processo di applicazione a un'apposita autorità indipendente attribuendole il compito di decisore di ultima istanza sui ricorsi amministrativi. Il d.lgs. n. 97 si limita, invece, a prevedere un sistema (non accentrato, ma) diffuso di ricorsi amministrativi, privilegiando di fatto la via giudiziale.

A parziale correttivo di questa situazione, è stato assegnato all'ANAC il compito di adottare, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, “linee guida recanti indicazioni operative” in merito alla “definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”: uno strumento prezioso di armonizzazione delle prassi che, tuttavia, essendo disgiunto dal compito di decidere sui ricorsi amministrativi, nasce depotenziato. Nell'applicare le eccezioni dunque le amministrazioni italiane dovranno aggiornare le tecniche di bilanciamento già impiegate per l'accesso procedimentale.

Decisivi saranno gli orientamenti giurisprudenziali e le linee guida dell'ANAC: l'auspicio è che gli uni e le altre forniscano indicazioni convergenti, utilizzando la giurisprudenza comunitaria come punto di riferimento comune.

Il decreto fa, poi, genericamente riferimento ai “costi”, senza precisare alcunché rimanendo così ampiamente soggetto ad interpretazioni. In caso di mancata risposta entro 30 giorni, o di risposta negativa e immotivata, si delinea un ricorso al TAR che si prospetta piuttosto oneroso. Altra questione discutibile riguarda la mancata previsione di sanzioni chiare e rigorose per la PA inadempiente (nei casi di illegittimo diniego di accesso), che non fornisce risposte ai cittadini che le richiedono, o che non fornisce adeguate motivazioni, o che rifiuta la richiesta (sanzioni che pure la legge delega della riforma Madia aveva previsto).

Emblematico è il caso del Ministero di giustizia che è stato condannato dalla Prima sezione del Tar del Lazio, con la sentenza del 28 luglio 2017 n. 9076, a riscontrare un'istanza di accesso e/o a provvedere alla pubblicazione (come richiesto dai ricorrenti) dell'albo degli amministratori giudiziari (entro 30 giorni dalla notifica della sentenza), riconoscendo da parte del dicastero l'inadempimento degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni. Tutto è iniziato su Facebook, con la nascita del gruppo “Trasparenza siti web pubblica amministrazione”, fondato da Laura Strano (funzionario pubblico e dirigente sindacale), al quale hanno aderito molti cittadini impegnati nel promuovere il rispetto delle norme sulla trasparenza amministrativa. “Il fatto in breve - racconta il 31 luglio 2017, su un blog del Fatto Quotidiano, Andrea Lisi, esperto in diritto dell'informatica e presidente di ANORC<sup>99</sup> Professioni -. La ricorrente, Minni Pace (funzionaria del Miur, *ndr*) - che ha avviato l'iniziativa insieme ad altri cittadini del gruppo (anche attraverso una raccolta fondi per la partecipazione alle spese, per nulla irrisorie, richieste per l'accesso alla giustizia amministrativa) - aveva presentato ricorso al Tar impugnando il silenzio del ministero della Giustizia, seguito alla sua istanza di accesso civico<sup>100</sup> presentata per ottenere dal ministero inadempiente (e illegittimamente silente) la pubblicazione in formato aperto,

---

<sup>99</sup> Associazione nazionale per operatori e responsabili della conservazione digitale dei documenti.

<sup>100</sup> L'istanza, sottoscritta da molti membri del gruppo “trasparenza” e dall'ex deputata radicale Rita Bernardini, era stata presentata al Responsabile anticorruzione e della trasparenza del Ministero nel marzo 2017 e notificata all'Anac. “Di fronte al perdurare della violazione delle norme – scrive sulla sua pagina facebook, Minni Pace – si è deciso di rivolgersi al TAR che con questa sentenza ordina al Ministero della giustizia di rispettare le norme in materia di trasparenza dell'albo degli amministratori giudiziari. Significativo che a chiederlo siano i cittadini. Un primo successo, ma il percorso continua”.



come la normativa prevede, delle tabelle relative all'albo degli amministratori giudiziari, secondo modalità idonee alla indicizzazione, alla rintracciabilità tramite motori di ricerca web e al riutilizzo". Lisi evidenzia, inoltre, come il FOIA, ad oggi, non abbia prodotto risultati soddisfacenti, e come, l'autorità deputata a vigilare, l'ANAC, destinataria (per conoscenza) dell'istanza di accesso, "non abbia ritenuto doveroso intervenire durante l'intera vicenda (anche per motivi procedurali che le impediscono di attivarsi su casi così specifici) dimostrando ancora una volta la differenza – che pagano troppe volte i cittadini – tra idea e azione".

“Occorre considerare che non è facile esperire azioni a tutela dei diritti all'informazione e alla trasparenza dell'agire amministrativo, nonostante siano diritti della collettività - aggiunge l'avvocato Lisi -. I costi di un giudizio innanzi al Tar rimangono elevati anche per far valere innanzi al giudice tali fondamentali diritti (non essendo previste nella norma esenzioni o riduzioni del contributo unificato, ad esempio). Oltre a tale aspetto, la complessità e la scarsa chiarezza dell'attuale normativa (come modificata con l'introduzione del Foia) finiscono con il disorientare non solo i cittadini, ma talvolta confondono anche gli stessi giudici che, come in questo caso, decidono di compensare le spese di giudizio, considerata la novità e delicatezza della questione. Anche questo rappresenta di fatto un deterrente di natura economica per l'esercizio del diritto alla trasparenza e all'informazione sull'operato della PA". Lisi ricorda poi che il Tar Veneto, nella sentenza del 29 giugno 2017, non solo ha rigettato il ricorso di un cittadino contro il silenzio della PA rispetto alla sua istanza di accesso civico, ma ha anche condannato il ricorrente al pagamento delle spese di lite per un cavillo interpretativo della norma (il cittadino non aveva richiesto specificamente anche i documenti in questione). “Di fronte a questi esiti giudiziari, emerge chiaramente come la società civile si stia ponendo in prima linea per far valere il diritto a un'effettiva trasparenza amministrativa, ma al contempo non si possono non rilevare le stravaganze del nostro Paese dove accade persino che a violare la “Trasparenza” sia proprio la “Giustizia”, mentre chi dovrebbe vigilare non può intervenire, ma resta a guardare”<sup>101</sup>, conclude Lisi, il quale si auspica che, in future occasioni, “altri giudici possano essere ancor più coraggiosi, condannando – come è giusto che sia – le amministrazioni

---

<sup>101</sup> L'intervento di Andrea Lisi, dal titolo “*Foia e Pa, il ministero della Giustizia viola la trasparenza. E i cittadini vincono il ricorso*”, è consultabile al seguente link: [www.ilfattoquotidiano.it/2017/07/31/foia-e-pa-il-ministero-della-giustizia-viola-la-trasparenza-e-i-cittadini-vincono-il-ricorso/3766395/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2017/07/31/foia-e-pa-il-ministero-della-giustizia-viola-la-trasparenza-e-i-cittadini-vincono-il-ricorso/3766395/)

soccombenti al pagamento di tutte le spese processuali”. Sulla questione Carmela (Minni) Pace, al quotidiano online “key4biz.it”, ha dichiarato: “il silenzio dell’ANAC è assordante. Troppo facile fare a parole la trasparenza e l’anticorruzione, invitando i cittadini a partecipare per il bene collettivo e poi lasciarli soli a sostenerne l’onere, anche economico”<sup>102</sup>. Ma com’è andata a finire la vicenda? Nella seconda metà di agosto 2017 il Ministero della giustizia ha informato i ricorrenti sulla pubblicazione dell’albo degli amministratori giudiziari (benché, secondo i ricorrenti, manchino ancora parecchi dati e dettagli) sul sito istituzionale al seguente link: <https://amministratorigiudiziari.giustizia.it/pst/RAG/AlboPubblico.aspx>.

Sulla normativa in questione si è pronunciata una parte della dottrina la quale, sebbene la consideri un punto di svolta, ha espresso numerose perplessità. In particolare, il professore associato di diritto amministrativo dell’Università della Tuscia di Viterbo, Mario Savino, nel suo articolo “*Il FOIA Italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*”, (pubblicato sul Giornale di diritto amministrativo) sottolinea come la novità principale del d.lgs. 97/2016 sia proprio l’introduzione del diritto d’accesso “generalizzato”; il *right to know*, prima prigioniero dei confini assegnati dalla legge all’area della pubblicazione obbligatoria, travalica ora quei confini. “Di questo nuovo diritto - scrive Savino - si detta una disciplina essenziale, che lascia in vita le altre forme di accesso, procedimentale (1990) e civico (2013), destinate, tuttavia, col tempo, a divenire superflue. Inoltre, quanto agli obblighi di pubblicazione, perno della precedente strategia di promozione della trasparenza, il legislatore delegato ha interpretato in modo prudente il mandato, operando una razionalizzazione leggera<sup>103</sup> che però dischiude la prospettiva di una più incisiva semplificazione affidata alla pubblicazione di banche dati centrali e all’ANAC”. Eliminati solo alcuni obblighi specifici ritenuti manifestamente superflui o sproporzionati, l’opera di semplificazione è stata affidata a tre previsioni di portata generale. La prima è la pubblicazione di dieci banche dati centrali finora custodite come patrimonio conoscitivo riservato dalle amministrazioni competenti.

---

<sup>102</sup> Il link: [www.key4biz.it/ministero-della-giustizia-non-rispetta-foia-cittadini-vincono-ricorso/197676/](http://www.key4biz.it/ministero-della-giustizia-non-rispetta-foia-cittadini-vincono-ricorso/197676/)

<sup>103</sup> L’adozione del FOIA alimentava le aspettative di quanti, compresa l’ANAC, auspicavano una consistente riduzione degli obblighi di pubblicazione. In un sistema FOIA ben funzionante la pubblicazione tende ad affermarsi come regola “spontanea”, dato l’interesse delle stesse amministrazioni a rendere disponibili online informazioni che altrimenti possono divenire oggetto di richieste seriali d’accesso. Tuttavia, il rischio che una riduzione degli obblighi potesse essere percepita come un segnale di arretramento dell’area di trasparenza ha indotto il legislatore delegato - in ossequio alla delega ricevuta (“fermi restando gli obblighi di pubblicazione”) - a effettuare una razionalizzazione molto cauta. Da *Il FOIA Italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*.

L'art. 9-bis, oltre a prevedere l'apertura alla consultazione *online* di tali banche, vi ricollega un effetto di semplificazione potenzialmente incisivo: per adempiere agli obblighi relativi ai dati contenuti nelle banche centrali le amministrazioni potranno limitarsi a pubblicare sul proprio sito il collegamento ipertestuale (un *link* permanente alle banche centrali che dovranno divenire consultabili *online* entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto) che basterà a soddisfare le esigenze di trasparenza proattiva. Il decreto introduce un meccanismo permanente di semplificazione del contenuto dei singoli obblighi: l'ANAC potrà, con propria delibera, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, "*identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione*" (art. 3, co.1-bis). All'ANAC è affidato il compito di modulare l'intensità e l'estensione degli "obblighi" in rapporto alle dimensioni (e alla conseguente capacità amministrativa) degli enti, nonché alla natura dell'attività da essi svolta, in particolare prevedendo "*modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali*". "Il d.lgs. n. 97 prefigura una razionalizzazione che nell'immediato è limitata - spiega Savino - perché lascia in vita la quasi totalità degli obblighi di pubblicazione preesistenti, ma che, col tempo, potrebbe produrre effetti significativi e rompere la rigida simmetria derivante dall'applicazione integrale delle disposizioni del Testo unico alla totalità delle PP.AA. L'esito complessivo dipenderà dal coraggio delle scelte dell'ANAC e dalla capacità del riformatore di superare le prevedibili resistenze delle amministrazioni detentrici delle banche dati".

Il D.lgs. n. 97 inquadra il nuovo diritto sotto il vecchio "cappello" dell'accesso civico (art. 5, D.lgs. n. 33): una scelta che si giustifica perché entrambe le forme d'accesso sono una proiezione dello stesso *right to know* e il loro regime è, almeno in parte, comune (quanto a beneficiari, soggetti passivi e modalità di esercizio). "L'estensione tendenzialmente illimitata del nuovo accesso - prosegue Savino - converte la regola della pubblicità-conoscibilità, finora di stretto diritto positivo, in principio generale: tutti i documenti e i dati in possesso delle amministrazioni diventano "pubblici", cioè patrimonio della collettività, da essa conoscibile, fatte salve specifiche limitazioni. Il principio di pubblicità si fonda sul pieno riconoscimento della libertà del

singolo di attingere alle informazioni amministrative, una libertà che, in attesa di una esplicita copertura costituzionale, è tutelata allo stesso modo di un diritto fondamentale. Così come il diritto d'accesso è qualificato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, da strumenti internazionali (come la Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali), nonché dai trattati e dalla Carta europea dei diritti dell'Unione".

Ancora più recente è l'intervento del professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi di Ferrara, Gianluca Gardini, dal titolo "*Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*", pubblicato nella rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato "*Federalismi*" (n. 1/2017). Nell'articolo lo studioso considera il FOIA una riforma utile e necessaria, che lascia in vita le altre tipologie di accesso già presenti nel nostro ordinamento – documentale e civico – cui aggiunge un nuovo strumento di trasparenza che consente al cittadino di ottenere le informazioni pubbliche a cui è realmente interessato. Un'operazione di stratificazione che però non semplifica né razionalizza l'esistente, ma genera promiscuità o confusione. "La scelta di operare sull'impianto normativo già esistente, innestando su di esso il "nuovo accesso civico", è fallimentare in partenza – scrive il prof Gardini – al netto di un innegabile miglioramento in termini di conoscibilità dei dati pubblici, ciò che si ottiene emendando il vecchio d.lgs. 33/13 è soprattutto sovrapposizione tra gli istituti, incertezza sugli obblighi, indeterminatezza dei limiti. In parte la responsabilità di questa situazione risale direttamente al Parlamento<sup>104</sup>. In parte il legislatore delegato avrebbe potuto adottare soluzioni più lineari per il «riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso», evitando di creare una commistione di concetti così profonda da pregiudicare la stessa fruibilità delle nuove opportunità di conoscenza e controllo". Per Gardini il legislatore avrebbe dovuto precisare meglio il perimetro e le finalità delle molteplici forme di accesso in vigore nel nostro ordinamento invece di utilizzare indifferentemente lo stesso *nomen iuris* (accesso civico) per tutti e due i diritti può generare molta confusione, e la soluzione di disciplinarli congiuntamente, nello stesso articolo, rischia di peggiorare la situazione, anche se il decreto 97/16 tenta di abbozzare una distinzione

---

<sup>104</sup> La legge delega (legge n. 124 del 2015, cd. Madia) infatti autorizza il Governo ad intervenire adottando «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni» (art. 7).

concettuale tra questi strumenti di trasparenza. Mentre il comma 1 dell'art. 5 disciplina il diritto all'accesso civico *proprio*, introdotto dal d.lgs. 33/13, come strumento di ottemperanza per gli obblighi di pubblicazione spettanti alla PA, il comma 2 stabilisce il diritto all'accesso civico *improprio*, costruito dal decreto 97/16 come *libertà* individuale di ottenere documenti e dati nella disponibilità delle PP.AA. riconosciuta a chiunque al fine di soddisfare sia il diritto dei cittadini di essere informati sia quello di esercitare un controllo esterno sulle amministrazioni. In questo caso non sono menzionate le informazioni e, a differenza di quanto avviene per l'accesso proprio, per quello improprio vengono previsti alcuni limiti, tramite rinvio all'art. 5-bis. Il comma 11 stabilisce che “*Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal capo V della legge n. 241 del 1990*”, ovvero quello documentale, tradizionale.

I problemi, per Gardini, sorgono quando la legge disciplina *congiuntamente* l'esercizio dei diritti di accesso, di cui ai commi 1 e 2, senza fare alcuna distinzione. In particolare, il comma 6 si preoccupa di “procedimentalizzare” l'accesso civico (o meglio gli accessi civici) prevedendo che ad ogni istanza deve seguire un provvedimento espresso e motivato da rilasciarsi entro 30 giorni. Del resto, se questa disposizione non fosse considerata comune ai due tipi di accesso, uno di essi si troverebbe privo di una disciplina procedurale, al punto che ad esso non potrebbe nemmeno applicarsi l'obbligo di conclusione espressa e motivata. Il fatto stesso che nel comma 5 si esclude espressamente l'accesso civico *improprio* dall'applicazione di alcuni istituti della trasparenza (nel caso specifico, la comunicazione ai controinteressati), lascia intendere che il legislatore, quando ha voluto riferirsi ad una sola forma di accesso civico, lo ha specificato, mentre continua a fare riferimento ad entrambe le forme laddove non specifica nulla (*ubi lex voluit, dixit*). Viceversa quanto previsto dal comma 6 – “*Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5 bis*” – data la matrice comune, deve essere necessariamente riferita ad entrambi gli accessi civici. Ci si imbatte così nella prima manifestazione di quella tecnica redazionale indicata come “*rinvio normativo circolare*” con cui si finisce per estendere tutte le limitazioni espressamente previste per il solo diritto di accesso civico *improprio* (comma 2) anche all'accesso civico *proprio* (comma 1), con il risultato di mischiare nuovamente i

concetti. Così, quando si giunge all'art. 5-bis (che disciplina i limiti all'accesso improprio), viene da chiedersi ma perché, se il legislatore voleva collegare questi limiti solo all'accesso improprio (co. 2), gli stessi sono richiamati nell'articolo precedente (art. 5, co. 6) come esclusioni e limiti validi per entrambi i tipi di accesso? Non sarebbe stato più logico limitare la portata dell'art. 5, co. 6, al solo accesso improprio? O, in alternativa, riportare anche nel testo dell'art. 5-bis che le esclusioni ivi previste valgono per entrambe le tipologie di accesso civico? Effetti perversi del rinvio circolare che estende le regole previste per un istituto ad altri istituti a cui, in prima battuta, esse non si applicherebbero. “Un tentativo, subdolo, per rendere indecifrabili le leggi, specie quelle scomode come il codice della trasparenza”, dice ancora Gardini. Analogamente succede per l'art. 5-bis, co. 3, che richiama indistintamente tutti i limiti all'accesso tradizionale (art. 24 co. 1 L. 241/90) che, grazie alla tecnica del rinvio mobile, divengono parte integrante delle condizioni poste all'accesso *improprio*. Pertanto, i limiti all'accessibilità dei documenti, indicati nella L. 241, sembrerebbero applicarsi solo all'accesso civico *improprio* (quello *generalizzato*). Questa conclusione logica, però, è messa in discussione dal rinvio circolare: l'art. 5, co. 6, nel disciplinare congiuntamente le due tipologie di accesso civico (proprio e improprio), finisce per applicare a tutte le istanze di accesso le esclusioni contemplate dall'art. 5-bis tra cui vi sono anche i limiti sanciti dalla legge 241. Il risultato finale è che anche le limitazioni previste per l'accesso documentale vanno applicate ad entrambi i tipi di accesso civico. Che senso ha avuto, pertanto, distinguere tra loro le tipologie di accesso visto che sono soggette sostanzialmente agli stessi limiti? Qualcuno risponderà che i limiti di cui all'art. 7-bis sono propri degli obblighi di pubblicazione e dunque dell'accesso civico strumentale (o *proprio*). Ciononostante si può sostenere che la circolarità dei rinvii consente di estendere questi limiti anche alle altre forme di accesso.

Le differenze tra i due “accessi” diventano più concrete quando si giunge all'art. 7-bis, inserito ex novo dal decreto 97/16, che se da un lato disciplina nel dettaglio i limiti alla pubblicazione sui siti internet istituzionali, dall'altro (nel periodo finale del co. 1) consente la pubblicazione online “*nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali*”. Per non sbagliare, il legislatore richiama in blocco tutti i principi del codice della *privacy*, che però mal si conciliano con la pubblicazione online di dati (anche personali), indicizzati, riutilizzabili e retti dal paradigma dell'*open data*. Per Gardini “la

causa originaria di questa nebulosa normativa risiede nell'idea stessa di realizzare il diritto all'informazione amministrativa imponendo alle amministrazioni una serie di obblighi di pubblicazione, assistiti da uno strumento "coercitivo" messo a disposizione dei cittadini, che viene (impropriamente) definito "accesso civico". Questa strategia, messa in atto con il decreto 33/2013, si è rivelata dirigista e insoddisfacente. Dirigista sia nei confronti delle PP.AA. costrette a divenire trasparenti in modo proattivo, pubblicando preventivamente una serie di documenti e dati sui propri siti anche in assenza di richieste specifiche; sia nei confronti dei cittadini che il legislatore presume *iuris et de iure* appagati nel loro desiderio di conoscere dalla semplice disponibilità online di informazioni a cui magari non sono interessati. Insoddisfacente perché ha generato un grande malcontento nelle PP.AA., che si sono viste aggiungere un pesante carico di adempimenti burocratici, sanzionati in modo formale e pesante, senza ottenere un tangibile miglioramento nei rapporti con gli amministrati, in termini di partecipazione e sostegno democratico. Insoddisfacente anche per i cittadini che spesso non riescono a trovare online le informazioni a cui sono realmente interessati o le trovano immerse in una complessità di dati tale da farli desistere da ogni tentativo di ricerca. Questa fallimentare strategia è stata definita "la trasparenza di Bertoldo" dal professore Savino. Fallito il tentativo «di impiantare il germe della trasparenza a colpi di obblighi di pubblicazione (tentativo culminato nell'adozione del d.lgs. 33), il legislatore avrebbe dovuto riscrivere *ex novo* il codice della trasparenza, ispirandosi al modello FOIA «largamente prevalente in Europa e in altri ordinamenti liberal-democratici, oltre che nell'Unione europea e in altre organizzazioni internazionali».

“Così non è stato e, pur di non riconoscere il proprio errore, il legislatore ha caparbiamente deciso di mantenere in vita quanto realizzato con la trasparenza mediante pubblicazione - aggiunge Gardini -. Su questo impianto, considerato principale, ha poi innestato il diritto di accesso civico individuale, a sua volta cresciuto sulle spalle dell'accesso ai documenti classico, difensivo (L. 241/90), che viene mantenuto in vita dal codice sulla trasparenza. L'effetto di stratificazione e sovrapposizione, date le premesse, è pressoché inevitabile: tre tipi di accesso in vigore contemporaneamente, senza chiare differenziazioni, non possono che produrre l'effetto "millefoglie". La responsabilità è da ascrivere alla legge delega, ma è altrettanto vero che il Governo avrebbe potuto evitare questa pericolosa commistione di regole e concetti introducendo

delle definizioni chiare, quindi delle norme specifiche per disciplinare partitamente le diverse forme di accesso attualmente esistenti”. Sulla confusione sorta tra l’accesso civico *proprio* (decreto 33/13) e quello *improprio* (decreto 97/16), le linee guida dell’ANAC propongono una soluzione di ripiego, quella cioè di denominare “accesso civico semplice” quello strumentale all’ottemperanza degli obblighi di pubblicazione, e “generalizzato” quello volto a realizzare il diritto di essere informati dei cittadini.

Perplessità sorgono anche rispetto al rapporto tra accesso e tutela dei portatori di interessi pregiudicati dall’accoglimento dell’istanza (contro-interessati). Sulla questione il decreto 97 ha accolto una soluzione vicina a quella già sperimentata dal tradizionale accesso documentale: la legge esige che, laddove l’istanza incida su interessi dei controinteressati, l’amministrazione deve darne comunicazione al terzo, in modo da consentirgli di esprimere le proprie ragioni di opposizione, prima che la decisione sull’istanza venga adottata. Si realizza così una tutela anticipata delle ragioni del terzo, utile a prevenire eventuali azioni di responsabilità civile della PA per i danni, non necessariamente economici, causati ai controinteressati, a causa di una incauta ostensione di documenti, dati personali o sensibili. La nuova disciplina adotta, inoltre, un approccio ancor più protettivo rispetto a quello adottato dalla L. 241/90, prevedendo una clausola *stand still* che impone alla PA di trasmettere i dati o i documenti solo dopo 15 giorni dal momento in cui il controinteressato sia posto a conoscenza dell’accoglimento dell’istanza. In questo modo il terzo è posto nelle condizioni di utilizzare tutti i mezzi di tutela giustiziale e giurisdizionale prima che si produca un danno definitivo ai suoi interessi personali. L’estensione al terzo dei rimedi giustiziali (richiesta di riesame e ricorso al difensore civico) è disposta dall’art. 5, co. 9, d.lgs. 33/2013. Purtroppo non ugualmente chiara appare l’estensione al terzo dei rimedi giurisdizionali previsti dal codice del processo in materia di accesso, che si caratterizzano per una maggiore celerità rispetto al rito ordinario. Nella legge, infatti, non è presente alcuna disposizione che estenda il rito dell’accesso al terzo: l’art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 limita al solo *richiedente* la facoltà di proporre ricorso al TAR (ai sensi dell’art. 116 cpa di cui al d.lgs. 104/2010). Una lacuna cui si aggiungono le ambiguità espresse da altre disposizioni del decreto n. 33 e dedicate ai profili processuali dell’accesso: l’art. 50 prevede, genericamente, che le controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal d.lgs. 104/2010,



senza occuparsi del rito applicabile alle diverse tipologie di controversia; l'art. 52, non modificato dal d.lgs. 97/2016, ideato al fine di adattare il rito dell'accesso documentale alle particolarità dell'accesso "semplice", non presenta alcun riferimento all'accesso generalizzato. Del resto che il controinteressato possa valersi del rito abbreviato, in caso di controversie riguardanti l'accesso documentale, emerge abbastanza chiaramente dall'art. 116 del cpa, che si riferisce genericamente "*alle determinazioni (...) sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi*". In altre parole, si dovrebbe comunque consentire al terzo controinteressato di valersi della tutela cautelare per prevenire un danno definitivo e potenzialmente irreversibile ai propri interessi giuridici (art. 24 Cost.). Il d.lgs. 97/2016, quindi, dimentica di adeguare all'accesso civico generalizzato le disposizioni del cpa che appaiono rivolte a disciplinare solo l'accesso documentale e l'accesso civico "semplice". Nel cpa non è presente una tutela paritaria dei controinteressati rispetto all'accesso civico generalizzato poiché, per essi, non è prevista un'estensione del rito accelerato utilizzabile per le altre forme di accesso. Il rischio è che la decisione di consentire o meno ai controinteressati di utilizzare il rito abbreviato per l'accesso (con i vantaggi economici e di rappresentanza in giudizio che a tale rito si collegano) venga rimessa ai giudici amministrativi, con potenziali difformità di trattamento tra regione e regione. "In ogni caso – chiarisce ancora Gardini – al di là del problema del rito processuale da seguire, le garanzie sostanziali da riservare al richiedente ed al terzo dovrebbero essere le medesime. Quindi, se il d.lgs. 33/2013 ha ritenuto di imporre una specifica motivazione alle determinazioni di diniego all'accesso, livelli di garanzia simili dovrebbero essere assicurati anche al controinteressato, in coerenza con la disciplina dell'accesso tradizionale cui il decreto si è voluto ispirare. In definitiva, sarebbe stato opportuno prevedere un obbligo di adeguata motivazione anche alla decisione di accoglimento dell'istanza di accesso generalizzato tutte le volte in cui l'ostensione di un dato incontra l'opposizione o comunque lambisce diritti di soggetti terzi. Ciò, per consentire al terzo un esercizio più mirato e consapevole del proprio diritto di azione, oltre che per permettere al giudice di operare un controllo - ancorché solo di legittimità e, dunque, formale ed estrinseco - sul bilanciamento tra interessi contrapposti compiuto dall'amministrazione. Difficile che questa lacuna possa essere colmata dalle linee guida ANAC che non può spingere il proprio intervento sino

all'interpretazione additiva, integrando (seppure opportunamente) ciò che le norme sostanziali e processuali non stabiliscono”.

Dubbi sorgono poi sulle modalità di coinvolgimento dei difensori civici<sup>105</sup> perché, ad esempio, la norma non specifica se, nel caso di conferma del diniego di accesso a seguito di intervento del difensore civico, la PA debba motivare tale ulteriore diniego (art. 5 co. 8), cosa che sembrerebbe ovvia, sia in ragione dell'obbligo generale di motivazione (di cui all'art. 3 L. 241/90), sia in rispondenza all'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013 (che contiene le ipotesi tassative di esclusione dell'accesso civico), sia in virtù di un principio generale di ragionevolezza che deve sempre guidare l'interpretazione delle norme. L'interpretazione letterale della norma porta a conclusioni opposte. L'art. 5, co. 8, infatti, non richiama, per il provvedimento confermativo di diniego della PA, l'aggettivo “motivato” previsto invece per la conferma di diniego in caso di richiesta di accesso ai sensi dell'art. 25, co. 4 della L. 241/90, con il rischio che la PA possa respingere in prima battuta l'istanza senza motivare il rifiuto (ai sensi dell'art. 5-bis) o rimanendo silente, e possa non motivare il diniego anche in seconda battuta, quando assume il provvedimento confermativo (che non dev'essere motivato) a seguito della richiesta di revisione da parte del difensore civico. E' pur vero però che la legge stabilisce l'obbligo di concludere il procedimento di accesso civico «*con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati*» (art. 5, co. 6). Questa disposizione, tuttavia, non impedisce *nei fatti* all'amministrazione di respingere immotivatamente un'istanza di accesso civico. Il problema si pone ancor più in caso di mancata risposta della PA alle richieste, silenzio che per definizione è immotivato, trattandosi di comportamento (fatto) e non di atto. Per non rendere vano, e privo di effetti, l'intervento del difensore civico, Gardini suggerisce di chiarire nelle Linee guida che, per superare le obiezioni della difesa civica, la conferma di diniego da parte della PA sia sempre motivata. “La legge non precisa se la richiesta di riesame al responsabile della prevenzione e il ricorso al difensore civico (commi 7 e 8, art. 5) nel caso di atti

---

<sup>105</sup> I difensori civici comunali sono stati cancellati dalla finanziaria 2010, quelli provinciali si sono estinti a causa della revisione dell'ente provinciale. Il difensore civico nazionale non è mai stato istituito. Pertanto la disposizione secondo cui «Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore» (co. 8, art. 5), risulta priva di senso nel contesto attuale, dal momento che gli unici difensori civici operanti nel nostro ordinamento sono quelli regionali.

delle amministrazioni regionali e locali, siano da considerarsi rimedi cumulativi da esercitarsi in successione eventuale (prima la richiesta di riesame al responsabile trasparenza, poi eventualmente al difensore civico regionale) ovvero alternativi tra loro – spiega ancora il docente -. Sarebbe più opportuno considerare questi rimedi come cumulativi, dal momento che in alcune regioni italiane (ben 5) non è operante il difensore civico regionale, e dunque i cittadini ivi residenti rischiano di rimanere privi di uno strumento di garanzia dei propri interessi (all'accesso o alla riservatezza). Nelle regioni in cui il difensore civico è istituito, invece, si consentirà un doppio livello di tutela per l'accesso agli atti delle regioni e degli enti locali, ma questo non sembra incidere negativamente sul livello essenziale di prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio. Anzi. Infine, la legge omette di chiarire se, in caso di richiesta di riesame al difensore civico per diniego di accesso civico generalizzato non adeguatamente motivato, il difensore debba dare notizia della istanza di riesame ad eventuali controinteressati, per consentire ad essi la facoltà di presentare opposizione<sup>106</sup>. La legge, a dire il vero, non prevede nemmeno l'obbligo per il richiedente di dare notizia dell'istanza di riesame ai controinteressati, ma non per questo le esigenze di tutela di questi ultimi sono diverse o minori. Sorge il dubbio se, nel silenzio della legge, tale comunicazione spetti o meno al difensore civico regionale: questa soluzione, per Gardini, appare consigliabile ed opportuna.

Dinanzi a questi profili problematici<sup>107</sup> del nuovo accesso civico la soluzione più lineare, secondo Gardini, sarebbe un nuovo (e chiarificatore) intervento del legislatore, volto a riscrivere le norme più confuse o fonti di incertezza per l'interprete. Sarebbe da rivedere l'art. 5, d.lgs. 33/2013 poiché gran parte della confusione interpretativa che

---

<sup>106</sup> L'art. 5, co. 8 si limita a stabilire che «il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata».

<sup>107</sup> L'assenza di chiare definizioni normative delle due tipologie di accesso civico (vecchio e nuovo), di cui il legislatore disciplina l'esercizio congiuntamente nello stesso articolo e non associa ciascuno di questi istituti ad una finalità specifica, esclusiva e infungibile; la mancanza di limiti chiari fissati per le due forme di accesso civico, visto anche che i rispettivi limiti vengono rimbalzati da ogni parte attraverso i rinvii, finendo per estendersi a tutte le forme di accesso; il mantenimento in vita dell'accesso classico ex L. 241/90 in presenza di strumenti nuovi di trasparenza che sembrano sovrapporsi alla sua area di azione; l'esistenza di tre forme di accesso non esplicitamente associate a finalità diverse; l'impossibilità di distinguere le diverse tipologie di accesso quando i limiti propri di quello classico vengono inglobati dalla norma riguardante i limiti dell'accesso civico funzionale al diritto individuale all'informazione amministrativa, e da qui estesi per rinvio all'accesso strumentale alla pubblicazione; i dubbi sul comportamento da tenere dinanzi alle richieste cumulative formulate in base a diversi titoli di accesso.

circonda i diversi strumenti della trasparenza dipende dalla scelta del legislatore di disciplinare congiuntamente, all'interno di questo articolo, accesso civico e accesso strumentale alla pubblicazione. “La regolazione congiunta – sostiene il docente – è un’operazione imprecisa sia dal punto di vista concettuale che da quello pratico, dal momento che le finalità associate ai due istituti sono ben diverse: l’accesso civico generalizzato (art. 5, co. 2, o modello FOIA) è stato introdotto per realizzare il diritto all’informazione amministrativa del singolo, rendendolo parte attiva nella ricerca e ottenimento di informazioni pubbliche a cui è interessato; l’accesso civico strumentale (art. 5, co. 1) è concepito come rimedio, tecnica di esecuzione forzata degli obblighi di pubblicazione spettanti alla PA, che viene consegnata nelle mani del cittadino non (solo) per soddisfare un interesse proprio, bensì per costringere l’amministrazione ad ottemperare ad un dovere. Nei paesi che seguono il modello FOIA la pubblicazione online nasce come metodo di razionalizzazione degli obblighi di accesso civico: dinanzi a richieste seriali di accesso civico, le amministrazioni decidono di pubblicare spontaneamente (e, in alcuni casi, su indicazione del legislatore) le informazioni e i documenti più frequentemente richiesti, in modo da assolvere gli obblighi di ostensione preventivamente, senza dover rispondere alle singole richieste di accesso. In Italia, invece, la dinamica è rovesciata: prima nascono gli obblighi di pubblicazione, cui si accompagna una sorta di accesso civico (che tale non è) intestato ai cittadini e volto a costringere le amministrazioni ad ottemperare agli obblighi inadempiti; successivamente, e cumulativamente, viene introdotto l’accesso civico vero e proprio, quale mezzo di realizzazione del diritto all’informazione dell’individuo. Ora, pur avendo lo stesso *nomen iuris*, i due istituti sono molto diversi per finalità, dinamiche, beneficiari e limiti. Siccome l’accesso civico generalizzato si esercita solo nei confronti di documenti e dati *ulteriori* rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (com’è logico che sia, visto che questi ultimi sono già pubblici e quindi accessibili per definizione), i limiti preposti all’esercizio di tale diritto devono risultare più stringenti rispetto a quelli fissati dalla legge per la pubblicazione online, ed il bilanciamento tra interessi confliggenti va operato caso per caso”. Una soluzione, alternativa alla modifica normativa<sup>108</sup>, potrebbe essere quella di agire sul piano interpretativo seguendo la *ratio* dei vari istituti nel tentativo di portare a sistema regole che nascono in ambienti separati.

---

<sup>108</sup> Gardini auspica una revisione del d.lgs. 33 alla luce del fatto che l’accesso civico semplice (introdotto

La prima cosa da fare è associare una finalità specifica, esclusiva, a ciascuno dei tre istituti, il che aiuterebbe a individuare la portata e i limiti delle tre tipologie di accesso.

Procedendo in ordine cronologico:

1) l'accesso documentale (o difensivo), disciplinato dalla L. 241, nasce per soddisfare un interesse individuale e qualificato alla conoscenza di informazioni nella disponibilità delle PP.AA.. È richiesta una legittimazione specifica per esercitarlo, ma la maggiore rigidità in entrata è compensata da una maggiore efficacia in uscita. Esso è più penetrante rispetto a quello civico, mentre le limitazioni ad esso imposte dalla legge sono meno robuste rispetto agli altri strumenti della trasparenza (accesso civico e pubblicazione online). L'accesso documentale, per legge, deve infatti prevalere sul diritto alla riservatezza nel trattamento di dati personali (comuni) quando esso risulta funzionale all'esercizio del diritto di difesa dell'interessato (in giudizio o in altra sede);

2) il dovere di pubblicare dati pubblici nei siti istituzionali delle PP.AA. (d.lgs. 33) nasce per soddisfare l'interesse diffuso ad esercitare un controllo generalizzato sulla gestione delle risorse pubbliche. A questo dovere è abbinata una pretesa dei privati (chiunque) di veder pubblicate tutte le informazioni elencate dalla legge e di costringere le PP.AA. inadempienti ad ottemperare agli obblighi di pubblicazione. I limiti posti a tale dovere (art. 7-bis d.lgs. 33), per i dati oggetto di pubblicazione *facoltativa* da parte delle PP.AA., coincidono con quelli fissati per l'accesso generalizzato (decreto 97/16). Il bilanciamento tra la trasparenza ottenuta mediante pubblicazione e la riservatezza è effettuato a monte dal legislatore, e non caso per caso come avviene nell'accesso "generalizzato" e nell'accesso documentale;

3) l'accesso "generalizzato" (FOIA) nasce come diritto individuale ad essere informati. Esso consente al cittadino di controllare l'amministrazione, partecipare al dibattito pubblico ed entrare in possesso delle informazioni che interessano. Il cittadino è considerato soggetto attivo nella realizzazione di un interesse personale proprio e non uno strumento per la realizzazione degli obblighi di pubblicazione imposti all'amministrazione. Siccome l'accesso "generalizzato" si esercita solo nei confronti di documenti e dati *ulteriori* rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (già pubblici e accessibili), i limiti posti all'esercizio di tale diritto sono più stringenti rispetto a quelli fissati per la pubblicazione online (e per l'accesso documentale), e il bilanciamento tra interessi confliggenti viene operato dalla PA caso per caso (come per l'accesso documentale).

---

nel 2013) ha cambiato volto e funzione. A seguito dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato (o modello FOIA), esso non rappresenta altro che uno dei (diversi) rimedi concessi agli interessati per costringere le PP.AA. a pubblicare online le informazioni e i documenti indicati dalla legge.

Un altro punto affrontato da Gardini è quello relativo alla (difficile) convivenza tra accesso civico, obblighi di pubblicazione e accesso documentale (o difensivo)<sup>109</sup>. L'accesso civico è strumentale al controllo sulla PA (e alla conoscenza di dati in suo possesso) e si arresta di fronte ad interessi ritenuti prevalenti rispetto a questa finalità. Così, in presenza di una “concreta” lesione all'interesse alla riservatezza (*harm test*) il legislatore ha stabilito che l'accesso civico non potrà essere esercitato dal momento che un interesse generico alla conoscenza di dati amministrativi non può mai comprimere un valore di rango superiore, qual è il diritto alla riservatezza, dotato di copertura costituzionale. Al contrario, il diritto all'accesso documentale, ex legge 241/90, nasce proprio in funzione di tutela di interessi individuali e personali (è un interesse concreto, attuale e diretto verso il documento) e serve a proteggere un bene che appartiene all'individuo e non alla collettività. È uno strumento difensivo (in senso lato) consegnato nelle mani del cittadino; è una pretesa riconosciuta dall'ordinamento *uti singuli* il cui esercizio esige una legittimazione specifica e qualificata; pertanto, esso entra in bilanciamento con altri interessi privati e pubblici recando con sé un peso maggiore di quello riconosciuto all'accesso civico, introdotto a tutela dell'interesse generale ad un controllo generalizzato sulle PP.AA. ed esercitabile da chiunque in assenza di una specifica legittimazione. Nel caso di contrasto tra accesso documentale e diritto alla *privacy* (entrambi volti a tutelare un interesse personale), il secondo è sempre destinato a soccombere se la pretesa di conoscenza riguarda dati personali comuni necessari per esercitare il diritto alla difesa (giurisdizionale e non). Viceversa, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso documentale è consentito nei limiti in cui esso sia strettamente indispensabile, mentre va operato un bilanciamento tra diritti di pari rango, nel caso di dati supersensibili.

Rispetto agli atti ispettivi, la giurisprudenza riconosce l'accessibilità ex art. 24 L. 241/90, mentre gli stessi atti sono esclusi dall'accesso civico (art. 5-bis, lett. g): anche da questo esempio emerge la diversa consistenza delle due tipologie di accesso (civico e documentale) direttamente collegabile alle diverse finalità dei due istituti. In questi casi si coglie il senso della scelta di mantenere in vita l'accesso documentale (o difensivo): nei paesi FOIA in cui manca tale strumento individuale di trasparenza si è spesso assistito ad un'interpretazione restrittiva dell'accesso civico da parte della magistratura

---

<sup>109</sup> L'articolo 5, comma 11 del decreto legislativo 97/2016 ha scelto di mantenere in vita le diverse forme di accesso previste dal capo V della legge 241/90.

che, dinanzi alla potenziale compressione di interessi individuali contrapposti, non ha consentito agli interessati di procurarsi (almeno in sede stragiudiziale) i documenti necessari per esercitare un'efficace difesa di propri interessi. Gardini non condivide la previsione, formulata dalla dottrina, secondo cui «il sindacato dei giudici amministrativi sulla sussistenza (in caso di controversie con la PA) dei presupposti necessari per potersi avvalere di questa seconda tipologia di accesso “non civico”, diventerà ancora più stringente». Per il docente è vero il contrario: l'accesso civico (d.lgs. 97/16) con ogni probabilità verrà accolto con molta resistenza dalle PP.AA., del tutto impreparate a dare attuazione ad una forma di trasparenza così avanzata, perciò sfrutteranno la propria discrezionalità nell'operare il bilanciamento quando la richiesta di accesso civico verrà ad incrociare uno degli interessi-limite previsti dall'art. 5-bis. “Con altrettanta probabilità - conclude Gardini - la giurisprudenza amministrativa si mostrerà (quantomeno inizialmente) favorevole a interpretazioni restrittive dell'accesso civico generalizzato, evitando ogni sindacato diretto sulla discrezionalità tecnica e avallando prassi autodifensive delle PP.AA. Per questo è ragionevole immaginare che una parte delle richieste di accesso civico rigettate dall'amministrazione verrà a scaricarsi sull'accesso documentale, e conseguentemente le istanze di accesso documentale (o difensivo) saranno probabilmente considerate dai giudici amministrativi con maggiore indulgenza rispetto al passato, quando un diritto all'informazione amministrativa non era ancora entrato a far parte del patrimonio giuridico dei cittadini italiani. Questa impostazione smentisce la conclusione di quella parte della dottrina che vede l'accesso documentale come tendenzialmente marginale e destinato a “divenire superfluo” nel prossimo futuro (M. Savino, *Il FOIA Italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., p. 59). E' stato opportuno mantenere in vita l'accesso documentale a seguito dell'introduzione dell'accesso civico: almeno in questo caso, la soluzione adottata dal legislatore risulta condivisibile”. Diverse, almeno in parte, sono le conclusioni a cui giunge Savino secondo cui – pur essendo il FOIA utile a dare un contributo effettivo alla lotta alla corruzione – la semplice adozione di un decreto<sup>110</sup> non basta a modificare

---

<sup>110</sup> Per Savino «il D.lgs. n. 97 del 2016 inquadra il nuovo diritto sotto il vecchio “cappello” dell'accesso civico [...], eppure, la matrice comune ai due istituti appare molto meno consistente delle differenze che, sul piano concettuale ed operativo, ne marcano la distanza. La trasparenza si persegue mediante diverse strategie che, a seconda dei casi, vedono l'amministrazione in posizione maggiormente attiva (obblighi di pubblicazione) o maggiormente passiva (diritto di accesso) [...]. Disponibilità contro accessibilità, con la prima ispirata al metodo dell'iniziativa d'ufficio, e la seconda al principio dispositivo delle parti. Tanto la

l'approccio di dipendenti pubblici e cittadini al tema della trasparenza e ad accrescere *ipso facto* il livello di apertura del sistema amministrativo. “Quello compiuto è solo il primo passo della riforma - sostiene Savino -. Un buon primo passo, i cui limiti più evidenti sono l'assenza di un sistema accentrato di ricorsi amministrativi, la sopravvalutazione dell'interesse alla *privacy* rispetto agli altri interessi-limite e la consueta clausola di invarianza della spesa, al quale si deve dare un seguito adeguato sul piano amministrativo. La responsabilità grava innanzitutto sull'ANAC, che avrà bisogno di nuove risorse e competenze per semplificare il contenuto degli obblighi di pubblicazione e per orientare (insieme ai giudici amministrativi) il delicato processo di applicazione delle eccezioni all'accesso. Ma si tratta di una responsabilità condivisa dalle singole amministrazioni e dai rispettivi dirigenti chiamati a comprendere lo spirito della riforma e ad adottare gli accorgimenti conseguenti, dalla completa digitalizzazione di dati e documenti alla valorizzazione della pubblicazione (facoltativa) come regola pragmatica, necessaria a contenere il numero di richieste individuali di accesso”.

Pertanto, nonostante la diffusione globale e il “*quasi-religious status*” acquisito, il FOIA non basta a prevenire la corruzione e non è una cura per gli altri mali della burocrazia. Non essendo il fine, ma un mezzo per raggiungere altri fini, mette in guardia Savino, la sua attuazione può produrre paradossi e conseguenze inattese: può indurre le amministrazioni ad adottare strategie difensive volte a eludere il controllo diffuso; può rallentare i processi decisionali che, proprio perché più visibili e partecipati, possono portare ad un irrigidimento delle posizioni negoziali; può essere utilizzato da società interessate a commercializzare dati che, in quanto pubblici, dovrebbero essere nella disponibilità di tutti. “Per raggiungere gli obiettivi della riforma sarà, dunque, necessario vigilare costantemente sulla sua attuazione e apportare i correttivi (non necessariamente legislativi) utili ad avvicinare il disegno alla realtà amministrativa italiana - conclude Savino -. Il successo non è scontato, perché vi si oppone il perverso e consolidato connubio tra una cultura giuridica formalista - che confonde il processo con il prodotto, cioè l'adempimento di un obbligo di legge con il servizio (informativo) al cittadino - e una cultura politico-amministrativa refrattaria all'idea che la trasparenza sia nell'interesse di tutti: anche di chi amministra e governa”.

---

posizione “interventista” quanto quella “astensionista” contribuiscono a svolgere la funzione informativa cui è tenuta la PA, completandosi e integrandosi a vicenda. È chiaro che l'accesso “generalizzato” fa capo alla prima strategia, mentre l'accesso “strumentale alla pubblicazione” si ricollega alla seconda».



## **II.9. Il FOIA “made in Italy” stenta a decollare**

Il FOIA italiano non decolla. È vero, il decreto 97/2016, entrato in vigore il 23 dicembre 2016, ha permesso all'Italia di risalire dal 97esimo al 55esimo posto a livello mondiale nella classifica del “Right to Information Rating”, l'indice globale - sviluppato da Access Info Europe e dal Centre for Law and Democracy - che misura in 111 Paesi l'accessibilità di documenti, dati e informazioni detenuti dalle PP.AA. Ciononostante, dietro la rimonta italiana però vi sono soprattutto i punteggi sui principi e sul riconoscimento del diritto di accesso, mentre la seconda metà degli indicatori (utilizzati per misurare il rispetto degli standard internazionali di trasparenza) rimane ancora sotto la sufficienza<sup>111</sup>. Per capire come procede l'applicazione del Freedom of information act “made in Italy”, l'associazione Diritto di Sapere<sup>112</sup> ha effettuato un monitoraggio denominato “*Ignoranza di Stato*”. “Abbiamo deciso di intitolarlo così per tre ragioni - si legge nel report dell'associazione -. La prima sono i numeri emersi alla fine di oltre sei mesi di lavoro: le 800 richieste di accesso generalizzato<sup>113</sup>, inoltrate via email o pec (a Urp, ufficio ritenuto in possesso dei documenti o responsabile della materia in oggetto, ufficio protocollo di Asl, Prefetture, agenzie nazionali, forze dell'ordine, ministeri, ospedali, Regioni, Comuni, Enti privati) dal 23 dicembre 2016 al 28 febbraio 2017, da 56 volontari (15 cittadini, 18 giornalisti, e 23 attivisti di ong come Greenpeace, Legambiente, Transparency International Italia, Arcigay), hanno ricevuto una quota spropositata di non risposte (73%), entro i 30 giorni previsti dalla norma. È questa una cifra addirittura più alta del 65% del monitoraggio analogo che avevamo completato quattro anni fa sulla legge 241 di accesso agli atti che contemplava il

---

<sup>111</sup> A fine 2016 Access Info Europe (AIE) ha bocciato i rimedi extragiudiziali del FOIA ritenendo insufficiente il ricorso interno e ai difensori civici (quest'ultimo valido solo in caso di diniego da parte di un ente locale). “Il FOIA italiano costringe i richiedenti a passare attraverso i lenti procedimenti della giustizia amministrativa in caso di non pubblicazione di documenti, rendendo così difficile per i cittadini controllare l'operato dei funzionari pubblici e impossibile partecipare ai processi decisionali”, ha dichiarato Helen Darbishire, direttore esecutivo di Access Info Europe. Per quest'ultima sono da migliorare anche la promozione del diritto sia all'interno delle PP.AA. che tra i cittadini e l'imposizione di sanzioni alle amministrazioni inadempienti (da “*Foia: l'Italia guadagna 43 posizioni nella classifica mondiale sull'accesso*” di Claudio Cesarano, 10 novembre 2016, <https://blog.dirittodisapere.it>).

<sup>112</sup> Diritto di Sapere è un'associazione senza scopo di lucro creata nel 2012 con il sostegno dell'Open Society Foundations. Il suo scopo è la difesa e l'espansione del diritto umano di accesso all'informazione.

<sup>113</sup> Le richieste sono state scritte partendo da un modello base che prende in considerazione: le linee guida Anac; i modelli di richieste di accesso generalizzato già resi disponibili da PP.AA.; gli standard internazionali sulla formulazione di una richiesta di accesso. Questi alcuni temi oggetto delle richieste: sanità, spesa pubblica, migranti, giustizia, trasporti, sicurezza, istruzione, lavoro, diritti, ambiente.

silenzio amministrativo come legittimo, ma che ora è fuori legge (anche se non sanzionato). La seconda ragione è che 1 su 3 dei rifiuti (35%) che ci sono stati opposti sono di fatto illegittimi, sono “dinioghi irregolari”, perché l’accesso è stato negato per mancanza di motivazione o utilizzando eccezioni non previste dal decreto trasparenza, a riprova che la nuova norma sia ancora poco conosciuta e rispettata dalle PP.AA. La terza ragione è che abbiamo toccato con mano la scarsa conoscenza del nuovo istituto sebbene siano stati concessi alle PP.AA. ben sei mesi di tempo dalla sua approvazione (giugno 2016). Per quanto allarmante, il quadro che emerge dal monitoraggio dà anche una speranza di miglioramento. Alcune delle richieste erano infatti state presentate (e rigettate) nel 2013 perché basate sulla legge 241/1990 (che presentava molte più limitazioni). Quest’anno hanno ottenuto invece risposta positiva, permettendo di ottenere informazioni di indubbio interesse pubblico come, tra gli altri, copie degli scontrini delle spese degli eletti e informazioni sui rimpatri dei migranti. In breve, se applicato meglio e con meno discrezionalità da parte delle amministrazioni, nei prossimi anni il Foia potrebbe davvero contribuire a rendere l’Italia un po’ più trasparente”.

In generale, dal rapporto di Diritto di Sapere (che è stato chiuso il 30 marzo 2017) emerge che 7 richieste su 10 non hanno avuto risposta nei 30 giorni previsti dal decreto, sebbene sia stato eliminato il silenzio amministrativo. Anche concedendo alle amministrazioni un po’ più di tempo, dopo 45 giorni, la frazione di PP.AA. che ignora le richieste si attesta comunque oltre la metà (53%). “L’assenza di risposta a una richiesta di accesso non solo è una violazione di un diritto umano – scrivono i responsabili dell’associazione – ma è anche in contrasto con i principi della democrazia: l’obbligo di una risposta al cittadino permane, a prescindere dall’effettivo possesso dell’informazione di quell’istituzione e a prescindere dalle eventuali eccezioni all’accesso in cui quell’informazione può ricadere. La mancanza di una risposta allontana il cittadino dalle istituzioni, limitando la sua capacità di partecipare effettivamente e attivamente al processo di decisione pubblica”. Ben Worthy, ricercatore del Birbeck College dell’Università di Londra (autore di *The Politics of Freedom of Information: How and Why Governments Pass Laws That Threaten Their Power*), sostiene che il ritardo nell’ottenere una risposta è un problema molto serio in tutti i Paesi “Foia” ma la situazione sembra più grave in Italia. “In Gran Bretagna - spiega il ricercatore - solo una richiesta su 5 arriva oltre il limite di 20 giorni stabilito

dalla legge. Dopo pochi anni dalla sua approvazione, in Australia, il 50% delle risposte arrivava in tempo e solo una su 5 dopo 45 giorni. L'inadempienza, i ritardi e i dinieghi permettono alle PP.AA. di ignorare semplicemente la legge e più questa viene ignorata e meno diventa efficace. Ciò innesca una spirale negativa che ostacola la cooperazione col cittadino disincentivando l'esercizio del diritto di accesso". Per funzionare bene, un Foia, secondo Worthy, dovrebbe essere accompagnato da una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica (es. spot televisivi come in Scozia); dall'esercizio del diritto di accesso da parte di un'ampia varietà di individui nonché da una loro attività di pressione affinché questo diritto sia rispettato; dall'appoggio di politici e funzionari pubblici di alto profilo che si impegnino a promuovere tale diritto; da un efficace sistema di ricorsi e sanzioni.

"L'alto numero di dinieghi impropri, ad esempio, per motivazioni non stabilite dalla legge, suggerisce la necessità di assicurare una formazione migliore ai dipendenti pubblici - chiarisce Toby Mendel, fondatore del Centre for Law and Democracy di Halifax, in Canada -. Inoltre, alcune risposte (come il rifiuto motivato dalla mancanza di firma autografa) suggeriscono la necessità di ricordare ai funzionari pubblici il loro obbligo di assistere i richiedenti poiché un rifiuto su questa base non ha alcun senso".

Ma torniamo ai dati. La stragrande maggioranza delle PP.AA. contattate sembra considerarsi in diritto sia di ignorare le domande dei cittadini sia di poter andare contro una legge che li obbliga a fornire una risposta. Prendendo in considerazione solo gli enti a cui l'associazione ha inviato più di 50 richieste di accesso (Asl, Prefetture, Comuni, Ministeri, ospedali), pessimi segnali sono arrivati da ospedali (90% di richieste ignorate), Asl (70%) e Ministeri (60%). Comuni e Prefetture, in media, hanno ignorato una richiesta Foia su due. Un risultato migliore viene dalle Regioni che hanno risposto a 6 richieste su 10 (delle 50 inviate) e dalle Forze dell'ordine che hanno risposto al 75%. Se si escludono gli enti nazionali, che non hanno risposto a più della metà (55%) delle richieste Foia, sono poche le Regioni ad avere avuto grandi performance. Lombardia (67%) e Lazio (73%), ad esempio, hanno scelto di non dare alcuna risposta a più della metà delle richieste ricevute (111 richieste su 166 inviate bypassate in Lombardia e 61 richieste su 84 nel Lazio). Male anche la Calabria, dov'è stato ignorato l'86% della ventina di richieste inviate. Situazione migliore in Veneto e Piemonte (56% di richieste ignorate). Le cose sono andate meglio in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Umbria.

Tra le richieste che hanno ricevuto risposta nei 30 giorni previsti, il 59% ha garantito l'accesso a tutte le informazioni richieste (nel 15% dei casi totali le PP.AA. non hanno fornito alcun riscontro su uno o più punti della richiesta violando comunque il diritto di accesso). Aggiungendo le richieste classificate come soddisfacenti (in cui è stato ottenuto almeno l'80% delle informazioni) si arriva a un totale del 63%<sup>114</sup>. Le PP.AA. che hanno garantito di più l'accesso nei 30 giorni sono state le Regioni (63% di risposte soddisfacenti) e i Comuni (76%) mentre a livello territoriale spicca su tutte la Valle d'Aosta con il 67% di risposte soddisfacenti. È interessante notare come le richieste inviate da Access Info Europe sui "centri di detenzione per migranti" e la "gestione delle proteste da parte delle forze di Polizia", che non avevano ricevuto risposta in passato (con la legge 241/1990) hanno invece avuto riscontro grazie al Foia. Nel primo caso è stato possibile ottenere l'80% delle informazioni, mentre nel secondo il risultato è stato un accesso molto parziale (Polizia di Stato) o il diniego completo (Carabinieri).

Il dato che colpisce maggiormente è l'altissimo numero di rifiuti irregolari e legati alla mancata conoscenza da parte delle PP.AA. della normativa. Nonostante ogni richiesta utilizzi la definizione "accesso generalizzato" e il riferimento normativo specifico in diversi casi i responsabili del procedimento hanno trattato la richiesta secondo la precedente legge sull'accesso (241/1990) o considerandola come una richiesta di accesso civico, ovvero sugli obblighi di pubblicazione. Ad esempio, l'accesso è stato negato per mancanza di motivazione o di dettagli su come il richiedente intenda utilizzare i documenti richiesti, e questo anche se il decreto trasparenza specifica che i richiedenti non sono tenuti a fornire alcuna motivazione. "Molti dinieghi sono estranei a ciò che è previsto dal decreto e dalle linee guida Anac - si legge ancora nel report -. Tra queste citiamo: il "danno alla professionalità" delle persone coinvolte; il rischio che "i dipendenti interessati vengano discriminati o subiscano svantaggi personali o sociali sul luogo di lavoro"; una non meglio definita "confidenzialità delle informazioni". In altri casi, pur detenendo le informazioni, il responsabile del procedimento ha risposto che "la richiesta va mandata all'ufficio

---

<sup>114</sup> Questi alcuni dei dati ricevuti: i documenti presentati dai candidati al concorso per il posto di professore associato bandito dall'Università del Molise; le email di reclamo inviate dai cittadini alle aziende che gestiscono i trasporti pubblici a Torino e Napoli; le copie delle ispezioni sanitarie realizzate dalle ASL lombarde nelle carceri di Pavia, Como, Busto Arsizio e Bergamo; documenti sulla gestione dei migranti: dai regolamenti interni dei CIE ai numeri dei rimpatri, da informazioni sull'accesso alle cure fino al nominativo e il contatto dei responsabili dei CIE; le ricevute delle spese di viaggio (copia dei biglietti e ricevute d'albergo) dei presidenti delle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Valle d'Aosta.

stampa”, o che è “il sindaco a dover stabilire quali informazioni è bene rendere note o meno”. Non mancano risposte ostili, quali “in questo momento non possiamo dedicare tempo a questa sua richiesta di cui non sappiamo a che titolo viene avanzata”. Alcuni volontari si sono trovati di fronte addirittura all’inconsapevolezza di cosa sia il Foia: “*Scusi, è una società?*”, ha chiesto al telefono un carabiniere che cercava di capire come gestire l’istanza. “*Ci piacerebbe rispondere ma non abbiamo il personale per farlo*”, hanno risposto da un’Asl, mentre da un piccolo Comune hanno replicato: “*il file che devo mandarvi è troppo pesante ma in questo Comune non possiamo usare WeTransfer. Aspetti un’oretta: il tempo di andare nel Comune qui vicino a inviarle i documenti da lì!*”. C’è poi il caso di un Ministero che invia una raccomandata, affrancata con 4,10 euro, per dire al richiedente di aver ricevuto l’email e di avergli risposto per email. E vi sono quelle amministrazioni che, di fronte a richieste simili, non si comportano allo stesso modo. Così, se la Gtt di Torino e l’Anm di Napoli hanno soddisfatto senza problemi la domanda, nessuna risposta è arrivata dall’Atac di Roma, mentre l’Atm di Milano si è rifiutata di consegnare la documentazione sostenendo che ciò avrebbe causato “un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi economici e commerciali dell’azienda”, in quanto le risposte agli utenti contenevano elementi che “costituiscono il know how aziendale”. Un’argomentazione che non convince Claudio Cesarano, project manager dell’associazione: “Così viene vietata la possibilità di esercitare un controllo civico su come è gestito un servizio pagato dai cittadini, esattamente ciò per cui è nato il Foia”<sup>115</sup>. Eppure, se si prendono in considerazione solo le richieste che hanno ricevuto un riscontro, si può dire che i tempi di risposta sono migliorati rispetto al 2013: i dati del primo monitoraggio segnalavano come in media agli enti servissero 30 giorni per replicare a una richiesta di accesso con la 241/1990, oggi si deve aspettare in media 23 giorni. Inoltre, considerando le PP.AA. che hanno risposto prima dei 30 giorni, la media scende a 17 giorni, a conferma che se l’intenzione della PA è quella di rispondere, può farlo ampiamente nei tempi. Se bene applicato, quindi, il Foia funziona.

“Quella che abbiamo testato negli ultimi mesi è una legge migliorabile e non deve spaventare il pensiero di dover mettere mano a una norma relativamente recente perché la storia del diritto mostra che esso è materia viva che deve evolvere insieme alla società che regola – conclude il report -. Il Foia statunitense [...] è stato modificato più

---

<sup>115</sup> Da “*Trasparenza, il Foia all’italiana è ignorato: Il 73% delle amministrazioni non risponde alla richiesta di documenti*” di Luigi Franco, 7 aprile 2017 ([www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)).

volte [...]. L'introduzione dell'accesso generalizzato è un passo avanti per l'Italia verso una trasparenza reattiva senza precedenti e sinergica agli open-data. Tuttavia, è inaccettabile che più di 7 volte su 10 le PP.AA. non rispondano ai cittadini e che, quando lo fanno, più di un rifiuto su tre sia irregolare". Le raccomandazioni finali dell'associazione si dividono in due livelli di azioni, a breve e a medio termine.

1. *A breve termine: corretta applicazione del Foia.* Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione deve richiamare tutti i funzionari pubblici al rispetto degli obblighi previsti dal decreto trasparenza e assicurarsi che sia garantita un'adeguata formazione a tutte le persone coinvolte nel procedimento di richiesta affinché applichino correttamente la legge. Il Ministero deve richiedere resoconti periodici su come sono gestite le richieste, se le scadenze sono rispettate e quali siano le motivazioni dei dinieghi. Le PP.AA. devono assicurare che tutte le richieste vengano gestite e ricevano risposta entro il limite dei 30 giorni previsto dalla legge. Le PP.AA. possono negare l'accesso alle informazioni soltanto applicando le eccezioni previste per legge e notificandole per iscritto ai richiedenti. Il silenzio-diniego non è contemplato. Ogni PA deve avere procedure trasparenti e funzionali all'esercizio del diritto di accesso, deve indicare sul proprio sito istituzionale l'indirizzo che deve essere utilizzato per l'invio di richieste, chi è il responsabile della loro gestione e quali sono le procedure. La gestione della richiesta in prima istanza e il riesame devono essere gestiti da figure diverse: non può essere affidata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza la gestione della richiesta in prima istanza. L'Anac deve revisionare le proprie linee guida e fornire alle PP.AA. istruzioni chiare sull'applicazione delle eccezioni.
2. *A medio termine: riforma della legge per il diritto di accesso.* La legge deve essere riformata per creare un ente supervisore che abbia poteri sufficienti per adempiere le seguenti funzioni: formare i funzionari pubblici nell'applicazione della legge; promuovere il diritto di accesso alle informazioni; ricevere reclami sulla gestione delle richieste e su altre violazioni della legge; ordinare la pubblicazione di informazioni e imporre altre misure alle PP.AA. per garantire il rispetto della legge; - sanzionare gli enti che non rispettano la legge.  
È necessario creare un quadro normativo più chiaro, armonizzando il decreto trasparenza con l'accesso documentale (legge 241/1990) con un unico ente supervisore a tutela del diritto di accesso e del rispetto degli obblighi di pubblicazione. L'Italia deve firmare e ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali e assicurarsi che il proprio ordinamento sia in linea con quanto previsto dalla Convenzione<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Ignoranza di Stato – il primo Rapporto sull'applicazione del Foia italiano è consultabile integralmente al seguente link: <https://blog.dirittodisapere.it/rapporto-foia/>.

## **II.10. FOIA, le ultime indicazioni del Ministero (giugno 2017)**

Nel mese di maggio del 2017, il Dipartimento della funzione pubblica, in accordo con l'ANAC, ha redatto una bozza di circolare della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Maria Anna Madia, relativamente all'attuazione delle norme in tema di accesso generalizzato (c.d. modello FOIA).

La circolare tiene conto delle indicazioni provenienti dal monitoraggio sul primo trimestre di attuazione del FOIA presso i Ministeri e delle criticità emerse in sede di prima applicazione della nuova normativa. “Il documento - si legge sul sito <http://open.gov.it/consultazionefoia> - ha l'obiettivo di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina in tema di accesso generalizzato: la prassi applicativa ha infatti evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni chiarimenti operativi attinenti alla dimensione organizzativa e procedurale interna, nonché al rapporto con i cittadini”. La bozza, definita dal Dipartimento della funzione pubblica, è stata sottoposta a consultazione pubblica dall'11 maggio al 19 maggio 2017 al termine della quale sono stati raccolti 105 commenti da parte di 33 partecipanti (privati, amministrazioni, istituzioni universitarie, organizzazioni della società civile).

Di seguito alcuni commenti raccolti nel corso della consultazione:

- ❖ Stefano Sabatini, il 13 maggio 2017, alle 1:51 pm, commenta: *“Sul monitoraggio del FOIA: l'amministrazione centrale dovrebbe individuare una unità di monitoraggio del processo nelle singole amministrazioni, che faccia da punto informativo, raccolta statistica, e alternativa al ricorso al giudice amministrativo. Si dovrebbe dotare di un portale web che raccolga statistiche sui singoli Registri degli Accessi, ed eventualmente ne faccia harvesting (nella logica di gestione come dati.gov.it), dove tenga traccia dei tempi di risposta sia proattivamente sia su segnalazione del pubblico. Il cittadino potrebbe dirigere a questo ufficio eventuali lamentele sulla gestione del processo in una PA, e l'ufficio dovrebbe verificare eventuali problematiche di gestione ed intervenire sia con azioni di training sia se necessario con azioni sanzionatorie nell'ambito di quanto previsto dalle circolari”*.
- ❖ Maria Pia Trevisani (15 maggio 2017, 11:04 am) interviene sul Punto 6.2. Comunicazione ai controinteressati. *“Le forme di comunicazione ivi previste – derivate dall'art. 5, c. 5. d. lgs. n. 33/2013 – rendono difficoltosa la gestione di richieste di accesso civico “multiple”: riferite, cioè, a più atti aventi la stessa natura giuridica, ma con destinatari diversi. Rispetto a tali casi, si invita a*

*valutare la possibilità di prevedere la comunicazione ai controinteressati tramite pubblicazione all'albo pretorio on line”.*

- ❖ Sabbatini Fazia (19 maggio 2017, 11:31 am), scrive: *“osservazione terminologica: al punto 2.2, si parla di “esercizio della pretesa conoscitiva”. Eviterei di chiamarla “pretesa” se l’interesse conoscitivo del cittadino assurge a principio dell’ordinamento ed è degno di tutela, semmai è un diritto o un interesse legittimo”.*
- ❖ Daniela Vellutino (19 maggio 2017, 11:30 pm), si sofferma sul punto 8.1. *“Rapporti con i media e le organizzazioni della società civile” e sostiene: “Va bene il richiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, ma credo sia preferibile italianizzare la denominazione “social watchdogs” con l’espressione “monitoranti civici”, inserendo tra parentesi “social watchdogs” in modo da far comprendere che espressione “monitoranti civici” rappresenta il suo equivalente in lingua italiana”.*

La docente dell’Università di Salerno, Daniela Vellutino, nel corso del FORUM PA del 23-25 maggio 2017, si è detta soddisfatta del fatto che nella circolare, tra gli uffici che possono ricevere le istanze di diritto di accesso civico, semplice e generalizzato, ci fosse anche l’Urp<sup>117</sup>, ma ha aggiunto che, a suo avviso, *“l’help desk (o centro di competenza)<sup>118</sup> poteva essere proprio l’Urp perché, di fatto, è quello il front office della PA, svolge quel ruolo”.* *“Il comunicatore pubblico deve svolgere questa funzione – ha spiegato ancora – perché deve essere un facilitatore colui che riesce a focalizzare le richieste del cittadino e ad essere dialogante all’interno della propria amministrazione. È un modo per permettere alla PA sia di migliorarsi, attraverso la presenza e le istanze dei cittadini, sia di avere una funzione comunicativa realmente dialogante che favorisca la partecipazione”.* Per Vellutino è fondamentale puntare sulla

---

<sup>117</sup> ... *“oltre all’ufficio che detiene i dati o i documenti, e ad altro ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale, mentre il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può ricevere soltanto le domande di accesso civico semplice, riguardanti “dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria” - art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013”.*

<sup>118</sup> Seguendo le Linee guida ANAC (§ 3.2) la circolare n. 2/2017 *“Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”*, pubblicata il 6 giugno 2017 sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica, invita ciascuna amministrazione a individuare le unità di personale, adeguatamente formate, che assicurino le funzioni di *“centro di competenza”* o *“help desk”*, al fine di assistere gli uffici della stessa amministrazione nella trattazione delle singole domande (v. anche Anac n. 1309/2016). Oltre a fornire indicazioni di carattere generale o assistenza in merito a specifiche domande, il personale dell’help desk dovrebbe assicurare sia la capillare diffusione interna delle informazioni riguardanti gli strumenti (procedurali, organizzativi) impiegati dall’amministrazione per attuare la normativa sull’accesso generalizzato, sia la disseminazione di buone pratiche e di indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali che monitorano e orientano l’attuazione del d.lgs. 97/2016 (Dip. della funzione pubblica e Anac).



terminologia istituzionale, “sui glossari istituzionali, affinché siano una parte integrante dei siti web della PA, come chiede il CAD, e affinché diventino gli strumenti per la standardizzazione dei documenti e l’interoperabilità semantica”.

Con la circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, pubblicata il 6 giugno 2017 sul sito del Dipartimento della funzione pubblica ([www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)), si forniscono alle amministrazioni “le indicazioni necessarie per poter applicare in modo efficace la normativa FOIA in tema di accesso civico generalizzato”, tenendo conto dell’esperienza applicativa e delle criticità emerse, attraverso il monitoraggio svolto dal Dipartimento nei primi mesi di attuazione della normativa FOIA. In particolare, il documento contiene raccomandazioni operative inerenti: le modalità di presentazione della richiesta di accesso civico generalizzato; gli uffici competenti e i tempi di decisione; i controinteressati e i rifiuti non consentiti; il dialogo tra amministrazione e richiedenti; il ruolo del registro degli accessi. La suddetta circolare, improntata ad uno spirito collaborativo, di dialogo e di supporto che la PA deve offrire ai richiedenti nelle richieste di accesso civico, va considerata come uno strumento dinamico, da migliorare ed arricchire, con il proseguimento dell’esperienza applicativa e in sinergia con le amministrazioni, i cittadini e le organizzazioni della società civile, anche sulla base delle attività di monitoraggio svolte dal Dipartimento.

E’ possibile consultare la circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e i tre allegati – a) presentazione della richiesta di accesso, b) presentazione della domanda di riesame, c) modalità di realizzazione del registro degli accessi – al seguente link:

[www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-06-2017/circolare-n-2-2017-attuazione-delle-norme-sull'accesso-civico](http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-06-2017/circolare-n-2-2017-attuazione-delle-norme-sull'accesso-civico).

## CAPITOLO TERZO

### La comunicazione nella Pubblica Amministrazione

#### **III.1. La comunicazione pubblica**

Il termine “comunicazione” ha due radici. Una greca ed una latina, ognuna delle quali ha un proprio significato che differisce leggermente dall’altro. La radice greca Κοινῶν (coindò), termine (transitivo) che ha il significato di “rendo comune, unisco, notifico”, ma anche di “prostituisco”, ossia unisco e vendo platealmente (atto che si rivolge al popolo e “popolino”), possiede anche una forma riflessiva ed intransitiva κοινῶνέω (coionèò) nel senso di “partecipo, sono implicato, sono d’accordo”. Entrambi sono legati al concetto di κοινῆ “comunità”. La radice latina di *comunicare* deriva dal latino cum = *con*, e munire = *legare, costruire* - legare insieme, mettere insieme, sinonimo di condividere – (*communico* = *mettere in comune, far partecipe*). In latino, però, il significato “sociale” del termine, che ritroviamo nella forma greca, non è espresso con il solo “comunicare” giacché vengono usati verbi differenti:

- 1) *nuntio* = do notizia
- 2) *colloquor* = colloquio
- 3) *alloquor* = rivolgo la parola
- 4) *dico* = parlo in pubblico
- 5) *vulgo* = divulgo

Nel significato originale del termine vi è l’implicazione dell’idea sociale di comunità ma non i comportamenti sociali che vi attribuiamo, le azioni. Non a caso oggi la comunicazione = cum+azione è un’azione comune ed interattiva. Una sorta di modus agendi e/o modus operandi e/o interpretandi. La comunicazione va intesa come il processo e le modalità di trasmissione di un’informazione da un punto ad un altro, attraverso lo scambio di un messaggio composto secondo le regole di un determinato codice<sup>119</sup>. In italiano, la parola comunicazione ha il significato semantico di “far conoscere”, “rendere noto”. In tedesco, il termine *Mitteilung* mantiene la radice latina

---

<sup>119</sup> Giuliano Vignini, *Glossario di biblioteconomia e scienza dell’informazione*, Editrice Bibliografica, Milano 1985, p. 38.

*mettere in comune, condividere.* La comunicazione è un processo costituito da un soggetto che ha intenzione di far sì che il ricevente pensi o faccia qualcosa (Grace, 1975). Non è soltanto un processo di trasmissione di informazioni: è colui che “riceve” la comunicazione ad assegnare a questa un significato. Presuppone un certo grado di cooperazione-interazione tra soggetti diversi. Ogni processo comunicativo avviene in entrambe le direzioni e, secondo alcuni, non si può parlare di comunicazione là dove il flusso di segni e informazioni sia unidirezionale. Nel processo comunicativo tra esseri umani ci troviamo di fronte a due polarità: da un lato la comunicazione come atto di pura cooperazione, in cui due o più individui “costruiscono insieme” una realtà e una verità condivisa (la “struttura maieutica” di Danilo Dolci); dall’altro la pura e semplice trasmissione, unidirezionale, senza possibilità di replica, nelle varianti dell’imbonimento televisivo o dei rapporti di caserma. Nel mezzo, ovviamente, vi sono le mille diverse occasioni comunicative che tutti viviamo ogni giorno, in famiglia, a scuola, in ufficio, in città. Con l’espressione “comunicazione pubblica e istituzionale” si intende quella forma di comunicazione realizzata in modo organizzato da un’istituzione (o dai suoi rappresentanti) e diretta alle persone e ai gruppi/istituzioni membri della società in cui è presente e in cui svolge la sua attività volta al bene comune. L’obiettivo principale della comunicazione istituzionale è quello di creare un rapporto più diretto (e di qualità) tra l’istituzione e i cittadini con cui si relaziona (ma anche tra l’impresa e i clienti/utenti) per conseguire una notorietà sociale ed un’immagine pubblica adeguate ai fini delle attività dell’istituzione stessa (comunicazione pubblica). Essa tende a gestire tutti i contatti comunicativi dell’istituzione e dei suoi membri con i diversi tipi di pubblico, sia esterno che interno. Esistono tre possibili elementi – che non sempre coincidono – nella comunicazione di un’istituzione: quello che l’istituzione è (la personalità e i valori che la fondano), quello che dice di essere (il contenuto, il modo e la finalità della sua comunicazione) e quello che gli altri percepiscono (da cui emerge la responsabilità delle sue azioni davanti alla società). Una buona comunicazione istituzionale punta a raggiungere l’equilibrio fra i tre elementi facendo in modo che si identifichino ed evitando che l’immagine che si comunica non corrisponda alla realtà o che l’istituzione sia percepita in modo equivoco.

La comunicazione istituzionale esiste da quando gli uomini si sono organizzati per il conseguimento di uno scopo comune, attraverso la creazione di istituzioni in

grado di svolgere funzioni molto diverse (di difesa, politiche, culturali, religiose, commerciali) e che proponevano idee, modi di governare, valori. La divulgazione istituzionale delle idee e delle opinioni politiche riceve una spinta decisiva con l'invenzione della stampa<sup>120</sup>, strumento dotato di una grandissima capacità di diffusione. Con la crescita della borghesia e lo sviluppo mercantile nascono i primi giornali legati all'informazione commerciale e alla politica. La diffusione organizzata delle idee acquisisce un ruolo sempre più importante nelle guerre europee, nella Rivoluzione francese, nella nascita degli Stati Uniti d'America, nello sviluppo dei nazionalismi del XIX secolo e nell'unificazione di Paesi come l'Italia, ma soprattutto con l'invenzione della radio, della televisione e della tecnologia digitale. Con la nascita della società dell'informazione – i cui pilastri sono l'informatica (apparecchi digitali e programmi software) e le telecomunicazioni (le reti telematiche) – si afferma una cultura globale in cui i mezzi di comunicazione sono al centro del dibattito politico, religioso, commerciale e ideologico.

Come disciplina la comunicazione istituzionale si è sviluppata nella seconda metà del XX secolo, soprattutto nell'ambito della comunicazione di impresa. Le qualità principali devono essere la chiarezza, la facilità di accesso all'informazione, l'eshaustività<sup>121</sup>. La comunicazione istituzionale nasce dall'esigenza delle istituzioni - centrali, locali e periferiche - di informare correttamente il cittadino sulle attività istituzionali in corso e sui servizi offerti, rispondendo contemporaneamente al bisogno di chiarezza e trasparenza in merito al proprio operato. L'obiettivo è quello di contribuire ad una definizione della propria immagine precisa e credibile. Per questo anche la comunicazione istituzionale deve sottostare a regole precise e deve essere:

- a) chiara, ovvero deve usare un linguaggio semplice e comprensibile, abbandonando termini oramai desueti a favore di termini di uso quotidiano;
- b) diretta, dovendosi rivolgere ai cittadini che sono i fruitori dei servizi pubblici;

---

<sup>120</sup> L'invenzione della stampa a caratteri mobili viene attribuita al tipografo e inventore tedesco Johannes Gensfleisch della corte di Gutenberg che, tra il 1448 e il 1454 stampò a Magonza il primo libro, la Bibbia a 42 linee. Questo per quel che riguarda l'Europa: in Asia, infatti, esisteva fin dal 1041, grazie alla tecnica dell'inventore cinese Bi Sheng (Huizhou, 990-1051). Il primo libro stampato fuori della Germania fu realizzato in Italia, nel monastero di Santa Scolastica a Subiaco (tra Lazio e Abruzzo) ad opera di Conrad Schweynheim e Arnold Pannartz che, tra il 1465 e il 1467 pubblicarono: il *Donatus pro puerulis*, il *De oratore di Cicerone*, il *De Civitate Dei* di Sant'Agostino e tre opere di Lattanzio.

<sup>121</sup> A tal proposito è stato creato in Italia un elenco di Trenta regole per scrivere in modo efficace un testo informativo da divulgare a livello istituzionale. La finalità di una redazione chiara, corretta e armonizzata di atti legislativi e altri documenti ufficiali è perseguita anche dalla Rete di eccellenza dell'italiano istituzionale, creata nel 2005 su iniziativa dei traduttori italiani della Commissione europea.

- c) accessibile, e cioè vicina a chi parla e raggiungibile da chiunque abbia bisogno di informazioni.

Rispetto al passato la comunicazione istituzionale si muove sempre più cercando di rispondere in modo concreto alle esigenze dei cittadini - attraverso gli URP (Uffici relazioni con il pubblico) e gli sportelli unici; i numeri verdi messi a disposizione da ospedali, Camere di commercio e Comuni, nonché attraverso l'allestimento di siti web istituzionali - definendo il linguaggio, il tono e la forma della comunicazione, il più possibile "ecologica", i canali e i mezzi da utilizzare. Il sistema e gli strumenti usati per divulgare le informazioni e dialogare con i soggetti coinvolti nel piano di comunicazione devono sottostare a tutti i requisiti previsti dalla normativa sia per quel che riguarda la semplificazione degli atti e documenti della PA, sia per quanto concerne i requisiti dell'accessibilità agli strumenti informatici (internet, intranet). Internet, in particolare, rappresenta per molti cittadini il principale canale d'accesso alle informazioni, per definizione chiaro, diretto ed accessibile.

La comunicazione dell'istituzione pubblica è quello specifico esercizio che rende pubbliche le attività e le funzioni dell'amministrazione, sostenendone l'identità e favorendo il consenso dei cittadini su argomenti di interesse collettivo. La funzione comunicativa delle PP.AA. però non può limitarsi alle iniziative di tipo informativo o promozionale, ma interessa tutte le situazioni di "relazione con il pubblico", sia interno che esterno. L'espressione "relazione con il pubblico" è quella più completa e attinente al sistema di comunicazione istituzionale che interviene sempre nell'ambito di un contesto relazionale in cui sono strutturalmente definiti i ruoli e le aspettative degli interlocutori. Infatti, a differenza delle imprese, le PP.AA. comunicano in un ambito già definito dalle norme e dai costumi, al punto che in diverse occasioni possono essere ritenute soggetti riceventi rispetto alle istanze dei cittadini, che sono invece trasmittenti, perché portatori di bisogni che hanno una qualche rilevanza istituzionale. Del resto, l'obiettivo della comunicazione istituzionale pubblica è quello di favorire o di promuovere l'utilizzo di ciò che rientra già nella disponibilità del destinatario del messaggio. La comunicazione di un nuovo servizio fornito da una amministrazione o di una diversa modalità per ottenere una prestazione, non richiedono una "adesione materiale", in termini di costo da sopportare, ma solo di tipo "comportamentale", cioè in termini di condivisione sociale.

Come spesso accade in ambito comunicativo è sempre difficile tracciare dei confini ben precisi e lo stesso vale per il termine “comunicazione pubblica”. Spesso termini comunicazione “pubblica” e “istituzionale” vengono usati come sinonimi, tuttavia la comunicazione istituzionale enfatizza uno solo degli attori coinvolti, le istituzioni. L’immagine che ne deriva suggerisce un flusso informativo monodirezionale: dalla PA ai cittadini. La comunicazione pubblica si riferisce invece ad entrambi i soggetti del processo comunicativo: le istituzioni, formalmente incaricate di amministrare i servizi per i cittadini che sono i destinatari dei servizi pubblici. La comunicazione pubblica è un settore in continua evoluzione, di confine tra “saperi” diversi (per esempio il diritto, il marketing, la sociologia, le nuove tecnologie).

Con il termine “comunicazione pubblica” si possono intendere due diverse strategie, una più restrittiva, centrata sul soggetto della comunicazione, e una più estensiva, focalizzata sull’oggetto. Nel primo caso la comunicazione pubblica equivarrebbe ad ogni forma di comunicazione proveniente dalla PA. Ora, mentre gli enti pubblici sono determinati dalla legge, dubbi sorgono quando si parla delle aziende - erogatrici di servizi pubblici, imprese partecipate da capitale pubblico, ecc. - appartenenti al cosiddetto “parastato” che spesso condividono più caratteristiche con il settore privato che con quello pubblico, pur partecipando però pienamente al sistema degli attori istituzionali della comunicazione pubblica.

Nel secondo caso, la definizione oggettiva si concentra sull’oggetto della comunicazione, ovvero l’interesse generale della materia trattata. In questo caso, si fa riferimento a fenomeni differenti, in parte sovrapposti:

- la comunicazione dell’istituzione pubblica (comunicazione istituzionale);
- la comunicazione sociale (o di solidarietà sociale) promossa da soggetti pubblici e privati per sensibilizzare l’opinione pubblica su problemi sociali riconosciuti da tutti (es. “pubblicità sociale”);
- la comunicazione politica, promossa da partiti e movimenti con il fine di costruire il consenso e influenzare le scelte del governo su temi controversi;
- la comunicazione interna, che prepara, promuove e accompagna i processi di adattamento e trasformazione degli assetti organizzativi e gestionali degli enti, assumendo un valore strategico, funzionale ad una nuova cultura aziendale.

La “comunicazione pubblica e istituzionale”, come disciplina e materia di provvedimenti legislativi, si afferma in Italia negli anni Novanta, con l’approvazione di alcune leggi che disciplinano un settore fino ad allora rimasto scoperto, quello del

“diritto dei cittadini ad essere informati”. Nel decennio che va dal 1990 al 2000, nuovi provvedimenti normativi hanno arricchito il panorama della comunicazione istituzionale e pubblica nel nostro Paese, attraverso l’introduzione nell’ordinamento giuridico italiano di alcune figure professionali e di strumenti innovativi che hanno permesso al cittadino di diventare un utente cui è stato riconosciuto il diritto di accesso alle informazioni pubbliche.

Una tappa fondamentale per la comunicazione pubblica in Italia è rappresentata dalla Legge 7 giugno 2000, n. 150, e dal successivo regolamento di attuazione del 21 settembre 2001, n. 422, che ne sanciscono l’importanza strategica e individuano ambiti di applicazione, strutture specializzate, procedure, mezzi e personale professionalmente qualificato per le attività di comunicazione. Le PP.AA. vengono così dotate di un indispensabile strumento per sviluppare le loro relazioni, potenziare e armonizzare i flussi di informazioni “interne” e concorrere ad affermare il diritto dei cittadini ad un’efficace comunicazione. Dialogare con il cittadino diventa un dovere, da affiancare agli ugualmente fondamentali doveri costituzionali di riservatezza, imparzialità e correttezza. La comunicazione diventa uno strumento per modernizzare e migliorare l’efficienza delle istituzioni pubbliche sempre più portate a costruire una relazione con le comunità amministrative basata sulla conoscenza e sulla fiducia.

La comunicazione pubblica si realizza solo laddove c’è un’autentica interazione, a due vie, tra cittadini e Stato. Da questa considerazione deriva lo stretto collegamento tra comunicazione pubblica e uso delle nuove tecnologie nella PA – entrambe finalizzate a costruire questi flussi bidirezionali – così come tra queste e i processi di riforma dell’istituzione pubblica volti a migliorarne l’efficienza e l’efficacia in rapporto ai cittadini. Pertanto, la comunicazione pubblica nella PA rappresenta uno strumento di partecipazione e democrazia. La comunicazione pubblica mira a stabilire relazioni interne (sia nello stesso ente, che fra istituzioni pubbliche diverse) ed esterne (con il sistema dei mass media e i cittadini). Una solida relazione si basa su partecipazione e fiducia reciproca, che la comunicazione pubblica aiuta a costruire grazie alla:

- semplificazione normativa (dalla stesura alla pubblicizzazione delle leggi);
- trasparenza delle attività istituzionali;
- diffusione delle informazioni sui servizi al cittadino e di pubblica utilità;
- promozione dell’immagine istituzionale;
- sensibilizzazione su tematiche socialmente rilevanti;

- modernizzazione degli apparati pubblici;
- accesso ai canali di comunicazione con le amministrazioni.

La comunicazione pubblica - che investe settori e soggetti della società che hanno un legame, che intervengono in una dimensione di interesse pubblico - permette ad attori diversi, pubblici e privati, di entrare in relazione attraverso un processo continuo di partecipazione e scambio. Ed è proprio l'attivazione di questo tipo di relazione fra Stato e cittadini a promuovere la crescita civile e sociale di un Paese. All'interno della comunicazione pubblica associamo anche la comunicazione aziendale, religiosa, militare, scientifica, turistica, ambientale. Alcune di queste tipologie di comunicazione interessano le amministrazioni locali (si pensi alla polemica sul crocifisso in classe, alla promozione dell'offerta turistica in un territorio, all'apertura di un museo). La PA si rivolge al cittadino-cliente – che, grazie alla possibilità di scegliere (servizi postali, telefonia, acqua, energia), non ricopre più un ruolo subalterno nei confronti della PA – con modalità comunicative diverse:

- a) prescrittiva, quando indica un obbligo (non calpestare le aiuole altrimenti c'è la multa, non lasciare le feci del tuo cane sul marciapiede);
- b) indicativa, quando indica un percorso migliore rispetto ad un altro (vai a destra, il reparto si trova in fondo al corridoio);
- c) informativa (gli uffici verranno chiusi domani dalle 17 alle 19, domenica il servizio autobus è sospeso);
- d) persuasiva (come per le campagne di pubblicità progresso: mangiate meglio, cercate di non fumare, camminate 5 km al giorno).

Si tratta di ambiti di comunicazione pubblica che un Ente può fare e spesso fa, consciamente o inconsciamente, nella propria attività quotidiana, attraverso i propri funzionari<sup>122</sup>. Uno dei problemi da chiarire prioritariamente è a chi vogliamo comunicare. Chi sono i nostri uditori? I vecchi, i giovani, le donne, i bambini, gli studenti. Un'azienda sanitaria può comunicare con tutti i cittadini; il piccolo comune ha competenza a parlare solo al suo territorio comunale, ma nell'ambito provinciale può ragionare con altri comuni per fare un discorso consorziale. Dobbiamo poi conoscere i nostri uditori. Se vogliamo parlare ai giovani, dobbiamo sapere quanti sono nel nostro comune, il loro ruolo sociale, come si muovono. Ecco che l'amministratore pubblico si incontra con i suoi cittadini, entra nei loro panni e cerca di capirne i problemi, per

---

<sup>122</sup> cfr. Alessandrini A., Alfonso L., Coruzzi M., De Fabritiis F., *La nuova comunicazione dell'ente locale*, Franco Angeli, Milano 2006.



attivare dei meccanismi in grado di fornire delle risposte. L'amministratore allora torna nel suo ente, chiama l'ufficio competente, pone il problema. Come lo stiamo affrontando? Cosa possiamo fare? Fa aprire la pratica, istruire una delibera che porta in Giunta, se necessario anche in Consiglio, poi fa attuare quanto deciso, e alla fine fa fare una verifica degli obiettivi perseguiti e dei risultati conseguiti e di quelli percepiti. La verifica è fondamentale, perché se si danno degli ordini poi qualcuno deve controllare che siano stati eseguiti. Nella PA se il dirigente non controlla l'esecuzione delle sue disposizioni, tutto rischia di essere inutile. Parole come accesso, partecipazione, trasparenza sono la chiave di tutte le riforme che dal 1990, a partire dalle leggi 142 e 241 di quell'anno, hanno segnato il tempo amministrativo. La capacità di una PA di ascoltare i suoi cittadini presuppone non solo il prestare orecchio, ma anche saper leggere una lettera al direttore del giornale, saper tastare l'umore che c'è sul territorio<sup>123</sup>.

La comunicazione esterna è uno degli aspetti che connotano la comunicazione organizzativa di una struttura e viene usata per dialogare direttamente con gli interlocutori esterni all'ente (altre amministrazioni, imprese o associazioni) o ad un'utenza potenziale attraverso azioni di comunicazione di massa. Obiettivi della comunicazione esterna sono i seguenti: far conoscere i servizi e i progetti dell'ente; agevolare l'accesso ai servizi e agli atti dell'amministrazione; conoscere e rilevare i bisogni dell'utenza; migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi; favorire i processi di sviluppo sociale, economico e culturale; accelerare la modernizzazione di apparati e servizi; promuovere azioni di sensibilizzazione. La comunicazione esterna contribuisce a costruire la percezione della qualità del servizio e costituisce un canale permanente di ascolto e verifica del livello di soddisfazione del cliente/utente, tale da consentire all'organizzazione di adeguare di volta in volta i servizi offerti. È possibile prevedere almeno due diverse modalità di comunicazione esterna in funzione del fine prestabilito. Quando l'obiettivo dell'Amministrazione è quello di comunicare o rendere un servizio dedicato a target specifici di utenti, la comunicazione esterna sarà diretta proprio a quella tipologia di utenza, pertanto gli strumenti utilizzati dovranno consentire una personalizzazione del messaggio, ovvero una specificità rispetto al target cui sono destinati. Al contrario, se l'obiettivo è quello di svolgere un'azione di sensibilizzazione o informazione di massa, sarà utile servirsi di strumenti che consentano una larga

---

<sup>123</sup> Eugenio Ambrosi, seminario "Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale, informazione e partecipazione dei cittadini nell'era internet", Udine 20/21 novembre 2009, Corecom FVG.

diffusione del messaggio, utilizzando, laddove possibile, anche strumenti e modalità specifiche della comunicazione agli organi d'informazione di massa<sup>124</sup>.

A differenza di quella esterna, la comunicazione interna (elaborata dal quadro generale tracciato dalla comunicazione organizzativa dell'ente) è un processo complesso perché destinata al pubblico interno (dipendenti e collaboratori). I dipendenti di una PA dovrebbero essere sempre messi nella condizione di sentirsi parte attiva dei programmi, dei valori e delle iniziative dell'ente di cui fanno parte. La comunicazione interna si pone come complementare e funzionale a quella esterna, dalla quale si distingue perché veicolo principale per condividere qualsiasi tipo di messaggio, sia informativo che funzionale, da parte del pubblico interno all'ente. La circolazione del flusso di informazioni è convogliata in una rete strutturata di canali di divulgazione, in modo che sia facilmente fruibile e riconoscibile per essere consultata e alimentata. Per essere il più possibile efficace, la rete di comunicazione interna (attività e produzione dei contenuti) deve essere periodicamente pianificata e coordinata in modo da raggiungere un maggior grado di coordinamento delle funzioni della comunicazione. Normalmente, la gestione della comunicazione interna è affidata ad uno specifico servizio, nel caso degli enti pubblici più grandi, oppure è gestito da un solo ufficio (ad esempio l'URP). La stesura del piano di comunicazione interna andrebbe invece affidata allo stesso gruppo di lavoro che si occupa della definizione del piano generale di comunicazione "aziendale". Oggi, nella "società della comunicazione", anche per le PP.AA. diventa centrale comunicare con il cittadino, molto più che semplicemente informarlo. Le riforme degli ultimi vent'anni hanno rimodellato vari aspetti della vita della PA nella convinzione che questa andasse avvicinata ad un cittadino con il quale rapportarsi su base paritaria, più da "customer" che da amministrato. Una PA non formalista e burocratica, ma che si legittimi per risultati e credibilità presso il cittadino. Diventa centrale per la PA oggi trovare la relazione e l'interazione più diretta ed efficace possibile con il cittadino, attraverso un'attività volta ad incidere sulla realtà esterna perché tesa a far passare un messaggio che influenzi chi lo riceve. In altre parole, "COMUNICARE" con il cittadino. La comunicazione diviene lo strumento principe per instaurare un rapporto paritario con i cittadini.

---

<sup>124</sup> D. Pennone, *"La comunicazione degli enti locali con i propri cittadini per la partecipazione e la trasparenza dell'azione amministrativa"*, in Guida normativa per l'amministrazione locale 2017, Maggioli editore.

### **III.2. Evoluzione normativa della comunicazione pubblica**

#### *Il quadro normativo*

Le leggi che regolano il settore delle comunicazioni trovano la loro origine nella Costituzione della Repubblica italiana. La Costituzione e il suo combinato disposto creano le premesse dello sviluppo dell'informazione. L'articolo 21 sottolinea che *“tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con parola, scritto e ogni mezzo”* e riguarda il diritto all'informazione tramite mezzi di stampa, radio e volantini. L'articolo 15 (*“La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili...”*) invece riguarda il diritto alla comunicazione tramite telefono, telegrafo e corrispondenza epistolare. Le nuove tecnologie offuscano questa differenza a causa della progressiva affinità tra attività di comunicazione (intesa come libertà di pensiero nei confronti di soggetti individuati con segretezza) ed informazione. In Italia, una prima forma di comunicazione istituzionale/pubblica - intesa soprattutto come comunicazione politica - in funzione propagandistica (essenzialmente di governo)<sup>125</sup> ha interessato una fase che, dal dopoguerra si è estesa fino all'inizio degli anni '70, e ha avuto quale suo elemento distintivo la perfetta identità fra attore politico e attore amministrativo: se è l'istituzione pubblica che comunica, questa si attiva per veicolare messaggi volti esclusivamente a raggiungere specifici obiettivi di partito e una migliore percezione, da parte del cittadino, dei soggetti (e della loro immagine) che agiscono nel partito stesso e nel tessuto pubblico e istituzionale. Nell'area della comunicazione, lo status pubblico è così la naturale protesi della personale appartenenza partitica. Gli anni '70 segnano il passaggio a una fase di *“comunicazione a senso unico”* – o meglio, a un modello informativo unidirezionale – che vede allentarsi l'identità (che caratterizza il periodo precedente) fra istituzione e partito. D'altro canto, mentre i mezzi di comunicazione di massa sperimentano un'embrionale autonomia d'azione, trova graduale diffusione la consapevolezza dell'esistenza di una serie di diritti e doveri che lega PA e cittadini. Anche in questa fase però l'atto comunicativo dell'amministrazione si rivela un'attività unidirezionale verso il privato cittadino che rimane un ricevente passivo rispetto alla comunicazione dell'emittente pubblico. Gli studi effettuati negli anni Settanta e Ottanta dalla Commissione Bassanini e dal Fornez hanno portato ad uno

---

<sup>125</sup> Rolando Stefano, *“La Comunicazione Pubblica in Italia”*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995.

sviluppo di leggi nazionali e regionali. A livello comunitario invece si trovano soltanto alcuni indirizzi generali e normative specifiche su singole materie, poiché l'Unione Europea non ha una competenza generale in materia, e quindi non può intervenire sulla comunicazione istituzionale<sup>126</sup>. In quel periodo si comincia a modificare il contenuto della comunicazione istituzionale, che viene adattata in funzione della ricettività del cittadino e assimilata essenzialmente alla comunicazione commerciale, attraverso il cosiddetto "marketing elettorale". Si prenda ad esempio la legge del 25 febbraio 1987, n. 67<sup>127</sup> che ha regolamentato la gestione interna attraverso la creazione di apposito capitolo di bilancio ("*...al quale imputare tutte le spese comunque afferenti alla pubblicità*") e la distribuzione per quote sui diversi mezzi di comunicazione ("*Le amministrazioni statali e gli enti pubblici non territoriali, con esclusione degli enti pubblici economici, sono tenuti a destinare alla pubblicità su quotidiani e periodici una quota non inferiore al cinquanta per cento delle spese per la pubblicità iscritte nell'apposito capitolo di bilancio*"), nonché le esenzioni ("*dalla comunicazione negativa*") per i comuni con meno di 40.000 abitanti e la sanzione amministrativa pecuniaria ("*da lire ottocentomila a quattro milioni ottocentomila*") per "*i pubblici ufficiali e gli amministratori degli enti pubblici che non osservano le disposizioni*" contenute nell'art. 5. La legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>128</sup> ha istituito il Dipartimento per l'informazione e l'editoria (già Direzione Generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica), al fine di promuovere un'azione comunicativa che vada oltre i circoscritti momenti della persuasione e propaganda, attraverso innovative campagne di pubblicità sociale, attività ed eventi con un valido ritorno sia dal punto di vista interno che internazionale. La norma sottolinea "*la questione dell'effettiva capacità (politica e amministrativa) del vertice governativo di coordinare efficacemente la compagine di Governo, assumendo anche alcuni ruoli tecnici di supporto legislativo, di spesa, di comunicazione e di immagine, di incidenza sociale, di compatibilità internazionale*"<sup>129</sup>. La Legge 223/1990 (Legge Mammì) sulle emittenti radiofoniche e televisive private puntava a regolare, soprattutto in relazione

---

<sup>126</sup> Cfr. Gardini G., *Le regole dell'informazione*, Bruno Mondadori, Milano 2009.

<sup>127</sup> La legge 67/1987 recante la "Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria" (rinnovo della Legge 5 agosto 1981 n. 416).

<sup>128</sup> Legge 400/1988 recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

<sup>129</sup> Rolando Stefano, *Comunicazione Pubblica*, il Sole 24 ore Libri, Milano, pag. 21, 1992.

alla quantificazione delle risorse economiche da destinare alla comunicazione, il rapporto tra PA e mezzi di comunicazione di massa. La lentezza e la parzialità della sua applicazione, hanno evidenziato le difficoltà e i ritardi che spesso indeboliscono il sistema-Italia.

L'avvento degli anni '90 segna l'inizio di una fase, ancora in atto, che mira a realizzare concretamente il modello della comunicazione bidirezionale, del quale uno dei fautori fu il politologo statunitense Karl Deutsch che affermò l'importanza della bidirezionalità e della risposta feedback nell'economia dei processi comunicativi, pubblicando nel 1963 *"The nerves of the Government"* nel quale sottolineava l'assoluta rilevanza dei nervi di collegamento e scambio fra istituzione pubblica e cittadini. Protagonisti di questa fase, oltre alle diverse istituzioni pubbliche, sono i mezzi di comunicazione di massa, canali influenti e capaci di filtrare e amplificare, quelli che per uno dei maggiori esponenti della sociologia tedesca del XX secolo, Niklas Luhmann, erano *i temi di opinione*, e i privati cittadini, oramai divenuti soggetti attivi e attivabili per rendere coerentemente bidirezionale il processo comunicativo. In questo periodo si assiste all'emergere di elementi quali il marketing dell'istituzione pubblica e dei servizi; la pianificazione strategica delle campagne di comunicazione; l'analisi del feedback ricevuto in rapporto al risultato atteso; il dovere di trasparenza strettamente legato alla pubblicità dell'amministrazione. Lo sviluppo della comunicazione pubblica in Italia trova terreno fertile nell'articolato processo di decentramento amministrativo e funzionale avviato negli anni Novanta. Dal 1990 al 2000 il Parlamento vara sei leggi in materia di comunicazione e informazione: la legge 142/1990 afferma il diritto/dovere delle istituzioni di comunicare; la legge 241/1990 pone la comunicazione al servizio dei principi di trasparenza e di accesso; il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, crea lo strumento degli URP; la legge 59/1997 lega la comunicazione ai processi di semplificazione; la legge 127/1997 colloca la comunicazione al servizio dello snellimento dell'attività amministrativa; la legge 150/2000 legittima in maniera definitiva l'informazione e la comunicazione riconosciute come costanti dell'azione di governo nella PA<sup>130</sup>. La necessità della pubblicità degli atti delle istituzioni viene sancita dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali". L'art. 7 del testo legislativo afferma espressamente che *"tutti gli atti dell'Amministrazione Comunale e Provinciale sono*

---

<sup>130</sup> Alessandro Rovinetti, *"Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica"*, Il Sole 24 Ore, Milano 2000.

*pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge*”, e statuisce che, con successivo apposito Regolamento, si detteranno *“le norme necessarie per assicurare ai cittadini l’informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull’ordine di esame delle domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano”*. La tendenza, almeno formale, che spinge la PA ad agire sempre più secondo i parametri della comunicazione bidirezionale, della pubblicità e della trasparenza, raggiunge l’apice con la L. 241/1990. La norma, nota come legge sulla trasparenza, è di grande importanza e la sua rivoluzionaria idea ispiratrice è chiara già nell’art. 1 dove si legge che *“l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla seguente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti”*. Tale circolo virtuoso, per la prima volta espressamente previsto, deve costantemente orientare le scelte e le procedure attuate in ambito pubblico; solo specifiche e motivate circostanze possono, dunque, interporsi fra il procedimento amministrativo e il suo più lineare perfezionamento. Su tale base, i cittadini – che su richiesta possono conoscere e valutare la natura, l’iter e l’esito di atti e documenti che li riguardano – divengono garanti della positività dell’azione della PA<sup>131</sup>. Negli anni ‘90 con l’avvio della riflessione sulla trasparenza dell’operato pubblico, si diffonde il concetto di *amministrazione condivisa*, basata sulla collaborazione e sulla fiducia fra amministrazione e cittadini. La maggiore consapevolezza dei propri diritti, da parte dei cittadini, comporta un coerente e collegato aumento della richiesta di informazioni. In tal modo i cittadini non sono più solamente dei portatori di bisogni, ma delle vere e proprie risorse capaci di migliorare l’agire amministrativo, divenendo dei soggetti attivi posti al centro dell’azione istituzionale. La nuova struttura dell’arena di discussione pubblica<sup>132</sup> si caratterizza per la presenza di un elevato numero di soggetti e sistemi di soggetti che, proiezioni di un articolato processo di differenziazione sociale, interagiscono e competono reciprocamente in un contesto spiccatamente dialettico. Non a caso, con la legge 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. legge Maccanico<sup>133</sup>) il legislatore

---

<sup>131</sup> FORMAL - Giornate formative per amministratori neo-eletti del Lazio, la comunicazione istituzionale nelle pubbliche amministrazioni di Santo Fabiano, 2006.

<sup>132</sup> Mancini P., Manuale di Comunicazione Pubblica, Laterza, Bari, 2002.

<sup>133</sup> La legge 249/1997, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*, c.d. legge Maccanico, dal nome del suo proponente, Antonio Maccanico, che dal 1996 al 1998, è stato ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

prevede l'istituzione dei Co.re.com. (Comitati regionali per le comunicazioni) quali organi funzionali, idonei ad esercitare, in ragione della contiguità territoriale, funzioni delegate in materia di comunicazione rivolte ai cittadini e agli operatori del settore a livello locale. La legge Maccanico si proponeva di fornire una più completa formulazione di una normativa in materia di comunicazione televisiva e di affrontare le questioni legate all'antitrust, in conformità ai principi del pluralismo già richiamati dalla legge Mammì del 1990. Di qui la decisione di istituire una nuova Authority indipendente, denominata Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - AGCOM (art. 1, co. 1). Negli anni successivi l'evoluzione sociale e quella della PA hanno portato alla svolta normativa nella specifica materia della comunicazione, identificabile con la legge del 7 giugno 2000, n. 150: *"Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni"* (nella figura 8 la prima pagina della Gazzetta Ufficiale dell'epoca), una "legge quadro" che, per la prima volta, mette chiarezza tra la titolarità delle attribuzioni e dei compiti dell'informazione e della comunicazione, definendo ambiti di applicazione, funzioni, strumenti e strutture.

**SERIE GENERALE**

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b  
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 141° — Numero 136

**GAZZETTA UFFICIALE**

**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

---

**PARTE PRIMA**                      **Roma - Martedì, 13 giugno 2000**                      **SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI**

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

La **Gazzetta Ufficiale**, oltre alla **Serie generale**, pubblica quattro **Serie speciali**, ciascuna contraddistinta con autonoma numerazione:

1ª **Serie speciale**: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì)  
2ª **Serie speciale**: Comunità europee (pubblicata il lunedì e il giovedì)  
3ª **Serie speciale**: Regioni (pubblicata il sabato)  
4ª **Serie speciale**: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)

---

**S O M M A R I O**

LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI	Ministero delle finanze
<p><u>LEGGE 7 giugno 2000, n. 150.</u> <u>Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni</u> ..... Pag. 3</p>	<p>DECRETO 6 giugno 2000. Accertamento del periodo di irregolare funzionamento di alcuni uffici finanziari, di Genova..... Pag. 30</p>

Fig. 8

Particolarmente interessante è la testimonianza di Liberato Sicignano, referente per le strutture URP e servizi di comunicazione della Città di Scafati (in provincia di Salerno), già segretario regionale dell'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale che ricorda come, dagli anni Novanta, constatata la necessità di

una regolamentazione più pertinente e approfondita del comparto, si cominciò a lavorare all'ipotesi di una legge-quadro sulla comunicazione istituzionale: le discussioni e i dibattiti ebbero luogo in tutte le sedi, dall'assemblea dell'associazione, ai convegni presso il COM-PA (il Salone europeo della Comunicazione pubblica e dei servizi al cittadino e alle imprese la cui prima edizione risale al 1993), sulle pagine della rivista dell'associazione e sui giornali nazionali. "Inizialmente si pensò ad una legge per i soli comunicatori istituzionali ma il progetto era fortemente osteggiato - racconta Sicignano -. Avevamo nemici potenti, fuori e dentro il Parlamento, e ci ritrovammo in una condizione di stallo, finché non si superarono i contrasti con i giornalisti, i quali da sempre aspiravano ad entrare negli uffici pubblici come addetti stampa. Fu stretto un patto di ferro con la FNSI (Federazione nazionale della stampa italiana) e così l'iter della legge si sbloccò. Per uno di quei casi della vita mi ritrovai a partecipare agli incontri di discussione sulla bozza della legge 150 presso la sala Capranichetta di Roma. Fu un'esperienza straordinaria: vi lavorarono fianco a fianco personalità di diversa estrazione politica come Massimo Villone, Enrico La Loggia e altri parlamentari, oltre a Sandro Rovinetti, segretario dell'Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale, che collaborava con la Presidenza del Consiglio e con il ministro Frattini che aveva preso a cuore il tema e sollecitava l'adozione di provvedimenti legislativi". Quando fu pronta la bozza della legge 150 e fu distribuita ai presenti per le osservazioni di rito, emerse subito la mancanza di sanzioni per gli enti inadempienti rispetto al dettato della legge. "Lo feci notare ai partecipanti rilevando che essa nasceva indifesa come un neonato - continua Sicignano -. Mi fu risposto che non si poteva fare di più e che sarebbe stato già un successo se fossimo riusciti a farla approvare così com'era dal Parlamento considerati i forti contrasti e l'opposizione di quanti volevano mantenere la comunicazione istituzionale in un ambito strettamente discrezionale, senza una regolamentazione. Nacquero così la legge 150/2000 e il successivo DPR n. 422/2001 che conteneva una importante disposizione: in sede di prima applicazione della norma venivano confermati nelle funzioni, previo aggiornamento professionale, quanti già si occupavano di comunicazione nelle varie amministrazioni. Ciò consentiva di riconoscere il lavoro dei dipendenti che da anni erano impegnati nel campo della comunicazione. E poiché l'applicazione della legge dava spazio a tutti, si auspicava



l'ingresso nella PA sia dei neo laureati in scienze della comunicazione, sia dei giornalisti per quel che riguardava gli uffici stampa”.

Con la legge 150 lo Stato istituzionalizza l'area della comunicazione pubblica – che diviene obbligo – e riconosce alla stessa il carattere di risorsa prioritaria e strutturale, legittimandone e prevedendone la diffusione in ogni momento e settore della PA, distinguendone la specifica natura da quella delle altre attività amministrative. La comunicazione e l'informazione (pur avendo una differente specificità con conseguente diversificazione delle reciproche attività e finalità) sono definite come risorse fondamentali, ovvero parti essenziali dell'attività istituzionale di una PA. La norma individua nel termine “informazione” un agire principalmente volto al trasferimento verticale di specifici *items* di pubblico interesse, che realizza una funzione sostanzialmente cognitiva e lo fa secondo criteri di totale trasparenza. Parallelamente, recependo il concetto di comunicazione bidirezionale e di feedback, la L. 150 promuove l'interazione fra la PA e i cittadini con l'intento di sostenere l'identità e l'immagine dell'istituzione favorendo il consenso del pubblico su argomenti di interesse collettivo. L'articolo 1 della Legge 150 - *“Le disposizioni della presente legge, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, disciplinano le attività di informazione e di comunicazione delle amministrazioni pubbliche”* - è il manifesto dell'intero impianto legislativo. Al comma 4, lettera a), si specifica che sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle volte a conseguire *«l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici»*. Da un punto di vista operativo, il testo legislativo (art. 6) istituisce formalmente e regola tre differenti strutture - il portavoce, l'ufficio relazioni con il pubblico (URP) e l'ufficio stampa - deputate alle attività di informazione e comunicazione nelle PP.AA., ribadendo al comma 1 la distinzione tra l'attività di informazione, che la legge affida all'ufficio stampa e al portavoce, e l'attività di comunicazione, che si realizza attraverso la vasta tipologia di strutture già disciplinate (in particolare, dagli artt. 11 e 12 d.lgs. 29/1993 e successive modificazioni e disposizioni attuative): URP, sportelli per il cittadino e per le imprese, sportelli unici della PA, uffici polifunzionali, di cui non solo fa salve le prerogative ma sposta sempre più l'interpretazione della funzione di comunicazione verso le attività di servizio. Sono, quindi, tre le figure professionali cui è delegata la comunicazione

dell'ente: addetto stampa, portavoce e "URPista". Secondo alcuni studiosi, le tre fonti dell'informazione istituzionale dovrebbero rimanere sempre separate per garantire maggiore obiettività e trasparenza. Per altri, invece, tali fonti dovrebbero interagire, essere coordinate, per poter fornire informazioni univoche, ma con modalità, strumenti, linguaggi diversi perché si relazionano a pubblici diversi: il portavoce con le altre istituzioni (e spesso anche con i media), l'ufficio stampa con i media e l'URP con i cittadini. La legge 150 (art. 6, comma 2) affida a ciascuna amministrazione il potere di definire, *"nell'ambito del proprio ordinamento degli uffici e del personale e nei limiti delle risorse disponibili, le strutture e i servizi finalizzati alle attività di informazione e comunicazione e al loro coordinamento, confermando, in sede di prima applicazione della presente legge, le funzioni di comunicazione e di informazione al personale che già le svolge"*. Nel testo viene evidenziata la capacità del legislatore di leggere la comunicazione istituzionale come funzione complessa che, pur affidata a strutture diverse, deve rispondere ad una visione unitaria di obiettivi e strategie. Il comma in questione stabilisce una forma di tutela per il personale che già svolge attività di informazione e comunicazione, il quale deve essere riconfermato nell'incarico. La norma rimette alla potestà regolamentare delle amministrazioni la definizione delle strutture e dei servizi, a condizioni che questo non comporti oneri aggiuntivi. L'organizzazione delle strutture di informazione e comunicazione e la realizzazione di tali attività deve comunque concretizzarsi nei limiti delle risorse disponibili nel bilancio dell'ente *"per le medesime finalità"*. Il legislatore, al comma 5 dell'art. 9, demanda alla contrattazione collettiva l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti<sup>134</sup>, ma stabilisce anche che *"dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*, affermando che i mezzi di finanziamento sono sostanzialmente inesistenti.

## **Il portavoce**

L'art. 7 della legge 150 prevede che l'organo di vertice di una amministrazione pubblica possa essere coadiuvato da un portavoce, anche esterno all'ente, *"con compiti*

---

<sup>134</sup> Il confronto tra l'Aran (l'Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni) e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana non è mai decollato, con periodici momenti di frizione che, di fatto, ostacolano un'attuazione della legge pienamente conforme alla sua lettera (prima ancora che al suo spirito). Pennone, Guida Normativa 2017.

*di diretta collaborazione ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione*". Tale figura, creata appositamente dalla legge 150, è legata a doppio filo da un rapporto fiduciario con l'organo/soggetto di vertice dell'ente (sindaco, presidente di Provincia o di Regione) da cui dipende e che egli stesso rappresenta. L'incarico del portavoce - per il quale non è previsto il requisito dell'iscrizione all'Albo del giornalisti, con i conseguenti diritti ed obblighi - può essere ricondotto ad un incarico di nomina politica ai sensi del comma 560 della finanziaria 2007 e dell'art. 90 del d.lgs. n. 267 del 1990, ma non a quello di addetto stampa. L'articolo vieta, inoltre, al portavoce, per tutta la durata dell'incarico, la possibilità di esercitare qualsiasi *"attività nei settori radiotelevisivi, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche"*. La sua è un'attività di informazione politica (di parte) che collega la competenza professionale e il rapporto di fiducia con il capo dell'amministrazione (del quale deve comunicare scelte, orientamenti e strategie, ovvero il programma istituzionale), che decide di dotare l'amministrazione di un portavoce, a cui attribuisce una indennità, determinata *"nei limiti delle risorse disponibili appositamente iscritte in bilancio da ciascuna amministrazione per le medesime finalità"*. La direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri – dipartimento della Funzione pubblica (*"Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"*), del 7 febbraio 2002 (di cui parleremo più avanti), completa la definizione a norma di legge: *"il portavoce, presente nelle amministrazioni complesse, sviluppa un'attività di relazioni con gli organi di informazione in stretto collegamento ed alle dipendenze del vertice "pro tempore" delle amministrazioni"*. L'elemento di maggiore ambiguità è rappresentato dal fatto che il portavoce, ruolo esplicitamente politico, può svolgere una visione di coordinamento generale e di indirizzo, relegando agli altri uffici una funzione operativa ma non strategica. Inoltre, la legge 150 non chiarisce il percorso formativo che il portavoce deve compiere, o aver compiuto, o a quale categoria professionale debba appartenere. Si richiede solo che abbia la fiducia del vertice dell'amministrazione. Questo può, in alcuni casi, delegittimarne la professionalità e la credibilità sia all'esterno che all'interno degli altri uffici dell'Ente che si occupano di comunicazione e informazione. In questi anni di difficile applicazione della legge 150 non sono mancate le polemiche sulla sovrapposizione delle competenze soprattutto tra portavoce e ufficio stampa.

## **L'Ufficio stampa**

Da oltre 50 anni gli uffici stampa, nella PA come nel mondo privato, si occupano dell'informazione da destinare all'esterno dell'organizzazione. Prima ancora della riforma della PA del 1990 nei ministeri, ma anche in grandi comuni, regioni e province, già esistevano uffici e personale cui era affidato il delicato compito di "dialogare" con i mezzi d'informazione. A queste strutture era in genere attribuita la funzione di selezionare e veicolare, spesso anche di "filtrare" le notizie. Questi uffici, questi operatori, allora come oggi, hanno il compito di garantire che quanto avviene nel complesso mondo nella PA sia, per quanto possibile, correttamente riportato sui giornali, nelle radio, nelle tv. La legge 150 stabilisce che l'ufficio stampa ha il compito di curare continuamente i rapporti fra l'istituzione ed i mezzi di informazione di massa (art. 9). Apparentemente la legge non obbligherebbe le amministrazioni a costituire un ufficio stampa, come invece avviene per l'istituzione dell'URP. L'art. 9 (co. 1), infatti, specifica che le PP.AA. "*possono*" (e non devono) dotarsi di un ufficio stampa "*anche in forma associata*", configurando così la loro costituzione come il frutto di una scelta formalmente facoltativa (e discrezionale), della singola amministrazione. In tal senso, la norma solleva un elemento di contraddizione rispetto ad una delle esigenze ispiratrici della legge, ossia la necessità di garantire la presenza di strutture pubbliche di informazione qualificate per idoneità e professionalità delle risorse impiegate: "*gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti*" (art. 9, legge 150), "*in possesso dei titoli individuati dal regolamento di attuazione*" (D.P.R. n. 422/2001). La formulazione "possono", all'epoca della stesura della legge 150, fu dettata proprio dalla constatazione che, in Italia, se si fosse stabilito un obbligo, molte realtà amministrative di dimensioni limitate non avrebbero potuto assolverlo per carenza di risorse. Anche la definizione dello specifico profilo professionale del giornalista pubblico, nell'ambito del Contratto collettivo nazionale di lavoro del pubblico impiego - oggetto di contrattazione tra sindacati ed Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) - se arrivasse ad una conclusione potrebbe rivelarsi un costo difficile da sostenere per gli enti piccoli che hanno pochi soldi e personale. La previsione, poi, che l'ufficio stampa sia costituito (co. 2) da giornalisti, sostenuta dalle associazioni di rappresentanza dei giornalisti, si indirizza verso una professionalizzazione dell'attività dell'ufficio e verso la trasparenza

e correttezza dell'informazione, a garanzia dei cittadini, dal momento che l'iscrizione ad un ordine professionale comporta il rispetto delle “regole deontologiche dove il principio di un'informazione corretta prevale su quello della fedeltà”. La legge 150 salvaguarda, quindi, l'autonomia professionale dei giornalisti che sono sottoposti alla vigilanza del Consiglio dell'Ordine e che devono rispondere alla Carta dei doveri del 2011<sup>135</sup>. Non solo devono essere corretti ma devono anche apparire corretti. Secondo alcuni studiosi, la legge 150, sancendo la presenza esclusiva dei giornalisti negli uffici stampa, dà vita ufficialmente e legalmente al giornalismo negli enti pubblici e, per l'utilizzo del personale già operante negli uffici stampa, Province e Comuni (le Regioni sono escluse dall'obbligo per il principio dell'autogoverno insieme al Ministero degli Esteri) hanno previsto per i loro addetti stampa percorsi formativi adeguati. L'ufficio stampa va configurato come una fonte credibile che mira a rafforzare “*il rapporto di fiducia tra la stampa e i lettori*”, ed è, anche per questo, che i giornalisti devono conoscere l'apparato pubblico e devono essere formati (art. 4, legge 150)<sup>136</sup>.

Tutto questo, con l'aggiunta di un alto grado di professionalità, può consentire al giornalista di mediare tra “informativa” e informazione. La funzione dell'ufficio stampa, pertanto, non è quella di coadiuvare l'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e controllo, ma quello di garantire, a tutti i cittadini, “trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni”. Non è casuale che la legge abbia preteso, per la costituzione degli uffici stampa della PA, la presenza di personale iscritto all'albo dei giornalisti, ai sensi della legge 3 febbraio 1963, n. 69. Il giornalista ha dei diritti e dei doveri che derivano direttamente dalla legge 69/1963 (con particolare riferimento all'art. 2). La libertà di informazione e di critica è un suo diritto insopprimibile, limitato esclusivamente dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità

---

<sup>135</sup> Il 10 novembre 2011 il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti ha approvato “La Carta dei doveri dei giornalisti degli Uffici stampa” in cui si definisce come attività di ufficio stampa: “*una funzione d'informazione prettamente giornalistica, in quanto diffonde notizie per conto di aziende, organismi, enti privati o pubblici. Sono perciò esclusi dall'attività di ufficio stampa differenti aspetti della comunicazione, come relazioni pubbliche, relazioni con i cittadini, marketing e pubblicità*”.

<sup>136</sup> L'articolo 4 della legge n. 150/2000, al primo comma, afferma: “*Le amministrazioni pubbliche individuano, nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, il personale da adibire alle attività di informazione e di comunicazione e programmano la formazione, secondo modelli formativi individuati dal regolamento di cui all'articolo 5*”. E al secondo comma aggiunge: “*Le attività di formazione sono svolte dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, secondo le disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287, dalle scuole specializzate di altre amministrazioni centrali, dalle università, con particolare riferimento ai corsi di laurea in scienze della comunicazione e materie assimilate, dal Centro di formazione e studi (FORMEZ), nonché da strutture pubbliche e private con finalità formative che adottano i modelli di cui al comma 1*”.

altrui. Suo obbligo è, inoltre, il rispetto della verità sostanziale dei fatti, la lealtà e la buona fede nella pubblicazione della notizia. Oltre ad essere tenuto a rispettare il segreto professionale, il giornalista è obbligato a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, e fra colleghi ed editori, la fiducia tra la stampa (intesa in senso lato) e i lettori. Una garanzia ulteriore è rappresentata dal comma 4, art. 9, che sancisce, per il personale dell'ufficio stampa (coordinatori e componenti), l'incompatibilità per la durata dei relativi incarichi, con lo svolgimento di “*attività professionali nei settori radiotelevisivo, del giornalismo, della stampa e delle relazioni pubbliche*”.

Diritti ed obblighi di tal genere, certamente impegnativi ed il cui rispetto è nell'interesse dell'intera collettività, se riguardano ogni giornalista e, quindi, anche il giornalista occupato nell'ufficio stampa della PA, non sono previsti per chi collabora con gli organi politici allo scopo di promuoverne gli indirizzi ed i controlli politici e amministrativi (ad esempio il portavoce o i componenti dello staff del sindaco). Per questo non è opportuno (se non illegittimo, per le ragioni ora dette) che in una stessa Amministrazione gli incarichi di addetto stampa e di portavoce siano assunti dalla medesima persona<sup>137</sup>. Il portavoce che, in qualità di *owner* della comunicazione politica dell'ente e del suo vertice, dipende da esso e si trova ad esprimerne i suoi punti di vista, può anche non essere giornalista, di conseguenza non deve fare riferimento ad alcuna Carta dei doveri o ad alcun Ordine professionale, ma unicamente alla sua deontologia e a quella del vertice che rappresenta. Nel caso in cui nell'ente manchi l'ufficio stampa, si realizza una sovrapposizione di ruoli: il portavoce diventa anche addetto stampa occupando una posizione che non gli spetta, non per contratto ma per categoria. La legge, infatti, stabilisce l'incompatibilità delle posizioni ed esclude una situazione di ambiguità che si può ingenerare: il ruolo politico del portavoce che va a sovrapporsi con quello (trasparente e informativo) dell'addetto stampa. Inoltre, a fronte della non indispensabilità del portavoce in tutte le PP.AA., appare più vincolante l'esigenza di disporre di un ufficio stampa e soprattutto di un URP. Il portavoce rappresenta solo un'opportunità che può rivelarsi strategica in amministrazioni (Regione, Provincia, Comuni) in cui si debba rappresentare pubblicamente la funzione politica. La tendenza a conferire l'incarico di portavoce, che assume pure quello di capo ufficio stampa è

---

<sup>137</sup> “Uffici stampa della pubblica amministrazione. Applicazione integrale del Contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico”, parere dello studio legale Del Vecchio alla Federazione Nazionale della Stampa Italiana - Roma, 3 dicembre 2012 ([www.fnsi.it](http://www.fnsi.it)).

dunque in violazione della legge 150/2000. Il legislatore ha chiaramente voluto conferire al portavoce soltanto i rapporti politico-istituzionali e porre dei limiti alla sua attività, nel senso che questi, per tutto l'arco di tempo in cui assolve l'incarico, non può svolgere alcuna attività nel "giornalismo e nella stampa" e nelle pubbliche relazioni<sup>138</sup>.

Da notare poi che la legge 150 non precisa a quale categoria (professionisti o pubblicisti) dell'Albo dei giornalisti deve essere iscritto il personale degli uffici stampa e non fa alcun cenno ai concorsi (strada costituzionalmente obbligatoria per l'accesso nell'apparato statale) per l'assegnazione dei posti eventualmente disponibili, e demanda ad un successivo regolamento governativo l'individuazione dei titoli di accesso per il personale destinato alle attività di informazione e comunicazione pubbliche, nonché alla disciplina dei necessari interventi formativi e di aggiornamento professionale. Con l'emanazione del regolamento, il DPR n. 422/2001, sono state dettate alcune disposizioni per la sua prima applicazione (che vedremo nel prossimo paragrafo, ndr), che definiscono la cornice di attuazione della legislazione in materia di informazione e comunicazione nella PA. A proposito del personale dell'ufficio stampa l'art. 9 (co. 2) legge 150, stabilisce, tra l'altro, che la dotazione organica di personale sarà costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla PA, "*di provata competenza*" in possesso dei titoli individuati dal regolamento (di attuazione) di cui all'art. 5, utilizzato con le modalità di cui all'art. 7 comma 6 del d.lgs. 3/2/93, n. 29 (legge sul pubblico impiego) e ss modificazioni, "*nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità*". In altre parole, per il conferimento incarichi di individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di "provata competenza", per far fronte ad esigenze per le quali non è possibile impiegare personale in servizio, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione, valgono i limiti e le modalità previste dalle norme della legge sul pubblico impiego<sup>139</sup>. Il che significa che il reclutamento dei

---

<sup>138</sup> Guida normativa per l'amministrazione locale 2017, Maggioli editore.

<sup>139</sup> L'art. 34 comma 2 del D.L. 223/2006, ad integrazione del comma 14 dell'art. 53 del D.lgs. 165/2001, stabilisce quanto segue: «*Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico*». La Legge Finanziaria 2008 (art. 3 comma 18 della legge 244/2007) ha previsto che i contratti relativi a rapporti di consulenza con le PP.AA., di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001, "*sono efficaci a decorrere dalla data di pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante*".

giornalisti (*“personale estraneo alla pubblica amministrazione”*) da parte delle PP.AA. avviene soltanto quando *“non sia possibile reperire idonee professionalità all’interno dell’amministrazione”* (Corte dei Conti, Sez. Contr., det. n. 78 del 09-06-1995), quindi, gli Enti pubblici daranno priorità ai propri dipendenti in servizio e in possesso dei titoli (iscrizione all’Albo dei giornalisti). Con la pronuncia n. 641/1996, la seconda sezione giurisdizionale centrale della Corte dei Conti (annullando una sentenza della Corte dei Conti della Toscana relativa all’istituzione della figura dell’addetto stampa nel Comune di Borgo San Lorenzo), fissa questo principio: *“Affidare a giornalisti esterni all’amministrazione comunale il compito di addetto stampa di un Comune non configura un danno erariale”*. La Corte dei Conti, sezione centrale giurisdizionale, definisce le funzioni dell’ufficio stampa come *“necessariamente organiche all’ente pubblico, con ciò introducendo l’idea della necessità della previsione organica di un ufficio stampa in ogni ente pubblico che preveda per tale ufficio le funzioni “tipiche” di ufficio stampa”*, aggiungendo (a pagina 30) che: *“L’ufficio stampa, sostanziandosi essenzialmente nella funzione di comunicazione all’esterno dell’attività istituzionale dell’ente pubblico, risponde ad esigenze di carattere continuativo e deve, quindi, entrare nella previsione organica del soggetto alla cui attività esse si riferisce”*<sup>140</sup>.

Sull’organizzazione e sui compiti dell’ufficio stampa interviene il comma 3 dell’art. 9 della legge 150 che prescrive che l’ufficio deve essere diretto da un coordinatore che assume la qualifica di Capo ufficio stampa il quale, sulla base delle direttive impartite dall’organo di vertice dell’amministrazione, deve curare *“i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell’amministrazione”*. L’attività svolta dall’ufficio stampa non è di comunicazione politica in senso stretto, ma di comunicazione istituzionale sull’operato dell’amministrazione nel suo complesso e, dell’organo di vertice. E’ anche vero che l’ufficio stampa pubblico, con l’URP e le altre analoghe strutture, condivide le

---

E, all’art. 3 comma 54 (che modifica l’art. 1 comma 127 della legge 662/1996), aggiunge: *“Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell’incarico e dell’ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto”*.

<sup>140</sup> Gianfranco Garancini, commento alla sentenza citata in OG-informazione, n. 4/5/6-dicembre 1997, pagg. 24 e 25.



principali finalità di fondo delle rispettive azioni, ovvero, favorire la conoscenza delle disposizioni normative e l'accesso ai servizi pubblici, illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; promuovere l'immagine delle amministrazioni conferendo conoscenza e visibilità alle loro iniziative e agli eventi da esse organizzati. Una condivisione di massima è stabilita anche per i prodotti e gli strumenti, laddove l'art. 2 della legge 150 prevede che *«le attività di informazione e di comunicazione si esplicano, oltre che per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi»*. Si tratta di una disposizione che offre un primo contenuto operativo alla definizione generale di "attività di informazione" riportata nell'art. 1, affrontando il tema di strumenti e canali.

### **L'URP**

Gli uffici per le relazioni con il pubblico (URP) sono stati istituiti in Italia con il d.lgs. 29/1993, art. 12 (ora art. 11 d.lgs. 165/2001) - rispondendo alla duplice esigenza, espressa dalle leggi n. 241 e n. 142 del 1990, di garantire la trasparenza amministrativa e la qualità dei servizi, e di fornire uno strumento organizzativo adeguato alle esigenze di attuazione delle funzioni di comunicazione istituzionale e di contatto con i cittadini - e resi obbligatori dalla legge 150/2000 che ha disposto che le PP.AA. individuino, nell'ambito della propria struttura, tali uffici al fine di garantire la piena attuazione della legge 241. Fino a quel momento solo poche amministrazioni si erano dotate di "sportelli" informativi a cui era possibile rivolgersi per interloquire con la PA. C'è da dire, però, che è con il DPR n. 352/1992 che l'URP si manifesta come vero e proprio "servizio". In particolare, l'art. 6 del suddetto DPR (che è parte del regolamento d'attuazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi) stabilisce che le amministrazioni *"possono"* all'occorrenza, dotarsi di un *"Ufficio Relazioni con il Pubblico"*, a cui vengono attribuite nuove competenze: l'ascolto dell'utenza per migliorare, grazie ai suggerimenti, la qualità dei servizi e una funzione di "comunicazione attiva" tesa a promuovere la conoscenza e l'accesso agli atti. A norma dell'ex art. 12, d.lgs. 29/1993, infatti, gli URP devono provvedere, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche: al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione

(di cui al capo III della L. 241), all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti, alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza. In quegli anni l'URP diventa un vero e proprio "ufficio di comunicazione".

Con la L. 150 si individua nell'URP la struttura dedicata alle attività di comunicazione "attiva" della PA alla quale è attribuito il compito di promuovere la comunicazione interna (fra l'URP e le altre strutture interne, e fra gli URP delle varie amministrazioni) e il coordinamento degli strumenti informatici usati per fini di comunicazione, agevolando i rapporti tra ente pubblico e cittadini, garantendo il diritto d'accesso agli atti e favorendo la trasparenza amministrativa. Questi uffici sono la "prima linea" delle PP.AA., perché aiutano i cittadini, singoli e associati, ad orientarsi nell'amministrazione pubblica e a trovare le risposte di cui hanno bisogno. Al cittadino va, pertanto, garantito l'esercizio dei diritti di informazione, accesso e partecipazione (previsti dalla legge 241/1990), anche attraverso l'illustrazione delle varie normative sulle strutture e sui compiti dell'amministrazione, l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e il coordinamento delle reti civiche (ovvero, promuovere e gestire quindi la comunicazione istituzionale on line), e così via (art. 8), in poche parole, attraverso l'organizzazione di un circuito di front office (cittadino/URP) e back office (URP/PA). Per il suo carattere fortemente "relazionale" il personale dell'URP deve essere specializzato e motivato. In merito ai titoli per l'accesso del personale da utilizzare negli URP, l'art. 5 della legge 150 (che, al co. 3, art. 8, stabilisce che *"l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva"*) rinvia ad un successivo regolamento, emanato con D.P.R. n. 422/2001 e che, all'art. 2, prevede, per il personale dirigente e per quello di categoria C nel comparto Ministeri e di categoria D nel comparto Regioni/Enti locali, il possesso della laurea in scienze della comunicazione, in relazioni pubbliche e altre lauree con indirizzi assimilabili, ovvero, per i laureati in discipline diverse, di specifici titoli post-laurea in comunicazione o materie equipollenti conseguiti presso università o istituti, come la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) ed il Formez. Agli URP, inoltre, non può essere adibito personale appartenente ad aree di inquadramento inferiore alla B del CCNL Ministeri o alla C Regioni/Enti locali. In fase di prima applicazione, come abbiamo visto, il DPR n. 422 ha dato la possibilità alle PP.AA. di confermare il personale che già svolgeva tali

funzioni, sebbene sprovvisto dei titoli specificamente previsti, sulla base di adeguati percorsi formativi (che dovevano essere realizzati nei 24 mesi successivi all'entrata in vigore del regolamento) che hanno portato alla professionalizzazione di buona parte del personale in servizio negli URP. In conclusione, gli URP si configurano come strumenti di comunicazione "bidirezionale" tra la PA ed i cittadini, in grado da un lato di diventare la porta di accesso verso le istituzioni, consentendo la partecipazione ai procedimenti amministrativi, la conoscenza delle leggi, dei servizi e delle opportunità, e dall'altro di valutare, attraverso l'ascolto e la raccolta di feedback, il livello di *customer satisfaction* (e quindi di gradimento) dell'utenza rispetto all'attività/servizi della PA ed alle modalità di esercizio della medesima. La direttiva del ministro Frattini del 2002 considera l'URP uno dei motori del cambiamento per la PA, fondamentale nei processi d'informatizzazione e innovazione della PA. Ciononostante, né l'art. 11 del d.lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta), che definisce la trasparenza come "accessibilità totale", né il d.lgs. 33/2013 che riordina le norme su pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni delle PP.AA., assegnano all'URP un ruolo preciso nel nuovo corso della PA verso la trasparenza totale. È evidente che, se le amministrazioni hanno assegnato, come prevede la legge 150, a tale ufficio il compito di garantire i rapporti con i cittadini e quello di gestire il sito internet dell'amministrazione spetterà sempre all'URP rendere operativo il processo di adeguamento della PA verso la nuova stagione di trasparenza.

Uno dei primi Urp campani ad essere inaugurato fu quello del Comune di Scafati nel 1993. "Fu un evento - ricorda Liberato Sicignano, referente Urp di Scafati - e al convegno di presentazione, nell'ex sala consiliare, parteciparono importanti personalità delle istituzioni. Dopo qualche tempo Scafati fu inserita in un reportage di RaiTre, voluto dalla Presidenza del Consiglio, sugli uffici innovativi avviati nella PA. Un piccolo comune del salernitano si ritrovava proiettato tra città importanti come Genova, Bologna, Roma e Catania. In quegli anni si decise di organizzare un evento che convogliasse l'interesse della pubblica opinione sui temi della comunicazione e facesse il punto sullo stato dell'arte: nacque così il ComPA che si svolse per diversi anni nell'Ente Fiere di Bologna. Era una straordinaria occasione in cui la PA, dalle massime istituzioni, come Camera e Senato, ai piccoli comuni, mettevano in mostra il meglio di sé, svelandosi per così dire ai cittadini. In quegli anni, come segretario regionale dell'associazione, con Umberto Costantini del Formez ed Elisabetta Benesatto del Suor

Orsola Benincasa, costituimmo una task force per la promozione degli URP in Campania, ed organizzammo un corso di aggiornamento professionale che preparava i responsabili della comunicazione di diversi comuni del nostro territorio”.

### **Il comunicatore pubblico**

La Legge 150 istituisce la figura professionale del comunicatore pubblico, l'unica che trova formale legittimazione per operare nello scenario di riferimento. Come abbiamo visto l'art. 5 del testo legislativo impone la necessità di uno specifico percorso formativo destinato ai soggetti che opereranno professionalmente nell'area descritta. In passato, le attività di comunicazione e informazione della PA, erano affidate a personale interno non abilitato a tale esercizio. La legge 150, oltre a indirizzare le amministrazioni sulle modalità di gestione di tali attività, istituendo la figura del comunicatore pubblico, indica anche quale debba essere il ruolo di colui che è deputato a gestire i flussi di comunicazione esterni e interni di una PA. Il comunicatore ha, infatti, potere di coordinamento, promozione e sviluppo di progetti che interessano le attività di comunicazione e informazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, partecipazione e tutela dei dati. Un breve cenno merita il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR del 16 aprile 2013, n. 62) emanato in attuazione della legge anti-corruzione (legge n. 190/2012), in linea con le raccomandazioni OCSE in materia di integrità ed etica pubblica. Il Codice si occupa parzialmente di alcuni aspetti legati alla comunicazione istituzionale ribadendo l'obbligo del dipendente di tutelare l'immagine della propria amministrazione: *“salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione”* (art. 12, co. 2). All'art. 9, stabilisce che il dipendente deve assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle PP.AA., secondo le disposizioni normative vigenti, *“prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale”* (co. 1); mentre al comma successivo ribadisce che la tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, *“garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità”*. L'art. 12 del Codice, in merito ai rapporti con il pubblico, precisa che il dipendente deve farsi riconoscere attraverso l'esposizione

in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione (...) e *“opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più completa e accurata possibile”*. E, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, *“fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento”*. Il dipendente, inoltre, deve astenersi da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione (comma 2) e, richiamando il ruolo dell'URP, stabilisce (comma 4) che lo stesso non può assumere impegni, né anticipare l'esito di decisioni o azioni, proprie o altrui, inerenti all'ufficio, al di fuori dei casi consentiti, ma può solo fornire informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, *“nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico”*. Da queste righe emerge una contraddizione, forse inevitabile, tra la necessità di garantire la massima trasparenza ed accessibilità dell'azione amministrativa e l'esigenza per i dipendenti di tutelare l'immagine della propria amministrazione.

### **Le (nuove) professioni**

Le professioni per la comunicazione pubblica si stanno affermando in Italia nonostante non sia stata emanata una declaratoria nazionale che ne riconosca formalmente i profili professionali. Di recente è stata pubblicata dall'Ente Italiano di Normazione ([www.uni.com](http://www.uni.com)) la norma UNI 11483:2013 (7 marzo 2013) che definisce i compiti e le attività specifiche delle diverse figure professionali del comunicatore, tra cui è presente anche il *“comunicatore professionista in comunicazione pubblica”*. Per questa figura professionale, però, la norma UNI non prevede, tra i compiti descritti, le attività di redazione di testi e non sono richieste specifiche competenze di scrittura e di gestione della documentazione e delle informazioni attraverso differenti tipologie testuali, registri lessicali e stilistici. L'importanza delle competenze linguistiche, in particolare quelle di scrittura dei testi, è invece sostenuta dall'ISTAT nella Classificazione delle professioni (Cp2011) che menziona tra gli esempi di professioni afferenti all'Unità professionale «2.5.1.6.0 - specialisti delle relazioni pubbliche,

dell'immagine e professioni assimilate»: «Redattore dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico», «Addetto ufficio stampa per le istituzioni» e «Portavoce nelle amministrazioni pubbliche»<sup>141</sup>. Queste figure professionali hanno differenti compiti ed abilità e spesso gestiscono le stesse informazioni attraverso diversi tipi di testo in forma scritta. Pertanto, per la loro formazione e qualifica, è centrale l'apprendimento di conoscenze, abilità e competenze linguistiche necessarie ai diversi usi dell'italiano istituzionale, realizzati attraverso differenti strategie discorsive e tecniche di scrittura per il settore pubblico. Lo studio presenta la descrizione di alcune forme testuali della scrittura professionale del «Redattore dell'URP». In particolare, sono descritti gli aspetti linguistici e gli elementi strutturali dei testi diretti a garantire il diritto di accesso civico (art. 5 d.lgs. 33/2013), che obbliga le PP.AA. a pubblicare sui propri siti istituzionali documenti, informazioni e dati e, contestualmente, consente al cittadino di richiederne l'accesso nei casi in cui ne sia stata omessa pubblicazione<sup>142</sup>.

Tra le principali competenze tecnico-professionali, corrispondenti alle diverse attività svolte dall'URP, il personale (e non sempre è così) dovrebbe possedere:

- conoscenze informatiche, linguistiche e normative;
- una buona conoscenza delle materie relative all'accesso agli atti, ai procedimenti amministrativi, dei servizi e dell'organizzazione dell'ente di appartenenza;
- competenze nell'uso degli strumenti di informazione e comunicazione, soprattutto degli strumenti ICT e delle applicazioni informatiche e multimediali;
- una buona conoscenza delle tecniche e delle strategie comunicative, dei più importanti processi di lavoro, delle tecniche di analisi dei fabbisogni e della qualità dei servizi, delle tecniche di *citizen care*, ecc.

Come per molte altre professioni, soprattutto del settore dei servizi, oltre a queste specifiche competenze e a precisi titoli formativi, entrano in gioco anche le “competenze trasversali” o comportamentali: capacità relazionali, comunicative e di ascolto, inclinazione al soddisfacimento dei bisogni, capacità di negoziazione e di gestione dei conflitti, capacità a collaborare e lavorare in gruppo, a programmare e pianificare le attività. In effetti, la mission più diffusamente attribuita all'URP è la

---

<sup>141</sup> Si tratta di professioni che si occupano della gestione delle attività d'informazione e comunicazione delle PPAA, disciplinate dalla l. 150/2000 che ha istituzionalizzato tre strutture operative (ufficio stampa, URP e portavoce) che, per garantire le finalità definite dalla norma, utilizzano veicoli e media digitali sempre più convergenti per svolgere compiti con scopi diversi, diretti a pubblici solo in parte differenti.

<sup>142</sup> Daniela Vellutino, *Esercizi di stile per il diritto di accesso civico*, in “la lingua variabile nei testi letterari, traduzione”, atti del XIII congresso Silfi, Palermo 22-24/9/2014 (isbn 978-88-96312-56-8).

soddisfazione dell'utenza, per questo la relazione con i cittadini diventa l'elemento fondamentale dell'attività e identità dell'ufficio. Nella definizione delle competenze del personale URP una prima indicazione può essere tracciata attraverso la distinzione tra attività di *line* e attività di *staff*, che richiedono abilità e capacità differenti. Nel caso del *front office* sono richieste in particolare competenze nella gestione e nel soddisfacimento delle richieste, mentre chi lavora nel *back office* dovrebbe avere capacità di programmare i processi e i relativi strumenti (come la predisposizione di banche dati, la progettazione di indagini, la gestione dei flussi comunicativi tra i diversi uffici ecc.). Con il tempo si è registrata un'estensione delle competenze richieste al personale URP: se all'inizio tale struttura si occupava innanzitutto di "fornire informazioni" oggi l'ufficio, e chi vi lavora, diventano "garanti" dell'esercizio effettivo di altri diritti dei cittadini, come quello di partecipazione. Con il diffondersi degli strumenti ICT e delle nuove tecnologie, l'URP si pone come struttura dinamica nel tempo (e nello spazio, data la diversità delle scelte organizzative e funzionali delle amministrazioni), che richiede agli operatori un costante aggiornamento (su strumenti e normativa soprattutto) e una grande inclinazione al cambiamento e all'innovazione<sup>143</sup>.

### **Il Piano di comunicazione**

Una parte della normativa in questione è dedicata ai Piani di comunicazione delle PP.AA., da elaborare e trasmettere entro il mese di novembre di ogni anno al Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio (art. 11 L. 150), che predispone un Piano annuale di comunicazione, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 12). Al Dipartimento è richiesto un parere preventivo sulla comunicazione pubblicitaria delle Amministrazioni statali (artt. 11, 12 e 13). L'art. 11 prevede l'elaborazione da parte delle amministrazioni statali del programma delle iniziative di comunicazione che intendono realizzare nell'anno successivo, "*comprensivo dei progetti di cui all'articolo 13, sulla base delle indicazioni metodologiche del Dipartimento...*", aggiungendo che iniziative di comunicazione non previste dal programma "*possono essere promosse e realizzate soltanto per particolari e contingenti esigenze sopravvenute nel corso dell'anno e sono tempestivamente comunicate al Dipartimento...*", che svolge funzioni di centro di orientamento e

---

<sup>143</sup> Personale URP, <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/organizzare-uffici-e-servizi/ufficio-relazioni-con-il-pubblico/personale-URP>.

consulenza per le amministrazioni statali; sviluppa attività di conoscenza dei problemi della comunicazione pubblica presso le amministrazioni; stipula, con i concessionari di spazi pubblicitari, accordi quadro in cui sono definiti i criteri di massima delle inserzioni radiofoniche, televisive o sulla stampa, nonché le relative tariffe. A norma dell'art. 13, le amministrazioni dello Stato sono tenute ad inviare al Dipartimento i progetti di comunicazione a carattere pubblicitario che prevedono la diffusione dei messaggi sui mezzi di comunicazione di massa, contenenti le indicazioni relative all'obiettivo della comunicazione, la copertura finanziaria, il contenuto dei messaggi, i destinatari e i soggetti coinvolti nella realizzazione. *“Deve, inoltre, essere specificata la strategia di diffusione con previsione delle modalità e dei mezzi ritenuti più idonei al raggiungimento della massima efficacia della comunicazione”*, si specifica nell'art. 13. La realizzazione di progetti di particolare utilità sociale o di interesse pubblico, *“è finanziata nei limiti delle risorse disponibili in bilancio per il centro di responsabilità n. 17 “Informazione ed editoria” dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri, intendendosi ridotta in misura corrispondente l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5 della legge 25 febbraio 1987, n. 67”* (art. 14). La legge 150 ha reso obbligatorio il piano di comunicazione per le amministrazioni dello Stato, mentre per gli altri Enti tale strumento sembra rimanere facoltativo. La stessa normativa, però, all'art. 6, comma 2, sancisce un principio generale: *“Ciascuna amministrazione definisce, nell'ambito del proprio ordinamento degli uffici e del personale e nei limiti delle risorse disponibili, le strutture e i servizi finalizzati alle attività di informazione e comunicazione e al loro coordinamento...”*. Questo articolo evidenzia la volontà del Legislatore di indicare, a tutte le amministrazioni, la necessità di coordinare e definire risorse umane e mezzi che consentano di attuare l'obbligo di comunicazione. Attività che è possibile realizzare solo tramite uno specifico piano di comunicazione attraverso cui un Ente locale potrà dare piena attuazione agli aspetti d'indirizzo generale presenti nella legge 150 e nella Direttiva del ministro Frattini del 7 febbraio 2002 che, al punto 7, indicando le azioni di monitoraggio dello stato d'attuazione della stessa legge, sostiene: *“Le amministrazioni (...) dovranno verificare, attraverso sondaggi, studi e ricerche, da affidare anche a soggetti privati, l'attuazione del piano di comunicazione annuale e misurarne l'efficacia”*. Per cui la stesura e la gestione del piano può essere affidata ad un soggetto esterno specializzato, ed in particolare ad un'agenzia di



comunicazione. Con la direttiva viene sancita la necessità, per tutte le amministrazioni, centrali e locali (sebbene, quest'ultime, non sono soggette a precisi obblighi di legge), di definire un proprio piano annuale di comunicazione, strumento fondamentale per garantire il monitoraggio e l'efficacia delle attività di comunicazione adottate. Il Piano chiama a raccolta l'esistente, in termini di risorse professionali, economiche e tecniche; riaccorpa tutti gli strumenti, dall'albo pretorio al sito web. È il vero strumento che possiede un ente pubblico per avviare il proprio processo di riforma e di modalità organizzativa. Quello che emerge dal Piano è un obiettivo generale e diffuso, la sintesi degli obiettivi - *smart* e cioè specifici, quantificabili, realistici e scadenziati - di tutte le strutture interne. Nella redazione del Piano, alla voce risorse, si possono prevedere interventi esterni di varia natura: sponsorizzazioni economiche per creare una pubblicazione o una fiera; sponsorizzazioni tecniche per il restauro di un'opera d'arte; partnership volte a promuovere una mostra, la ristrutturazione di un museo, una iniziativa itinerante. È importante, pertanto, che l'amministrazione si doti preventivamente di un proprio regolamento che disciplini la materia, onde evitare che qualcuno possa ricorrere impropriamente ad un soggetto individuato senza oggettive previsioni qualitative, ad esempio per il solo fatto che è l'unico imprenditore o professionista presente sul territorio comunale o che è stato lui ad autoproporsi. È poi particolarmente innovativo, da un punto di vista organizzativo, avere la capacità di definire la propria identità e con essa proporsi all'esterno (partecipare ad una fiera, al salone della comunicazione pubblica o del turismo, Bit). Da qui l'utilizzo di un sito web, della newsletter elettronica, la realizzazione del bilancio sociale e della Carta dei servizi sono tutti elementi che possono contribuire a rafforzare quella identità ed a migliorarne l'accettazione da parte dei cittadini<sup>144</sup>. Oggi la comunicazione non deve essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle istituzioni, ma parte integrante di essa. L'efficacia dell'intervento comunicativo non dipende dalla capacità di essere creativi e di mettere in campo particolari "trovate" sensazionali, quanto dalla ideazione di un percorso logico che, partendo dalla conoscenza del contesto in cui si interviene, individui gli obiettivi e le azioni da realizzare, organizzandoli in fasi temporali, secondo un processo che potrebbe essere definito come "creatività consapevole". Nel percorso di elaborazione del piano gli obiettivi strategici dell'ente

---

<sup>144</sup> Eugenio Ambrosi, Università di Trieste, Atti seminario "Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale - informazione e partecipazione dei cittadini nell'era internet", Udine 2009, Corecom FVG.

trovano la loro declinazione in obiettivi strategici di comunicazione, in linea con i primi, ma distinti perché finalizzati a stabilire una relazione con i pubblici di riferimento che consenta di consolidare gli atteggiamenti favorevoli nei confronti dell'ente nel suo complesso e dei suoi prodotti/servizi<sup>145</sup>.

### **La comunicazione istituzionale on line**

La Legge 150 prevede la possibilità di promuovere le attività di informazione e comunicazione anche tramite “*la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi*” (art. 2, co. 1), e “*attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali*” (art. 2, co. 2). Obiettivo della comunicazione on line è quello di gestire e migliorare la *relazione* con i cittadini mediante modalità di interazione, opportunità di partecipazione e di accesso tipiche della comunicazione via web. E questo grazie alle sue caratteristiche di velocità, connettività universale, bassi costi ed interattività. La comunicazione istituzionale on-line è parte integrante della comunicazione pubblica e rappresenta uno strumento strategico che si affianca alle modalità più tradizionali di informazione e di erogazione dei servizi. Il web è un canale interattivo particolarmente adatto ad una amministrazione attenta ai bisogni degli utenti e in costante dialogo con i cittadini. La piena fruizione da parte dell'utente dei servizi di comunicazione istituzionale on line coincide con il raggiungimento del massimo livello possibile di diffusione, facilità di accesso, trasparenza, completezza e personalizzazione del servizio. Grazie allo sviluppo del web 2.0<sup>146</sup>, che consente uno spiccato livello di interazione sito-utente, e ai nuovi strumenti

---

<sup>145</sup> Il Piano diviene un processo e un metodo di lavoro costituito da fasi diverse che coinvolgono l'ente a tutti i livelli con ruoli e tempi differenti: analisi della situazione attuale e conoscenza del contesto interno ed esterno; individuazione degli obiettivi di comunicazione da perseguire e dei destinatari (target) - pubblici di riferimento; scelte strategiche (descrizione delle attività) e di contenuto; individuazione delle azioni e degli strumenti di comunicazione (progettazione dell'intervento); definizione dei tempi e attribuzione delle responsabilità; realizzazione del piano; monitoraggio e misurazione dei risultati.

<sup>146</sup> Con il termine Web 2.0 viene indicato quell'insieme di sistemi elettronici, in rete, che consentono una maggiore presenza e partecipazione da parte degli utenti che memorizzano e condividono contenuti capaci di generare valore indotto dalla condivisione. Sono “ambienti” di “web sociale” (Social media e Social Network site) che rispecchiano la socialità e la relazionalità tipica dei gruppi tradizionali come le comunità professionali, i club, le associazioni, le istituzioni, gli enti, etc. I social media (YouTube, Blogger, Slideshare, etc.) sono contenitori con la spiccata propensione alla socialità. I Social Network Site sono servizi che mettono in relazione singoli e gruppi con la spiccata propensione a favorire conversazioni digitali, LinkedIn, Facebook, Twitter, ecc. (Guida normativa 2017).

resi disponibili dall'innovazione tecnologica e dall'evoluzione della rete, la comunicazione istituzionale on line nella PA cambia velocemente e assume un ruolo sempre più centrale. Oggi, nella “società della comunicazione”, i siti web sono diventati portali pubblici e sportelli virtuali; si sono sviluppate nuove forme di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica attraverso i processi decisionali inclusivi e l'*e-democracy*. I social network sono divenuti uno strumento irrinunciabile per il dialogo e il confronto tra cittadini e PA in un'ottica di multicanalità. Le linee guida dei siti web della PA, previste dall'art. 4 della Direttiva 8/2009 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, riconoscono 5 diversi livelli di interazione dei servizi on line (informazione, modulistica, interazione a 2 vie, transazione e personalizzazione del servizio erogato). Secondo tali linee guida, la comunicazione istituzionale on-line deve rispettare, innanzitutto, l'accessibilità<sup>147</sup>, ovvero la garanzia del diritto di accesso dell'utente ai contenuti del sito che devono essere comprensibili e facilmente fruibili. L'obiettivo dell'accessibilità è proprio quello di rendere fruibile l'informazione on line agli utenti, diversamente dall'usabilità il cui scopo è rendere facile la navigazione di un sito e la comprensibilità da parte dell'utenza. Un ruolo fondamentale nello sviluppo e gestione della comunicazione on-line è assegnato dalla L. 150 agli URP che stanno diventando sempre più degli sportelli virtuali. Con la direttiva del 7 febbraio 2002, l'URP diventa l'ufficio “*in grado di svolgere più funzioni e di corrispondere ad una domanda differenziata di servizi da parte del cittadino*” come l'attribuzione, ad esempio, della gestione delle reti civiche e del sito internet. Oggi gli URP sono il tradizionale strumento di contatto con i cittadini e questo è vero ancor di più nell'era del web 2.0 e alla luce del sempre maggior uso da parte delle PP.AA. dei social network.

Negli ultimi anni il piano di sviluppo per l'e-government ha cercato di dare una spinta decisa per la diffusione in tutte le PP.AA. di quegli strumenti telematici in grado di implementare la comunicazione tra amministrazione e cittadino. La prima fase di questa digitalizzazione della PA ha visto l'introduzione di alcuni strumenti tecnologici quali la firma digitale, la posta elettronica certificata, il protocollo informatico, la carta d'identità elettronica, l'albo pretorio on line. Il Piano e-gov 2012, lanciato nel gennaio 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione, (sulla scia del Piano E-Europe del 2002) ha come scopo l'applicazione del Codice dell'amministrazione

---

<sup>147</sup> Tema già trattato con la c.d. Legge Stanca (Legge 9 gennaio 2004 n. 4, recante “*Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*”).

digitale<sup>148</sup> che si pone in continuità con la legge 150 perché definisce i diritti dei cittadini e i doveri della PA per una reale attuazione del processo d'innovazione, disciplina la circolazione digitale delle informazioni e dei dati attraverso il sistema pubblico di connettività. Oggi più che mai la comunicazione e, nello specifico la comunicazione web, è relazione. Il sito è per sua natura uno spazio di relazione e di comunicazione in cui l'utente deve individuare con facilità gli argomenti di interesse, deve avere sempre chiaro il percorso che sta compiendo al suo interno. La nascita del Web 2.0 ha rafforzato l'idea di internet come luogo di relazione e dialogo, proprio per la stessa natura del web di nuova generazione che significa, non più software da scaricare, ma siti che offrono servizi utilizzabili da qualsiasi piattaforma collegata (come i blog, gli RSS, ecc.). Il web 2.0 ruota attorno ad alcuni concetti cardine: interazione, collaborazione, gestione del dato, creatività. L'informazione può essere suddivisa in unità che viaggiano liberamente da un sito all'altro, spesso in modi che il produttore non aveva previsto o inteso. Il numero di link al sito ne decide l'importanza, gli utenti con le loro scelte decretano il successo del contenuto. Il web 2.0 è un prodotto *open source*, che permette di condividere le informazioni e rende i dati più diffusi, mantenendone l'identità che può essere cambiata, modificata o remixata da chiunque. Canali tematici, motori di ricerca sono gli strumenti per guidare la navigazione e monitorare l'utente nelle scelte, per costruire una relazione personalizzata. La rete evolve: da un insieme di siti web ad una vera rete di siti in grado di interagire ed elaborare le informazioni collettivamente<sup>149</sup>. Nella "società della comunicazione" Facebook, Twitter, Youtube sono i veri mezzi di comunicazione che hanno trasformato il modo di cercare e di fare informazione. La trasmissione di un qualsiasi contenuto informativo passa sempre più spesso attraverso questi canali e a volte qui nasce ad opera di cittadini, non di giornalisti di professione. Oggi tutti possono essere, in qualche modo, dei reporter (è il c.d. *citizen journalism*<sup>150</sup>). Le informazioni sono quindi più liquide e multiformi nella loro

---

<sup>148</sup> Col termine Codice dell'amministrazione digitale è indicato il d.lgs. 82/2005 e ss modifiche che è stato aggiornato e integrato con il testo del nuovo CAD (d.lgs. 235/2010).

<sup>149</sup> Francesco Pira, Università di Udine - Atti seminario "Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale - Informazione e partecipazione dei cittadini nell'era internet", Udine 2009, Corecom FVG.

<sup>150</sup> L'espressione *citizen journalism* è usata per definire i casi in cui "il pubblico usa gli strumenti della stampa per informarsi l'un l'altro". La definizione è di Jay Rosen della New York University ed è tesa a sottolineare come le nuove tecnologie abbiano modificato la realtà della comunicazione in modo così marcato da far sì che le nuove logiche di relazione, che caratterizzano i rapporti di socializzazione tra individui che si creano attraverso tali mezzi, modifichino anche il giornalismo perché ogni individuo è potenzialmente fonte di informazioni in tempo reale e non più soltanto recettore delle stesse.

provenienza. I social network stimolano al massimo la logica interattiva e virale, le informazioni ed i contenuti passano da soggetto in soggetto in maniera “contagiosa”, incontrollabile e non indirizzabile dall'esterno. Le PP.AA. più attente, percependo la potenza informativa del mezzo (twitter o facebook) si muovono a livello comunicativo nella realtà del nostro tempo e utilizzano i social network, e tutti i canali che lo sviluppo tecnologico mette loro a disposizione, al fine di relazionarsi in maniera diretta e innovativa al cittadino. La partecipazione deve essere *friendly*, senza eccessi, ma anche senza portare su quei canali un *mood* ingessato. Freschezza e immediatezza non si addicono a tutti i contenuti della comunicazione istituzionale, per cui vanno attentamente selezionate le informazioni che si intende pubblicare sui social. Il successo sta anche nella capacità di parlare lo stesso linguaggio di chi segue il profilo o la pagina dell'amministrazione. La vera sfida, per un'amministrazione, è quella di integrare tutti i canali (es. l'uso di piattaforme web che mettono insieme contenuti di genere diverso - testi, foto, video - e di molteplici provenienze) in modo che ogni utente possa parlare con l'istituzione (raccontare qualcosa, segnalare un problema o leggere quello che succede). Purtroppo, le amministrazioni, tranne poche eccezioni, non hanno compreso appieno l'importanza di una revisione profonda del rapporto con il cittadino (che non è più un semplice amministrato in chiave gerarchica, ma un soggetto attivo da coinvolgere e da ascoltare su un piano paritario) e spesso hanno un atteggiamento formalista ed operano nella comunicazione pubblica con quella che qualcuno ha definito “la logica dell'ufficio stampa”, ovvero la mera impartizione di informazioni di carattere istituzionale a cittadini che si suppone essere un pubblico passivo. Tuttavia le riforme che hanno iniziato a ridisegnare il volto dell'amministrazione italiana puntano sulla trasparenza totale (*accountability*), mentre il nuovo articolo 118 della Costituzione, al comma quarto, parla di sussidiarietà orizzontale come di uno strumento da favorire, e la definisce identificando i cittadini come singoli che associandosi “*svolgono attività di interesse generale*”. La PA dovrebbe capire che l'informazione è soprattutto dialogo, ascolto ed inclusione, e per questo tramite si raggiunge l'efficienza di tutti i servizi e non solo della comunicazione. Con riguardo alle amministrazioni locali anche la comunicazione istituzionale deve inserirsi nell'attuale modello di *smart city* (“Città intelligente”), basato su un'idea di sviluppo intelligente e strategico, fortemente legato alle nuove tecnologie. In questa ottica la comunicazione pubblica non è solo un

semplice mezzo attraverso cui fruire più adeguatamente dei servizi, ma piuttosto la prima pietra della costruzione di un nuovo rapporto, su base paritaria e collaborativa, tra PA e cittadino e, per quanto attiene le realtà locali, un importante aspetto collaterale all'idea di città smart del futuro. Ciò che si chiede alla comunicazione istituzionale è di essere una parte della rivoluzione che porti l'amministrazione di questo Paese ad essere un'amministrazione 2.0 nella relazione con il cittadino prima ancora che nell'utilizzo di qualsiasi nuovo mezzo di comunicazione<sup>151</sup>.

### **Il sito web e il social web**

La presenza sui social network delle PP.AA. non può essere sostitutiva dei siti web istituzionali. Il d.lgs. n. 82/2005 ha individuato il sito ufficiale come un insostituibile strumento di trasparenza. Non aggiornare il sito, a vantaggio dei social network, determinerebbe una disparità di trattamento ingiustificata tra i cittadini, e una violazione del "*principio della neutralità tecnologica*". Il sito internet di una PA è percepito dai cittadini come una delle principali "porte" di accesso ai servizi erogati e il principale strumento di trasparenza amministrativa. Il d.lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta) ha affermato il diritto dei cittadini a un'accessibilità totale alle informazioni pubbliche, per le quali non esistono specifici limiti previsti dalla legge. Tale scopo è realizzabile tramite lo strumento telematico (sito internet) l'unico in grado di garantire accessibilità in modo diffuso rispetto ad una lunga serie di dati (dalle risorse utilizzate dalle amministrazioni ai dati relativi all'organizzazione, dalla performance ai procedimenti, buone prassi, pagamenti, sovvenzioni). L'art. 1 della legge n. 124 del 7 agosto 2015 "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" prova a fissare ulteriormente i criteri per la pubblicazione sui siti istituzionali. In particolare vengono precisati gli obblighi relativi alla pubblicazione delle "*fasi dell'aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici*" (co. 1, lett. b, n. 1), del "*tempo medio di attesa per le prestazioni sanitarie di ciascuna struttura del Servizio sanitario nazionale*" (n. 2), del "*tempo medio dei pagamenti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici*" (n. 3). Per quel che attiene al diritto d'accesso agli atti delle PP.AA. manca ancora l'obbligo di pubblicare sui propri siti, in modo ordinato e numerato, tutti gli atti

---

<sup>151</sup> Giovanni Carta, dirigente ufficio comunicazione Comune di Firenze, intervento in "*La comunicazione pubblica oggi: funzione istituzionale 2.0?*" di Ilaria Piccinotti (18/03/2013), [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it).

di spesa adottati. Il compito di dare attuazione alle normative che prevedono l'obbligo di pubblicazione *on line* di atti e documenti, al momento, non è assegnato direttamente alle strutture deputate alla comunicazione online (URP). Ciononostante, chi si occupa della gestione dei siti istituzionali (in gran parte gli URP), è inevitabilmente coinvolto nella fase di applicazione delle norme suindicate. Pertanto, qualora l'Ente decidesse di far ricorso a questi innovativi strumenti, dovrà necessariamente tenere nella giusta considerazione gli atti normativi per assicurare correttezza e legittimità alla propria presenza sui Social Network Site<sup>152</sup> (il cui uso rientra tra le attività di informazione e comunicazione di cui alla legge n. 150/2000, art. 1, co. 4). Nel nostro ordinamento non esistono precisi obblighi giuridici né divieti espliciti relativi alla presenza delle PP.AA. sui Social media e Network Site, ritenendo (probabilmente) il legislatore che la scelta di utilizzare gli strumenti del social web sia assunta solo dagli enti che sono in condizione di gestirne le dinamiche. Alcune norme vigenti presuppongono il ricorso a tutti gli strumenti che consentono di stimolare e valorizzare il rapporto con i cittadini-utenti. Nelle Linee guida per i siti web della PA (direttiva n. 8/09 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione), è auspicato un uso proficuo dei Social Network Site per fini istituzionali; uso incentivato dall'art. 3 del d.lgs. 82/2005 che sancisce un vero e proprio diritto all'uso delle tecnologie, in capo a cittadini e imprese, nelle comunicazioni con i pubblici uffici. Il successivo art. 9 specifica che: *“bisogna favorire ogni forma di uso delle nuove tecnologie al fine di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico, facilitando, anche, l'esercizio dei diritti politici e civili, sia individuali sia della collettività”*.

Gli strumenti del social web, quindi, possono consentire al cittadino-utente la partecipazione alle scelte dell'amministrazione, tramite un nuovo dialogo (e confronto) tra lo stesso cittadino e le istituzioni.

---

<sup>152</sup> Il profilo di una PA sui Social Network Site deve identificare l'Ente (e l'ufficio) che ha aperto il profilo e rispettare la normativa in materia di accessibilità ai servizi informatici e telematici da parte dei disabili (art. 2 co. 1 legge 4/2004). Particolari cautele dovranno riguardare i contenuti veicolati attraverso questi strumenti in quanto i Social Network Site sono realizzati da soggetti terzi rispetto alla PA che li utilizza e che ha un controllo limitato sulle funzionalità offerte. L'iscrizione a questi servizi, anche se gratuita, comporta la conclusione di un contratto ad oggetto informatico e quindi deve essere assicurata la compatibilità dell'attività negoziale con quanto previsto dalla normativa vigente (d.lgs. 163/2006). La PA che decida di essere presente nei Social Media (YouTube, Blogger, Slideshare, ecc.) deve tenere in considerazione la normativa sul diritto d'autore (legge 633/1941) con riferimento ai contenuti pubblicati sul profilo dell'Ente, e la normativa in materia di riservatezza dei dati personali (d.lgs. 196/2003).

### **III.3. Il Regolamento attuativo della Legge 150/2000**

La legge 150/2000 ha posto delle regole, sia di principio che operative, alle quali la PA deve attenersi nella predisposizione e comunicazione delle informazioni e, all'art. 5, ha demandato il compito di disciplinare i requisiti che il personale pubblico deve possedere per poter svolgere le funzioni di informazione e comunicazione ad una fonte regolamentare. Per questo la L. 150 è diventata operativa con la pubblicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001 n. 422 nella "Gazzetta Ufficiale" del 4 dicembre 2001<sup>153</sup>. Lo schema di regolamento, in linea con le previsioni e le finalità fissate dalla legge 150, prevede in dettaglio i requisiti di professionalità specifica che devono possedere i dipendenti addetti ai servizi di informazione e comunicazione. Nella relazione sul regolamento della legge 150, presentata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Consiglio di Stato (Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 21 maggio 2001), si evidenzia che, nello schema regolamentare, *"si è cercato di far sì che il personale addetto agli uffici cui sono affidate le funzioni istituzionali di comunicazione sia adeguatamente formato ed addestrato, in modo tale da garantire un elevato livello minimo di professionalità, che possa rendere più agevoli e produttivi i rapporti della cittadinanza con la pubblica amministrazione e che possa consentire a quest'ultima di disporre, al proprio interno, delle risorse umane adeguate ai compiti di comunicazione - diversi dalle tradizionali funzioni amministrative - che assumono sempre maggior importanza correlativamente allo sviluppo delle I.C.T (Information & Communication Technology)"*. L'impianto del regolamento è quindi ripartito lungo le due direttrici della disciplina a regime, che riguarda i titoli che consentono al personale pubblico di essere utilizzato per le attività di informazione e comunicazione, e di quella transitoria, che attiene invece alle attività formative prescritte per coloro che (anche se già addetti agli uffici che svolgono attività di comunicazione e informazione, e quindi dotati di una certa esperienza nel settore) non possiedono quegli strumenti conoscitivi, adeguatamente aggiornati, che consentono di adempiere al proprio ufficio in modo da tenere il passo con le crescenti innovazioni tecnologiche e la messa a punto delle nuove tecniche comunicative.

---

<sup>153</sup> Il Regolamento reca *"norme per l'individuazione dei titoli professionali del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e di comunicazione e disciplina degli interventi formativi"*.



L'art. 1 del Regolamento ha le caratteristiche del manifesto per quel che riguarda l'ambito di applicazione perché: *“individua i titoli per l'accesso del personale da utilizzare per le attività di informazione e di comunicazione, disciplina i modelli formativi finalizzati alla qualificazione professionale del personale che già svolge le attività di informazione e di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, e stabilisce i requisiti minimi dei soggetti privati e pubblici abilitati allo svolgimento di attività formative in materia di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni”*. La portata rivoluzionaria del DPR 422 è tutta concentrata nel comma 2 dell'art. 1 laddove si prevede un vero e proprio “obbligo” di comunicare per le «amministrazioni pubbliche», che invece non era riscontrabile nella Legge 150. Pertanto, sono obbligate a svolgere attività di comunicazione tutte le *“amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>154</sup>”*. Quest'ultimo specifica, infatti, che *“per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONF”*. Nel concetto di “enti pubblici non economici” rientrano gli Ordini e i Collegi professionali come chiarito, in passato dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione, ma soprattutto dalla Corte Costituzionale, presieduta da Piero Alberto Capotosti, con sentenza n. 405 del 2005 e, recentemente, dall'ANAC con la delibera 145/2014<sup>155</sup>. L'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 (come modificato dal d.lgs. 97/2016), indicando i soggetti dell'accesso generalizzato,

---

<sup>154</sup> Comma modificato dall'art. 1 legge 145/2002, poi dall'art. 2, co. 2-quaterdecies della legge 10/2011.

<sup>155</sup> L'Anac ritiene applicabili agli ordini e ai collegi professionali *“le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012 e decreti delegati”*, considerato che *“i rapporti di lavoro del personale degli ordini e dei collegi professionali integrano un rapporto di pubblico impiego e tenuto conto, altresì, che i suddetti organismi rientrano nella categoria degli enti pubblici non economici, ricompresi nell'ambito di applicazione della PA di cui all'articolo 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001, che operano sotto la vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale”*.

stabilisce i destinatari degli obblighi di trasparenza riconducendoli ad alcune categorie di soggetti:

1) PP.AA. di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2000, ivi comprese le autorità portuali nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, destinatarie dirette della disciplina contenuta nel decreto (comma 1);

2) enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico (cioè quelle disciplinate dal d.lgs. 175/2016, il c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, sottoposti alla stessa disciplina prevista per le PP.AA. «in quanto compatibile» (commi 2 e 3).

Le disposizioni del Regolamento non si applicano, a norma dello stesso co. 2 dell'art. 1, alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale<sup>156</sup> e alle Province autonome di Trento e Bolzano, non tenute a rispettare la normativa sugli uffici stampa, gli URP e il portavoce. Le disposizioni del DPR n. 422 non valgono, inoltre, per il personale del ministero degli Affari Esteri, come stabilisce l'art. 3, quando fa riferimento all'art. 16 del DPR 18/1967 e modifiche, secondo il quale le funzioni di capo del Servizio stampa e informazione (cui compete anche l'incarico di portavoce del Ministro), sono conferite a ministri plenipotenziari, e che, per esigenze di servizio, possono essere incaricati di presiedere temporaneamente ai predetti servizi anche i consiglieri di ambasciata (quindi, diplomatici di carriera). L'art. 2 (co. 2) del Regolamento individua le figure professionali degli URP: *“per il personale appartenente a qualifica dirigenziale e per il personale appartenente a qualifiche comprese nell'area di inquadramento C”* del CCNL per il comparto Ministeri o in aree equivalente dei CCNL, per i comparti di contrattazione riguardanti le altre PP.AA., *“è richiesto il possesso del diploma di laurea in scienze della comunicazione, del diploma di laurea in relazioni pubbliche e materie assimilate, ovvero, per i laureati in discipline diverse, del titolo di specializzazione o di perfezionamento post laurea o di altri titoli post universitari rilasciati in scienze della comunicazione o relazioni pubbliche e materie assimilate da università ed istituti universitari pubblici e privati, ovvero di master in comunicazione conseguito presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione se di durata meno equivalente, presso il Formez, la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e altre Scuole pubbliche”*, nonché presso strutture private aventi i requisiti di cui all'allegato B al regolamento della L. 150. Non

---

<sup>156</sup> L'esclusione è collegata alla nuova potestà legislativa conferita alle Regioni dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3).

è richiesto alcun requisito specifico per il personale diverso da quello di cui al comma 2. Agli URP, chiarisce il comma 4, non può essere adibito personale appartenente ad aree di inquadramento inferiore alla B del CCNL Ministeri o in aree equivalenti dei CCNL per i comparti di contrattazione riguardanti le altre PP.AA. cui si applica il regolamento. Per URP e strutture analoghe, le amministrazioni devono prevedere (relativamente al personale di cui al co. 4) *“la frequenza di corsi di formazione teorico-pratici, organizzati, in relazione allo specifico profilo professionale da ricoprire, sulla base dei modelli formativi di cui al successivo articolo 7<sup>157</sup>”*. A seguire, l’art. 3 del DPR 422 ribadisce il possesso dell’iscrizione *«negli elenchi dei professionisti e dei pubblicisti dell’albo nazionale dei giornalisti»* (di cui all’art. 26 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 “Ordinamento della professione di giornalista”) come requisito necessario per lo svolgimento di attività di informazione nell’ambito degli uffici stampa della PA (senza alcuna distinzione tra elenco dei giornalisti professionisti ed elenco dei giornalisti pubblicisti, come ha confermato il TAR per le Marche con sentenza emessa il 27 giugno 2007, n. 1153<sup>158</sup>). Per chi svolge funzioni di capo ufficio stampa (e di responsabile dell’URP), anche se estraneo all’amministrazione, è necessario il possesso dei titoli culturali richiesti per l’accesso agli impieghi nelle PP.AA., ossia il diploma di laurea.

Per il personale che, secondo l’organizzazione degli uffici, coadiuva il capo ufficio stampa nell’esercizio delle funzioni istituzionali e nei rapporti diretti con i media, è prescritto il solo requisito dell’iscrizione all’albo dei giornalisti (professionisti e pubblicisti). In quest’ottica, viene riconosciuta alle amministrazioni che istituiscono un ufficio stampa la facoltà di adottare, nell’ambito della propria potestà organizzativa, gli atti di organizzazione dell’ufficio ritenuti più idonei al suo efficiente funzionamento. Nessun requisito professionale specifico, invece, è richiesto per il personale dell’ufficio che non svolge le mansioni tipiche del capo ufficio stampa e degli altri addetti stampa

---

<sup>157</sup> Il comma 7, art. 2, chiarisce: *“le disposizioni del presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore del presente regolamento. Il personale assunto per effetto delle suddette procedure qualora non in possesso dei requisiti di cui al comma 2, dovrà svolgere il programma formativo di cui al successivo articolo 6”*.

<sup>158</sup> Si legge nella sentenza n. 1153/2007 del TAR per le Marche: *“... Fondato vanno invece ritenute le ulteriori censure di violazione di legge e di eccesso di potere dedotte dalla parte ricorrente e preordinate a denunciare la illegittimità dell’impugnato bando di concorso nella parte in cui ha previsto quale ulteriore requisito per la partecipazione alla selezione, una pregressa iscrizione almeno quinquennale nell’elenco dei giornalisti professionisti del relativo albo... le vigenti norme di legge e di stato giuridico dei dipendenti pubblici, applicabili anche al personale regionale, per quanto riguarda il personale addetto agli uffici stampa con compiti di informazione, si limitano a prevedere, oltre al possesso dei normali titoli di studio, anche l’iscrizione all’albo nazionale dei giornalisti...”*).

che lo coadiuvano. Per garantire la transizione verso l'applicazione a regime della nuova disciplina, l'art. 6 del DPR 422 ha previsto la possibilità per le amministrazioni di confermare l'attribuzione delle funzioni di comunicazione e informazione al personale "*dei ruoli organici che già svolgono tali funzioni*", pur in assenza dei titoli specifici previsti per l'accesso e, "*relativamente all'esercizio delle funzioni di informazione, in mancanza del requisito professionale della iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti*". La conferma dell'attribuzione delle funzioni già svolte dal personale in servizio è stata, però, subordinata (art. 6, co. 2) all'adozione di specifici programmi formativi (nei limiti delle disponibilità di bilancio), con durate minime variabili rapportate ai profili professionali e alla durata del servizio speso in attività di informazione (90 o 120 ore per il capo ufficio stampa, 60 o 90 ore per il restante personale, se, rispettivamente, impiegato in attività di informazione da più o meno di 2 anni). Nel rispetto delle prescrizioni del regolamento, molte amministrazioni hanno provveduto all'organizzazione dei percorsi di formazione, avvalendosi della collaborazione di enti di formazione quali la Sspa, il Formez o altri soggetti pubblici e privati specializzati, consentendo così di sanare la situazione di molti dipendenti pubblici impegnati negli uffici stampa e di elevare la qualità della loro azione. Che i giornalisti professionisti, collaboratori coordinati e continuativi degli uffici stampa, non devono possedere necessariamente la laurea, ma solo una "maturata esperienza nel settore" lo ha confermato anche la Corte dei Conti Lombardia (Sezione giurisdizionale, sentenza 29-12-2009, n. 880), ai sensi dell'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001 (come introdotto dall'art. 32 del D.L. 223/2006, convertito nella L. 248/2006) che prevede la possibilità per le PP.AA. di conferire incarichi individuali ad "*esperti di provata competenza*", con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa (sulla base del CNLG 2001-2005 e degli articoli 2222 e ss. del c.c. e facendo riferimento ai compensi minimi<sup>159</sup> del tariffario<sup>160</sup>, non vincolante, fissato dal

---

<sup>159</sup> I compensi minimi possono però essere aumentati/raddoppiati per il giornalista professionista che ricopre una qualifica superiore a quella di base del redattore ordinario, correlando la qualifica medesima all'importanza e al ruolo dell'ufficio stampa nella strategia dell'ente o dell'apparato statale.

<sup>160</sup> L'ultimo tariffario dei giornalisti ad avere valore legale è quello approvato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (CNOG) nelle sedute del 20 e 21 dicembre 2006. Dal 2007 in poi non esistono parametri aggiornati specifici per i giornalisti, validi in sede giudiziaria, che tengano conto della sempre più veloce evoluzione della professione. Da anni si attende che il Cnog ottenga l'emanazione da parte del Ministero di giustizia dei compensi minimi per i propri iscritti, come già avvenuto per le altre professioni ordinistiche tramite il DM n. 140 del 20 luglio 2012 (estratto dell'articolo "Equo compenso giornalisti

Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti) e per prestazioni “*di natura temporanea e altamente qualificate*”. Tale disposizione è stata completata con l'art. 34, co. 2, del D.L. 223/2006, il quale, ad integrazione del co. 14 dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, stabilisce l'inserimento nelle banche dati delle PP.AA. (accessibili al pubblico per via telematica) degli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico, mentre la Legge Finanziaria 2008 ha previsto (art. 3 co. 54 legge 244/2007 che modifica l'art. 1 co. 127 legge 662/1996) la pubblicazione sul sito web della PA dei provvedimenti di indicazione dei collaboratori o consulenti esterni percettori di un compenso, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, stabilendo che, in caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza costituisce “*illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto*”.

### **Inquadramento contrattuale dei giornalisti degli uffici stampa pubblici**

Il processo di attuazione della legge n. 150 ha preso avvio con il relativo Regolamento (DPR 422) ed è proseguito con la Direttiva del 7 febbraio 2002, dell'allora Ministro Frattini, nella quale si sollecitava il negoziato con le organizzazioni sindacali categoriali previsto dal citato art. 9, co. 5, della legge 150/00. Ciononostante, ad oggi, non esiste alcun contratto di lavoro per i giornalisti pubblici dipendenti. Questo malgrado l'intervento del giudice del lavoro del Tribunale di Roma che, con sentenza n. 951 del 26 ottobre 2005, ha affermato “*il diritto della FNSI a partecipare alle trattative relative all'individuazione ed alla regolamentazione dei profili professionali negli uffici stampa presso le pubbliche amministrazioni...*”, e cioè che la Fnsi può sedersi al tavolo delle trattative contrattuali dell'ARAN per dare finalmente attuazione al dettato della legge 150/2000 per la mai raggiunta definizione del profilo di giornalista operante nella PA. Si tratta di uno dei tanti aspetti della legge, forse il più importante, rimasti lettera morta sul piano applicativo con gravi conseguenze sul piano dell'organizzazione contrattuale a livello nazionale. L'attuale inquadramento dei giornalisti occupati negli uffici stampa delle PP.AA. deve comunque operarsi con riferimento alle regole poste dalla L. 150 che, sulla base di principi generali, devono essere applicate dopo il processo di “contrattualizzazione” del pubblico impiego avviato con il d.lgs. n. 29 del

---

autonomi, Cassazione conferma il diritto e il metodo”, di Dario Fidora, pubblicato il 16 giugno 2016 sul sito [www.articolo21.org](http://www.articolo21.org)).

1993. Diverso è il caso dell'addetto stampa (o del coordinatore) delle Usl il cui inquadramento nel relativo profilo professionale, secondo il punto 4 del Decreto del Ministro della sanità del 10 febbraio 1984, è subordinato all'iscrizione nell'Albo dell'ordine dei giornalisti. In merito al rapporto di lavoro del giornalista occupato nell'ufficio stampa della PA, la legge (oltre a prevedere che la regolamentazione dei profili professionali è affidata alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area presso l'ARAN<sup>161</sup>, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti) non pone altre condizioni e/o requisiti. Pertanto, in attesa di un accordo collettivo sottoscritto dalla FNSI e dall'ARAN, ai giornalisti occupati negli uffici stampa delle PP.AA. il rapporto di lavoro (secondo i principi del diritto privato, applicabili anche ai rapporti di pubblico impiego) è regolato dagli accordi delle parti, anche con riferimento al contratto collettivo che le stesse intendono applicare. Ciò vuol dire che se non vi è da parte della PA la volontà di applicare il Contratto Nazionale di Lavoro Giornalistico (CNLG), firmato dalla Federazione nazionale editori giornali (FIEG) e dalla FNSI, scaduto a settembre 2016 e non ancora rinnovato<sup>162</sup> - che, essendo un ordinario contratto di diritto privato, vincola in primo luogo i datori di lavoro e i lavoratori aderenti ai rispettivi sindacati stipulanti (in questo caso tutte le imprese aderenti alla FIEG perché fanno parte dell'organizzazione che lo ha firmato) - o non vi sono normative ad hoc che lo impongono (cosa che invece avviene in alcune Regioni in virtù di espressa legge regionale, come per la legge 2/2016 della Regione Sardegna<sup>163</sup>), non sussiste cioè un obbligo di applicazione della predetta contrattazione collettiva. Ciò è stato ribadito da due recenti sentenze della Corte di Appello di Napoli, Sez. lavoro, 14 giugno 2012, n. 1473 e del Tribunale di Roma, Sez. lavoro, 19 aprile 2012, n. 7354.

---

<sup>161</sup> Detta area allo stato attuale non è stata costituita e l'accordo collettivo non è stato ancora sottoscritto.

<sup>162</sup> Attualmente è in vigore il CNLG Fieg-Fnsi "1° aprile 2013-31 marzo 2106" scaduto il 30 settembre 2016. Dopo la disdetta da parte della Fieg, tale contratto resta in vigore fino alla sottoscrizione del nuovo accordo. Le trattative per il rinnovo contrattuale non si sono mai interrotte, senza portare ai risultati attesi.

<sup>163</sup> La legge regionale n. 2/2016, prevede l'applicazione del CNLG Fnsi/Fieg negli uffici stampa pubblici. La nuova normativa regionale, all'art. 71, co. 2, impone che "*La città metropolitana, le città medie e le province ove siano già istituiti uffici stampa, applicano ai loro componenti, fatte salve condizioni più favorevoli, il contratto nazionale giornalistico nella sua interezza*". L'applicazione non può essere parziale poiché il nostro ordinamento lavoristico non prevede la possibilità per i datori di lavoro di decidere unilateralmente, nell'ambito della contrattazione collettiva, quale istituto applicare e quale no. Ciononostante, il Comune di Cagliari non ha applicato il CNLG a tre suoi dipendenti giornalisti iscritti all'Ordine (un capo ufficio stampa e due addetti stampa), per cui, in caso di un'azione giudiziaria che vedesse soccombente l'amministrazione, il personale interessato avrebbe diritto alla corresponsione degli arretrati e dei relativi interessi legali. Questo comporterebbe un futuro debito fuori bilancio e un eventuale danno erariale. L'attuale giurisprudenza (vedi Regione Sicilia) è costantemente orientata in tal senso (estratto dell'articolo di Francesco M. de Bonis del 14 aprile 2017, [www.francoabruzzo.it](http://www.francoabruzzo.it)).

Tuttavia, la giurisprudenza ha esteso l'ambito di applicazione di tali contratti a coloro che, pur non aderendo ad una delle organizzazioni stipulanti, di fatto li applichino in modo sistematico, quanto meno in una parte rilevante, ai propri dipendenti; si parla, in questo caso, di "accettazione di fatto" del contratto<sup>164</sup>, che ne rende appunto vincolante l'applicazione integrale. Simmetricamente si ritiene che il lavoratore non iscritto, che non abbia tempestivamente rifiutato l'efficacia del contratto, lo abbia implicitamente accettato. Al di fuori di tali ipotesi non è però possibile estendere l'efficacia di un contratto collettivo essendo stato abrogato l'ordinamento corporativo, di cui agli artt. 2064 e seguenti c.c., che prevedeva, tra l'altro, l'automatica applicazione del contratto di settore a tutte le imprese operanti nell'ambito dello stesso. Nel 1959, peraltro, è stata conferita al Governo, con la legge 741/59, la delega affinché emanasse norme dirette ad attribuire forza di legge alle clausole dei contratti collettivi stipulati anteriormente al conferimento di tale delega. Questa disposizione di legge, emanata con carattere di transitorietà ed eccezionalità, al fine di garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori, ha fatto sì che alcune disposizioni di contratti collettivi, all'epoca in vigore, assumessero valore di norme legali, inderogabili in senso peggiorativo dai contratti collettivi successivamente stipulati; si parla infatti di contratti efficaci *erga omnes*, ovvero applicabili a tutti coloro, datori di lavoro e lavoratori, che operano in un determinato settore, a prescindere dal fatto che abbiano aderito o meno agli accordi stessi. In quanto aventi valore di legge, tali disposizioni sono destinate a restare in vigore, al pari di qualsiasi legge, sino a che non ne venga disposta, implicitamente o esplicitamente, l'abrogazione, cosa ad oggi non avvenuta. Per questo tra le fonti destinate a regolare i rapporti di lavoro giornalistico vi è anche il contratto collettivo stipulato in data 10/1/1959, reso efficace *erga omnes* con DPR 153/1961 in applicazione della legge 741/59. Lo ha confermato, recentemente, il giudice del lavoro del Tribunale di Messina, Fabio Conti, che, con la sua sentenza ha chiuso la vertenza aperta nel 1998 da Gino Mauro, capo ufficio stampa della Provincia di Messina, contro la stessa amministrazione siciliana. Poiché la disciplina regionale costituisce una "lex specialis" rispetto alla normativa generale, ai giornalisti in servizio

---

<sup>164</sup> "Il contratto collettivo postcorporativo non reso efficace *erga omnes* è obbligatorio soltanto per gli iscritti alle associazioni stipulanti o, in caso di non iscrizione, qualora sia provata l'adesione espressa o tacita al contratto stesso da parte del singolo appartenente al settore lavorativo per la disciplina del quale il contratto è stato stipulato" (Cass. 17/7/87 n. 6306, in Foro it. Mass. 1987).

negli uffici stampa spetta la piena applicazione del CNLG. Per loro, analogamente a quanto avviene nel campo del lavoro subordinato alle dipendenze dei privati, “la mansione prevale sull’inquadramento formale”<sup>165</sup>. Situazione distinta è quella dei giornalisti RAI, azienda non associata alla FIEG che aderiva all’Intersind e, dopo la privatizzazione, all’Unione Industriali di Roma. Nel corso degli anni sono state stipulate intese in sede sindacale in virtù delle quali il CNLG viene applicato anche ai giornalisti RAI, sia pur con alcune modifiche. In particolare, presso la RAI vige un accordo integrativo (rinnovato nel gennaio 2010) finalizzato ad armonizzare il trattamento economico e normativo previsto dal CNLG con la specifica situazione dei dipendenti del servizio pubblico e con le norme di legge che regolano questo settore<sup>166</sup>.

Va ribadito che, nel caso in cui l’applicazione negli uffici stampa del CNLG è prevista, questa non può essere parziale. Alcune PP.AA., infatti, nell’applicare il CNLG FNSI – FIEG, decidono unilateralmente quali istituti applicare e quali non applicare rendendo di fatto contestualmente operative, in rapporti di lavoro regolati dal CNLG, discipline previste da diversa contrattazione collettiva di comparto. Tale comportamento è illegittimo. Il nostro ordinamento lavoristico non prevede la possibilità, per i datori di lavoro, di decidere unilateralmente, nell’ambito della contrattazione collettiva, quale determinato istituto applicare. Lo si può evincere dalla stessa normativa dettata per il pubblico impiego laddove (art. 48, comma 3, del d.lgs. 165/2001) è prevista la possibilità di “*prorogare l’efficacia temporale del contratto ovvero di sospenderne l’esecuzione parziale o totale*” solo “*in caso di accertata esorbitanza dei limiti di spesa*”. Fuori da questa particolare ipotesi non è possibile eseguire parzialmente un contratto collettivo. Peraltro, si deve tener presente che la legge parla di sospensione e, quindi, al più, di un periodo limitato di non operatività. Concludendo, ai giornalisti (professionisti e pubblicisti) che svolgono attività giornalistica nella PA (e ciò avviene principalmente negli uffici stampa) è applicato, in certi casi, il CNLG FNSI – FIEG, mentre in altri è applicato il contratto collettivo del comparto pubblico di appartenenza (autonomie locali, ministeri, ecc.). La normativa introdotta dal decreto legge n. 78 del 2010 (c.d. “Decreto Brunetta”), con cui il Governo ha emanato una serie di norme che

---

<sup>165</sup> Secondo il magistrato chi opera all’interno di un ufficio stampa non si limita alla mera trasmissione di notizie, ma si occupa con autonoma prestazione, stabilmente inserita in una vera e propria organizzazione editoriale, dell’elaborazione, dell’analisi e della valutazione di materiale giornalistico.

<sup>166</sup> Stefano Chiusolo e Maurizio Borali, *Il Contratto nazionale di lavoro giornalistico 2009-2013 commentato articolo per articolo*. Supplemento al n. 4 - 2010 di New Tabloid.



hanno inciso profondamente sull'assetto economico e finanziario dello Stato, non pone alcuna distinzione relativamente all'ambito contrattuale. Ciò vuol dire che la stessa normativa si applica in ogni caso, a prescindere dal contratto applicato. Anche per tutti i giornalisti pubblici dipendenti, quindi, vige il principio secondo cui nel triennio 2011-2013 la retribuzione complessiva non può superare quella percepita nell'anno 2010 (c.d. "blocco" della retribuzione, generalmente applicabile a tutti i dipendenti pubblici); sempre salva, in ogni caso, l'indennità di vacanza contrattuale. Per quel che riguarda le Regioni, è di rilievo ricordare l'accordo del 16 aprile 2003, sottoscritto dalla FNSI, insieme all'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica Istituzionale, con la Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, finalizzato al recepimento e alla piena attuazione dei principi contenuti nella legge 150. In tale accordo (elaborato sul presupposto che anche il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali "privatizzati", ai sensi delle leggi statali 421/1992 e 59/1997, è retto dalla disciplina generale dai rapporti di lavoro tra privati) è stato stabilito il seguente principio: *"applicare (nelle Regioni) il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti ai dipendenti dell'Ufficio Stampa, iscritti all'Ordine dei giornalisti, in modo da favorire una omogenea realtà professionale e retributiva all'interno di tutte le Regioni e le Province autonome, avviando una verifica delle condizioni contrattuali in atto applicate"*.

La maggior parte delle regioni italiane (l'ultima è stata la Regione Lazio - agosto 2017)<sup>167</sup>, in virtù di tale intesa, ha applicato a tutti, o a parte dei giornalisti degli uffici stampa la contrattazione collettiva nazionale di lavoro giornalistico. Se, pertanto, vi è già un'intesa relativa all'applicazione di un determinato contratto collettivo (che peraltro corrisponde all'attività svolta dal giornalista addetto stampa), la legge non pone ostacoli all'applicazione nei suoi confronti del CNLG. Per quanto attiene al comparto Regioni ed Autonomie Locali, il corretto inquadramento dei giornalisti occupati negli uffici stampa, ai quali non è applicato il CNLG, è in categoria D della contrattazione collettiva, secondo cui (nella parte dedicata all'esemplificazione dei profili che rientrano nella cat. D), la declaratoria contrattuale fa espresso riferimento, tra gli altri, al profilo di

---

<sup>167</sup> Il 5 agosto 2017, il Consiglio regionale del Lazio ha approvato, nell'ambito del "Collegato al Bilancio", il provvedimento che sancisce l'applicazione del CNLG *"al personale iscritto all'albo dei giornalisti che, a seguito di specifico concorso, presta servizio presso gli uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale"*. «Un importante risultato, raggiunto dopo anni di battaglie sindacali - commenta l'Assostampa Romana - che sana una pesante e grave discriminazione che durava da troppo tempo».

giornalista pubblicista<sup>168</sup>. Quest'ultimo, (e, a maggior ragione, il giornalista professionista), pertanto, rientra nella categoria D del CCNL comparto "Regioni ed Autonomie Locali", in attesa dell'individuazione degli specifici profili professionali che dovranno essere concordati in sede di contrattazione ARAN. Il comma 7 dell'art. 3 del suddetto CCNL dispone che *"nell'allegato A sono altresì indicati, per le categoria B e D, i criteri per la individuazione e collocazione, nelle posizioni economiche interne delle stesse categorie, del trattamento tabellare iniziale di particolari profili professionali ai fini di cui all'art. 13"*<sup>169</sup>. L'allegato A del contratto nazionale, dopo l'esemplificazione dei profili rientranti nella cat. D, recita: *"Ai sensi dell'art. 3, comma 7, per i profili professionali che, secondo la disciplina del D.P.R. 347/83 come integrato dal D.P.R. 333/90 potevano essere ascritti alla VIII qualifica funzionale (tra i quali, quello del giornalista), il trattamento tabellare iniziale è fissato nella posizione economica D3"*. Si deve tener presente che per la cat. D del contratto collettivo delle Autonomie Locali è previsto il possesso della laurea<sup>170</sup>. I giornalisti possono infine essere inquadrati come "staffisti" del sindaco, come avviene di sovente. L'art. 90 del d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) dispone che il regolamento degli uffici e dei servizi possa prevedere *"la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta e degli assessori per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni"*. In riferimento alla configurazione giuridica del rapporto instaurato con i soggetti che fanno parte dell'ufficio di staff, la norma specifica, al comma 2, che *"al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali"*. Il terzo comma

---

<sup>168</sup> La normativa fa riferimento solo al pubblicista e non al professionista, probabilmente, perché il primo CCNL, che ne ha dato conto è del 31 marzo 1999, e precede la legge 150/2000 che ha previsto l'istituzione di uffici stampa nelle PP.AA. con giornalisti, indifferentemente, professionisti o pubblicisti.

<sup>169</sup> L'art. 13 (co. 1) dispone: *"il trattamento tabellare iniziale del personale inserito nelle categorie A, B, C e D è indicato nella tabella allegato B. Esso corrisponde alla posizione economica iniziale di ogni categoria, salvo che per i profili delle categorie B e D di cui all'art. 3, comma 7, per i quali il trattamento tabellare iniziale corrisponde, rispettivamente, ai valori economici complessivi indicati nelle posizioni B3 e D3"*.

<sup>170</sup> "Uffici stampa della PA. Applicazione integrale del Contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico", parere dello studio legale Del Vecchio alla FNSI, 3 e 27 dicembre 2012 ([www.fnsi.it](http://www.fnsi.it)).

aggiunge: “con provvedimento motivato della giunta (...) il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale”. La giurisprudenza contabile ha più volte affrontato le questioni legate alla configurazione del rapporto di lavoro in applicazione dell’art. 90, evidenziando tre aspetti:

- a) necessità del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato;
- b) preclusione dello svolgimento di compiti di gestione;
- c) conseguente non configurabilità dell’inquadramento ex art. 110 TUEL.

Sul primo punto i giudici contabili hanno chiarito che “l’assunzione dei collaboratori esterni da assegnare agli uffici c.d. di staff degli EELL debba avvenire con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e conseguente applicazione del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali”, escludendo che “si possa far luogo all’assunzione mediante contratti di lavoro autonomo, nel chiaro intento di evitare che la disciplina giuridico-economica del rapporto sia dettata in contrasto con le previsioni del CCNL, per quel che riguarda, principalmente, l’entità della retribuzione” (Corte dei conti, Sez. Giurisd. Puglia, n. 241/07)<sup>171</sup>. Il principio secondo cui al personale assunto con contratto ex art. 90 TUEL è precluso lo svolgimento di attività gestionali è stato richiamato dalla giurisprudenza contabile (ex multis) Sezione prima giurisdizionale centrale della Corte dei conti nella sentenza n. 785/2012/A: “l’incarico ex articolo 90 non può negli effetti andare a sovrapporsi a competenze gestionali ed istituzionali dell’ente. Se così il legislatore avesse voluto, si sarebbe espresso in maniera completamente diversa e non avrebbe affatto fatto riferimento alle funzioni di indirizzo e controllo dell’authority politica”. In merito alla terza questione “l’inquadramento con contratto dirigenziale, ex art. 110 TUEL, del predetto personale di staff contrasta con la configurazione degli uffici istituiti ai sensi dell’art. 90 TUEL. Questi ultimi, infatti, possono svolgere esclusivamente funzioni di supporto all’attività di indirizzo e di controllo, alle dirette dipendenze dell’organo politico, al fine di evitare qualunque sovrapposizione con le funzioni gestionali ed istituzionali, che devono invece dipendere dal vertice della struttura organizzativa

---

<sup>171</sup> Tale orientamento è stato ribadito dalla Corte dei Conti Lombardia con delibera 1118/2009/PAR: “in relazione alle finalità previste dall’art. 90 TUEL gli enti locali concludono contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, caratterizzati da alcune peculiarità conseguenti alla natura del rapporto”.

dell'Ente" (Sez. Contr. Lombardia, parere n. 43/2007; Sez. Contr. Piemonte, Parere n. 312/2013). In tale quadro è intervenuto l'art. 11, co. 4, del D.L. 90/2014 (convertito in legge n. 114 del 2014) che ha introdotto un nuovo comma 3bis all'art. 90 TUEL: *"resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale"*. L'intervento modificativo della norma ribadisce il divieto, per i componenti degli uffici di supporto all'attività politica, di svolgere funzioni di carattere gestionale, ovvero quei compiti di amministrazione attiva, proprie dei dirigenti, in cui si concretizza l'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico e che comportano l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano la PA verso l'esterno. La nuova formulazione dell'art. 90 specifica che l'eventuale parametrizzazione del trattamento economico del personale assunto negli uffici di staff a quello dirigenziale non comporta la possibilità di svolgere funzioni gestionali. Sotto questo profilo la norma svincola la natura delle attività svolte rispetto al trattamento retributivo. Essa, poi, prevede la possibilità di derogare ai requisiti di accesso alla qualifica, fermo restando che l'Ente è tenuto a garantire il rispetto dei canoni di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa<sup>172</sup>. La determinazione del trattamento economico sarà connessa con le specifiche caratteristiche del ruolo da ricoprire ed è determinata in relazione a diversi fattori: la dimensione e la complessità dell'Ente, le competenze professionali richieste in relazione alle caratteristiche dell'incarico, la temporaneità dello stesso e tale previsione può a titolo esemplificativo applicarsi in rapporto a incarichi quali quello di capo di gabinetto, e di responsabile della comunicazione. Per quanto riguarda i profili contrattuali il nuovo art. 90 prevede che, al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, si applichi il CCNL del personale degli Enti locali, e che nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico possa essere rapportato a quello dirigenziale, costituito dalla retribuzione tabellare e di posizione, nonché dalla retribuzione di risultato. Su questo punto la relazione tecnica di accompagnamento al D.L. 90/2014, chiarisce che *"il riferimento all'inquadramento dirigenziale, ove consentito nel regolamento degli uffici e dei servizi anche in deroga ai requisiti di accesso alla qualifica, (...) è da intendere in termini di*

---

<sup>172</sup> Occorre che il personale in oggetto sia in possesso di adeguata professionalità, dell'esperienza e dei requisiti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie dell'attività di supporto all'organo politico.

*mera parametrizzazione retributiva, anche allo scopo di contenere la discrezionalità dell'ente*". In una nota interpretativa del luglio 2014, l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e l'Unione province d'Italia (UPI) hanno evidenziato come la suindicata disposizione stabilisca, al comma 3 dell'art. 90, che il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi possa essere sostituito da un emolumento unico, comprensivo, tra gli altri, dei compensi per *"la qualità della prestazione individuale"*.

Inoltre ai fini della determinazione del trattamento economico del personale assunto per le attività di supporto all'organo politico (che può essere rapportato a quello dirigenziale in relazione all'incarico da ricoprire) il riconoscimento e la quantificazione dell'emolumento unico, ulteriore ed aggiuntivo rispetto al compenso base, sono adottati con provvedimento motivato della Giunta comunale, in ossequio al principio di congruità rispetto alle prestazioni richieste<sup>173</sup>. Ai sensi dell'art. 11, co. 1, della legge 114/2014, che modifica l'art. 110 del d.lgs. 267/2000, lo statuto dell'ente può stabilire che *"la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato"*, che, per i posti di qualifica dirigenziale, *"il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità"*, e che, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, *"gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico"*.

### **Modalità di assunzione dei giornalisti negli uffici stampa della PA**

La legge 150 nulla ha disposto in ordine alle modalità di reclutamento del personale da adibire agli uffici stampa (Cassazione S.U. 11139/2016). Non parla di concorsi (via costituzionalmente obbligatoria per l'accesso nell'apparato statale<sup>174</sup>) per

---

<sup>173</sup> Circolare n. 104 - Nota interpretativa ANCI – UPI "uffici di supporto agli organi di direzione politica", art. 11, co. 4, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, che ha modificato l'art. 90 del d.lgs. 267/2000 (www.anci.it).

<sup>174</sup> "Le norme imperative - si legge nella sentenza della sez. Lavoro della Cassazione n. 23743 del 22/11/2016 che ha confermato il licenziamento (avvenuto il 4 dicembre 2012) del giornalista Guido Monastra dell'ufficio stampa della Regione Sicilia perché assunto in assenza di un concorso pubblico - vanno individuate nella regola generale imposta dall'art. 97 Cost., che prevede che il concorso costituisce la modalità generale ed ordinaria di accesso nei ruoli delle PP.AA., anche delle Regioni, pure se a Statuto

l'assegnazione dei posti eventualmente disponibili, ma affida l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali negli uffici stampa alla contrattazione collettiva (art. 9, co. 5), e aggiunge: *“Dall’attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*. Inoltre, se da un lato il CNLG prevede la figura del collaboratore (coordinato e continuativo), dall’altro l’ordinamento giuridico offre la possibilità di inquadrare i giornalisti con contratti a tempo indeterminato o determinato. Tale opportunità dovrà essere oggetto di contrattazione e non può essere lasciata in mano a un “mercato”, come quello delle PP.AA., che conosce solo superficialmente le peculiarità del lavoro giornalistico. Gli enti assimilati alle PP.AA. (co. 2, art. 1, d.lgs. 165/2001) possono prevedere nelle piante organiche gli uffici stampa e bandire concorsi per assumere (a tempo indeterminato e con contratto Fnsi-Fieg) “personale iscritto all’Albo nazionale dei giornalisti”.

In mancanza di piante organiche (che incorporino gli uffici stampa) le PP.AA. (compresi Ministeri, Comuni, Province e Regioni) possono assumere i giornalisti con contratti a tempo determinato secondo questi scenari:

1. le PP.AA. stipulano un contratto di assunzione piena, ma a termine, di solito per la durata del mandato di ministro, presidente della provincia o regione, sindaco. Questa soluzione è facilitata, per Comuni e Province, dall’art. 51 (co. 5), legge 142/1990<sup>175</sup>;

2. i ministri (art. 14 d.lgs. 165/2001) possono assumere giornalisti destinati agli uffici stampa come *“collaboratori, con contratti a tempo determinato, disciplinati dalle norme di diritto privato”* o come *“esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa”*.

3. Regioni, province autonome ed enti locali sono aiutati da una norma presente nel comma 10 dell’art. 1 della legge 549/1995, il quale, nell’ultimo capoverso, prevede che *“possono conferire, al di fuori delle vigenti piante organiche, incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale ovvero apicale”*.

---

speciale (Corte Cost. 180/2015, 134/2014, 277/2013; Cass. SSUU 4685/2015; Cass. 24808/2015, 25165/2015), e ammette deroghe solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, individuate dal legislatore nell’esercizio di una discrezionalità non irragionevole, che trova il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della PA (C. Cost. 134/2014, 217/2012, 310/2011, 9/2010, 293/2009, 215/2009, 81/2006, 190/2005). La regola dell’assunzione attraverso concorso pubblico, originariamente prevista dall’art. 9 della legge 14/1958, è riaffermata dal d.lgs. 29/1993 e ss modifiche e dal d.lgs. 165/2001, oltre che, per il caso specifico, da alcune leggi regionali della Sicilia del 1985, 1991 e 2004 che hanno introdotto nell’ordinamento regionale la regola del pubblico concorso per l’assunzione alle dipendenze di Amministrazione Regionale, Asl, enti locali, ecc.”.

<sup>175</sup> L’art. 51 (co. 5) della legge 142/1990 stabilisce, per comuni e province, che: *“Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire”*.

Se tutto ciò appare ragionevole, allo stesso tempo, si potrebbe sostenere che il nuovo comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, regolando la stessa materia, abbia abolito di fatto le vecchie disposizioni che consentono gli aggiramenti. La volontà del Parlamento è chiara e non lascia spazio agli aggiramenti<sup>176</sup>. Queste regole ovviamente hanno valore anche per le aziende con profilo pubblico (Università, Inps, Inail, Ordini professionali, Coni, Aci, Camere di Commercio, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, ARAN, ecc.), come chiarisce il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. 165/2001. Infine, le PP.AA. possono assumere a tempo determinato il portavoce e i coordinatori degli uffici stampa, avvalendosi dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001. Il compenso dei giornalisti assunti negli enti pubblici - che deve essere adeguato all'“importanza dell'opera e al decoro professionale” (articolo 2233 c.c.) nonché alla “provata competenza” - è ancora un capitolo aperto che viene riempito con il ricorso alle tariffe stabilite dall'Ordine dei giornalisti (artt. 2225 e 2233 c.c.). Nel tariffario dell'Odg si afferma che quella degli uffici stampa è attività giornalistica, mentre per l'art. 1 del CNLG il giornalista professionista ha diritto al trattamento previsto dal Contratto stesso quando opera alle dipendenze di uffici stampa collegati ad aziende editoriali. Il tariffario (il cui scopo è difendere una posizione contrattuale debole come quella del giornalista che svolge spesso, in regime di precarietà e sfruttamento, una prestazione autonoma che solo fittiziamente può essere qualificata come servizio d'impresa) indica i “compensi minimi per le prestazioni professionali giornalistiche nei quotidiani, nei periodici, anche telematici, nelle agenzie, nelle emittenti radiotelevisive e negli uffici stampa”, al netto delle contribuzioni previdenziali e al lordo delle ritenute fiscali di legge, al di sotto dei quali l'Ordine ritiene che non sia possibile andare, stabilendo in tal caso l'incongruità del compenso. Tuttavia, la determinazione dell'ammontare dei corrispettivi deve tener conto della qualità del committente, dei compiti demandati al giornalista, dell'impegno necessario e del tempo richiesto.

### **Addetti stampa pubblici e iscrizione all'INPGI**

I giornalisti, dipendenti dell'ufficio stampa della PA, devono essere obbligatoriamente assicurati con l'Inpgi (Istituto nazionale previdenza giornalisti

---

<sup>176</sup> Analisi della legge 150, aggiornamento 2011, Franco Abruzzo, presidente emerito dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia ([www.francoabruzzo.it](http://www.francoabruzzo.it)).

italiani) “Giovanni Amendola”, ex art. 76 L. 388/2000 (Finanziaria per il 2001)<sup>177</sup>. La tesi dell’Inpgi, che rivendica la contribuzione dei giornalisti dipendenti delle PP.AA., ha prevalso rispetto alla pretesa contraria dell’Inpdap (informativa n. 5, 4 febbraio 2003), che si attribuiva il titolo alla stessa contribuzione per la natura del rapporto di pubblico impiego. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con parere n. 80907 del 24 settembre 2003, interpretando le disposizioni dell’art. 76 della legge 388/2000, ha confermato l’iscrizione previdenziale dei giornalisti all’Inpgi (dal 1° gennaio 2001 anche dei pubblicisti), indipendentemente dalla contrattazione collettiva ad essi applicabile. La nota ministeriale afferma il principio che nel regime previdenziale Inpgi assume rilievo, ai fini dell’iscrizione, solo la natura giornalistica del rapporto di lavoro subordinato e non anche l’applicazione del CNLG come precedentemente previsto dal d.lgs. 503/1992 (art. 17, punto 3). Unico requisito richiesto è quindi la natura dell’attività espletata che deve essere “giornalistica”. Ne consegue che, dal 1° gennaio 2001, devono essere obbligatoriamente iscritti, ai fini pensionistici, presso l’Inpgi, a prescindere dal CCNL applicato, i giornalisti assunti alle dipendenze della PA, a tempo determinato o indeterminato, per i quali concorrano le seguenti condizioni: iscrizione all’albo dei giornalisti (registro praticanti, elenco professionisti ed elenco pubblicisti); svolgimento di attività lavorativa subordinata di natura giornalistica (ovvero attività riconducibile alla professione giornalistica) nell’ambito delle PP.AA. centrali e periferiche. Ovviamente, al venir meno del requisito dello svolgimento dell’attività giornalistica, rivive l’obbligo di iscrizione all’Istituto previdenziale di pertinenza.

Nulla viene modificato dalle norme citate con riguardo al trattamento di fine servizio per cui unica condizione è lo svolgimento di lavoro subordinato ([www.inpgi.it](http://www.inpgi.it)). Pertanto, le PP.AA. che hanno al loro interno dei dipendenti giornalisti, che svolgono attività assimilabile a quella giornalistica, sono tenute ad iscriversi tempestivamente all’Inpgi quale soggetto contribuente e a versare i relativi contributi previdenziali. Per i datori di lavoro l’iscrizione all’Inpgi è particolarmente vantaggiosa dal punto di vista dell’onere previdenziale perché la contribuzione all’Istituto è inferiore rispetto a quella dovuta ad altri enti previdenziali pubblici.

---

<sup>177</sup> L’art. 76, che modifica l’art. 38 della legge 416/1981 sull’editoria, afferma che “l’Istituto (ai sensi delle leggi 1564/1951; 1122/1955 e 67/1987) gestisce in regime di sostitutività le forme di previdenza obbligatoria nei confronti dei giornalisti professionisti e praticanti e provvede altresì ad analoga gestione anche in favore dei giornalisti pubblicisti”.



### **III.4. Il quadro normativo degli ultimi 15 anni**

Dopo il DPR 422/2001 è arrivata la “direttiva Frattini” del 7 febbraio 2002. Importante atto di indirizzo nel percorso applicativo della legge 150/2000, aldilà delle generali finalità di principio, quali quelle di stimolare lo «sviluppo di una coerente politica di comunicazione integrata con i cittadini e le imprese» e la «gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione», la Direttiva, per dare una risposta all’esigenza di un adeguato coordinamento interno, al punto 1, stabilisce che le PP.AA. devono dare avvio alle strutture che si occupano delle attività di informazione, portavoce e ufficio stampa, e di comunicazione, URP, nonché “promuoverne il pieno raccordo operativo sotto forma di coordinamento e attraverso una adeguata struttura organizzativa”. Il punto 3 si sofferma sulla possibilità, per ogni amministrazione, di istituire al proprio interno una struttura di coordinamento (“costituita dal direttore dell’URP e delle analoghe strutture ove esistenti, dal direttore dell’Ufficio Stampa e dal Portavoce se presente all’interno dell’amministrazione”) con funzioni di programmazione, indirizzo e raccordo delle attività da realizzare. Si tratta di un “organismo” collettivo formalizzato al quale però non viene assegnata alcuna esplicita autorità formale. Entro il 30 novembre di ogni anno la struttura di coordinamento deve presentare, al vertice dell’amministrazione, il Piano di comunicazione che deve contenere: gli obiettivi e la strategia della comunicazione integrata (azioni di comunicazione interna, esterna, on line, pubblicitaria, ecc.); le azioni da attivare e i tempi di realizzazione; la scelta dei mezzi di diffusione e il budget; la pianificazione delle attività di monitoraggio e la valutazione dell’efficacia delle azioni (in itinere ed ex post). Il Piano dovrebbe tener conto delle dinamiche e degli strumenti necessari per la gestione della comunicazione (interna ed esterna), ed essere approvato (quindi formalmente legittimato) dal massimo organo (politico o tecnico) decisionale dell’amministrazione. In ogni caso, per rendere efficaci nei modi e nei tempi le azioni comunicative rivolte ai cittadini, la responsabilità gestionale delle azioni stesse deve essere, per quanto possibile, affidata in staff al vertice organizzativo dell’ente, in modo da poter incidere realmente nei meccanismi di funzionamento dell’organizzazione.

La direttiva chiarisce, nel dettaglio, compiti e strumenti dell’ufficio stampa, quale struttura deputata a gestire prioritariamente l’informazione verso i mass media

attraverso: la redazione di comunicati riguardanti sia le attività dell'amministrazione e del suo vertice istituzionale sia quelle di informazione, promozione, lancio dei servizi; l'organizzazione di conferenze, incontri ed eventi stampa; la realizzazione di una rassegna stampa quotidiana o periodica, anche tramite gli strumenti informatici; il coordinamento e la realizzazione della newsletter istituzionale e di altri prodotti editoriali. La PA può procedere, nei limiti previsti dal bilancio, anche all'acquisto diretto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa per specifiche campagne di comunicazione istituzionale. In tal senso, la "direttiva Frattini" ribadisce la necessità di creare appositi capitoli di bilancio presso le singole amministrazioni e indica la quota minima di investimenti in pubblicità, cui le amministrazioni sono tenute, nel 2% delle risorse alle stesse assegnate. L'art. 5 del D.L. 18 maggio 2012, n. 63, coordinato con la legge di conversione 16 luglio 2012 n. 103, stabilisce che, *"ai fini della tutela del pluralismo e dell'ottimizzazione della spesa pubblica per l'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa relativi alle campagne di comunicazione istituzionale promosse dalle amministrazioni centrali dello Stato il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri fornisce, entro il 30 aprile di ogni anno, criteri ed indicazioni di riferimento per l'efficientamento della suddetta spesa, sulla base della rilevazione dei prezzi di acquisto effettuata dal Dipartimento stesso, tenuto conto delle informazioni e dei dati forniti dalle Amministrazioni entro il 31 gennaio di ogni anno"*. Il comma 2 dell'art. 5, aggiunge: *"Le amministrazioni centrali dello Stato possono procedere all'acquisto degli spazi, di cui al comma 1 del succitato D.L., nel rispetto dei criteri forniti dal Dipartimento e alle condizioni economiche previste dagli accordi quadro, di cui all'art. 11, L. 150/2000"*. Le PP.AA. e gli enti pubblici anche economici sono tenuti a dare comunicazione all'AGCOM delle somme impegnate per l'acquisto, ai fini di pubblicità istituzionale, degli spazi sui mezzi di comunicazione di massa relative a ciascun esercizio finanziario. La comunicazione va eseguita entro il 31 marzo di ogni anno in relazione alle spese dell'ultimo esercizio finanziario concluso, attraverso la posta elettronica e in conformità dei modelli telematici resi disponibili<sup>178</sup>. In periodo di campagne elettorali e referendarie, la legge 28/2000 (art. 9), stabilisce che: *"Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni*

---

<sup>178</sup> La trasmissione dei modelli va effettuata anche nel caso in cui le PP.AA. o gli enti pubblici non abbiano impegnato, nell'esercizio precedente, alcuna somma per l'acquisto dei predetti spazi.

*pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni"*.

Gli uffici stampa, nel periodo interessato, sono tenuti ad inviare solo comunicati a carattere istituzionale, evitando dichiarazioni politiche e commenti di amministratori.

Con il "Testo Unico della radiotelevisione" (d.lgs. 177/2005) si registra un ulteriore assestamento delle quote da destinare ai mezzi di comunicazione, in particolare, per l'acquisto di spazi pubblicitari (dal 15% al 60%), disponendo una sorta di autonomia regionale nell'individuazione delle quote stesse (co. 5, art. 41) e attribuendo all'AGCOM, anche tramite i Corecom, la vigilanza sulla diffusione della comunicazione pubblica a carattere pubblicitario sui diversi mezzi di comunicazione di massa (co. 3, art. 41)<sup>179</sup>. Inoltre, il T.U. recepisce, rendendoli legge dello Stato, due codici di autoregolamentazione: il "Codice di autoregolamentazione TV e minori" del 29 novembre 2002 e il "Codice di autoregolamentazione dell'informazione sportiva, denominato Codice media e sport" del 27 luglio 2007. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (28 settembre 2009), ribadisce la funzione della comunicazione, attraverso l'indicazione dei fini cui destinare le risorse finanziarie: *"Le spese destinate dalle Amministrazioni pubbliche per l'acquisto di spazi pubblicitari per fini di comunicazione istituzionale, sono quelle relative alle somme impegnate per l'acquisto, a titolo oneroso, di qualunque spazio atto a veicolare avvisi o messaggi attraverso l'utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa, rivolto alla generalità dei cittadini, allo scopo di: a) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; b) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo visibilità ad eventi di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale"*<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Le comunicazioni delle PP.AA. sulla pubblicità istituzionale sono confluite nell'Informativa economica di sistema, il contenitore di tutti i dati economici in possesso dell'Autorità, dovuti da tutti gli operatori del settore delle comunicazioni, strumento di analisi e controllo del mercato di riferimento.

<sup>180</sup> Maria Pia Caruso, Agcom - Atti seminario "Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale - Informazione e partecipazione dei cittadini nell'era internet", Udine, novembre 2009, Corecom FVG.

### **III.5. Editoria e Pubblica Amministrazione**

La PA può ottemperare al diritto-dovere di informare e di comunicare anche attraverso la realizzazione di prodotti editoriali (il cui contenuto abbia carattere tecnico ed attenga all'attività della stessa PA) che la vedano esercitare direttamente il ruolo di editore del prodotto stesso. In tale ambito la legge n. 150/2000 va letta intersecandola ed in qualche modo sovrapponendola alla normativa sulla stampa che, sia nelle stesura del 1981 e del 2001, ed in tutte le modifiche e le integrazioni succedutesi nel tempo, non ha mai negato esplicitamente alla PA la possibilità di realizzare autonomamente pubblicazioni. La L. 150, all'art. 1, comma 4, definisce attività di informazione e comunicazione istituzionale quelle volte a conseguire *“l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici, la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa, e la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente”*. L'articolo successivo (che disciplina le forme, gli strumenti ed i prodotti cui far ricorso per esercitare le funzioni di informazione e comunicazione) dispone che queste attività possano essere attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione dei messaggi anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali. Quindi, anche attraverso prodotti che possono definirsi “editoriali” in base all'elaborazione del concetto che si è avuta, a partire dalla definizione di “stampato” assunta dalla legge n. 47 del 1948 (art. 1) fino alle più recenti interpretazioni o costruzioni normative che vanno a configurare l'attività della PA come attività editoriale e la PA come editore.

Nell'esercizio delle attività e nella realizzazione dei prodotti editoriali (riviste, periodici, giornali on line, giornali radio, tg diffusi mediante web-tv), gli enti pubblici editori sono sottoposti agli stessi obblighi cui sono subordinati i privati. Ogni prodotto editoriale (come definito all'art. 1 della legge 62/2001 e dall'art. 3 della legge di riforma dell'editoria 26 ottobre 2016, n. 198) - identificato dalla testata, intesa come il titolo di giornale, della rivista o di altra pubblicazione periodica, avente una funzione e una capacità distintiva nella misura in cui individua una pubblicazione - deve indicare il luogo e l'anno della pubblicazione, il nome e il domicilio dello stampatore e, se esiste,

dell'editore, in questo caso dell'ente pubblico. I giornali, le pubblicazioni delle agenzie di informazioni ed i periodici di qualsiasi altro genere devono indicare anche il nome del proprietario e del vice direttore responsabile. I prodotti editoriali diffusi al pubblico con periodicità regolare e contraddistinti da una testata, compresi i giornali on line, devono essere registrati presso la cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi (obblighi previsti dall'art. 5 della legge 47/1948). Ai fini della tutela della trasparenza, della concorrenza e del pluralismo nel settore editoriale, tutti i soggetti che esercitano l'attività editoriale (editori di giornali quotidiani, periodici o riviste) sono tenuti all'iscrizione nel ROC, Registro degli operatori di comunicazione (di cui all'art. 1, co. 6, lettera a, numero 5, della legge 249/1997). L'art. 16 della legge 62/2001 prevede che i soggetti obbligati all'iscrizione nel ROC sono esonerati dall'obbligo di registrare la propria testata in Tribunale. Senza l'inserimento nel ROC, i giornali e i periodici, benché registrati presso un Tribunale, non possono essere stampati e diffusi. L'iscrizione è altresì propedeutica all'accesso ai benefici, alle provvidenze ed alle agevolazioni (ad esempio, le tariffe speciali per la spedizione) previste per l'editoria. Il direttore responsabile deve essere iscritto all'Ordine dei giornalisti, e può essere pubblicista o professionista. Nel caso di pubblicazioni settoriali è sufficiente che il direttore responsabile sia iscritto all'albo speciale. Sarà tuttavia sottoposto alla deontologia ed ai poteri disciplinari dell'Ordine. Per gli e-magazine, il Tribunale è quello nella cui circoscrizione la testata ha la redazione. Lo stampatore è il provider che “concede l'accesso alla rete, nonché lo spazio nel proprio server per la pubblicazione dei servizi informativi realizzati dal fornitore di informazioni” (Tribunale di Cuneo, 23 giugno 1997). Cenno a parte merita la legge 198/2016 recante l’*“Istituzione del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione<sup>181</sup> e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell’editoria e dell’emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti. Procedura per l’affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale”*.

---

<sup>181</sup> Duecento milioni di euro nel 2017, quasi altrettanti nel 2018 e 2019: è l'ammontare delle risorse che confluiscono nel Fondo, come indicato nella tabella della relazione tecnica a un emendamento del governo alla manovra che riguarda l'editoria. “L'emendamento – si legge – attua l'istituzione nello stato di previsione del Tesoro del Fondo per il pluralismo nel quale confluiscono tutte le risorse previste dal primo articolo della legge sull'editoria” (Ansa – Roma, 21 novembre 2016).

La ratio della legge è quella di sostenere un settore – quello dei piccoli e piccolissimi editori di stampa, radio e televisioni locali, che rischiano di sparire – messo al tappeto da crisi economica e crisi degli investimenti pubblicitari. Il testo, all’art. 5, co. 1, reca disposizioni inerenti l’esercizio della professione di giornalista, intervenendo sull’art. 45 della legge 69/1963, che viene sostituito dal seguente: *«Nessuno può assumere il titolo né esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell’elenco dei professionisti ovvero in quello dei pubblicisti dell’albo istituito presso l’Ordine regionale o interregionale competente. La violazione della disposizione del primo periodo è punita a norma degli articoli 348 e 498 del codice penale, ove il fatto non costituisca un reato più grave»*. Questa norma è stata dettata dalla necessità di adeguare la legge alla realtà del mondo editoriale e della sua regolamentazione contrattuale, a fronte di reiterate sentenze della Corte Suprema di Cassazione che, sulla base di una capziosa interpretazione della precedente norma, avevano stabilito il principio che i giornalisti pubblicisti non potessero esercitare la professione, “in questo modo tutti i colleghi pubblicisti che lavoravano nelle aziende, ai sensi degli artt. 2, 12, e 36, rischiavano il licenziamento per esercizio abusivo della professione. Una anomalia che oggi è stata definitivamente sanata” ([www.fnsi.it](http://www.fnsi.it)).

La nuova legge di riforma dell’editoria, all’art. 2, comma 2, punto d) con riferimento ai requisiti per accedere ai contributi stabilisce, tra l’altro, sia la riduzione a due anni dell’anzianità di costituzione dell’impresa editrice e di edizione della testata, sia il regolare adempimento degli obblighi derivanti dal rispetto e dall’applicazione del contratto collettivo di lavoro, nazionale o territoriale, stipulato tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori dell’informazione e delle telecomunicazioni e le associazioni dei relativi datori di lavoro, comparativamente più rappresentative. Una innovazione di grande importanza rispetto al passato. La violazione di norme contrattuali, la irregolarità e il mancato adempimento degli obblighi retributivi e di altri obblighi (come quello di trattenere e versare i contributi alla Casagit e al Fondo di previdenza complementare), comporterà il venir meno del diritto ad ottenere le provvidenze. Pertanto, la riforma dell’editoria ripropone indirettamente la questione dell’estensione del contratto di lavoro giornalistico a tutti coloro che operano a vario titolo negli uffici stampa della PA.

L’art. 2 della suddetta legge ribadisce, pur non enunciandolo direttamente, la necessità di sanare la disparità di trattamento normativo ed economico di prestazioni

professionali svolte da soggetti con le stesse idoneità professionali. Una buona occasione per giungere finalmente alla regolamentazione dei profili professionali e dei relativi trattamenti dei giornalisti occupati negli uffici stampa degli enti pubblici nell'ambito della prevista contrattazione collettiva (art. 9, legge 150)<sup>182</sup>. Inoltre, sarà data valorizzazione alle voci di costo legate alla trasformazione digitale e saranno introdotti criteri premiali per “*l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori di età inferiore a 35 anni*”, incentivi al prepensionamento e agevolazioni fiscali per chi investe in pubblicità sulla stampa (quotidiani e periodici) nonché sulle emittenti televisive e radiofoniche. La riforma prevede, poi, misure a sostegno degli investimenti delle imprese editrici e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, dei processi di ristrutturazione e riorganizzazione delle imprese editrici già costituite, il finanziamento di progetti innovativi nel campo dell'editoria presentati da imprese di nuova costituzione, nonché nuove disposizioni sulla vendita dei giornali a partire dal 2017.

L'art. 7 della legge 198/2016 estende a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni l'autorizzazione ad avvalersi dell'Agenzia nazionale stampa associata (ANSA), o di altre agenzie di informazioni, per l'effettuazione dei servizi giornalistici e informativi, attraverso più snelle procedure di aggiudicazione dei servizi (aggiornando il testo dell'art. 2 della legge 237/1954). Al fine di un più razionale utilizzo delle risorse e per garantire alle Amministrazioni dello Stato una completa informazione attraverso la più ampia pluralità delle fonti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzata ad acquistare dalle agenzie di stampa, mediante appositi contratti, notiziari ordinari e speciali, servizi giornalistici e informativi, ordinari e speciali, e loro raccolte anche su supporto informatico, nonché il servizio di diramazione di notizie e di comunicati degli organi centrali e periferici delle Amministrazioni. L'autorizzazione è già prevista per la Presidenza del Consiglio con aggiudicazione a trattativa privata, senza preliminare pubblicazione di un bando di gara. Con l'approvazione della legge sull'editoria il mondo dell'informazione raggiunge un risultato storico: il riconoscimento giuridico del quotidiano on-line, fino a oggi inesistente nel nostro ordinamento. La nuova legge infatti riconosce il quotidiano on-line come testata giornalistica a tutti gli effetti, introducendo una definizione ben precisa<sup>183</sup>. L'ingresso dei media digitali nel novero

---

<sup>182</sup> D. Pennone, Guida normativa 2017.

<sup>183</sup> Per “quotidiano on line”, la legge 198/2016, intende “*quella testata giornalistica: a) regolarmente registrata presso una cancelleria di tribunale; b) il cui direttore responsabile sia iscritto all'Ordine dei*

delle fonti plurali meritevoli di attenzione e supporto da parte dello Stato diventa con la legge 198/2016 a titolo definitivo. Del resto, essi, da almeno un decennio, hanno sostituito, in molti casi, i giornali cartacei nella vita degli italiani. In futuro anche i giornali saranno sempre più letti su device digitali, tablet, smartphone e pc. A dirlo è il Censis che, all'inizio di dicembre del 2016, ha certificato le seguenti tendenze: i quotidiani cartacei perdono lettori, ridotti al 40,5% degli italiani (-1,4% nell'ultimo anno, -26,5% nel periodo 2007-2016), mentre continua ad aumentare l'utenza dei quotidiani online (+1,9% nell'ultimo anno) e degli altri siti di informazione (+1,3%). Il nuovo Fondo per l'editoria, per assolvere il compito che il Parlamento gli ha affidato (sostenere e difendere la pluralità dell'informazione minacciata dalla crisi) ha dato più spazio ai media digitali (non solo quotidiani, forse) e alle redazioni indipendenti che li sviluppano e li rendono qualitativamente validi<sup>184</sup>. La difesa della libera informazione passerà sempre più dal web<sup>185</sup>.

Il 5 maggio 2017, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente Paolo Gentiloni e del Ministro per lo sport con delega all'editoria Luca Lotti, ha approvato i primi due decreti legislativi (d.lgs. 69/2017 e d.lgs. 70/2017), attuativi della legge di riforma dell'editoria. L'esecutivo ha innanzitutto approvato il testo che ridefinisce la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'art. 2 della legge 198/2016. Obiettivo: assicurare il sostegno pubblico necessario alle voci informative autonome e indipendenti, in particolare a quelle più piccole e legate alle comunità locali, che rischiano di risentire maggiormente dell'attuale situazione di crisi del mercato editoriale<sup>186</sup>.

Il decreto specifica le tipologie di imprese che possono richiedere i contributi e quelle che non potranno accedervi (le imprese editrici di organi di informazione dei

---

*giornalisti, nell'elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti; c) che pubblichi i propri contenuti giornalistici prevalentemente on line; d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea; e) che produca principalmente informazione; f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana; g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie".*

<sup>184</sup> L'art. 9 (Criteri di calcolo del contributo per l'edizione esclusivamente in formato digitale), comma 3, d.lgs. 15 maggio 2017, n. 70, attuativo della legge sull'editoria, chiarisce che: "La quota di contributo per le copie vendute è pari a 0,40 euro per copia digitale venduta; se il prezzo effettivo di vendita risulta inferiore all'importo sopra indicato, il contributo per ciascuna copia venduta è pari all'effettivo prezzo di vendita [...]. La quota per le copie digitali vendute non può essere superiore a 300.000 euro".

<sup>185</sup> Estratto dell'articolo di Giampaolo Roidi, "Fondo Legge Editoria - quali contributi per i quotidiani on line?", pubblicato il 5 dicembre 2016 sul sito [www.fasi.biz](http://www.fasi.biz).

<sup>186</sup> Le risorse sono reperite nell'ambito di quelle assegnate alla Presidenza del Consiglio a valere sul Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, costituito con la legge di stabilità 2016.



partiti e movimenti politici e sindacali, e quelle facenti capo a gruppi editoriali quotati o partecipati da società quotate). Rivisti anche i requisiti per l'accesso ai contributi diretti, tra cui il regolare adempimento degli obblighi derivanti da ciascuna tipologia di contratto collettivo di lavoro, nazionale o territoriale, applicato dall'impresa richiedente il contributo; il numero dei giornalisti dipendenti; la distribuzione, la periodicità e l'obbligo di avere un'edizione in formato digitale dinamico e multimediale della testata, in parallelo con l'edizione su carta o in via esclusiva. Ulteriori requisiti sono previsti per le testate pubblicate esclusivamente in formato digitale. I contributi sono calcolati in parte come rimborso di costi e in parte in base al numero di copie vendute. Vengono riconosciuti in percentuale più alta i costi connessi all'edizione digitale, al fine di sostenere la transizione dalla carta al web.

Il Consiglio dei ministri ha dato il via libera anche al provvedimento di revisione della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti, in attuazione dell'art. 2, comma 4, della legge 198/2016. Il decreto razionalizza la composizione e le attribuzioni del Cnog non solo in un'ottica di riduzione dei costi ma anche allo scopo di accrescerne l'efficienza, l'autorevolezza e il rilievo<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Il riordino e la razionalizzazione riguardano, soprattutto, le competenze in materia di formazione professionale continua (aggiornamento professionale). Al Consiglio spettano la promozione, il coordinamento e l'autorizzazione dell'attività di formazione professionale continua svolta dagli Ordini regionali, al fine di assicurare criteri uniformi e livelli qualitativi omogenei su tutto il territorio nazionale e un esercizio professionale rispondente agli interessi della collettività e ai principi stabiliti dall'art. 21 della Costituzione; l'adeguamento del sistema elettorale, garantendo la massima rappresentatività territoriale; il numero massimo dei componenti del Cnog, che non può essere superiore a 60 (rispetto agli attuali 156), di cui due terzi giornalisti professionisti e un terzo pubblicisti, prevedendo in ciascuna categoria almeno un rappresentante delle minoranze linguistiche riconosciute. I candidati al Cnog dovranno essere titolari di una posizione previdenziale attiva all'Inpgi (dal comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 27, 5 maggio 2017, [www.governo.it](http://www.governo.it)).

### **III.6. L'ufficio stampa nei piccoli enti locali e l'ufficio stampa condiviso**

Gli enti pubblici di dimensioni ridotte (in cui il personale è numericamente esiguo e mancano le risorse, il che rende difficile una convinta e definitiva istituzionalizzazione degli uffici stampa) non sempre riescono a dotarsi (internamente o esternamente) delle necessarie professionalità e competenze dedicate all'informazione e alla comunicazione. I piccoli Comuni, pur avendo diritto ad avere rapporti con i mezzi di informazione (e quindi ad organizzare una conferenza stampa, a far conoscere le attività dei propri organi comunali tramite comunicati ed eventi, ad avere una rassegna stampa periodica, a realizzare notiziari e pagine web con le news sull'operato dell'ente) non ce la fanno ad attivare un ufficio stampa a causa dei bilanci particolarmente esigui a loro disposizione, della riduzione dei finanziamenti provenienti dal Governo centrale e del tariffario di compensi minimi (sia pure "non inderogabili") dei giornalisti<sup>188</sup>. Tutto questo rappresenta un freno per molti enti territoriali che non riescono a "mettersi in regola" con la legge 150. Il tariffario (al titolo V) prevede, per le "prestazioni fisse continuative da addetto stampa, portavoce e collaboratore professionale di uffici stampa pubblici e privati senza vincolo di orario e di presenza", una retribuzione su base annuale di 35.571 euro (17.766 euro se semestrale). Compensi specifici sono previsti anche per l'organizzazione di singole conferenze stampa o manifestazioni<sup>189</sup>. In tali enti locali, va detto che la comunicazione non ha affatto un ruolo residuale. In contesti territoriali ad alta densità abitativa, come quello campano, l'informazione istituzionale acquista una grande rilevanza, anche se ad oggi una reale attuazione della legge 150/2000 è ancora molto lontana. Il testo legislativo ed il suo regolamento attuativo sostengono che le PP.AA. debbano far arrivare ai cittadini, anche attraverso i mezzi di informazione di massa (giornali, radio e tv), le informazioni sulle proprie attività e sul funzionamento delle istituzioni. Un obbligo, mica tanto velato, che non viene rispettato (e nemmeno fatto rispettare), soprattutto dai piccoli enti per carenza di risorse e

---

<sup>188</sup> Di recente l'Antitrust ha chiesto la rimozione del tariffario perché produrrebbe l'effetto di uniformare i comportamenti di mercato degli iscritti in merito al prezzo di vendita del servizio. La fissazione di tariffe costituisce, secondo l'Autorità, una restrizione della concorrenza tra gli operatori del settore.

<sup>189</sup> Se la conferenza stampa è "regionale" al giornalista spettano 4.993 euro, 7.284 euro se "nazionale". Diverse sono le tariffe per eventi brevi (8.665 euro sino a 5 giorni, 11.456 fino a 10) che comprendono: lavoro redazionale, contatti con la stampa, stesura comunicati, organizzazione conferenza. L'attività giornalistica di collaborazione pro-tempore andrebbe pagata 427 euro al giorno. Per i testi il giornalista dovrebbe ricevere 153 euro fino a 2 cartelle (25 righe a 60 battute l'una) o 247 euro fino a 5 cartelle.

personale. Eppure il modo più opportuno per ovviare al problema dell'applicazione della legge 150 nelle realtà amministrative di piccole dimensioni, e per permettere agli stessi di avvalersi dei servizi di un ufficio stampa c'è, ed è quella di gestirlo in modo associato. Una soluzione possibile, anticipata nella legge 150 (art. 9, co. 1), prevista anche nel Testo unico delle leggi sugli enti locali (d.lgs. 267/2000), che consente alle PP.AA. locali di organizzarsi e gestire in maniera "associata" servizi e funzioni al fine di rispondere al meglio all'interesse pubblico. Diverse leggi in materia di organici, ma anche le misure previste nel corso degli anni dalle leggi finanziarie in materia di assunzioni e di spesa, hanno invogliato sempre più le PP.AA. a compiere scelte organizzative non tradizionali. La stessa "direttiva Frattini" del 7 febbraio 2002 ha aperto nuovi spiragli agli enti locali "poveri" di risorse. Al punto 4 (ottavo capoverso) la disposizione del Consiglio dei Ministri stabilisce, in particolare, che nelle amministrazioni locali di piccole dimensioni, *"per meglio ottimizzare le loro funzioni, gli uffici stampa, così come gli uffici per le relazioni con il pubblico, possono essere costituiti in forma consorziata tra enti locali che raggruppino una popolazione residente non inferiore a 25.000 unità"*. Una direttiva innovativa soprattutto per quei Comuni per i quali la comunicazione istituzionale rimane uno strumento sconosciuto.

La forma associata (legge 150 e d.lgs. 267/2000), o la forma consorziata della direttiva del Cdm/2002 aprono nuove frontiere che possono essere sfruttate dagli enti locali che, per le ridotte risorse finanziarie o la dimensione e/ posizione geografica, non possono attivare il servizio di ufficio stampa. L'unica possibilità viene rappresentata, quindi, dal consorzio o, comunque, dalla nomina di un addetto stampa "condiviso". Dal 2000 esiste una ulteriore possibilità per i Comuni italiani. Il T.U. 267/2000 (recependo la legge 265/1999) all'art. 32 disciplina le cosiddette "unioni dei comuni", come *"enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza"*, il che spinge i piccoli comuni, per gestire in proprio determinati servizi (soprattutto quello relativo alla gestione dei rifiuti) ad "appoggiarsi" e a delegare alcune funzioni all'Unione di appartenenza. L'unione è dotata di autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione e dalle norme comunitarie, statali e regionali. Lo statuto individua, tra l'altro, *"le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse"* (co. 2). L'unione è dotata anche di potestà regolamentare *"per la disciplina della propria organizzazione,*

per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni” (co. 4). Infine, il comma 5, art. 32, stabilisce che alle unioni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l’ordinamento dei comuni, e che alle stesse competono gli introiti derivanti dalle tasse, tariffe e contributi sui servizi ad esse affidati. Se però il d.lgs. 267/2000 lo definisce “un ente locale”, la sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 precisa che si tratta di una forma istituzionale di associazione tra Comuni<sup>190</sup>. La lenta crescita del fenomeno delle unioni/gestioni associate è legata sia ad obblighi di tipo normativo, sia alle forme di incentivazione presenti.

### **Uffici stampa associati: casi concreti e buone pratiche**

Numerosi sono gli esempi di uffici stampa aventi forma “associata” che si possono trovare in giro per l’Italia. In Campania, negli ultimi anni, ci sono stati diversi tentativi di promuovere progetti “condivisi” fra Enti. Di seguito ne riportiamo alcuni.

#### *“Aurea Teca”*

Sul Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 42 del 9 settembre 2002<sup>191</sup> viene pubblicata la presa d’atto della selezione dei progetti-idea relativi alla misura 6.2 (sviluppo della società dell’informazione) Azione C e l’integrazione al budget di spesa prevista. Tra i progetti vi è quello denominato “Sviluppo dell’area urbana di Pomigliano D’arco, Sant’Anastasia e Ottaviano attraverso l’utilizzo delle tecnologie avanzate della Società dell’informazione (Aurea Teca)”, che coinvolge la città di Pomigliano d’Arco e i comuni di Sant’Anastasia e di Ottaviano, in provincia di Napoli. I partner sono gli istituti professionali di Stato “Europa” di Pomigliano, “Luca Pacioli” di Sant’Anastasia e “Ottaviano Augusto” di Ottaviano. Il progetto, cofinanziato attraverso il FESR nell’ambito del Por Campania 2000-2006, ha avuto un costo di 1,5 milioni di euro e portato alla creazione di un portale internet “condiviso” fra gli Enti partecipanti ([www.piazzacomune.it](http://www.piazzacomune.it)) e alla sperimentazione di un sistema di e-learning nelle scuole coinvolte. La realizzazione del progetto unitario è stata possibile dalla presenza di un

---

<sup>190</sup> La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 stabilisce: «*Tali unioni (dei Comuni, ndr) risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l’esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell’impropria definizione sub comma 4 dell’art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all’ente Comune, rientrano, infatti, nell’area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell’ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117*».

<sup>191</sup> Giunta Regionale, seduta del 12 luglio 2002 - Deliberazione n. 3348 - Area Generale di Coordinamento Ricerca scientifica statistica sistemi informativi ed informatica.

elaboratore informatico (server) attivato in un edificio di Pomigliano, nei pressi degli uffici dell'azienda municipalizzata di servizi (Asm). Fino al 2012/2013, periodo in cui si sono concluse le attività progettuali e, di conseguenza, il sito web è stato chiuso, "cliccando" sul sito "condiviso" si poteva usufruire di vari servizi pubblici<sup>192</sup> stando comodamente a casa ed evitando traffico, code agli sportelli, stress. I comuni puntavano a ridurre tempi, costi e disagi burocratici, nonché a comunicare agevolmente con i cittadini attraverso il portale. Ideatore dell'iniziativa è stato il docente universitario Ivan Grossi. Il portale integrato del progetto AureaTeca si concretizzava in una piattaforma infrastrutturale in grado di presentare e di consentire l'accesso a servizi erogati sia dagli enti locali, sia dagli istituti scolastici coinvolti. Il sistema realizzava l'integrazione dei back-office delle realtà coinvolte, al fine di creare un'unica "fonte" che alimentasse il portale. Il valore aggiunto consisteva sia nella funzionalità di aggregazione fornita dalla piattaforma, rappresentando l'elemento di raccordo tra le tre amministrazioni e gli utenti di riferimento (cittadini, realtà produttive e associative), sia nella realizzazione di uno "spazio comune" fra PA ed istituti di istruzione, costituendo un luogo centralizzato dove si raccoglievano l'informazione, la fornitura di servizi e i feedback da parte dell'utenza.

Il portale era alimentato da un unico back-office e tre redazioni distribuite nei tre Comuni con all'interno un numero cospicuo di collaboratori a progetto dotati di laurea in scienze della comunicazione. Nel corso di quasi dieci anni il sito ha veicolato una serie infinita di informazioni sulle attività dei tre Comuni, notiziari via e-mail o sms, strumenti di discussione come newsgroup e forum. Il progetto si è concluso con un "ritorno al passato", perché le amministrazioni comunali hanno preferito tornare all'ufficio stampa "autonomo". "E" stata una vera rivoluzione nel settore della comunicazione - ricorda Gianfranco Adduci che è stato amministratore e content manager del portale [www.piazzacomune.it](http://www.piazzacomune.it), coordinatore della redazione centrale e responsabile della redazione di Pomigliano per il sito -. Ogni comune aveva la propria redazione, il coordinamento spettava a Pomigliano, comune capofila. Ad interagire

---

<sup>192</sup> Attraverso il sito era possibile partecipare ad appalti ed aste pubbliche, pagare le tasse comunali tramite un bancomat, chiedere concessioni e licenze edilizie; provvedere a iscrizioni e prenotazioni, consultazione di atti e documenti, avvio di pratiche e verifica dello stato di avanzamento tramite protocollo informatico; gestire on line l'ordine e l'acquisto di beni e servizi (e-procurement); partecipare a corsi di informatica per la Patente europea del computer, la cooperazione telematica fra le scuole, il collegamento con 15 aziende turistiche, attraverso l'e-learning, in collaborazione con i dipartimenti di informatica e di scienze dell'educazione dell'Università di Salerno. Oltre ai servizi on line (modulistica, iscrizioni, paga ici e tarsu), il sito conteneva tante informazioni su Comuni (sindaci, giunte, numeri telefonici), settori (ambiente, sport, tributi), territorio (banche, uffici postali).

erano soprattutto gli URP che collaboravano con i singoli uffici stampa, nelle modalità che ritenevano più appropriate”.

*Irnonet “Uffici stampa in rete”*

Rete, sistema, comunicazione e cooperazione: sono le parole chiave del progetto pilota IRNONET che ha permesso, nel 2004, la sperimentazione di una metodologia di lavoro comune agli uffici stampa di comuni (Baronissi, Fisciano, Mercato San Severino e Pellezzano) della Valle dell’Irno, in provincia di Salerno, pur nel rispetto della specificità di ciascuno di essi. Promosso dall’Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, e finanziato dal Foromez con il sostegno del Dipartimento della Funzione pubblica, in collaborazione con i quattro Comuni, il progetto si è articolato in un’ampia parte formativa e in un’attività di stage. Ne è scaturita una prassi organizzativa resa possibile dall’impiego delle nuove tecnologie che hanno portato alla realizzazione del sistema “Irnonet”, una vera e propria rete intranet tra gli uffici stampa dei quattro Enti che hanno progettato e realizzato una struttura centralizzata in grado di gestire tutti gli strumenti e le azioni di comunicazione interna ed esterna sia con il cittadino e/o enti associati che con i media. La sperimentazione innovativa delineata doveva essere il primo passo verso un efficace sistema di comunicazione interna, presupposto indispensabile per un’adeguata comunicazione esterna mirata, nella fattispecie, a rendere possibile una migliore veicolazione del “sistema Valle dell’Irno”. L’iniziativa è stata promossa per fornire le competenze e buone procedure per una gestione sinergica e condivisa dell’ufficio stampa da parte dei quattro Comuni, permettendo loro di ottimizzare tempi e risorse, ma preservando le diverse identità delle singole amministrazioni. Gli obiettivi sono stati perseguiti con la realizzazione di un corso di formazione<sup>193</sup>, articolato in 15 giornate in aula plenaria e 5 giornate dedicate alla figura del capo ufficio stampa, chiamato a coordinare gli addetti stampa dei quattro Comuni. Si aggiungono l’utilizzo di un sistema informatico per la creazione di una rete intranet tra le 4 amministrazioni, e l’adozione di MetropolisInfo, un servizio innovativo per la comunicazione istituzionale on line, realizzato dall’agenzia ADNKronos. Il progetto “uffici stampa in rete” ha reso possibile la realizzazione di forme e strumenti di comunicazione improntati all’efficienza, alla tempestività, al

---

<sup>193</sup> Tra gli argomenti oggetto di studio: la Legge 150, nozioni e strumenti operativi per la gestione degli URP e ulteriori moduli dedicati all’utilizzo delle nuove tecnologie nelle PP.AA.

contenimento dei costi ed alla semplicità di utilizzo, nonché la sperimentazione di una condivisa metodologia organizzativa e di lavoro. Da molti considerata “un’esperienza interessante”, in realtà, non è stata presa a modello da altre amministrazioni.

#### *Unione dei Comuni “Terre dell’Agro”*

L’Unione dei Comuni denominata “Terre dell’Agro” è stata costituita il 20 aprile 2013 dai comuni di San Marzano sul Sarno, Sant’Egidio del Monte Albino e Corbara. La sede istituzionale si trova nel Municipio di San Marzano. L’Unione ha una dimensione demografica di circa 21.000 abitanti.. Allo stato attuale sono operativi l’Albo pretorio on-line ed il sito istituzionale ([www.terredellagro.it](http://www.terredellagro.it), che risulta in allestimento), sono stati nominati gli organi politici (presidente, giunta e consiglio) ed il segretario generale<sup>194</sup>. L’Unione nasce per la gestione collettiva di alcuni servizi<sup>195</sup>: raccolta e smaltimento dei rifiuti, igiene urbana, polizia municipale, protezione civile, comunicazione. Quest’ultimo servizio sta per essere affidato, in via sperimentale, (dai comuni di San Marzano e Corbara) alla Media Leader, società cooperativa nata nel 2016 per volontà di un gruppo di giornalisti (professionisti e pubblicitari) precari. “Considerate le difficoltà finanziarie di molti piccoli comuni al di sotto dei 15 mila abitanti – dichiara Agostino Ingenito, ceo di Media Leader – abbiamo deciso di offrire loro un servizio in rete di ufficio stampa e di supporto alle attività di informazione/comunicazione, individuando una modalità aggregativa che consentisse agli Enti di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa, in particolare la legge 150 e il suo regolamento di attuazione. A tal proposito Media Leader, accertato che non vi fossero professionalità interne agli Enti coinvolti, ha sottoposto ai tre Comuni dell’Agro nocerino sarnese un protocollo per lo svolgimento di un servizio di ufficio stampa condiviso ad un costo annuo davvero ridotto, circa 6 mila euro per i primi due Comuni aderenti all’intesa. Nel frattempo stiamo attendendo l’abilitazione al Mercato elettronico della PA (Mepa) dell’Unione dei comuni per procedere all’affidamento diretto del servizio in questione che vedrà impegnati almeno due giornalisti”.

---

<sup>194</sup> Il 15 maggio 2013, nell’aula consiliare di San Marzano sul Sarno (ente promotore), si è svolto il primo consiglio dell’Unione dei Comuni “Terre dell’Agro”, per la presa d’atto delle nomine dei rappresentanti, la convalida degli eletti, e l’elezione del presidente, ovvero il sindaco di S. Marzano, Cosimo Annunziata.

<sup>195</sup> Le funzioni e i servizi da conferire all’Unione sono stati individuati, col coinvolgimento degli organi elettivi, degli apparati burocratici e delle organizzazioni sindacali dopo un’analisi di fattibilità politica e organizzativa. Quanto al personale si ipotizza il modello del c.d. scavalco dei dipendenti dei Comuni aderenti mediante convenzione ai sensi dell’art. 14 C.C.N.L. Regioni - Enti locali.

### **III.7. Uffici stampa della PA, situazione attuale e prospettive**

Comunicare è divenuta ormai una necessità inderogabile per tutti coloro che si rivolgono ad un pubblico. E' necessario farlo, però, in maniera professionale e corretta. Conoscere i dati sulla presenza di uffici stampa e addetti stampa nei comuni e nelle maggiori istituzioni pubbliche è il primo passo. Se si consultano le statistiche delle analisi condotte negli ultimi anni in Italia negli enti pubblici, il primo dato che emerge è il difficoltoso decollo della legge 150 che procede tra lentezze e “discrezionalità”. È necessario premere per la piena attuazione di quanto previsto dalla legge 150 e dal DPR 422, e per l'applicazione di accordi e contratti regolari, per permettere a giornalisti e comunicatori pubblici di uscire da un periodo difficilissimo che vede un settore, quello del giornalismo e della comunicazione, fortemente caratterizzato da precariato, clientelismo, quasi completa assenza di condizioni minime di tutela sotto gli aspetti salariale, previdenziale e professionale, cui si aggiunge negli ultimi tempi il taglio ai fondi all'editoria con conseguente chiusura di diversi giornali (quotidiani e periodici).

#### **Secondo monitoraggio nazionale sull'attuazione della Legge 150/2000 (2003)**

E' pressoché impossibile trovare un monitoraggio completo dell'attuale situazione italiana. I dati nazionali risalgono addirittura al 2003<sup>196</sup>. Alla fine dell'indagine furono raccolti 895 questionari (nel 2002 i questionari erano stati 729) su 4.000 e-mail inviate ad altrettanti enti pubblici (Ministeri, Regioni, Province, Comuni, Asl, Aziende ospedaliere, Camere di commercio), a cui vanno aggiunti 700 questionari trasmessi via fax ad enti pubblici di cui non è stato reperito alcun indirizzo e-mail. A settembre del 2003 venne pubblicato il “2° monitoraggio nazionale sullo stato di attuazione della legge 150/2000 - che disciplina le attività di comunicazione e informazione della Pubblica Amministrazione”. Dopo il primo monitoraggio (2002), l'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, decise di coinvolgere gli enti pubblici e le istituzioni italiane con una seconda indagine per monitorare le attività svolte nell'adempimento degli obblighi previsti dalla legge 150 e per identificare gli eventuali ostacoli incontrati.

---

<sup>196</sup> La rilevazione iniziata il 19 giugno 2003 e terminata il 27 agosto dello stesso anno è consultabile al link: [http://www.rassegnaistruzione.it/online/num05/allegati/150\\_2000.pdf](http://www.rassegnaistruzione.it/online/num05/allegati/150_2000.pdf).



“L’obiettivo principale della ricerca – si legge nel documento – è stato quello di misurare, sulla base delle dichiarazioni degli enti, quanto sia variato negli ultimi due anni il livello di recepimento della legge, l’effettiva organizzazione e attivazione delle strutture, del personale, dei corsi di formazione, oltre che gli ostacoli, i problemi e le difficoltà incontrate dagli enti per ottemperare alle direttive dalla legge 150”. Nel 2003 il secondo monitoraggio evidenziò un quadro in chiaroscuro per ciò riguarda il recepimento delle direttive e del piano attuativo. Su 895 enti pubblici intervistati solo il 23,2% (nel 2002 era il 35,5%) dimostrò di aver già recepito la legge; il 62,2% concentrato nel nord Italia aveva recepito la legge solo in parte (nel 2002 era il 47,7%).

La ricerca mise in luce i seguenti problemi: “bilanci atrofici, carenze di personale, consuetudinario utilizzo di risorse interne non formalmente inquadrate”. L’ufficio stampa era attivato nel 52,2% degli enti a fronte del 60% rilevato nel 2002. L’URP era attivo nell’85% delle istituzioni (87% nel 2002), mentre il portavoce era presente nel 20,2% degli enti (-3% rispetto al 2002). Dalla ricerca emerse una sostanziale difficoltà dei piccoli comuni (27% la percezione di non recepimento della legge 150) ad organizzare e attivare le varie strutture operative e le figure professionali adibite alla comunicazione. Scarse erano le differenze tra le aree del nord-est e centro Italia e il sud. Le PP.AA. di maggiori dimensioni – Regioni, Province, grandi Comuni, Asl, Camere di commercio – mostrarono un elevato recepimento formale e sostanziale della L. 150 (nel complesso si arrivò a un’85%). Il principale ostacolo al recepimento era la “carenza di personale” (45% nel complesso, 54% per i piccoli comuni) e le ristrettezze economiche (27%). Se nel 2002 le azioni svolte dagli enti per promuovere la L. 150 erano state di tipo burocratico-formale (atti 27%, delibere 23%), nel 2003 si era passati alle azioni concrete (corsi di formazione 45%, comunicazione ai cittadini 29%, incarichi professionali esterni 19%, ...). Per l’attivazione delle strutture operative (uffici stampa, portavoce) i principali ostacoli erano ancora una volta la mancanza di personale (50%, +33% rispetto al 2002) e di risorse (48%, -7%), seguite dalle difficoltà di tipo logistico (34%), dai problemi di coordinamento interno (26%) e dalla carenza di formazione e competenze specifiche (23%). Il 31% degli enti affermava che, rispetto al 2002, i problemi non erano stati risolti, per il 56% la soluzione era stata solo parziale. Le figure professionali della comunicazione (capi ufficio stampa, addetti stampa, portavoce e comunicatori pubblici) erano inserite stabilmente nella maggior parte degli

enti di grandi dimensioni (Regioni, Province, Asl e CCIAA), mentre nei Comuni, soprattutto quelli piccoli, si rilevava una certa flessione della loro presenza rispetto al 2002. Le figure professionali erano assunte, nel 57% dei casi, con incarichi professionali; nel 52% tramite selezione interna; i concorsi pubblici erano al 14%. In media una figura su due era inserita formalmente negli schemi organizzativi degli enti, mentre i contratti aziendali specifici erano meno frequenti (35% per i portavoce, 27% per gli addetti stampa, 22% per i capi ufficio stampa, 8% per i comunicatori pubblici). La formazione registrava un notevole incremento, il 47% degli enti (+17% rispetto al 2002) aveva attivato i corsi formativi previsti dalla L. 150. I piccoli comuni erano in difficoltà (il 68% non aveva attivato né programmato alcun corso). I problemi incontrati per attivare i corsi erano di tipo economico (38%), ma spesso venivano indicati anche i numerosi impegni delle attività quotidiane (26%). Un ente su 2 non aveva risolto i problemi rispetto al 2002. Riguardo all'Unione Europea comunicavano di più gli enti di grandi dimensioni, il centro-sud era in questo caso più attivo del nord. Internet era lo strumento più utilizzato per comunicare l'Europa (65%), ed i settori rispetto ai quali si era focalizzata l'informazione erano in prevalenza l'economia (accesso a finanziamenti 56%, opportunità di investimenti 24%) e la promozione culturale-turistica locale (34%). Oltre il 90% degli enti aveva un proprio sito internet, mentre stentava a diffondersi l'abitudine di monitorare l'efficacia e l'efficienza dei piani di comunicazione annuali. Solo il 16% degli enti aveva attivato sistemi di monitoraggio permanenti.

La Legge 150 risultava in conclusione sovradimensionata per gli Enti di piccole dimensioni (57%), il 52% degli intervistati lamentava l'assenza di incentivi e finanziamenti, per il 34% un altro punto di debolezza era la mancata previsione di criteri concreti di applicazione, modi e tempi di verifica. Il 29% degli enti sottolineava come i titoli richiesti agli operatori fossero troppo rigidi, da una parte, ed i profili professionali non avessero precisi inquadramenti contrattuali/economici, dall'altra. Il 16% suggeriva la costituzione, per ogni ente, di una struttura centrale di coordinamento, che evitasse conflitti e sovrapposizioni operative nei grandi enti, e che accentrasse le funzioni in quelli piccoli. Dal 2003 ad oggi l'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, il Dipartimento della Funzione Pubblica e la SSPA (dal 2013 denominata Scuola nazionale dell'amministrazione, in acronimo SNA) non hanno più effettuato alcun monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 150/2000.

### **Indagine della Federazione nazionale della stampa italiana (2003)**

Il 23 febbraio 2003 la Federazione nazionale della stampa italiana ha pubblicato sul suo sito ([www.fnsi.it](http://www.fnsi.it)) l'analisi dei risultati delle prime 400 risposte – inviate dai giornalisti di tutte le istituzioni dello Stato (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Regioni, Comuni, enti parastatali, Asl e università) – ad un questionario sullo stato di applicazione della legge 150, dal quale è emersa una realtà vasta e differenziata della professione giornalistica nell'ambito della PA. Questi alcuni dati:

- l'87% dei giornalisti che hanno risposto era iscritto all'Ordine dei giornalisti;
- il 20% aveva il CNLG Fieg-Fnsi, il 62% un contratto di pubblico impiego (inquadri dal IV al VII livello), il 12% una collaborazione, il 6% un contratto di consulenza;
- solo il 7% dei capi uffici stampa era inquadrato come dirigente;
- l'80% circa dei giornalisti era iscritto al sindacato.

Dalle risposte al questionario è emerso che il CNLG Fieg-Fnsi era applicato negli uffici stampa di alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Lombardia, Veneto, Marche, Umbria, Lazio, Calabria, Sicilia, Sardegna) e da diversi Comuni (Milano, Brescia, Venezia, Cremona, Oristano, Messina). I co.co.co. (collaborazione coordinata e continuativa) risultavano applicati soprattutto nelle amministrazioni locali (Provincia di Pesaro ed Urbino e Comune di Treja, ad esempio). Inoltre, se al Comune di Firenze veniva applicato il contratto Fieg-Fnsi (anche se a tempo determinato), alla Provincia e al Consiglio regionale vigevano i contratti di pubblico impiego. Per l'85% dei 400 casi esaminati si trattava comunque di uffici stampa anteriori alla legge 150; del 15% "successivo", solo per il 20% era stata applicata la legge del 2000. Sul sito della Fnsi non vi è traccia di un seguito dell'indagine.

### **Rapporto IULM-Ministero (2004)**

In occasione del ComPA 2004, a Bologna, è stato presentato il Rapporto nazionale sullo stato dell'arte della Comunicazione Pubblica, realizzato dalla Libera università di lingue e comunicazione (IULM) di Milano, in accordo con il Ministero della Funzione Pubblica ([www.compubblica.it](http://www.compubblica.it)). Dall'analisi dei mille questionari inviati alle PP.AA. emerse un quadro ancora meno confortante rispetto a quello delle indagini citate in precedenza. La comunicazione cominciava ad essere una disciplina largamente acquisita nelle PP.AA., ma in maniera ancora sporadica e disarticolata, come se al

recepimento dei dettami e delle disposizioni normative, non corrispondesse una visione strategica e di insieme sull'esercizio delle attività di informazione e comunicazione. Un quadro che oscillava tra dinamismo e forti criticità. Se colpiva in positivo la percentuale di URP istituiti nel 2004 (72,4%) molto meno entusiasmante risultava il dato relativo agli uffici stampa, aperti solo nel 48,1% dei casi. Ugualmente schizofrenico appariva il rapporto tra vecchie/nuove tecnologie e strumenti della comunicazione. Se internet era una realtà ampiamente acquisita nell'universo PA<sup>197</sup>, meno sistematico era il ricorso alla pubblicità (36,2%). Tra le criticità spiccava la formazione, nel 2004, non ancora promossa nel 40% delle PP.AA.; il 40% degli enti svolgeva un'analisi dei bisogni dell'utenza; il 73,4% lamentava insufficienza di risorse economiche e finanziarie; solo il 20% delle PP.AA. svolgeva una reale pianificazione delle attività di informazione e comunicazione; il 3,7% degli enti svolgeva una ricerca costante sulla comunicazione.

#### **Indagine sullo stato di attuazione della Legge 150 del 2000 (Abruzzo 2006)**

Lo studio sull'attuazione della legge 150/2000 in Abruzzo è stata realizzata nel 2006 dalla giornalista Laura Di Russo (addetto stampa della Provincia di Pescara), in collaborazione con Ertilia Patrizii, laureata in Scienze della comunicazione all'Università di Bologna, che ha curato anche la rilevazione dei dati. La ricerca è stata pubblicata il 21 marzo 2006 sul sito del quotidiano online "Primadanoi.it" con il titolo emblematico "*Comunicazione istituzionale: l'Abruzzo è ancora molto indietro*". Gli enti pubblici o con partecipazione pubblica intervistati telefonicamente sono stati 101<sup>198</sup> che hanno risposto a un questionario costituito da 16 risposte aperte e da 2 a scelta multipla, suddiviso in tre macro-aree di indagine (URP, ufficio stampa e portavoce). In totale 2006 erano presenti 39 URP, 41 uffici stampa, 9 portavoce (di cui 5 nei comuni e uno nella Provincia di Pescara), 11 sportelli informativi. Quello relativo alla istituzione degli uffici stampa dei Comuni è un discorso alquanto avvilente, non solo per il numero basso rilevato dall'indagine - 17 uffici stampa su 49 comuni - ma soprattutto per il fatto che il trattamento contrattuale era caratterizzato da un notevole precariato fatto di consulenze e contratti a termine. Su 17 uffici stampa c'erano ben 12 contratti di collaborazione, di cui alcuni, come nei comuni di Caramanico e di Silvi Marina, assunti a tempo

---

<sup>197</sup> Lo stesso discorso non era valido però per le reti intranet, implementate dal 45% degli interpellati, dato che limitava enormemente il circolo della comunicazione interna.

<sup>198</sup> Queste le PP.AA. contattate: Regione, 4 Province, 49 Comuni, 18 Parchi e comunità montane, 6 ASL, 3 Università, 4 Camere di commercio, 4 Prefetture, 4 Questure, 8 Enti e aziende regionali.

determinato, per tutta la durata del mandato del sindaco; per gli altri casi si trattava di semplici contratti di collaborazione esterna. Due comuni, Pescara per l'ufficio stampa del consiglio e Montesilvano, avevano affidato l'incarico a due agenzie private esterne. In 4 casi (Teramo, Atri, Vasto e L'Aquila) a lavorare negli uffici stampa erano dei dipendenti, a tempo indeterminato, iscritti all'albo dei giornalisti, inseriti nel quadro amministrativo. L'ufficio stampa dipendeva nella maggior dei casi dallo staff del sindaco, dagli affari generali oppure, come il caso di Atri, dal settore "cittadini e informazione". Ad Ortona, l'addetto stampa aveva un contratto di collaborazione a progetto, e un trattamento economico equiparato a quello di un redattore con oltre 30 mesi di anzianità. Nei quattro Enti provinciali la situazione era variegata: nella Provincia di Chieti vi erano due collaborazioni esterne, con l'ufficio stampa facente parte dello staff del presidente, ma con addetti non iscritti all'Ordine; a Pescara dei due addetti stampa, giornalisti pubblicisti assunti con un contratto della durata del mandato del presidente, uno era responsabile dell'ufficio che rientrava nello staff del presidente. Stessa situazione per la Provincia dell'Aquila con due pubblicisti assunti a tempo determinato. Nella Provincia di Teramo vi lavorava un addetto stampa, giornalista pubblicista, dipendente a tempo indeterminato (fascia C, inquadrato in base alle norme contrattuali delle PP.AA. ed equiparato ad un dipendente dell'area amministrativa, privo di laurea), coadiuvato da un collaboratore esterno. L'ufficio, inserito nella pianta organica dell'ente, faceva parte del settore della comunicazione. Solo 3 Asl su 6 avevano un addetto stampa, iscritto all'Ordine e inserito in pianta organica; solo nelle Asl di Lanciano e Pescara gli addetti stampa erano dipendenti dell'ente a tempo indeterminato, inquadrati rispettivamente come assistente amministrativo, e come dirigente coadiuvato da un dipendente di categoria C. Per quel che riguarda Parchi e Comunità Montane, solo 7 erano gli addetti stampa rilevati nei 18 enti analizzati, ma solo nel Parco Nazionale Abruzzo e Molise c'era una vera struttura di informazione legata alla figura del Presidente, con 2 dipendenti e 3 collaboratori esterni. Per le restanti 5 Comunità si trattava di semplici collaborazioni con consulenti esterni. Chiudevano il quadro gli uffici stampa di Questure (uno), Prefetture (3), Camere di commercio (uno), Enti e aziende regionali (2), Università (3)<sup>199</sup>. Su 41 uffici stampa

---

<sup>199</sup> Nell'Università dell'Aquila vi erano due gli addetti stampa, dipendenti dell'ente, con contratto da funzionario, 4 tecnici e un grafico con contratti di collaborazione. L'ufficio dipendeva dall'ufficio "Immagine e audiovisivi". Nell'ateneo di Teramo "l'ufficio stampa e produzioni radiotelevisive"

abruzzesi i contratti a tempo determinato erano 24 (collaborazioni esterne e contratti a termine); 14 i dipendenti a tempo indeterminato. Nella Regione Abruzzo erano presenti l'ufficio stampa del Consiglio regionale con dirigente CCNL PA e 2 redattori ordinari con CNLG; un ufficio stampa della Giunta con dirigente CCNL PA e 7 risorse CCNL PA di cui 5 a tempo indeterminato e 2 a tempo determinato, assunti come comunicatori.

Laura Di Russo conclude l'indagine con una dura disamina sulla legge "tradita". "Il quadro che emerge dalla ricerca mostra una realtà piuttosto arretrata, rispetto alle prospettive e le opportunità di sviluppo delle strutture di informazione e comunicazione che la Legge aveva individuato e ben descritto nel 2000", sosteneva la giornalista che (dopo aver esaminato la situazione degli URP "bloccata" su un numero ancora esiguo di uffici attivati) evidenziava la scarsa penetrazione di una cultura della comunicazione pubblica intesa come cultura del servizio pubblico, della partecipazione, della trasparenza, dell'ascolto. "Questa inadeguata sensibilità di molte amministrazioni, unita alla carenze organizzative interne e alla cronica insufficienza di risorse economiche, non facilitano l'avvio e il funzionamento di uffici veramente pronti a rispondere alle richieste e alle sollecitazioni dell'utenza, e spiegano come sia ancora forte l'idea di considerare la comunicazione come un lusso di cui si può fare a meno, piuttosto che una risorsa strategica per l'amministrazione - chiariva Di Russo -. Tutti questi motivi spiegano in parte il mancato decollo di queste strutture ed anche, laddove esistono, lo scarso successo di alcune di esse. Altra nota dolente è quella degli uffici stampa. Su 101 enti pubblici, 41 hanno un ufficio o un addetto stampa e 9 il portavoce (...). A parte la Regione, le 4 Province e i 4 capoluoghi, dove gli uffici stampa esistono, la percentuale scende vertiginosamente quando si passa ai Comuni più piccoli. Sono poche le strutture con personale stabile e con un contratto che riconosca il profilo professionale di giornalista pubblico, mentre solo due unità, in servizio presso il Consiglio regionale, hanno il contratto giornalistico della FNSI. Per il resto permane una situazione molto varia, con contratti di consulenza esterna, con incarichi professionali *ad personam*, assunzioni a progetto (ex Co.Co.Co.), assunzioni come dipendenti a tempo determinato e indeterminato (solo 14!). Per queste due ultime tipologie, il personale è sempre contrattualizzato secondo le categorie del CCNL degli enti locali, con l'unica

---

dipendeva dalla Fondazione universitaria. Vi operavano tre giornalisti assunti a tempo indeterminato dalla Fondazione, una segretaria di redazione e 2 radiofonici. L'università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara aveva affidato un incarico ad una dipendente giornalista pubblicista.

discriminante della laurea (indispensabile, nel pubblico impiego, per l'inquadramento nella cat. D). Per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato, troppo spesso (...), l'addetto stampa è legato al mandato del vertice politico. Se questo è il contesto dell'Abruzzo, impossibile non ammettere che la legge 150 sia stata poco compresa e applicata". Una legge tradita, quindi, laddove stabilisce che la comunicazione e l'informazione non sono un lusso "ma una necessità e un'opportunità"; laddove si voleva porre fine all'anarchia degli incarichi professionali, mentre si assiste all'incremento degli affidamenti esterni; laddove si voleva realizzare correttamente la riforma della trasparenza e dell'efficienza, e invece non si è lavorato abbastanza, all'interno delle amministrazioni, per costruire un assetto organizzativo finalizzato al funzionamento delle strutture deputate alla trasparenza e all'efficienza.

### **Primo Rapporto sugli uffici stampa della Toscana (2016)**

Una delle indagini regionali più recenti è quella promossa dall'Associazione Stampa Toscana e dal Gus in collaborazione con l'Anci Toscana e presentata nel maggio del 2016. Il primo Rapporto sugli uffici stampa (pubblici e privati) della Toscana - la rilevazione si è svolta nel periodo aprile-dicembre 2015 (curato dalla giornalista Olivia Bongianni, coordinatrice del monitoraggio, e disponibile sul sito [www.assostampa.org](http://www.assostampa.org)), ha evidenziato come su 271 Comuni per i quali sono state raccolte le informazioni (altri 8 non hanno fornito dati), 123 Comuni (pari al 45%) hanno un servizio di ufficio stampa (tra questi Prato, Pistoia, Massa, Pisa, Livorno, Grosseto, Arezzo, Siena, Lucca), 148 non hanno ancora attivato tale servizio. Dei 123, in 60 casi l'ufficio stampa è gestito "internamente", da personale inquadrato anche con contratti a tempo determinato (pure di tipo fiduciario): in 26 casi (44%) il responsabile dell'ufficio stampa ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e in 26 casi è a tempo determinato (43%); per 8 Comuni questa informazione non è disponibile (domanda non risposta, risposta generica o non esaustiva). Spesso si tratta di incarichi di tipo "fiduciario", legati al mandato del sindaco, con il referente dell'ufficio stampa che fa parte dello staff del primo cittadino (in prevalenza art. 90 del Tuel). Tra i 60 responsabili degli uffici stampa toscani ci sono 30 donne e 30 uomini, di costoro 55 sono iscritti all'Ordine dei giornalisti. Oltre ai responsabili dell'ufficio, altre 39 persone lavorano negli uffici stampa dei Comuni toscani: di questi 24 sono iscritti all'Ordine. Dalla ricerca emerge che i Comuni in cui il servizio è affidato all'esterno sono 40: in 24

casi (pari al 60%) è svolto da una Agenzia/società/studio associato/cooperativa di giornalisti (9 in totale), mentre in 16 casi (40%) è affidato a un singolo libero professionista o collaboratore. Le gestioni associate, tramite Unione o Convenzione, coinvolgono 23 Comuni. Negli altri 62 “uffici stampa pubblici” monitorati<sup>200</sup> operano 80 giornalisti, mentre negli uffici stampa privati<sup>201</sup> si contano complessivamente 46 giornalisti. Per quanto riguarda gli “altri” si riscontra una maggiore varietà di inquadramenti contrattuali: a tempo indeterminato, o con incarico libero professionale, in alcuni casi si hanno contratti giornalistici (anche con qualifiche specifiche, es. “caposervizio”), in altri prevale il contratto Regioni-enti locali o i contratti che regolamentano il settore in cui opera l’ente/agenzia/fondazione. Nel corso di un incontro svoltosi nel Comune di Prato, il presidente di Anci Toscana, Matteo Biffoni, e il presidente dell’Associazione Stampa Toscana, Sandro Bennucci, hanno dichiarato la loro disponibilità a collaborare con tutti i sindaci che vorranno dotarsi di un ufficio stampa nel superare le difficoltà tecniche e burocratiche<sup>202</sup>. Sulla situazione toscana, Dario Rossi, presidente di GUS Toscana (gruppo di specializzazione dell’Associazione stampa toscana che rappresenta i giornalisti negli uffici stampa) sottolinea come i tentativi di “fare la fotografia” del sistema regionale dell’informazione istituzionale, con qualche tentativo di gettare uno sguardo sul “buco nero” del settore privato, “sono naufragati in molta indifferenza da parte degli amministratori e degli stessi colleghi giornalisti che lavorano al loro fianco, spesso nel legittimo tentativo di tutelare il proprio lavoro ancorché precario e legato alla volatilità di incarichi fiduciari”.

### **Rapporto LSDI sul giornalismo in Italia - aggiornamento 2015**

Molte cose sono avvenute nel 2016 nel comparto dell’editoria d’informazione. Dalla crisi del Sole 24 ore al piano di riassetto/riordino di Sky con spostamenti di redazioni e ridimensionamento degli organici, dalla chiusura improvvisa e definitiva di un telegiornale nazionale su un’emittente minore, Canale Italia, che in ogni caso copre tutto il territorio nazionale e possiede una miriade di concessioni a trasmettere nel bouquet del digitale terrestre (una rivoluzione meravigliosa nell’etere televisivo che si è

---

<sup>200</sup> Regione Toscana: Giunta e Consiglio regionale, Agenzie, Aziende, Fondazioni, enti regionali (14); Associazioni di rappresentanza degli enti locali o di loro organismi o società partecipate (5); Asl e Aziende ospedaliere (16); Università (5); Camere di commercio (11), Città metropolitana e Province (10).

<sup>201</sup> Una prima fotografia ha riguardato: associazioni di categoria, organizzazioni sindacali, realtà del Terzo settore, società partecipate dei Comuni e degli enti locali.

<sup>202</sup> <http://comunicati.comune.prato.it/generali/?action=dettaglio&comunicato=14201600000653>.



trasformata in breve nella catastrofe peggiore della storia della televisione, almeno in Italia) con conseguente azzeramento della redazione e licenziamento di tutti i giornalisti, direttore compreso. E poi la crisi dell'Unità, con scioperi, cambi di direzione multipli, l'acquisizione de La Stampa da parte del gruppo L'Espresso e l'acquisto da parte di Cairo editore del Corriere della Sera. Un anno "intenso" culminato nell'approvazione da parte del Parlamento della legge sui contributi per l'editoria (poi, entrata in vigore, ndr). Una legge che si è andata via via trasformando in una sorta di legge quadro sull'editoria e sul giornalismo arrivando a contenere, nell'ultima e definitiva versione approvata dalle Camere, anche una piccola ma sostanziosa riforma dell'Ordine dei giornalisti<sup>203</sup>. Una legge che continua a elargire soldi senza grande precisione e chiarezza a non meglio precisate cooperative di giornalisti, e non si ricorda di altre forme societarie e aziendali del comparto, o che nomina ma non gratifica quasi per nulla il sempre più presente e consistente segmento online dell'informazione, nativa e non solo<sup>204</sup>.

Il giornalismo, in Italia, non va bene, lo si deduce dal Rapporto LSDI (*Libertà di stampa, diritto all'informazione*)<sup>205</sup> sul giornalismo in Italia (2015), curato dal giornalista Pino Rea e reso pubblico nel 2016: "continua ad approfondirsi la crisi della professione giornalistica, con la crescita intensa del lavoro autonomo sottopagato, diventato una grande sacca di precariato, come dimostra fra l'altro il fatto che il reddito medio dei giornalisti dipendenti è superiore di 5,4 volte a quello della libera professione (60.736 euro lordi annui contro 11.241) e il fatto che più di 8 lavoratori autonomi su 10 (l'82,7%) dichiarano redditi inferiori a 10.000 euro all'anno". Il quadro complessivo dell'editoria giornalistica presenta delle forti criticità. Un recente studio di Mediobanca<sup>206</sup> ha attestato che in 5 anni - dal 2011 al 2015 - i 9 maggiori gruppi editoriali italiani (cui fanno capo i principali quotidiani del paese) hanno perso il 32,6% del fatturato (-1,8 miliardi), accumulato perdite nette per 2 miliardi e ridotto la forza lavoro di oltre 4.500 unità, scendendo a 13.090 dipendenti totali (da 17.645 del 2011)<sup>207</sup>. Nello stesso periodo le vendite di quotidiani sono scese di un milione di copie: da 2,8 a

---

<sup>203</sup> Quella che riduce il numero dei componenti del consiglio nazionale facendoli passare da 156 a 60.

<sup>204</sup> <http://www.lsd.it> - Giornalismo Italia (il nuovo rapporto di Lsdi), 7 febbraio 2017.

<sup>205</sup> Lsdi (Libertà di stampa, diritto all'informazione) è un gruppo di lavoro nato dall'iniziativa di alcuni amici impegnati nel mondo dell'informazione e nella Fnsi. Obiettivo: far confluire in un unico "spazio" esperienze di riflessione, analisi e dibattito sull'informazione per costituire un laboratorio di senso della professione giornalistica e cercare di dare corpo all'utopia del buon giornalismo.

<sup>206</sup> [http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download\\_it/Presentazione%20Editoria%202016.pdf](http://www.mbres.it/sites/default/files/resources/download_it/Presentazione%20Editoria%202016.pdf).

<sup>207</sup> Negli Usa nel 2015 la stampa ha perso 3.800 posti di lavoro: i giornalisti dipendenti sono scesi del 40% rispetto al 2006, passando da 55.000 a 32.900 unità ([www.poynter.org](http://www.poynter.org)).

1,8 milioni totali (-34%). Sui dati Inpgi si desume, poi, che i rapporti di lavoro registrati nel segmento dei quotidiani fra il 2011 e il 2015 sono calati di 1.151 unità, passando da 7.326 a 6.175, con una diminuzione del 15,7%. Il peso dei segmenti giornalistici tradizionali (quotidiani, periodici e Rai) continua a calare: a fine 2015 era pari al 58,4%, rispetto al 76% del 2000. L'occupazione cresce nelle aziende private (+7,7%) e nelle radio e tv nazionali (+4,9%), mentre cala in maniera rilevante in tutti gli altri settori. Mancano però i dati sull'evoluzione e il peso dell'editoria giornalistica digitale "nativa", quella cioè che non fa capo a testate tradizionali e che potrebbe aver assorbito almeno una parte dei giornalisti "espulsi" dalle grandi testate. Uno studio compiuto da un gruppo di lavoro del Consiglio nazionale dell'Odg<sup>208</sup> ha stimato che la media dei giornalisti addetti alle piccole testate digitali è pari a 1,43 giornalisti per testata e si può calcolare in poco meno di 2.000 il numero dei giornalisti a tempo pieno che fanno capo alle circa 1.300 testate (dati Anso, Associazione nazionale stampa online) "nuove".

Lo studio rileva che solo il 45% dei giornalisti dipendenti ha un contratto Fieg-Fnsi o Aer-Anti-Corallo ed è iscritto all'Inpgi. Per i collaboratori (la media è di 7 giornalisti a testata) la situazione è ancor più confusa e, sul piano contrattuale, la ricerca mostra come prevalga largamente il lavoro gratuito o il rapporto di collaborazione occasionale. L'aspetto più rilevante del Rapporto è il progressivo allargamento della forbice fra lavoro dipendente e lavoro autonomo, che dal 64,6% del 2014 è salito al 65,5% nel 2015<sup>209</sup>. Su 50.674 giornalisti attivi, iscritti all'Inpgi, i lavoratori autonomi "puri" (quelli cioè iscritti solo all'Inpgi2) alla fine del 2015 erano 33.188, contro i 17.486 giornalisti dipendenti (il 34,5%). Nelle regioni del nord si concentrano il 48,6% dei rapporti di lavoro (8.927 su 18.380). Il 34,1% sono nel centro (6.268), mentre sud e isole registrano il 17,3% dei rapporti di lavoro dipendente (3.180). I rapporti di lavoro in quotidiani, periodici e Rai, che nel 2000 rappresentavano il 76% del lavoro dipendente (11.767 rapporti su 15.476 complessivi), nel 2015 sono calati al 58,4% (10.745 su 18.380). Enti pubblici e PA, che 15 anni fa contavano l'8,1% dei rapporti di lavoro subordinato, hanno raddoppiato il loro peso e rappresentano ora il 17,8% dei rapporti di lavoro (nel 2014 erano il 16,7%). In calo i periodici (-8,3%), i quotidiani (-3,5%) e la Rai (-2,3%), ma anche il segmento enti pubblici (-2,9%) e il comparto pubblico (-0,6%).

---

<sup>208</sup> [www.odg.it/files/Rapporto%20sul%20giornalismo.pdf](http://www.odg.it/files/Rapporto%20sul%20giornalismo.pdf).

<sup>209</sup> Era il 62,6% nel 2013, il 59,5% nel 2012, il 57,4% nel 2011 e il 55,7% nel 2010. In 16 anni la percentuale è cresciuta di 10 punti.

### **III.8. Gli uffici stampa pubblici in Campania, monitorati 250 Comuni**

Il quadro relativo agli uffici stampa pubblici campani è alquanto sconcertante e scoraggiante. Siamo dinanzi a una vera e propria giungla dove le regole vengono spesso aggirate o semplicemente rinnegate. Le cause sono da ricercare innanzitutto nella scarsa cultura di parecchi amministratori locali che non hanno dimestichezza alcuna con la comunicazione che viene considerata superflua a differenza di altri servizi ritenuti fondamentali. Molti politici-amministratori preferiscono rapportarsi di persona con i media locali, anziché avvalersi di professionisti della comunicazione o di giornalisti. E non sempre questa scelta è motivata dalla volontà di risparmiare denaro pubblico. Per la Campania vale quanto dichiarato, nel 2004, dall'Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale che, in occasione della presentazione del Rapporto nazionale sullo stato dell'arte della comunicazione pubblica, sentenziò: “non si può ancora parlare di una piena assunzione di quei valori, modelli e principi necessari al compimento di quel salto culturale assolutamente necessario, per un reale miglioramento dei rapporti con i cittadini e gli altri pubblici di riferimento”. Ancora oggi, nel 2017, molti enti pubblici stentano ad attivare strutture non “di facciata” (che non servano cioè a costruire l'immagine di questo o quel politico), ma in grado di fornire servizi concreti e utili ai cittadini e di riconoscere le figure professionali (inquadrate dignitosamente) indispensabili per un corretto ed innovativo esercizio della comunicazione pubblica. Proprio come auspicava il legislatore nel 2000. Sono passati 17 anni dall'entrata in vigore della legge 150 e poco o niente è stato fatto per “costringere”, soprattutto, i Comuni ad adeguarsi a quanto previsto dalla normativa.

La situazione in Campania è parecchio variegata. Al di là di Regione, Province, Comuni capoluoghi, Questure, Prefetture e Asl, dove da anni la legge viene in qualche modo rispettata, la nota dolente è rappresentata dai Comuni. Ogni amministrazione comunale, in particolare, il sindaco, fa un po' come gli pare, in barba al dettato legislativo. Anzi, se da un lato si possono incontrare squadre di addetti stampa al servizio di un primo cittadino, dall'altro ci si scontra con realtà in cui a svolgere seppur minime attività di informazione e comunicazione è uno staffista del sindaco, che non sempre ha la tessera di giornalista in tasca. Al di là di pochi “interni” fortunati, perché inquadrati solitamente con contratto di pubblico impiego, vi è una sfilza di addetti,

esterni, assunti con contratti di vario genere, dall'art. 90 del d.lgs. 267/2000 (Tuel) all'art. 7 del d.lgs. 165/2001, per arrivare a contratti di collaborazione/consulenza. C'è poi chi viene pagato per incarichi e prestazioni occasionali (per singoli eventi o manifestazioni), e chi svolge l'incarico gratuitamente, "per amicizia". I concorsi (o meglio gli avvisi di selezione pubblica) sembrano essere stati banditi dalla maggior parte degli Enti locali, e l'assunzione avviene per chiamata diretta del sindaco su requisiti piuttosto discutibili. Quando invece c'è il bando pubblico spesso non rispetta la legge e solo l'eventuale intervento del sindacato dei giornalisti e/o dell'Odg può portare alla modifica o alla revoca dell'avviso. Spesso l'addetto stampa non è altro che una persona fidata del sindaco (che fa parte del suo staff e che, in realtà, svolge la funzione di portavoce) che se pure dovesse riuscire ad arrivare alla fine del mandato del "capo" verrebbe sostituito (quasi sicuramente) dal nuovo primo cittadino. Ai neo sindaci non sempre importa conoscere e valutare il lavoro svolto dal professionista durante l'amministrazione guidata dal predecessore. Ci sono anche casi in cui, pur essendo presente nella pianta organica dell'Ente un dipendente in possesso di regolare iscrizione all'Albo dei giornalisti, il sindaco preferisce affidarsi a professionisti esterni con un ulteriore aggravio per le casse comunali. Eppure, come abbiamo visto, la normativa vigente e la giurisprudenza consolidata prevedono che prima di affidare un incarico esterno nelle PP.AA. si debba procedere ad una ricognizione delle professionalità interne. E, solo in caso di risposta negativa da parte del personale interno, oppure dopo aver riscontrato l'assenza di figure professionali con i titoli adeguati "ricercati", si può affidare l'incarico ad un soggetto esterno. Tutto ciò evidenzia un quadro assolutamente critico sotto vari aspetti, da quello professionale a quello strettamente connesso alla dignità e alla libertà del professionista/addetto stampa, privo (quasi completamente) di una qualunque forma di tutela. I piccoli Comuni, come da prassi consolidata, lamentano la carenza di personale o di risorse finanziarie quale giustificazione al mancato rispetto della legge 150 e del suo regolamento. Non solo. "Non è mica un obbligo", hanno addirittura sentenziato alcuni dirigenti comunali. "E' qui che casca l'asino ... sul PPVV", direbbe Totò (cit. dal film "I due marescialli"), perché, come detto in precedenza, è proprio il DPR 422 a smentire questa tesi e a dare per scontato che l'Ente debba svolgere delle attività di informazione e comunicazione attraverso personale iscritto all'Ordine dei giornalisti e non, come ha provato a giustificarsi un dirigente,

ovviare tramite il sito web o, peggio ancora, attraverso collaboratori malpagati e senza titoli che, per l'occasione, vengono inseriti nello staff del sindaco. Per non parlare dei “difetti comunicativi” interni emersi in alcuni Enti dove dipendenti di uffici diversi avevano informazioni discordi sull'esistenza o meno, all'interno del Comune stesso, di un addetto stampa e/o di un portavoce<sup>210</sup>. Veniamo ai numeri. Il monitoraggio dei 250 comuni napoletani<sup>211</sup> e salernitani che ho effettuato tra il 18 maggio e il 16 giugno 2017 (con qualche aggiornamento successivo – 1° settembre 2017) ha visto coinvolti numerosi colleghi giornalisti (corrispondenti dai comuni interessati dall'indagine) via telefono, social network, email, le cui informazioni sono state particolarmente utili alla causa. Dopo aver tentato – spesso invano – di reperire informazioni in merito sui siti istituzionali dei Comuni (anche attraverso l'albo pretorio e gli avvisi/bandi pubblicati) alcuni dei quali sono davvero “desolanti” per la scarsità dei dati pubblicati, in barba a quanto previsto dalle leggi sulla trasparenza amministrativa e sul diritto di accesso civico, sono passato a contattare (telefonicamente, via email o social network), i colleghi che ricoprono un incarico di addetti stampa e/o portavoce presso gli Enti da interpellare, oppure alcuni uffici dei Comuni stessi (segreteria del sindaco, ufficio di staff, segretario comunale, affari generali, protocollo, ecc.). Contemporaneamente ho inviato circa 150 pec ai Comuni (indirizzate a sindaco, ufficio protocollo, affari generali, segreteria comunale, ecc.), ricevendo pochissime risposte. Infine ho contattato direttamente i sindaci, gli assessori o i consiglieri comunali per avere le informazioni di cui avevo bisogno e avvicinarmi il più possibile (si spera) alla realtà.

Riepilogando, dopo aver incrociato le informazioni inviatemi dai colleghi con i dati raccolti dai siti enti e le risposte ricevute via telefono o email dai dipendenti/dirigenti comunali/amministratori pubblici, sono riuscito ad avere un quadro completo dei 250 comuni salernitani e napoletani (su un totale di 550 comuni campani). Nelle altre tre province campane (Avellino, Benevento e Caserta), essendo la stragrande

---

<sup>210</sup> Dall'indagine è venuta a galla una carenza nelle attività di comunicazione interna tra i vari uffici visto che le informazioni a volte sono risultate contraddittorie o vaghe. C'è, per esempio, chi ha confermato l'esistenza di “un addetto stampa interno”, quando in realtà il giornalista si era dimesso da diversi mesi per assumere un simile incarico in un comune di un'altra regione. Chi ha confermato l'esistenza di un collaboratore del sindaco che invece non è giornalista e non svolge attività di comunicazione e informazione; e chi si è detto sicuro della presenza di un giornalista al Comune che però collabora gratuitamente e saltuariamente con il sindaco.

<sup>211</sup> Per quel che riguarda i 92 Comuni della Città Metropolitana di Napoli sono partito dai dati raccolti, negli anni scorsi, dal giornalista professionista Domenico Pennone, capo ufficio stampa della Città Metropolitana di Napoli, e da un gruppo di studenti del corso di laurea in scienze della comunicazione della facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli.

maggioranza dei comuni di piccole o piccolissime dimensioni (219 su 300 comuni delle tre province non raggiungono i 5mila abitanti, 259 sono quelli che non arrivano ai 10mila abitanti)<sup>212</sup>, si presume siano in pochi gli enti comunali che si sono dotati di un addetto stampa e/o di un portavoce. Ben più rappresentativi sono, pertanto, i dati relativi alla Città metropolitana di Napoli e alla provincia di Salerno che presentano una popolazione totale di 4.211.737 abitanti, su 5.839.084 residenti in Campania<sup>213</sup> (pari al 72,13% del totale). Nella Città metropolitana di Napoli (3.107.006 abitanti e una densità pari a 2.635,44 ab./km<sup>2</sup> e una superficie di 1.178,93 km<sup>2</sup>), su 92 Comuni ben 38 superano i 20mila residenti, 11 superano i 50mila ab. (82 superano i 5mila ab.); mentre nel salernitano (1.104.731 ab.; densità 222,99 ab./km<sup>2</sup>; superficie 4.954,16 km<sup>2</sup>) i Comuni con oltre 20mila ab. sono 14 su 158 (52 superano i 5mila ab.). Dall'indagine effettuata emerge un quadro abbastanza complesso. Nelle due aree campane monitorate (salernitana e napoletana) sono circa 59 su 250, ovvero il 23,6% (Fig. 9), i Comuni che si possono considerare "coperti" sotto l'aspetto della comunicazione pubblica esterna.

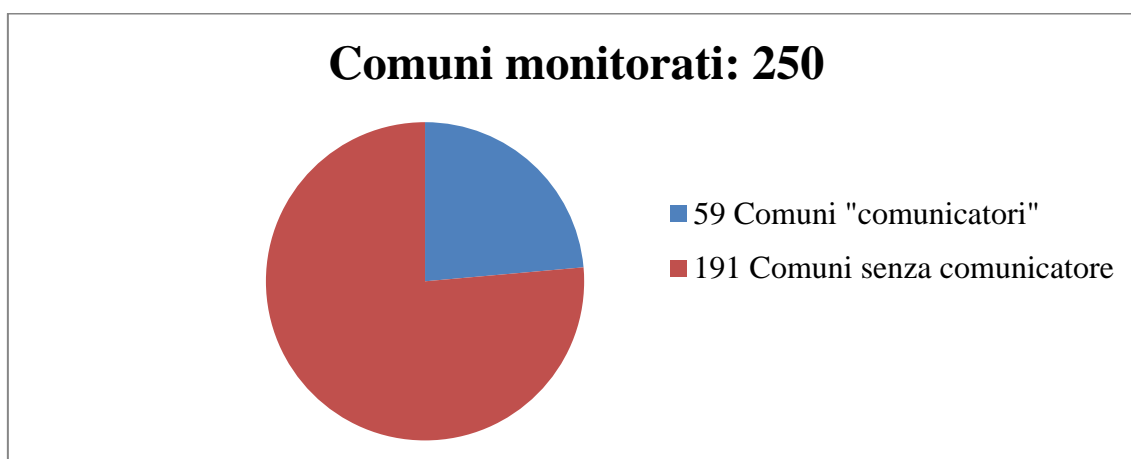


Fig. 9. Comuni con addetto stampa e/o portavoce, giornalista amministratore, giornalista nello staff del sindaco

Se però si prende in considerazione la sola presenza dell'ufficio stampa (ai sensi della Legge 150 del 2000), la situazione peggiora parecchio: gli Enti in regola sono appena 37 (18 nel napoletano e 19 nel salernitano) su 250, ovvero il 14,8% del totale (Figura 10, pagina 200).

<sup>212</sup> Questi alcuni numeri delle tre province non monitorate (totale abitanti 1.627.347). A Benevento (279.675 ab.) dei 78 Comuni, 74 sono sotto i 10mila ab. (70 quelli sotto i 5mila); ad Avellino (423.506 ab.) su 118 Comuni, 111 sono sotto i 10mila ab. (101 sono sotto i 5mila); a Caserta (924.166 ab.) dei 104 Comuni 74 sono sotto i 10mila ab. (48 sono sotto i 5mila ab.). Solo 11 enti locali superano i 20mila residenti in Terra di Lavoro, 2 in Irpinia (Avellino e Ariano Irpino) e uno (Benevento) nel Sannio.

<sup>213</sup> Dati ISTAT del primo gennaio 2017.

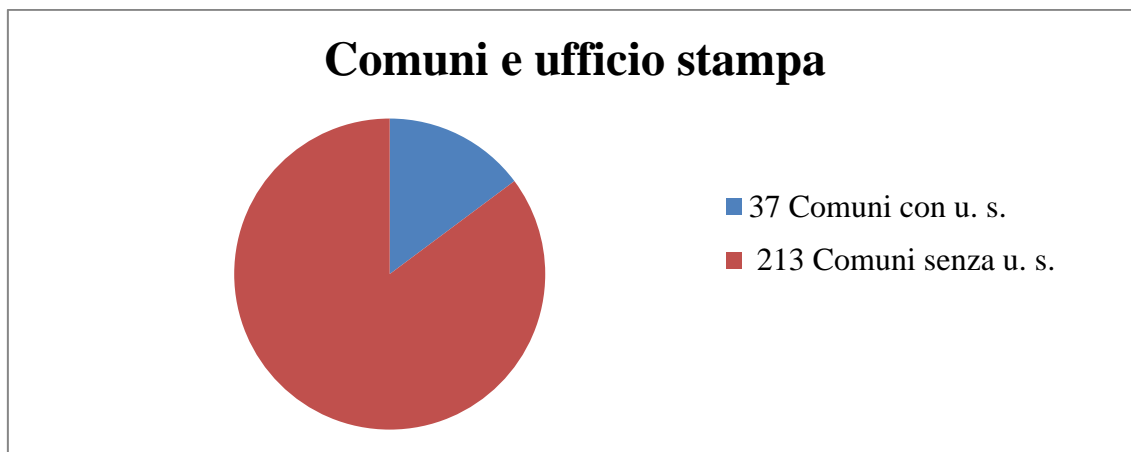


Fig. 10. Comuni con e senza ufficio stampa

Dalla ricerca sono emerse situazioni che variano da Comune a Comune: c'è l'Ente che ha strutturato – da parecchi anni – un ufficio stampa interno, con personale assunto a tempo indeterminato, e quello che instaura rapporti più o meno duraturi con soggetti esterni scegliendo singoli professionisti oppure agenzie-cooperative di giornalisti, che spesso offrono le proprie competenze a più realtà. I motivi sono due: la mancanza di adeguate professionalità all'interno della pianta organica comunale, spesso ridotta all'osso, specialmente in questi anni di riduzione degli organici e di blocco del turn over; la tendenza a orientare l'attività degli uffici stampa ad un rapporto di natura fiduciaria con i vertici politici, al fine di assicurare prevalentemente (o esclusivamente) un'attività di informazione politica piuttosto che di informazione istituzionale. Peraltra la legge 150 cercava proprio di scongiurare questa tendenza differenziando i compiti di due figure professionali (l'addetto stampa e il portavoce). Nella pratica è invece evidente la permanente scarsa (a volte volontaria) conoscenza delle due differenti funzioni, situazione ascrivibile ad un primato della politica che continua ad imperare negli Enti, soprattutto, nei piccoli Comuni, dove l'interesse ad un rapporto diretto con i mass media e l'opinione pubblica è prevalentemente degli amministratori, e in particolare dei primi cittadini. La comunicazione tramite i social network, poi, attivata in particolare dagli amministratori locali più giovani (per i quali si tratta di un'utile integrazione, o più spesso dei sostituti delle più tradizionali forme di contatto e relazione con i propri amministrati) accentua la centralità della politica, a discapito della comunicazione istituzionale, sebbene le potenzialità di tali strumenti per la comunicazione istituzionale siano evidenti e sempre più crescenti. Basti pensare alla

copertura nelle situazioni di crisi ed emergenziali, dall'allerta metereologica al traffico cittadino. La presenza dei social, tuttavia, rende più sfumato il confine fra informazione e comunicazione, rimettendo in gioco l'impianto logico della Legge 150 fondata proprio su questa distinzione e sulla differenziazione fra ufficio stampa, portavoce e URP.

I dati raccolti rilevano poi una scarsissima propensione dei Comuni a dotarsi di un piano di comunicazione e una consistente eterogeneità nelle formule adottate, che si riflette, ovviamente, sulle modalità di lavoro e sull'efficacia e la percezione da parte dei cittadini. L'adeguamento del personale ai profili professionali e ai titoli di studio richiesti è ben lungi dall'essere compiuto: gli inquadramenti contrattuali economici del personale addetto alla comunicazione sono poco definiti e diversissimi (fioccano i contratti ex art. 90 TUEL, contratti part-time, di collaborazione o stage, fino al lavoro volontario), mentre la mancanza di criteri di applicazione dona alla legge un pericolosissimo carattere di "facoltatività". Nell'area metropolitana di Napoli i Comuni dov'è presente almeno un giornalista (addetto stampa, portavoce, amministratore locale), che svolge le attività di informazione sono 34 su 92, ovvero il 36,96%; in provincia di Salerno sono 25 (su 158), appena il 15,82% del totale.

### ***La provincia di Salerno***

Soltanto 19 Comuni (su 158) in provincia di Salerno, appena il 12,02%, si sono dotati di un addetto stampa e/o responsabile della comunicazione nel senso classico del termine (come prevede la legge 150 e il suo regolamento attuativo). I giornalisti che ricoprono questo incarico sono 22 (su un totale di 32 totali), di cui solo tre "interni" e a tempo indeterminato (succede a Eboli, Nocera Inferiore e Mercato San Severino), gli altri sono tutti inquadrati con contratto a tempo determinato o parziale. Giornalisti che svolgono la funzione di portavoce sono presenti in tre Enti (Sarno, Cava de' Tirreni ed Eboli); Eboli e Cava hanno anche due addetti stampa a testa. A Bellizzi sembra che il giornalista ricopra entrambi i ruoli (addetto stampa e portavoce), in barba a quanto previsto dal dettato legislativo. Ci sono poi una serie di giornalisti e/o comunicatori che fanno parte dello staff del sindaco: succede a Salerno (i giornalisti sono tre con differenti mansioni), Pontecagnano Faiano e Ravello. Nella stragrande maggioranza degli altri Comuni (circa una sessantina di Enti) a gestire i rapporti con i media locali ci pensano direttamente gli organi di governo, soprattutto il sindaco in persona (il



vicesindaco, un assessore, o un consigliere delegato), lo staff o la segreteria del primo cittadino nei quali però manca un esperto in comunicazione e/o un giornalista.

In totale i Comuni salernitani “coperti” (con giornalista addetto stampa e/o portavoce, amministratore giornalista, o giornalista nello staff del sindaco), non in maniera occasionale, sono 25 su 158, ovvero il 15,82% (Figura 11). Non mancano i casi in cui le attività di comunicazione e di informazione sono svolte da altri uffici comunali (URP, affari generali, segreteria). Molti sindaci affidano le comunicazioni al sito istituzionale o a una pagina facebook. A Roscigno il sindaco Pino Palmieri, fresco di rielezione, gestisce un sito personale tramite il quale comunica con i suoi concittadini. A Cetara il Comune si affida occasionalmente, per specifici eventi, a una giornalista esterna. Un paio di Enti hanno stipulato convenzioni con tv locali. A Conca de' Marini, a svolgere le funzioni di addetto stampa, sarebbe un dipendente non iscritto all'Albo dei giornalisti. Corbara e San Marzano, dopo aver aderito all'Unione dei Comuni, sono in procinto di avviare, in via sperimentale, una collaborazione con una coop giornalistica. Infine vi è il caso dei Comuni in cui l'addetto stampa e/o il portavoce sono rimasti in carica fino allo scioglimento dell'Ente e all'arrivo dei commissari prefettizi (Scafati), o fino all'elezione del nuovo sindaco (Angri, Maiori, Siano, Sanza, Capaccio Paestum).

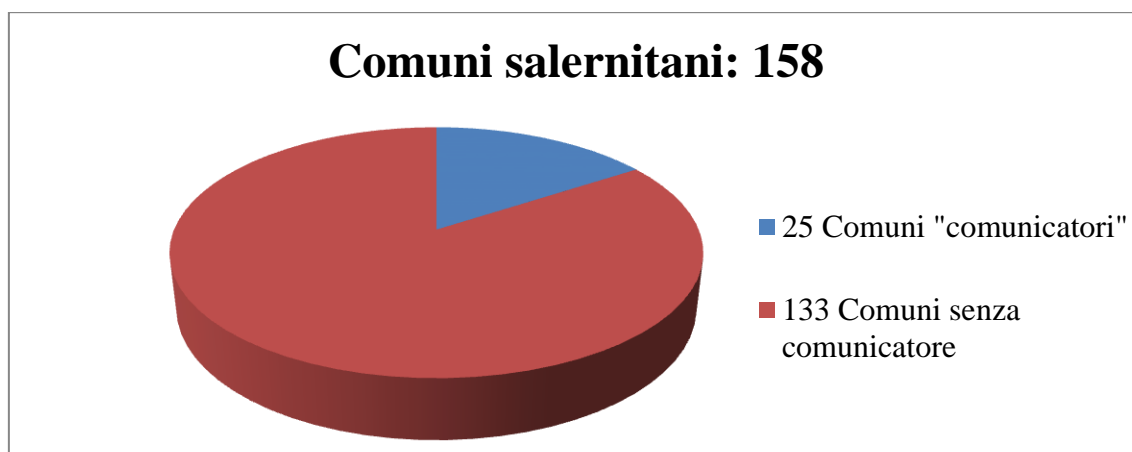


Figura 11 – Comuni salernitani con o senza addetto stampa e/o portavoce

La confusione regna sovrana. Gli amministratori dei Comuni che non hanno avviato alcuna attività di comunicazione e di informazione, come prevede la legge 150, si sono difesi attribuendo le colpe alla carenza di fondi o alla mancanza di personale<sup>214</sup>.

<sup>214</sup> Nel Cilento vi sono piccoli Comuni con un solo vigile urbano o con responsabili di altri uffici (come quello tecnico) che svolgono anche la funzione di centralinista.

In tanti, inoltre, scartano a priori l'eventualità di stipulare convenzioni o di creare delle Unioni di Comuni. Sulla questione un sindaco cilentano ha obiettato: “perché il mio Comune dovrebbe unirsi con un Comune vicino i cui dipendenti potrebbero non essere efficienti? Perché dovrei accollarmi anche il lavoro di un Ente che non lavora bene?”.

L'opportunità di ricorrere allo strumento della gestione associata dei servizi non è ancora così radicata, anche se in alcune realtà territoriali viene considerata un'opzione da prendere in considerazione<sup>215</sup>. Tra i sindaci c'è chi punta il dito contro il Decreto Brunetta “che ha penalizzato quei Comuni che, prima del 2010, hanno avuto una gestione amministrativa virtuosa”. Le risposte dei primi cittadini o dei dirigenti comunali (alcuni dei quali hanno mostrato scarso interesse nei confronti delle possibilità provenienti dai fondi europei per la promozione del territorio e la comunicazione), sono state pressoché identiche soprattutto quando si è trattato di Comuni con poche centinaia (o migliaia) di abitanti. La mancanza di un addetto stampa è motivata dalle dimensioni ridotte dell'Ente e della mancanza di fondi di bilancio/risorse finanziarie (Romagnano, Padula, Ispani, Vallo della Lucania, Polla, Sassano, e altri ancora). I sindaci di tali Comuni curano personalmente i rapporti con i media. Il primo cittadino di Vallo, Antonio Aloia, aggiunge che la pubblicazione di informazioni e news sul sito web istituzionale è curata dal segretario comunale e da un consigliere delegato. “La mancata attuazione della L. 150/2000 - scrive nella pec di risposta - è legata ad una serie di problemi, i più importanti dei quali sono la carenza di fondi e la mancanza di professionalità specifica tra il personale in organico”. A Tramonti i rapporti con la stampa sono curati dallo staff del primo cittadino che, tra le tante mansioni, si occupa anche della gestione del sito istituzionale. Il sindaco di Gioi, Andrea Salati, iscritto all'Albo dei giornalisti della Campania dal 1989, ha precisato: “i verbi difettivi del bilancio comunale non consentono la spesa di un addetto stampa, per tale motivo i rapporti con i media vengono curati direttamente dal sottoscritto, giornalista pubblicista, già collaboratore di quotidiani e riviste”. Il primo cittadino si avvale, “in molte occasioni” della collaborazione di un giornalista professionista “a titolo completamente gratuito, solo per rendere un servizio utile al paese e alla comunità”.

Il capo-staff del sindaco di San Valentino Torio, Sabato Crescenzo, specifica che, essendo l'ufficio di staff “composto da tre persone, non si è reso necessario per il

---

<sup>215</sup> Alcuni degli intervistati hanno ammesso che esistono delle riflessioni in corso per valutare la possibilità di dotarsi di un servizio di ufficio stampa a livello di Unione dei comuni.

momento, visti anche i continui tagli a cui gli enti locali sono sottoposti, la creazione di un ufficio ad hoc che curasse prettamente i rapporti con la stampa”, anche perché lo staff “tra gli altri compiti assegnati si occupa anche della comunicazione e dei rapporti con i cittadini”. A ciò si aggiunge che “al sindaco piace curare in prima persona i rapporti sia con la stampa che con i terzi”, alla “facciaccia” della Legge 150.

Tabella n. 1 – Monitoraggio dei Comuni della provincia di Salerno

	<i>Comune</i>	<i>Residenti 01/01/2016 (ISTAT)</i>	<i>Addetto stampa (Legge 150)</i>	<i>Addetto comunicazioni sindaco</i>	<i>Note</i>
1.	Acerno	2.783	Esterno		
2.	Agropoli	21.481	NO		Recentemente era presente un addetto stampa interno
3.	Albanella	6.513	NO		
4.	Alfano	1.023	NO		
5.	Altavilla Silentina	7.051	Esterno	Staff del sindaco	
6.	Amalfi	5.149	Esterni (2)		
7.	Angri	34.002	NO		Recentemente era presente un addetto stampa esterno
8.	Aquara	1.545	NO		
9.	Ascea	5.820	Esterno		
10.	Atena Lucana	2.336	NO		
11.	Atrani	846	Esterno	Staff del sindaco	
12.	Auletta	2.336	NO		
13.	Baronissi	17.003	Esterna		
14.	Battipaglia	50.786	Esterna		
15.	Bellizzi	13.568	Esterno		L'addetto stampa è anche portavoce
16.	Bellosguardo	794	NO		
17.	Bracigliano	5.565	NO		
18.	Buccino	5.047	NO		
19.	Buonabitacolo	2.549	NO		
20.	Caggiano	2.765	NO		
21.	Calvanico	1.518	NO		
22.	Camerota	6.985	NO		
23.	Campagna	16.703	NO		
24.	Campora	439	NO		

25.	Cannalonga	1.063	NO		
26.	Capaccio Paestum	22.810	NO		Recentemente era presente un portavoce
27.	Casal Velino	5.268	NO		
28.	Casalbuono	1.194	NO		
29.	Casaletto Spartano	1.420	NO		
30.	Caselle in Pittari	1.956	NO		
31.	Castel San Giorgio	13.702	NO		Recentemente era presente un addetto stampa esterno
32.	Castel S. Lorenzo	2.471	NO	Staff del sindaco	
33.	Castelcivita	1.739	NO		
34.	Castellabate	9.188	Esterno	Staff - segreteria del sindaco	
35.	Castelnuovo Cilento	2.732	NO	Staff del sindaco	
36.	Castelnuovo di Conza	619	NO	Sindaco in persona	
37.	Castiglione del Genovesi	1.383	NO		Recentemente era presente un addetto stampa esterno
38.	Cava de' Tirreni	53.659	Esterni (2)		È presente anche un portavoce
39.	Celle di Bulgheria	1.922	Esterno		
40.	Centola	5.168	Esterno	Staff del sindaco	
41.	Ceraso	2.397	NO		
42.	Cetara	2.141	NO		Collaborazione occasionale con giornalista
43.	Cicerale	1.220	NO		
44.	Colliano	3.638	NO		
45.	Conca dei Marini	696	NO		Un dipendente, non giornalista, si occupa della comunicazione
46.	Controne	875	NO		
47.	Contursi Terme	3.394	NO		
48.	Corbara	2.545	NO		L'Ente è in procinto di avviare un progetto sperimentale con una cooperativa giornalistica esterna
49.	Corleto Monforte	592	NO		

50.	Cuccaro Vetere	573	NO		
51.	Eboli	40.115	Esterno e interno		È presente anche un portavoce
52.	Felitto	1.283	NO		
53.	Fisciano	13.820	NO		Recentemente era presente un addetto stampa esterno
54.	Furore	776	NO	Staff del sindaco	
55.	Futani	1.204	NO		
56.	Giffoni Sei Casali	5.264	NO		
57.	Giffoni Valle Piana	12.001	Esterno	Staff del sindaco e capogabinetto	
58.	Gioi	1.278	NO	Sindaco (giornalista) o collaboratore	
59.	Giungano	1.280	NO	Staff del sindaco	
60.	Ispani	1.026	NO	Sindaco	
61.	Laureana Cilento	1.174	NO	Ufficio del sindaco	
62.	Laurino	1.548	NO	Segreteria del sindaco	
63.	Laurito	788	NO	Sindaco	
64.	Laviano	1.438	NO		
65.	Lustra	1.075	NO	Sindaco	
66.	Magliano Vetere	695	NO		
67.	Maiori	5.573	NO	Staff del sindaco	Recentemente era presente un addetto stampa esterno
68.	Mercato San Severino	22.322	Interno		
69.	Minori	2.752	NO		
70.	Moio della Civitella	1.827	NO		
71.	Montano Antilia	2.077	NO	Sindaco	
72.	Monte San Giacomo	1.572	NO	Sindaco e vicesindaco	
73.	Montecorice	2.628	NO	Sindaco e dip. comunali	
74.	Montecorvino Pugliano	10.701	NO	Staff del sindaco	
75.	Montecorvino Rovella	12.739	NO	Sindaco e vicesindaco	

76.	Monteforte Cilento	564	NO	Sindaco e vicesindaco	
77.	Montesano sulla Marcellana	6.704	NO	Sindaco	
78.	Morigerati	665	NO	Sindaco	
79.	Nocera Inferiore	46.043	Interno		
80.	Nocera Superiore	24.263	Esterno		Nell'Ente è presente un dipendente iscritto all'Albo dei giornalisti con altro incarico
81.	Novi Velia	2.324	NO		
82.	Ogliastro Cilento	2.270	NO	Sindaco e giunta	
83.	Olevano sul Tusciano	6.878	NO		
84.	Oliveto Citra	3.802	NO		
85.	Omignano	1.645	NO	Sindaco	
86.	Orria	1.089	NO	Sindaco	
87.	Ottati	618	NO	Sindaco	
88.	Padula	5.368	NO	Sindaco	
89.	Pagani	35.834	NO		
90.	Palomonte	3.985	NO		
91.	Pellezzano	10.965	NO		
92.	Perdifumo	1.790	NO	Sindaco	
93.	Perito	931	NO		
94.	Pertosa	690	NO		
95.	Petina	1.159	NO		
96.	Piaggine	1.311	NO		
97.	Pisciotta	2.641	NO	Sindaco e giunta	
98.	Polla	5.279	NO		
99.	Pollica	2.393	NO		
100.	Pontecagnano Faiano	26.097	Esterna	Staff del sindaco con giornalista	
101.	Positano	3.955	NO		
102.	Postiglione	2.151	NO		
103.	Praiano	2.047	NO	Staff del sindaco	
104.	Prignano Cilento	1.018	NO	Sindaco	
105.	Ravello	2.490	NO	Staff del sindaco con giornalista	
106.	Ricigliano	1.144	NO		

107.	Roccadaspide	7.209	NO	Staff del sindaco	
108.	Roccagloriosa	1.722	NO	Organi di governo	
109.	Roccapiemonte	9.060	NO		
110.	Rofrano	1.576			
111.	Romagnano al Monte	368	NO	Sindaco	
112.	Roscigno	817	NO	Sindaco, tramite un sito personale	
113.	Rutino	842	NO	Sindaco	
114.	Sacco	492	NO		
115.	Sala Consilina	12.664	NO		
116.	Salento	1.977	NO	Sindaco	
117.	SALERNO	135.261	NO	Staff sindaco con tre giornalisti	
118.	Salvitelle	560	NO		
119.	San Cipriano Picentino	6.631	NO	Sindaco in persona	
120.	San Giovanni a Piro	3.780	NO	Staff del sindaco	
121.	San Gregorio Magno	4.286	NO	Organi di governo	
122.	San Mango Piemonte	2.649	NO	Sindaco	
123.	San Marzano sul Sarno	10.442	NO		L'Ente è in procinto di avviare un progetto sperimentale con una coop giornalistica
124.	San Mauro Cilento	889	NO	Organi di governo	
125.	San Mauro la Bruca	603	NO	Organi di governo	
126.	San Pietro al Tanagro	1.695	NO		
127.	San Rufo	1.754	NO		
128.	San Valentino Torio	10.947	NO	Staff e sindaco	Recentemente era presente un addetto stampa esterno
129.	Sant'Angelo a Fasanella	635	NO		
130.	Sant'Arsenio	2.815	NO		
131.	Sant'Egidio del Monte Albino	8.909	NO	Staff del sindaco con giornalista	

132.	Santa Marina	3.243	Esterno		
133.	Santomenna	443	NO		
134.	Sanza	2.608	NO		
135.	Sapri	6.770	NO		
136.	Sarno	31.529	NO	Portavoce	
137.	Sassano	5.013	NO	Sindaco o ufficio affari generali	
138.	Scafati	50.787	NO		Dal 2006 al 2016 il Comune ha avuto un addetto stampa esterno
139.	Scala	1.533	NO		
140.	Serramezzana	331	NO		
141.	Serre	3.995	NO		
142.	Sessa Cilento	1.337	NO		
143.	Siano	9.979	NO		Recentemente era presente un addetto stampa esterno
144.	Sicignano degli Alburni	3.519	NO		
145.	Stella Cilento	738	NO		
146.	Stio	872	NO	Segreteria per i rapporti esterni	
147.	Teggiano	7.976	NO		
148.	Torchiaro	1.871	NO	Organi di governo	
149.	Torraca	1.263	NO	Organi di governo	
150.	Torre Orsaia	2.118	NO	Organi di governo	
151.	Tortorella	523	NO	Sindaco	
152.	Tramonti	4.171	NO	Staff del sindaco	
153.	Trentinara	1.646	NO	Sindaco	
154.	Valle dell'Angelo	248	NO		
155.	Vallo della Lucania	8.531	NO	Sindaco o consiglieri	
156.	Valva	1.643	NO	Sindaco	
157.	Vibonati	3.293	NO	Assessore	
158.	Vietri sul Mare	7.902	NO		

Nota: in Nero i Comuni con addetto stampa; in Rosso gli Enti senza addetto stampa; in Verde staff e segreterie dei sindaci; in Blu i portavoce.



### ***La Città metropolitana di Napoli***

Nella Città metropolitana di Napoli la situazione è leggermente più lineare. I Comuni con addetto stampa sono 18 su 92, ovvero il 19,56%, con l'impiego di 30 giornalisti (9 esterni e 21 interni, di cui 11 a Napoli). Diciannove sono gli Enti dov'è presente il portavoce o un giornalista - nello staff del sindaco, nella giunta (il vicesindaco di Casalnuovo, il sindaco di Giugliano), o nel consiglio comunale (Boscotrecase) - che si occupa della comunicazione. I Comuni "coperti" in qualche modo sono 34 su 92, ovvero il 36,96% (Figura 12).

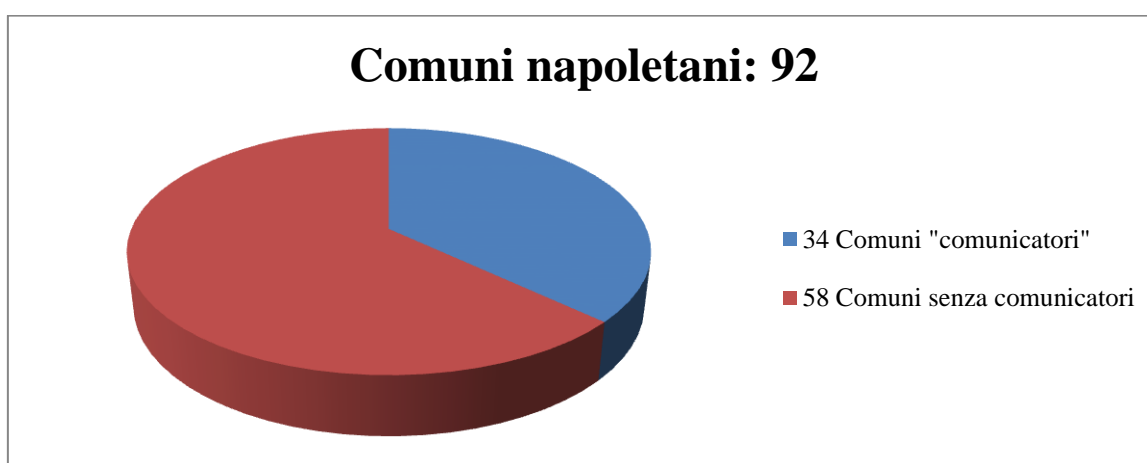


Fig. 12. Comuni napoletani con o senza addetto stampa e/o portavoce

Nei 92 Comuni i giornalisti impegnati nelle attività di comunicazione e informazione sono circa 50. A Ischia e ad Acerra i giornalisti attendono la riconferma (quasi certa) dopo la recente (giugno 2017) elezione del sindaco. Emblematiche le risposte ricevute da alcuni Comuni sulla mancata istituzione di un ufficio stampa. A Procida il Comune non ha un addetto stampa né un portavoce per i cronici problemi di bilancio. “I rapporti con i media – scrivono dall’Ente nell’email di risposta – sono generalmente gestiti da un assessore che ha la delega alla comunicazione. L’Amministrazione e i consiglieri comunali utilizzano soprattutto facebook per diffondere l’informazione in maniera capillare”. Il primo cittadino di Anacapri, Francesco Cerrotta, sostiene che, pur non essendo il Comune dotato di un ufficio stampa né, tantomeno, di un portavoce, a causa della “carenza di fondi e del blocco delle assunzioni del personale”, è l’ufficio segreteria ad occuparsi della “comunicazione dell’Ente”, il cui personale ha seguito anche dei corsi di formazione. “L’Amministrazione comunale - scrive nella pec il sindaco Cerrotta - è molto attenta

alla problematica della trasparenza amministrativa e della divulgazione delle notizie all'utenza, infatti, nel gennaio 2017 è stato lanciato il nuovo portale raggiungibile all'indirizzo [www.comunedianacapri.it](http://www.comunedianacapri.it) e, considerando anche la grande diffusione dei social network, sono attivi i seguenti profili: facebook, twitter e instagram". E la legge 150? Il suo regolamento attuativo? Mi verrebbe da obiettare.

Molti sindaci preferiscono il "fai da te". A Frattaminore "i rapporti con i media sono curati direttamente dal sottoscritto e dai componenti della propria Amministrazione", scrive il primo cittadino Giuseppe Bencivenga. "L'ufficio stampa ed il portavoce non sono presenti per un duplice motivo - aggiunge - le dimensioni dell'Ente non sono tali da suggerire l'istituzione di tale ufficio in quanto la comunicazione viene effettuata senza difficoltà direttamente dallo scrivente e dagli amministratori utilizzando anche i mezzi di comunicazione attualmente disponibili (facebook, App, ecc.); le risorse a disposizione dell'Ente non consentono neanche di ipotizzare tale spesa". A Barano d'Ischia Gloria Bagnaro, della segreteria del sindaco assicura che, nella maggior parte dei casi, è il primo cittadino con la sua segreteria a curare i rapporti con l'esterno "in quanto il nostro è un piccolo Comune con problemi economici e di personale carente". Da San Sebastiano al Vesuvio il responsabile del settore amministrativo legale, Alfonso Raho, informa che l'Ente (anche per carenza di risorse finanziarie) non è dotato di un ufficio stampa e che le relazioni con gli organi di comunicazione sono intrattenute direttamente dall'organo politico. Stessa risposta arriva da altri Enti<sup>216</sup> nei quali è il sindaco a curare i rapporti con i media. A Boscotrecase vi è un consigliere comunale giornalista che si occupa di comunicazione, a Casalnuovo è il vicesindaco a essere iscritta nell'Albo dei giornalisti. Particolarmente chiara è la posizione del sindaco di Giugliano in Campania, Antonio Poziello, che - via pec - sostiene che il suo Comune non ha l'ufficio stampa, "in quanto io stesso sono giornalista e mi occupo di curare i rapporti con i media e gli organi di stampa, inoltre il nostro Ente è sotto organico ed è già in sofferenza per l'ordinaria amministrazione". Al primo cittadino di Ercolano, Ciro Buonajuto, che preferisce scrivervi i comunicati da sé e gestire in prima persona i rapporti con i media, locali e non, ho replicato che "a ciascuno il suo" mestiere (parafrasando Leonardo Sciascia o meglio i latini con la

---

<sup>216</sup> Pimonte, Villaricca, Scisciano, Santa Maria la carità, Serrara Fontana, Roccarainola, Monte di Procida, Massa di Somma, Marigliano, Lettere, Lacco Ameno, Comiziano, Castello di Cisterna, Cicciano, Casamicciola, per citarne alcuni.

locuzione *suum cuique tribuere*). Il sindaco ercolanese ha assicurato che prenderà in considerazione la possibilità di istituire un ufficio stampa. Sprezzante e infastidita è stata la risposta, al telefono, di un sindaco che, non avendo alcuna intenzione di nominare un addetto stampa, ha risposto - provocatoriamente (si spera) - che preferirebbe aumentarsi l'indennità di carica piuttosto che spendere le poche risorse comunali per dare un incarico a un giornalista. È la conferma di quanto scarso valore venga attribuito alla comunicazione pubblica da molti amministratori locali che disattendono completamente quanto previsto dalla legge 150 e dal DPR 422.

Tabella n. 2 – Monitoraggio dei Comuni della Città Metropolitana di Napoli

	<i>Comune</i>	<i>Residenti 01/01/2016 (ISTAT)</i>	<i>Addetto stampa (Legge 150)</i>	<i>Addetto comunicazioni sindaco</i>	<i>Note</i>
1.	Acerra	59.573		Portavoce in attesa di rinnovo da parte del sindaco rieletto	
2.	Afragola	65.057	Interno	Staff del sindaco con portavoce	
3.	Agerola	7.673	NO	Staff del sindaco	
4.	Anacapri	6.946	NO	Ufficio di segreteria	
5.	Arzano	34.886	Interno		
6.	Bacoli	26.560	NO		
7.	Barano d'Ischia	10.113	NO	Segreteria del sindaco	
8.	Boscoreale	28.072	Interno		
9.	Boscotrecase	10.363	NO	Sindaco o consigliere giornalista	
10.	Brusciano	16.466	Esterno	Staff del sindaco	
11.	Caivano	37.879	NO	Sindaco, che si affida alla sua pagina facebook	
12.	Calvizzano	12.329	NO		
13.	Camposano	5.333	NO	Sindaco in persona	
14.	Capri	7.205	Interno		
15.	Carbonara di Nola	2.429	NO		
16.	Cardito	22.755	NO	Staff del sindaco	È in previsione la nomina di un portavoce
17.	Casalnuovo di Napoli	49.855	NO	Vicesindaco (giornalista)	

18.	Casamarciano	3.289	Esterni (2)		
19.	Casamicciola Terme	8.362	NO	Sindaco	
20.	Casandrino	14.336	NO	Sindaco e staff	
21.	Casavatore	18.661	Interno		
22.	Casola di Napoli	3.898	NO	Staff del sindaco	
23.	Casoria	77.642	NO		Nell'Ente è presente un dipendente (giornalista) con altre mansioni
24.	Castellammare di Stabia	66.466	Esterno		
25.	Castello di Cisterna	7.869	NO	Sindaco	
26.	Cercola	18.267	NO	Portavoce	
27.	Cicciano	12.906	NO	Sindaco	
28.	Cimitile	7.280	NO		
29.	Comiziano	1.814	NO	Sindaco	
30.	Crispano	12.354	NO		
31.	Ercolano	53.709	NO	Sindaco	
32.	Forio	17.615	NO	Segreteria del sindaco	
33.	Frattamaggiore	30.329	NO	Staff del sindaco con giornalista	
34.	Frattaminore	16.208	NO	Sindaco o suoi collaboratori	
35.	Giugliano in Campania	122.974	NO	Sindaco (giornalista) e staff	
36.	Gragnano	29.136	NO	Organi di governo	
37.	Grumo Nevano	18.061	NO	Staff del sindaco	
38.	Ischia	19.915	NO	Staff del sindaco con giornalisti	Il nuovo sindaco intende rinnovare il contratto scaduto ad alcuni giornalisti
39.	Lacco Ameno	4.853	NO	Organi di governo	
40.	Lettere	6.188	NO	Sindaco	
41.	Liveri	1.607	NO		
42.	Marano di Napoli	59.874	NO		Nell'Ente è presente un giornalista, in passato, responsabile dell'ufficio stampa
43.	Mariglianella	7.787	Interno		
44.	Marigliano	30.157	NO	Sindaco	

45.	Massa di Somma	5.444	NO	Organi di governo	
46.	Massa Lubrense	14.243	NO	Sindaco e collaboratore	
47.	Melito di Napoli	37.826	NO		Recentemente era presente un addetto stampa
48.	Meta	8.015	NO		
49.	Monte di Procida	12.886	NO	Sindaco	
50.	Mugnano di Napoli	34.828	NO	Staff del sindaco con portavoce	
51.	NAPOLI	974.074	Interni (11)		
52.	Nola	34.431	Esterni (2)		
53.	Ottaviano	23.860	NO	Staff del sindaco con giornalista	
54.	Palma Campania	15.978	NO	Organo politico	Recentemente era presente un responsabile della comunicazione
55.	Piano di Sorrento	13.109	NO		Avviso per portavoce non aggiudicato
56.	Pimonte	5.980	NO	Sindaco	
57.	Poggiomarino	21.976	NO	Segreteria sindaco	
58.	Pollena Trocchia	13.562	NO	Portavoce	
59.	Pomigliano d'Arco	39.922	NO	Staff del sindaco con portavoce	
60.	Pompei	25.358	NO		Recentemente era presente un addetto stampa esterno
61.	Portici	55.274	NO		
62.	Pozzuoli	81.661	NO	Portavoce	
63.	Procida	10.530	NO	Assessore non giornalista	
64.	Qualiano	25.702	NO		Collaborazione saltuaria con una consulente esterna
65.	Quarto	40.930	NO	Staff del sindaco	
66.	Roccarainola	7.082	NO	Sindaco	
67.	San Gennaro Vesuviano	11.966	NO		
68.	San Giorgio a Cremano	45.557	Interno	Staff del sindaco con portavoce	
69.	San Giuseppe Vesuviano	30.657	Esterno	Staff del sindaco	

70.	San Paolo Bel Sito	3.513	NO	Sindaco	
71.	San Sebastiano al Vesuvio	9.196	NO	Organo politico	
72.	San Vitaliano	6.461	NO	Staff del sindaco	
73.	Sant'Agello	9.122	NO	Portavoce	
74.	Sant'Anastasia	27.671	Interno		L'addetto stampa è anche portavoce
75.	Sant'Antimo	33.905	NO		Avviso pubblico non andato a buon fine
76.	Sant'Antonio Abate	19.743	Esterno	Staff del sindaco con giornalista	
77.	Santa Maria la Carità	11.722	NO	Sindaco	
78.	Saviano	15.982	Interno		È presente una collaboratrice interna non giornalista
79.	Scisciano	5.994	NO	Sindaco	
80.	Serrara Fontana	3.173	NO	Sindaco	
81.	Somma Vesuviana	35.233	NO		
82.	Sorrento	16.679	Esterno	Portavoce	Convenzione con agenzia esterna
83.	Striano	8.397	NO	Staff del sindaco con giornalista	
84.	Terzigno	18.968	NO	Staff del sindaco con giornalista	
85.	Torre Annunziata	42.789	NO		Recentemente vi era una portavoce
86.	Torre del Greco	86.275	Interno		Recentemente vi era anche un portavoce
87.	Trecase	9.097	NO		
88.	Tufino	3.776	NO		
89.	Vico Equense	20.969	NO	Portavoce	
90.	Villaricca	31.122	NO	Staff del sindaco	
91.	Visciano	4.454	NO		
92.	Volla	23.755	NO		

Nota: in Nero i Comuni con addetto stampa; in Rosso gli Enti senza addetto stampa; in Verde staff e segreterie dei sindaci; in Blu i portavoce.

### **III.9. Avvisi pubblici e nomine, dove la trasparenza resta un optional**

#### ***Piano di Sorrento***

A Piano di Sorrento, Comune con poco più di 13mila abitanti, nel mese di marzo 2017, sono state avviate le selezioni per affidare un “incarico di portavoce del Sindaco”, della durata di un anno, da individuare attraverso la comparazione dei curricula ed eventuali colloqui. La situazione si è ingarbugliata quando (si legge sul sito [www.agorainforma.it](http://www.agorainforma.it)) dopo l'esclusione di due candidati<sup>217</sup> e la decisione, presa dal sindaco Vincenzo Iaccarino, il primo giugno 2017, di “*non assegnare l’incarico e, per l’effetto, di dichiarare non aggiudicata la procedura indetta*”, in quanto “*non sussistono i presupposti per assegnare l’incarico alla luce della necessità di individuare professionalità munita di almeno un minimo di esperienza nell’attività in questione (di portavoce, ndr), non integrandosi, in mancanza di quest’ultima, secondo valutazione dello scrivente, il requisito minimo di idoneità per l’espletamento di compiti di cui ai paragrafi 1), 2), 3) e 4) dell’avviso pubblico indetto*”. Secondo il sindaco, dal curriculum dell’unica candidata rimasta in gara, Claudia Cascone, pur desumendosi i “*requisiti di idoneità in termini di esclusiva competenza in materia linguistica, nonché quanto ad attività latamente afferenti all’incarico, abilitazione quale giornalista professionista oltre a pubblicazioni in materia di giornalismo ed informazione*”, mancava la “*pregressa esperienza quale portavoce in ambito istituzionale di ente locale laddove esperienze in materia sono state maturate in campo giornalistico, televisivo e stampa (...), predetta carenza confermata anche all’esito del colloquio personale intervenuto in data 29.05.2017 in cui la candidata, ad apposita richiesta dello scrivente, ha dichiarato di non aver svolto il ruolo oggetto di incarico né ricoperto ruoli istituzionali identici o comunque afferenti l’attività amministrativa presso altri enti locali*”. Va sottolineato, però, che nell’avviso quest’ultimo requisito non era richiesto, mentre veniva considerato necessario solo “*il possesso di adeguata esperienza nel settore della comunicazione a mezzo testate radiotelevisive, di stampa o web*”.

Da qui l’intervento dell’Ordine dei giornalisti della Campania che, attraverso il presidente Ottavio Lucarelli, all’indomani della pubblicazione del provvedimento di

---

<sup>217</sup> Si tratta di Vincenzo Califano e Josè Astarita, esclusi perché sarebbero emersi dei vizi nella modalità di presentazione delle domande.

esclusione del sindaco Iaccarino, ha dichiarato ad Agorà: *“Ritengo molto grave quanto avvenuto a Piano di Sorrento, dove la collega Claudia Cascone ha tutti i titoli per ricoprire l’incarico di Portavoce del Sindaco. Le motivazioni addotte per l’esclusione rappresentano una autentica provocazione alla professione giornalistica. Peraltro, in totale contrasto con quanto scritto nel bando. Il Comune di Piano di Sorrento, pertanto, ha l’obbligo di tornare sui propri passi e conferire l’incarico alla collega Cascone, giornalista professionista”*. Il “diktat” del presidente dell’Odg è rimasto inascoltato.

### ***Cercola***

Recentemente il Comune di Cercola (18mila abitanti) ha proceduto alla nomina del portavoce del sindaco. Il primo febbraio 2017, sul sito [www.ilsecolonuovo.com](http://www.ilsecolonuovo.com), è stato pubblicato un articolo – a firma del direttore Gaetano Busiello – dal titolo: *Cercola. Comunicazione Istituzionale: nomina portavoce “poco trasparente”, irregolarità negli atti amministrativi e nell’esercizio dell’incarico*. Il 24 ottobre 2016, il primo cittadino Vincenzo Fiengo, con decreto sindacale n. 23/2016 (a seguito dell’istituzione della figura del portavoce da parte della Giunta, delibera n. 101/2016) ha nominato Salvatore Palantra, quale figura di raccordo tra il vertice politico/istituzionale e gli organi di stampa. “Dalla lettura del curriculum vitae di Salvatore Palantra, pubblicato sul sito ufficiale del Comune di Cercola – si legge nell’articolo – non emerge tra i suoi requisiti nessuna laurea o iscrizione all’albo dei giornalisti e tantomeno un passato da portavoce, tanto da legittimare “l’alta professionalità esterna” all’amministrazione che richiede la Corte dei Conti - sezione Liguria, come si evince da un passaggio del parere n.70/2011 della procura contabile richiamato proprio nella delibera di Giunta municipale di Cercola, relativa all’istituzione della figura del portavoce del Sindaco (...) quindi, non si comprende tale richiamo al professionista negli atti approvati dall’amministrazione comunale, parliamo, in particolare, del decreto sindacale di nomina e delle relativa convenzione sottoscritta con il comune di Cercola dallo stesso Salvatore Palantra”. Il meccanismo di reclutamento della figura del portavoce, attraverso la nomina ad *intuitu personae*, effettuata dal sindaco risulterebbe “poco trasparente”. Sulla questione l’ANAC, motivando l’avviso pubblico del 12 ottobre 2016 per l’individuazione del portavoce del presidente Cantone chiarì quanto segue: *“La disciplina di riferimento dettata dalla Legge 7 giugno 2000, n. 150 non*



*prevede l'obbligo di procedere ad una selezione pubblica per l'individuazione del soggetto cui conferire l'incarico di portavoce di cui all'art. 7, tuttavia l'Autorità Nazionale Anti Corruzione ritiene opportuno procedere con la pubblicazione del presente avviso in maniera da garantire la massima trasparenza”.*

L'articolo de *Il Secolo Nuovo* si sofferma anche sulle direttive impartite al portavoce e considera illegittima la funzione di tenere i rapporti con i giornalisti, con la realizzazione dei comunicati, affidata dal decreto del sindaco e dalla convenzione al signor Palantra “in quanto chi può elaborare e diffondere comunicati stampa alle testate giornalistiche è soltanto un giornalista iscritto all'albo professionale, quest'ultimo nell'esercizio professionale risponderà ai criteri di deontologia fissati dai relativi ordini professionali, determinando delle garanzie per le testate giornalistiche sia in tema di trattamento egualitario nel comunicare notizie dall'amministrazione comunale e sia sulla veridicità delle stesse notizie comunicate. Questo dispositivo relativo alle funzioni mostra anche un grosso limite alla libertà di stampa, in quanto non è possibile che un'amministrazione comunale, quindi, pubblica, ed il suo portavoce, pagato con i soldi pubblici, decidano, “ad capocchiam” oppure per simpatie politiche, a quali testate inviare i comunicati stampa, condizione che mette in serio pericolo la pari dignità degli operatori della comunicazione locale: impraticabile la strada del limite della diffusione alle sole principali testate locali”. Il Nuovo Secolo sottolinea anche un'altra “forzatura costante”, ovvero l'elaborazione e diffusione di comunicati firmati dal primo cittadino “*che non risulta essere un giornalista iscritto al relativo ordine professionale*”. Tutto con buona pace della legge 150.

### ***Ischia***

“Punto! Due punti!... ma sì, fai vedere che abbondiamo... Abbondandis in abbondandum...”, per dirla con Totò nella celebre scena della lettera in “Totò, Peppino e la malafemmena”. A riportare quanto avvenuto a pochi mesi dalle elezioni amministrative dell'11 giugno 2017 è il sito [www.iustitia.it](http://www.iustitia.it) che, nel numero 2, anno XXV del 19 gennaio 2017, riporta un articolo dal titolo “*Ischia: Ferrandino sindaco previdente*” nel quale si evidenzia come il primo cittadino Giuseppe, per tutti Giosi (in carica dal 2008), in vista delle amministrative, si sia mosso già a novembre del 2016 “per blindare una squadra di staffisti (ben cinque, ndr), tutti con incarico part time, che

gli starà vicino nella lunga campagna elettorale”<sup>218</sup>. “Sarà forse un caso - commenta un politico di lungo corso dell’Isola Verde – ma il team garantisce al sindaco una copertura mediatica completa e accontenta tutti, ma proprio tutti, gli organi di stampa presenti a Ischia. All’ufficio stampa del comune sono assegnati Stefano Arcamone, che lavora al Golfo ed è già stato per un anno addetto stampa del sindaco, e Maria Funicciello, ex cronista del quotidiano il Dispari. L’ex coordinatore del Golfo Pasquale Raicaldo collabora da Ischia e Procida con Repubblica Napoli. Anche Isabella Puca è giornalista del Golfo, mentre Giuseppina Monti lavora a Teleischia...”.

Le amministrative sono state poi vinte da Vincenzo Ferrandino (vicesindaco nella precedente amministrazione) che, raggiunto al telefono dal sottoscritto a fine giugno, ha tenuto a precisare le sue intenzioni, quelle cioè di salvaguardare (e riconfermare) “alcune intelligenze”, alludendo ai giornalisti impegnati nello staff del primo cittadino uscente, tenendo ben presente, però, la short list stilata tempo fa dall’Ente, e “compatibilmente con la pianta organica e le disponibilità finanziarie e di bilancio del Comune”.

### ***Sant’Antimo***

Dulcis in fundo. AAA cercansi cinque giornalisti. A Sant’Antimo, prima delle elezioni amministrative dell’11 giugno 2017, è successo qualcosa di incredibile. Il 20 febbraio 2017, il responsabile del servizio affari generali ha reso noto un avviso di selezione “per la costituzione dell’ufficio stampa del Comune, ai sensi di quanto previsto dalle vigenti norme ed in particolare: Legge 07.06.2000, n. 150 e il D.P.R. 21.09.2001, n. 422”. Il tutto mediante procedura di valutazione comparativa per il conferimento dell’incarico di capo ufficio stampa e di quattro addetti stampa del Comune. Finalmente la legge 150 avrà piena attuazione nel piccolo comune napoletano, si potrebbe pensare al primo impatto. Ma si sa, non è tutto oro quello che luccica.

Che qualcosa non andasse si è capito leggendo gli articoli 1 (le tante, “*troppe*”, attività da realizzare), 2 (la modalità di svolgimento dell’incarico, “*in piena autonomia*”,

---

<sup>218</sup> I primi due decreti sono stati firmati il 16 novembre 2016 dal professionista Stefano Arcamone, e dalla publicista Maria Funicciello. “L’incarico è fino al 31 dicembre 2016, ma il 30 dicembre c’è per entrambi un secondo decreto che lo proroga fino alla scadenza del mandato del sindaco – si legge nell’articolo -. Il primo dicembre è la volta di Pasquale Raicaldo (...) professionista (...), per il quale c’è lo stesso iter: prima scadenza al 31 dicembre, poi proroga alla fine del mandato di Ferrandino. Il 16 dicembre arrivano i decreti per Giuseppina Monti, (...) publicista, e Isabella Puca (...). Per le ultime due assunte l’incarico già prevede la scadenza alla fine del mandato del sindaco”.

senza vincoli di subordinazione, sulla base delle disposizioni ed indirizzi forniti dal Sindaco e dai responsabili di servizio”) e 3 (durata dell’incarico e corrispettivo .... inesistente) dell’avviso. Ci sarà stato sicuramente un errore, una dimenticanza su quest’ultimo punto. Infatti, il 27 febbraio successivo arriva l’avviso chiarificatore che, integrando il precedente, precisa che: “*per mero errore materiale, nel precitato avviso non è stato riportato, come da delibera di G.M. n. 15 del 16.02.2017, che trattasi di incarico a titolo gratuito*”. Ogni ulteriore commento appare superfluo, anche perché – come si evince dall’area “Amministrazione trasparente” del sito web del Comune – il sindaco uscente Francesco Piemonte ha svolto il suo incarico tutt’altro che gratuitamente<sup>219</sup>.

Sulla vicenda è intervenuto, il 28 febbraio 2017, il Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti che ha contestato l’avviso che escludeva qualsiasi retribuzione e prevedeva, peraltro, un termine estremamente breve per la presentazione delle domande di partecipazione: otto giorni, quasi una gara contro il tempo. “*Il Cnog ricorda che, in base alle norme vigenti in materia di pubblico impiego e alle linee guida stabilite dall’accordo tra Ordine e Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci), nei bandi per gli uffici stampa “sono comunque da escludere richieste di prestazioni a titolo gratuito” - si legge nel comunicato del Consiglio nazionale (www.odg.it) -. Il Cnog registra con rammarico il susseguirsi di questi episodi di mortificazione della professione giornalistica, da ritenersi ancora più gravi quando a proporli è una Pubblica Amministrazione. Il rispetto delle regole gioca un ruolo determinante per superare il pesante periodo di crisi che sta attraversando da ormai troppo tempo il settore dell’informazione. Alla luce delle osservazioni già notificate al Comune di Sant’Antimo, il Consiglio Nazionale auspica al contempo l’immediata revoca dell’attuale bando e la pubblicazione di un nuovo avviso che rispetti i termini di legge*”.

Per la cronaca, l’avviso non è stato revocato dall’Ente, ma (a quanto pare) è andato deserto, i giornalisti hanno preferito non cedere (in termini di libertà e di dignità) e di non accettare questo stato di cose. L’auspicio è che il nuovo sindaco possa avviare una selezione pubblica “seria”, che rispetti i termini di legge, per la costituzione dell’ufficio stampa del Comune.

---

<sup>219</sup> Nel 2012 il sindaco ha percepito oltre 23,4 mila euro lordi per indennità di carica, 13,6 mila nel 2013, 25,5 mila nel 2014, 16mila nel 2015, per un totale di oltre 78mila euro lordi (47mila netti circa) percepiti in 4 anni di sindacato.

### **III.10. Uffici stampa PA: accordo Anci-Fnsi e atto di indirizzo del Ministero all'ARAN sul profilo professionale dei giornalisti "pubblici"**

#### **Intesa Anci-Fnsi, una luce in fondo al tunnel... (luglio 2017)**

“Eppur si muove...”. Mercoledì 12 luglio 2017, Fnsi e Anci hanno siglato, a Roma, nella sede dell'Associazione dei Comuni italiani, un protocollo d'intesa diretto ad agevolare la costituzione di uffici stampa nei Comuni nel rispetto di quanto previsto dalla legge 150/2000 e con l'obiettivo di estendere anche ai giornalisti che si occupano di informazione negli enti locali le tutele previdenziali e sanitarie. Per il segretario generale della Federazione della stampa italiana, Raffaele Lorusso, l'accordo intende soddisfare due esigenze: “quella dei Comuni di dotarsi di professionisti dell'informazione, offrendo loro percorsi di inquadramento all'interno della PA che tengano conto delle specificità della professione giornalistica; e quella dei colleghi, ai quali devono essere riconosciute l'autonomia professionale prevista dalla legge, il corretto inquadramento previdenziale presso l'Inpgi e la possibilità di iscriversi al Fondo di previdenza complementare (art. 6)<sup>220</sup>, nonché la possibilità di accedere all'assistenza sanitaria della Casagit (art. 7)<sup>221</sup>”. “Il protocollo - aggiunge il presidente dell'Anci, Antonio Decaro - fornisce le linee guida di cui i Comuni, e in special modo quelli più piccoli, potranno avvalersi, anche in forma associata, come già avviene per altri settori”, ritenendo l'ufficio stampa “una struttura importante per realizzare un corretto circuito informativo tra i vari livelli”. Nel protocollo si specifica che “*non è stato ancora attivato il confronto sindacale e definita l'area di contrattazione per l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali dei giornalisti addetti agli uffici stampa della pubblica amministrazione*”; che in molte regioni italiane (ad es. Puglia, Veneto, Umbria, Toscana, Sicilia) “*sono stati sottoscritti protocolli di intesa tra*

---

<sup>220</sup> L'art. 6 (Regime previdenziale) del protocollo Fnsi-Anci recita: “*Le parti (...) si impegnano a promuovere e favorire presso i Comuni, anche con apposite campagne di sensibilizzazione e comunicazione, la corretta applicazione della normativa inerente i regimi previdenziali, per gli iscritti all'Ordine che svolgano esclusivamente o in misura prevalente attività lavorativa di natura giornalistica. (...) i giornalisti occupati negli uffici stampa dei comuni, in quanto titolari di un rapporto di lavoro di natura giornalistica, possono aderire al Fondo di Pensione Complementare dei Giornalisti Italiani nei limiti e con le modalità previsti per i pubblici dipendenti (...)*”.

<sup>221</sup> “*Le parti auspicano che le Amministrazioni comunali forniscano supporto, nei casi di rapporti di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa instaurati con i giornalisti addetti all'ufficio stampa, qualora i lavoratori optino per l'adesione alla Cassa Autonoma dei Giornalisti Italiani (Casagit), senza oneri aggiuntivi per i comuni stessi*” (Art. 7 - Assistenza Sanitaria Integrativa).

le Associazioni regionali dell'ANCI e le strutture territoriali del sindacato dei giornalisti, per la regolamentazione dei predetti profili professionali"; e che "il Governo, in sede di esame dell'A.C. n. 3317/3345/B<sup>222</sup>, ha accolto l'ordine del giorno, a firma di numerosi parlamentari, ritenendo non più procrastinabile l'attuazione del richiamato dispositivo della legge 150/2000"<sup>223</sup>, pertanto, Anci e Fnsi concordano sull'opportunità di definire in modo congiunto, nel rispetto della legge 150, "un sistema condiviso di criteri cui le amministrazioni comunali possano ispirarsi per uniformare le procedure di assegnazione degli incarichi presso i rispettivi uffici stampa". All'art. 1, i due soggetti firmatari dell'intesa, auspicano che ciascun Comune si avvalga, anche in forma associata, di un ufficio stampa per l'attività di comunicazione rivolta alla comunità locale e di informazione ai media. L'articolo "ricorda" che possono essere addetti agli uffici stampa i dipendenti dei comuni delle PP.AA., anche in posizione di comando fuori ruolo o anche giornalisti estranei alla PA in possesso dei necessari requisiti. "Il personale impiegato presso l'ufficio stampa, addetto a funzioni giornalistiche, deve essere obbligatoriamente in possesso dello status professionale di giornalista professionista o pubblicitista e deve, pertanto, risultare iscritto nell'apposito elenco dell'albo professionale dei giornalisti all'atto dell'assegnazione dell'incarico – si legge nel suddetto articolo -. L'iscrizione nell'Albo dei giornalisti non costituisce, invece, requisito obbligatorio per l'affidamento dell'incarico di portavoce degli organi di vertice dell'ente, in considerazione della finalità, individuata dalla legge, di gestione dei rapporti politico istituzionali con gli organi di informazione e della conseguente necessaria sussistenza di uno stretto legame fiduciario sotteso a tale funzione".

Sul fronte "inquadramento contrattuale", i Comuni possono valutare, in linea di principio e tendenziale, "l'eventuale regime del contratto nazionale giornalistico, fermo restando che le parti riconoscono che allo stato attuale, il rapporto di lavoro dei giornalisti assunti in dotazione organica è regolato dal Contratto Collettivo del comparto Regioni e Autonomie Locali/Funzioni locali". Il possesso della laurea è richiesto per il personale che, sulla base dell'organigramma dell'ente di appartenenza, "deve ricoprire un ruolo per il quale è previsto l'inquadramento nella categoria D del

---

<sup>222</sup> Atto della Camera (seduta del 4 ottobre 2016).

<sup>223</sup> ... "impegna il Governo (...) a mettere in atto, attraverso il Ministero della Funzione Pubblica, ogni iniziativa che, coinvolgendo i soggetti rappresentativi di Regioni, Comuni e sistema pubblico allargato, sia atta a sanare in tempi rapidi questa situazione di inadempienza applicativa, di disparità di applicazione a parità di prestazioni professionali svolte da soggetti con le medesime idoneità professionali".

*Contratto collettivo del personale non dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali*” (art. 3). Per quel che riguarda il capo ufficio stampa (che, sulla base delle direttive impartite dall’organo di vertice dell’amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell’amministrazione) non si può ricorrere “*all’instaurazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, né tanto meno a prestazioni in regime libero professionale per l’affidamento dell’incarico di responsabile dell’ufficio stampa che rientra nella tipologia del lavoro subordinato*” (art. 4). Secondo l’art. successivo, per reclutare il personale giornalistico da assegnare all’ufficio stampa, i candidati dovranno essere esaminati da una Commissione giudicatrice nominata secondo la disciplina vigente, nel rispetto del regolamento e delle vigenti norme di legge. L’art. 5 aggiunge, poi, l’opportunità “*che gli enti locali adottino procedure uniformi redigendo i relativi bandi in conformità alle linee guida predisposte dall’Anci, sentite l’associazione regionale di stampa territorialmente competente e le Associazioni regionali Anci. FNSI e ANCI auspicano che nelle commissioni esaminatrici, in considerazione dell’elevato livello di capacità tecnico professionale connesso allo svolgimento delle funzioni di addetto stampa, siano presenti giornalisti professionisti, di comprovata competenza o comunque adeguata all’incarico da conferire, individuati nell’elenco dell’Ordine regionale tra gli iscritti da almeno dieci anni*”. Una parte del protocollo, che ha la durata di tre anni dalla firma (art. 10) e che ha ricevuto parere favorevole dall’INPGI, è dedicata alle attività di formazione e aggiornamento (art. 8) “*finalizzate – recita il testo – al miglioramento della qualità informativa, anche valutando insieme agli Enti preposti le possibilità di impiego delle risorse del Fondo Sociale Europeo assegnate per la formazione professionale, nonché delle altre risorse comunitarie, per l’aggiornamento e per l’inserimento lavorativo dei giornalisti*”. Anci e Fnsi si sono impegnate a costituire un gruppo di lavoro tecnico (“*per le attività di analisi e la formulazione di proposte comuni per la realizzazione dei corsi di formazione continua, composto da due rappresentanti della FNSI, dal Responsabile della comunicazione e Capo ufficio stampa Anci e dal responsabile dell’Ufficio studi della Fondazione Ifel*”) e una commissione di monitoraggio (composta dal segretario generale Anci, dal rappresentante Fnsi e dal responsabile comunicazione e capo ufficio stampa Anci), per

la verifica e l'attuazione delle attività previste nel protocollo. “Salutiamo con soddisfazione la firma di questo protocollo - commentano in una nota congiunta, il presidente dell'Associazione Stampa Toscana, Sandro Bennucci, e i vice presidenti del Gus Toscana, Filippo Belli e Francesco Ceccarelli - che agevola i Comuni e i loro amministratori perché fa chiarezza sulle modalità di assunzione dei giornalisti addetti agli uffici stampa, presentando uno schema tipo di bando pubblico e offrendo delle indicazioni preziose su inquadramento contrattuale e corrette mansioni. Estendere l'applicazione di questo protocollo significa portare vantaggi a tutte le componenti coinvolte, in primo luogo ai cittadini, ai quali sarà assicurato il diritto ad essere informati in maniera tempestiva, completa e corretta sulla vita amministrativa del loro Comune, poi ai sindaci e agli amministratori che potranno avvalersi delle professionalità giornalistiche (come previsto dalla legge 150/2000) per garantire l'informazione, in maniera trasparente, sul loro operato. Si tratta di un protocollo importante anche per i giornalisti che, in un momento critico per i livelli occupazionali, potranno individuare e seguire nuovi percorsi professionali contribuendo a dare attuazione al diritto dei cittadini di essere informati e al dovere delle amministrazioni pubbliche, in questo caso dei Comuni, di garantire l'informazione istituzionale”.

Particolarmente critico nei confronti del protocollo Anci-Fnsi è il sito “Senza bavaglio” gruppo di discussione on line, al quale sono iscritti 12 mila giornalisti in tutta Italia e di cui è direttore responsabile il giornalista Massimo Arturo Alberizzi che, in un articolo – dal titolo “*ANCI-uffici stampa: FNSI rinnega se stessa e s'inchina al contratto degli enti*”<sup>224</sup> – pubblicato dopo la firma dell'intesa, sottolinea come in realtà si tratti di “un documento che ha tutt'al più una valenza informativa nei confronti degli ottomila comuni italiani che non impone alcun obbligo alle parti”. “Restiamo sorpresi (e amareggiati) - si legge nell'articolo - nel constatare che nel protocollo ANCI-FNSI il sindacato dei giornalisti dimentica il suo compito principale, cioè la contrattazione per l'applicazione del contratto giornalistico, e riconosce di fatto la primazia del contratto degli enti locali [...] riteniamo grave che la FNSI non colga l'occasione per ribadire che la via maestra è l'applicazione del contratto giornalistico: la sottoscrizione di tale protocollo rappresenta un passo indietro del sindacato nell'attesa infinita dell'apertura del tavolo di contrattazione con l'ARAN, previsto dalla legge 150/2000. Riteniamo che

---

<sup>224</sup> L'articolo è reperibile al seguente link: [www.senzabavaglio.info/2017/07/15/anci-uffici-stampa-la-fnsi-rinnega-se-stessa-e-sinchina-al-contratto-degli-enti-locali/](http://www.senzabavaglio.info/2017/07/15/anci-uffici-stampa-la-fnsi-rinnega-se-stessa-e-sinchina-al-contratto-degli-enti-locali/).

tale atto tradisca i colleghi che si battono nelle aule di tribunale, per l'affermazione del sacrosanto principio che ai giornalisti, anche nella pubblica amministrazione, deve essere applicato il contratto di lavoro giornalistico". Si conclude così il duro "j'accuse" dei giornalisti di Senza Bavaglio che smorza l'entusiasmo e i toni trionfalistici che hanno accompagnato l'atteso protocollo Fnsi-Anci.

### **Via libera al profilo professionale dei giornalisti nella PA (agosto 2017)**

Tanto tuonò che piovve. Mercoledì 2 agosto 2017 è arrivato l'atto di indirizzo del ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione che dà il via libera al profilo professionale per gli addetti all'informazione e alla comunicazione della PA. Accolta, quindi, la richiesta della FNSI per la definizione del profilo del giornalista degli uffici stampa del pubblico impiego nell'ambito della trattativa per il rinnovo dei contratti di settore. L'atto di indirizzo, che il ministero ha inviato all'Aran, contiene le linee ed i criteri direttivi che dovranno riguardare il rinnovo dei contratti del pubblico impiego nei quattro comparti: funzioni centrali, sanità, scuola e autonomie locali. "Il recepimento, da parte del ministro Marianna Madia, delle aspettative dei giornalisti di veder riconosciute dignità e valore del proprio lavoro della PA - sostengono i rappresentanti di Gus e Associazione Stampa Umbra - rappresenta un risultato storico il cui merito va ascritto alla determinazione con cui hanno lavorato in questi mesi i vertici della FNSI, con il segretario generale Raffaele Lorusso, il presidente Giuseppe Giulietti e la vicesegretaria con delega agli uffici stampa Alessandra Costante, e alla fondamentale azione politica dell'onorevole Walter Verini, primo firmatario dell'ordine del giorno per la completa applicazione della legge 150/2000 accolto dal Governo nell'ambito dell'iter di redazione della legge di riforma dell'editoria". Soddisfatta l'Associazione Stampa Romana (ASR) che dichiara: "era un tassello fondamentale per la piena applicazione della legge 150 (...). L'atto di indirizzo inviato dal ministro Madia all'Aran apre la strada al riconoscimento pieno della FNSI come interlocutore sindacale e all'applicazione del contratto giornalistico nazionale, il perno del nostro sistema. I primi incontri dell'Aran sui quattro comparti, dove sono riavviati i tavoli della contrattazione, sono previsti alla fine di agosto. Non un solo giorno va sprecato". A chiederlo sono i tanti giornalisti che lavorano nella PA e che reclamano, da troppo tempo, il riconoscimento del CNLG e i diritti e le tutele che nascono da tale contratto.



### **III.11. La comunicazione pubblica oggi: intervista a Pier Carlo Sommo, segretario generale nazionale dell'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale (3 settembre 2017)**

Direttore delle relazioni esterne dell'ASL Città di Torino, Pier Carlo Sommo<sup>225</sup>, dal 2013 è segretario generale dell'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, fondata nel 1990. Nel 1999 ha fatto parte del gruppo di lavoro dell'Associazione che ha elaborato il progetto di legge poi diventato la legge 150/2000.

#### **Sommo qual è lo stato di salute della comunicazione pubblica in Italia?**

In questi 17 anni di vita della legge, come Associazione, abbiamo seguito tutte le vicissitudini della sua applicazione. Ciclicamente qualcuno intona il “de profundis” della comunicazione pubblica, dandola per morta o moribonda. Interessi, pessimismo o miopia culturale sono alla base di queste valutazioni. La credenza che comunicare sia un rischio è, in genere, patrimonio del dirigente, del politico o del tecnico impreparato o saccente. Comunicare, come tutte le attività umane, comporta dei rischi, ma “non comunicare”, farlo male o in modo approssimato è un rischio ben più grave. Specie nei momenti di crisi, il rischio più grave è proprio il non comunicare. Nella comunicazione il “vuoto”, il “silenzio” non esiste mai. Ogni giorno devono essere riempiti i tele-radio giornali, i giornali e gli altri mezzi d'informazione. Un fatto che diventa di pubblico dominio è uno spazio da riempire in qualche modo, non è concepibile pensare che il *media* sia assente. Lo spazio lasciato aperto dall'istituzione pubblica latitante non rimane mai vuoto, ma viene riempito con una pericolosa rapidità da ogni sorta di fonte non istituzionale, dal tuttologo improvvisato allo studioso frustrato, dal sindacalista arrabbiato al politico spregiudicato e qualunquista, dall'incosciente interventista del momento al pavido allarmista professionale. Ora poi il tutto è amplificato, per mille, da

---

<sup>225</sup> Torinese, laureato in giurisprudenza all'Università di Torino, Sommo è un giornalista professionista che ha iniziato la carriera nella Federazione degli industriali del Piemonte. Dopo un periodo nell'ufficio studi e legislativo della Presidenza della Regione Piemonte, nel 1986 è diventato vice capo di gabinetto e responsabile relazioni esterne della Provincia di Torino. Dal 1999 al 2007 è stato direttore delle relazioni esterne e capo ufficio stampa dell'ASL 3 Torino. Dal gennaio 2008 ricopre lo stesso incarico nell'ASL Città di Torino. Autore di saggi, articoli e ricerche, ha pubblicato numerosi volumi e opuscoli dedicati alla comunicazione pubblica. È coautore del primo libro scritto in Italia sulla *crisis communication* in sanità (CdG Roma). Docente presso società di formazione e università, fa parte del comitato scientifico del Centro studi giornalismo e comunicazione e del Tavolo di consultazione sulla progettazione didattica dei corsi di laurea in scienze della comunicazione dell'Università di Torino. È stato consigliere nazionale e coordinatore della commissione sanità dell'Ass. italiana per la comunicazione pubblica e istituzionale.

*social media e blog* che agiscono in tempi rapidissimi. Per gli “esperti da bar”, emettere un “dotto” parere sul fatto del momento, basato sul nulla, del tipo “*conosco un signore che conosce il cognato di ecc., che mi ha detto*” è un attimo. Tali esercizi verbali, un tempo lenti, e limitati a colloqui al bar o alla fermata dell’autobus, sono estremamente pericolosi nell’attuale società della comunicazione, veloce e frenetica, scandita da differenti ritmi di comunicazione: su internet, blog e agenzie di stampa la battaglia è sui minuti per cui la propagazione della sciocchezza allarmistica o dell’imprecisione è immediata e devastante. Certi eventi accaduti a seguito di propagazione tramite facebook hanno ormai ampiamente dimostrato la potenza degli strumenti WEB 2.0.

### **La 150 è una legge superata?**

Assolutamente no. La legge 150/200 è ancora attualissima. La PA ha bisogno della comunicazione pubblica più che mai soprattutto in momenti difficili come quelli attuali, sia per risparmiare (informando ed educando i cittadini all’uso corretto dei servizi), sia per indurre i cittadini a comprendere i risparmi. La Corte dei Conti si è pronunciata (più volte) separando le spese di comunicazione dalle spese di mera rappresentanza e per le pubbliche relazioni (gemellaggi, pranzi, rinfreschi, ecc.), dagli investimenti in azioni per informare i cittadini, classificandole piuttosto chiaramente. Alcuni amministratori pubblici, in verità uniti ad alcuni loro fornitori di servizi, rimpiangono queste spese voluttuarie e, maliziosamente, le spacciano per tagli all’informazione ai cittadini che invece sono il vero ambito della comunicazione pubblica e che non sono una spesa, ma un investimento e quasi sempre un risparmio. Altri, per ragioni non disinteressate, spacciano per superata la legge 150/2000 e la direttiva Frattini. Le roboanti proposte di modifiche vengono sempre annunciate, mai dettagliate, perché in verità poi non esistono; sono 17 anni che questo balletto di proposte mai espresse va avanti. La normativa in vigore è invece ottima ed attualissima, all’estero è addirittura invidiata. Le strutture previste dalla legge 150 contengono, ancora oggi, benissimo tutti gli sviluppi della comunicazione, anche digitale. Le evoluzioni tecnologiche della comunicazione creano nuovi strumenti e non sempre nuove professioni. Lo dimostrano le normative recentemente emanate, specie in tema di amministrazione digitale, che parlano di uffici stampa ed URP come di attori a pieno titolo, utilizzatori dei nuovi strumenti. Ovviamente le strutture si devono adattare, integrandole magari con qualche informatico, per meglio gestire i siti web e le attività di

informazione digitale (digital signage, social media, ecc.). Non bisogna però confondere i contenuti con i contenitori. Sono cambiati gli strumenti, i comunicati stampa sono inviati via e-mail invece che via fax, ma ciò non significa che invece dei giornalisti si possano usare gli informatici; si sono solo evolute ed aggiornate le professionalità, ma gli obiettivi strategici della comunicazione e dell'informazione sono sempre gli stessi.

### **Se potesse cambierebbe qualcosa della Legge 150?**

Se dovessi proporre, per assurdo, una modifica alla legge 150, toglierei i *portavoce*, che sono stati strumento di distorsioni da parte dei politici. Non solo non hanno determinato la divisione tra comunicazione politica e istituzionale, come noi di Comunicazione Pubblica avevamo ipotizzato elaborando la legge, ma hanno causato un grave danno alla comunicazione istituzionale creando figure ibride *ad hoc*, spesso carenti della professionalità necessaria. Il grande problema della comunicazione pubblica, che si trascina da anni, è la mancanza dei profili professionali nei contratti pubblici, sia dei comunicatori che dei giornalisti, per cui praticamente nei contratti di lavoro pubblico non esistiamo ancora e la difesa delle posizioni si basa solo sulla legge e sugli interventi della Magistratura del lavoro nei casi più gravi.

### **Cos'ha fatto in questi anni l'Associazione Comunicazione Pubblica (CP)?**

Fino ad oggi siamo stati un costante pungolo, ma non potevamo intervenire direttamente perché eravamo un'Associazione professionale, affermata, stimata e conosciuta, ma non un sindacato o un ordine professionale. Nel 2013 il quadro generale si è trasformato, con la legge 14 gennaio 2013, n. 4 “*Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini e collegi*” che riconosce la professionalità del comunicatore pubblico e l'importante ruolo di formazione professionale continua, che da sempre CP svolge ai massimi livelli culturali. Tale riconoscimento deve essere completato dal riconoscimento dei profili professionali nei contratti di lavoro della PA, garantendo a funzionari e dirigenti pubblici quella indipendenza necessaria per assicurare “*il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*” come recita l'art 97 della Cost. La nostra Associazione si è evoluta fino a svolgere una nuova funzione riconosciuta dallo Stato, simile a un ordine professionale. Seguendo la normativa europea si è andati oltre la concezione ordinistica delle professioni intellettuali, azione che ha inteso incoraggiare lo sviluppo di settori dinamici del mondo del lavoro e inserirsi nel progetto di liberalizzazione, rilancio della competitività e crescita del Paese.

Dal 2014 CP rilascia attestazioni giuridicamente riconosciute sulla professionalità e cura la formazione permanente degli iscritti<sup>226</sup>, in collaborazione con alcune delle più importanti università italiane. L'attestazione professionale, rilasciata da CP, è oggi l'unica approvata dal Ministero direttamente connessa alle norme (L. 150 e DPR 422) che regolano la professione dei comunicatori pubblici. Ciononostante, alcune PP.AA., inizialmente, non hanno aderito alle norme generali del pubblico impiego che impongono di allegare l'attestazione al fascicolo personale dei dipendenti, come prevede il DPR 686/1957 (art. 24), attuativo del T.U. impiegati civili.

### **Qual è il rapporto tra la comunicazione pubblica e la trasparenza?**

La nozione di comunicazione pubblica, oltre a comprendere tutte quelle attività poste in essere dall'Ente per informare il cittadino, include completamente il concetto di trasparenza, introdotto sin dalle prime norme istitutive. La comunicazione pubblica, per sua intrinseca essenza, è sinonimo di trasparenza, che è uno degli strumenti più potenti nella lotta a corruzione e sprechi, perché li previene in modo indiretto ed è elemento sostanziale in tutte le leggi sulla comunicazione da circa 20 anni. Le innovazioni che hanno interessato la PA hanno individuato chiaramente la comunicazione come obbligo generale e risorsa fondamentale per dare concretezza ai diritti dei cittadini e rispondere ai loro bisogni. Solo attraverso una comunicazione efficace si rende trasparente l'attività di un Ente. Anzi, è più importante e utile una comunicazione efficiente che norme rigide e sanzioni. Le indicazioni della legge 241/90 intendevano costruire la trasparenza sia come valore culturale e patrimonio condiviso dall'amministrazione, sia come modalità organizzativa della funzione pubblica. Gli obblighi di trasparenza, da parte della PA, come recita l'art. 117 della Cost. (a seguito della legge del 2001 di modifica del titolo V) rientrano nei *“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. La trasparenza, richiamata oggi da una legge specifica, ha quasi saltato una parte del processo logico, quello della semplificazione degli atti amministrativi, sia sul piano procedurale sia su quello linguistico, problema di cui molto si parlò negli anni '90. Di quale trasparenza parliamo, dunque, se il principale risultato si riduce a una forzosa mera pubblicazione sul web di documenti incomprensibili, scritti ancora in burocratese stretto? Montesquieu (nel libro XIX dell'*Esprit des lois*) ammoniva: *“le leggi non devono essere sottili: sono fatte per*

---

<sup>226</sup> L'iscrizione all'Associazione per la Comunicazione Pubblica e Istituzionale è compatibile con quella dell'Ordine dei giornalisti, quindi è un *plus* e non un *minus* per il giornalista che la acquisisce.

*individui di mediocre intelligenza; non sono espressione dell'arte della logica, ma del semplice buon senso di un padre di famiglia*". Considerato che, oltre alle norme, sono numerose le comunicazioni provenienti dai soggetti pubblici, la chiarezza dovrebbe essere un dovere, in sintesi, un vero e proprio diritto "di cittadinanza". Al riguardo, negli USA quasi tutti gli Stati dell'Unione, hanno norme che fissano livelli minimi di leggibilità delle leggi e delle comunicazioni dei poteri pubblici indirizzate ai cittadini. La comprensibilità del linguaggio "pubblico" è un aspetto essenziale per migliorare il rapporto Stato-cittadino, la capacità di "parlar chiaro" delle PP.AA. è elemento fondamentale della loro credibilità, uno degli standard qualitativi del loro agire. Nel nostro Paese lo scrivere in modo oscuro è stato favorito dai meccanismi di organizzazione delle PP.AA., dominati da sempre dal principio non scritto che è meglio non assumersi responsabilità. Di fronte alla norma poco chiara, il funzionario che deve preparare una circolare o inviare una comunicazione scritta ad un cittadino non tende a spiegarla, ma a riprodurre, rendendole spesso ancor più incomprensibili, le espressioni contenute nelle leggi, spesso già mal scritte ed oscure. Il linguaggio complesso serve anche ad eludere le responsabilità. Uguale mentalità spesso rimane nelle procedure: il cercare di evitare responsabilità eccessive o problemi prevale ancora troppe volte su speditezza e semplicità. Persiste pure una mentalità autoritaria, altra causa dell'oscurità del linguaggio burocratico. I meccanismi di comunicazione della burocrazia obbediscono al precetto: è bene che pochi sappiano e capiscano. Lo studioso *Gregorio Arena* affermava che la riforma della PA è resa più difficile da quello che ha definito "*il paradosso della semplificazione amministrativa*". Da un lato, semplificare significa rendere chiaro e comprensibile ciò che è oscuro, dall'altro vuol dire eliminare passaggi procedurali, controlli, documenti e adempimenti finalizzati alla protezione di interessi pubblici o privati che devono continuare ad essere tutelati. In questa contrapposizione, tra il bisogno del cittadino di rimuovere inutili perdite di tempo e quello della PA di avere certezza amministrativa si dibatte la società italiana che richiede un sistema sofisticato, ma al tempo stesso ha bisogno di un'amministrazione semplice ed efficiente. Il Dipartimento della funzione pubblica, in passato, ha lavorato sulla semplificazione molto e bene<sup>227</sup>, ma con pochi risultati in relazione alle necessità. L'avanzare di un regionalismo-federalismo confusionario ha creato ulteriori complicazioni; spesso ogni

---

<sup>227</sup> Da "Chiaro!", un progetto per la semplificazione del linguaggio amministrativo (2002), al Codice di stile (1993), dal Manuale di stile (1997) alla direttiva sulla semplificazione del ministro Frattini (2002).

Regione fa a modo suo. La semplificazione degli atti amministrativi è un'attività da comunicatori pubblici per far sì che la trasparenza non sia solo enunciazione. L'Italia si è dotata di un corpus giuridico sulla comunicazione pubblica di valenza unica nel teatro europeo che fa perno sulla legge 150, ma a 17 anni dalla sua approvazione burocrati e tecnocrati continuano ad invadere i campi professionali dei comunicatori, complicando e ostacolando la comunicazione ai cittadini e favorendo indirettamente la corruzione. Altro esempio di scarsa chiarezza sono i siti web, strumento fondamentale del processo di trasparenza. Ebbene, nel 2017 vi sono PP.AA. che hanno siti inconcepibili, di pessima qualità, non aggiornati e fuori dalle norme di agibilità. Questo principalmente perché i contenuti non sono elaborati e vagliati dai comunicatori pubblici.

**Eppure il d.lgs. 33 si focalizza sulla pubblicazione online delle informazioni.**

Sì, ma trascura totalmente la semplificazione; per cui c'è da chiedersi di quale trasparenza parliamo se poi si pubblicano sui siti documenti incomprensibili. Tanti siti sono ancora poco accessibili da tablet e smartphone, quando da molti mesi l'accesso ad internet con tali mezzi ha superato quello dai pc. La scarsa cultura informatica dei funzionari pubblici è un ostacolo, ma lo sono anche le politiche di uso e acquisizione dei mezzi informatici ormai superate, a partire dai costosi ed inutili enti strumentali regionali che realizzano in forme costose (e con lentezza) un'informatizzazione che nel privato è veloce ed economica. Gli strumenti di divulgazione informatica devono essere progettati con la consulenza dei comunicatori altrimenti avremo degli aggregati di dati comprensibili solo agli informatici. Se i funzionari non hanno una cultura intrinseca della comunicazione e una struttura professionale interna che verifichi la comunicazione, ostacoleranno sempre la diffusione delle informazioni che possono evidenziare la non corretta gestione delle risorse; anche qui un'arma dei burocrati più retri è la mancanza di un obbligo di semplificazione, per cui avremo i soliti dati incomprensibili.

**Cosa pensa del rapporto *“Semplificazione cosa chiedono i cittadini e le imprese”*<sup>228</sup> del Dipartimento della funzione pubblica?**

Il rapporto presenta una vera e propria classifica delle complicazioni burocratiche. Dalla consultazione telematica sono arrivate indicazioni e proposte che nascono dall'esperienza quotidiana di chi ha a che fare con la PA. È un'interessante esperienza, perché i risultati rappresentano, per il Governo, una base conoscitiva reale

---

<sup>228</sup> Il rapporto è frutto della consultazione effettuata, da ottobre 2013 a gennaio 2014, dall'ufficio per la semplificazione amministrativa del Dip. funzione pubblica con Conferenza delle Regioni, Anci e Upi.

per avviare una politica di semplificazione in grado di rispondere alle domande di cittadini e imprese. Anche in questo caso, però, rischia di essere uno dei tanti ottimi prototipi sviluppati ma raramente riprodotti in serie e applicati. Da un quarto di secolo, noi comunicatori pubblici combattiamo battaglie per la trasparenza, una lotta che era e rimane durissima, anche perché vi sono ancora troppi amministratori pubblici che non comprendono, o non vogliono comprendere, che le amministrazioni necessitano di tutte le figure professionali istituzionali previste dalla legge 150, e non solo dei portavoce politici. Le facoltà universitarie sfornano da tempo ottimi comunicatori che non trovano sbocco nel settore pubblico perché la loro professionalità, evoluta ed indispensabile per una PA moderna e vicina al cittadino, è incompresa e sottovalutata, tuttora trascurata dai contratti pubblici. E invece l'uso di modelli di comunicazione trasparenti va vissuto dai funzionari pubblici anche come un "dovere morale" verso sé stessi. E' anche un modo per riprendersi una dignità intaccata dalla opinione corrente che i pubblici dipendenti sono, senza esclusione, dei fannulloni. In questo campo nulla può sostituire la volontà autonoma della burocrazia tesa a ripristinare il suo prestigio sociale. Si tratta di un percorso non facile e di non breve durata, ma ancora percorribile.

### **Quando si potrà avere una "vera" trasparenza?**

Avremo trasparenza solo con l'applicazione piena della 150 e della direttiva Frattini del 2002, che indicano come prioritaria la comunicazione integrata e l'utilizzo sinergico e coordinato di strumenti, mezzi, modalità di comunicazione in funzione di una maggiore capacità di raggiungere il pubblico. Solo con l'essenziale apporto dei comunicatori pubblici è possibile il pieno dispiegamento del potenziale comunicativo delle PP.AA. che è la *condicio sine qua non* per avere un'autentica trasparenza amministrativa. Altro problema irrisolto riguarda la tecnologia dell'informazione, fonte di comunicazione evoluta, trasparenza, risparmio ed efficienza, che non è ancora penetrata in modo omogeneo e sufficiente nella PA. Lo sviluppo della società dell'informazione è una delle priorità del Governo impegnato a portare il Paese in una posizione di leadership nell'era digitale, tuttavia non si possono continuare ad avere, ad esempio, 8.200 programmi informatici diversi per le anagrafi dei Comuni. L'Agenzia per l'Italia Digitale prova ad accelerare i processi, cercando di unificare strumenti e procedure, ma il problema tecnico non è avulso da quello giuridico-legislativo dell'esigenza di riforma della Costituzione. Le recenti riforme dello Stato, mal

coordinate e spesso lacerate dalle pressioni di troppe lobby, hanno creato uno strano Stato, né federale, né centrale. Il federalismo, com'è stato realizzato finora, è fallimentare. La rivoluzione digitale della PA è poi rallentata dalla crisi del sistema regionale: dopo anni di apologia delle autonomie locali stanno venendo i nodi al pettine (problemi economici e organizzativi). L'omogeneità nazionale dei servizi informatici è garanzia di una comunicazione pubblica quale strumento di uguaglianza di trattamento e diritti dei cittadini in ogni luogo del Paese. Essere in rete, per la PA, vuol dire affrontare un cambiamento culturale profondo che coinvolge le modalità di erogazione di servizi e informazioni, ma anche il proprio ruolo e le modalità di relazione con il cittadino. Ciò richiede cultura specifica, apertura, disponibilità al cambiamento, orientamento all'interazione, capacità di ascolto e dialogo, doti che sono patrimonio del comunicatore pubblico di oggi e di domani.

### **Cosa serve per promuovere una più capillare diffusione delle strutture di comunicazione negli enti pubblici?**

E' necessaria una norma di attuazione che determini il livello e la collocazione delle strutture di comunicazione e informazione. Ogni ente pubblico dovrebbe essere dotato di ufficio stampa e Urp, coordinati in una struttura di comunicazione al cittadino, ma l'eccessiva autonomia organizzativa dei vari enti, unita alla regionalizzazione, hanno fatto sì che tali strutture si siano sviluppate in modo disomogeneo e confuso; non esiste un livello qualitativo e quantitativo di comunicazione comune alle varie branche della PA. L'obbligo per un ente di dotarsi di strutture di comunicazione esiste già (lo dispone l'art. 6, co. 2, legge 150), tuttavia come per molte altre norme del diritto amministrativo esiste il "precetto" ma non la "sanzione". Quindi, già nel 2000, c'era bisogno di una norma attuativa che delineasse il livello di grandezza e di distribuzione secondo la necessità e la dimensione dell'ente. Per fare un esempio paradossale: c'è il più piccolo comune d'Italia, Morterone, in provincia di Lecco, che ha 34 abitanti (!) e un solo dipendente, e il Ministero della Difesa che ha circa 300.000 dipendenti. È, quindi, ovvio che la struttura deve essere proporzionata alla grandezza dell'ente e alla funzione svolta. Purtroppo, per 17 anni, l'attuazione è stata lasciata a mille fattori: gli enti si sono dotati di strutture di diversa forma o addirittura denominazione. La complessità è notevole nei grandi enti, come regioni o ministeri, in altri vi sono varie conformazioni, in qualcuno addirittura il nulla. Inoltre, la mancanza dei profili professionali specifici per



comunicatori ha aggravato la situazione, lasciando i dipendenti in balia degli amministratori di turno: gli uffici sono stati ampliati o ridotti, se non addirittura soppressi. L'unica difesa sono state le sentenze dei tribunali del lavoro nei casi più eclatanti, a cui si è aggiunto l'intervento della nostra Associazione e della FNSI specialmente per quel che riguarda i bandi di concorso.

**Cosa pensa dell'intesa FNSI-ANCI volta ad agevolare la costituzione degli uffici stampa nei Comuni (A)? E dell'atto di indirizzo del Ministero sul profilo professionale per gli addetti all'informazione e alla comunicazione della PA (B)?**

A. L'accordo FNSI-ANCI è un interessante atto di indirizzo, ma senza l'adeguato supporto normativo e contrattuale non è in grado di esperire effetti concreti. Bisogna considerare, poi, che l'Anci è un'associazione di Enti pubblici muniti di forte autonomia locale che può dare degli indirizzi agli associati ma non direttive vincolanti. Questo interessante atto politico-sindacale di sensibilizzazione sul problema potrà avere effetti solo se le trattative sul contratto nazionale daranno delle indicazioni in materia.

B. L'atto di indirizzo che dà il via libera alle trattative per individuare il profilo professionale per gli addetti all'informazione e alla comunicazione della PA è importantissimo, perché sblocca finalmente una situazione ferma dal 2001 e sancisce ufficialmente la necessità di profili specifici per giornalisti e comunicatori pubblici. La situazione attuale è particolarmente critica in certi settori dove non esiste alcun profilo specifico, come nel comparto sanitario, e la legge 150/2000 è applicata raramente e con notevoli complicazioni. L'individuazione dei profili nei contratti permetterà di dare certezza professionale ai colleghi in servizio e aprirà possibilità di assunzione, per chi possiede la laurea in scienze della comunicazione (ed equipollenti), ancora precluse in molti contratti pubblici, come quelli della sanità. Per i comunicatori la trattativa è svolta dai sindacati presenti al tavolo ARAN che agiranno secondo le indicazioni dell'Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale<sup>229</sup>. Per gli addetti all'informazione è auspicabile che la FNSI raggiunga un accordo con i suddetti sindacati per evitare i problemi sorti in passato e che finora hanno bloccato le trattative.

---

<sup>229</sup> I profili professionali specifici, per comunicatori e giornalisti, proposti dall'Ass. italiana della comunicazione pubblica e istituzionale ai sindacati e alla Fnsi sono dei contenitori "abbastanza vasti", perché, a dire di CP, la creazione di profili più dettagliati è difficoltosa, anche in assenza di titoli di studio giuridicamente supportati. Ciò, secondo l'Associazione, sarebbe un (inutile) eccesso di zelo poiché, pur essendo avvenuta un'evoluzione degli strumenti, la professione di base resta quella del comunicatore pubblico che, nelle grandi amministrazioni, può specializzarsi in particolari settori, ma che, nelle medie e piccole realtà, rimane una figura multiculturale, sempre ovviamente nell'ambito della comunicazione.

## CAPITOLO QUARTO

### Comunicazione, trasparenza e accesso civico

#### **IV.1. Riflessioni conclusive**

Secondo studiosi e comunicatori, quindi, la (vera) trasparenza amministrativa si potrà avere soltanto con l'applicazione piena della legge 150/2000 e della direttiva Frattini. Come abbiamo visto con la legge n. 150 si afferma definitivamente la natura funzionale della comunicazione in quanto funzione di principi ispiratori dell'azione delle PP.AA. La comunicazione pubblica non è più un segmento aggiuntivo e residuale di quell'azione, ma ne diventa parte integrante. Con la nascita e lo sviluppo dei nuovi media si è assistito, negli ultimi anni, ad un processo di virtualizzazione che rende la comunicazione sempre meno concreta, ma anche più accessibile e fruibile. Di fronte a questi cambiamenti la legge 150/2000, pur rappresentando un caposaldo normativo della comunicazione pubblica e dei principi di trasparenza e pubblicità, verosimilmente, non basta più. Proprio per questo, una serie di provvedimenti, che ruotano attorno al nuovo concetto di trasparenza totale - e che vanno dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005) al d.lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta) fino al d.lgs. 33/2013 - prevedono l'istituzione di nuovi servizi di dialogo con il cittadino. L'impianto unitario che si proponeva di realizzare la legge 150 con l'individuazione dei centri di responsabilità (ufficio stampa, portavoce, URP) deputati a gestire i rapporti con l'esterno cede il passo ad una nuova visione del rapporto con il cittadino-cliente, che sembrerebbe puntare maggiormente sulla valutazione e sul gradimento del servizio più che sulla professionalità o l'inquadramento degli addetti. È pur vero, però, che l'organizzazione della comunicazione pubblico-istituzionale è l'indice della partecipazione dei cittadini alla gestione della *res publica*, ma anche lo strumento tramite il quale il legislatore, o il regolatore, misurando la soddisfazione dell'utenza rispetto ai propri servizi, può migliorare l'amministrazione degli stessi. Se, quindi, è indiscutibile che comunicare è "essere", costruire modelli partecipativi di comunicazione è la nuova sfida di tutte le PP.AA., dell'AGCOM e dei Co.re.com.

Le PP.AA. devono avere al proprio interno dei professionisti, con avanzate competenze linguistiche e di gestione di dati, informazioni e documenti amministrativi attraverso forme testuali differenti e sempre più improntate alla crossmedialità ed alla transmedialità. Solo così si potrà garantire ai cittadini il diritto di accesso civico. In tale contesto ad acquistare un ruolo fondamentale è la comunicazione on line con l'uso del sito istituzionale che diviene per il cittadino la porta di accesso all'organizzazione e ai servizi della PA. Pertanto, il principio di trasparenza si afferma soprattutto attraverso il web e in corrispondenza con l'evoluzione del modello di amministrazione pubblica definita "open government". La trasparenza diventa il principale strumento volto a garantire il buon andamento e l'imparzialità delle istituzioni, come richiesto nella legge 241/1990, modificata nel 2005, perché strettamente legata ai criteri "*di economicità, efficacia, imparzialità e pubblicità*" (art. 1, comma 1). Grazie alla rete, la trasparenza, diviene la chiave per garantire l'accesso all'intera informazione pubblica e permettere il controllo dell'agire amministrativo, da parte dei cittadini, favorendo al tempo stesso la responsabilità degli amministratori pubblici. La modifica del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005), recata dal d.lgs. 235/2010 (nuovo CAD) ha ampliato gli strumenti legati all'obbligo di pubblicazione delle informazioni istituzionali conferendo loro maggiore effettività. La stessa legge 69/2009<sup>230</sup> non si è limitata ad aumentare le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, ma ha previsto che gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi, aventi effetto di pubblicità legale, si intendono assolti (a far data dal 1° gennaio 2010) proprio con la pubblicazione "*nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati*". In questo quadro, la legge delega 15/2009 e il relativo d.lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta), costituiscono un tassello importantissimo, perché introducono il concetto di *total disclosure*, ossia l'accessibilità totale delle informazioni connessa alla finalità di favorire forme diffuse di controllo del rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei principi di buon andamento e imparzialità. Anche la direttiva n. 8 del 26 novembre 2009, le Linee guida per i siti web della PA del 26 luglio 2010 aggiornate, e le delibere ANAC, danno il loro ulteriore contributo chiarificatore del nuovo concetto di trasparenza e accessibilità totale.

---

<sup>230</sup> Legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".

Con il d.lgs. 33/2013, in attuazione della legge 190/2012 (Anticorruzione), come abbiamo visto, vi è stato il tentativo di riordinare gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, dividendoli in macro-ambiti e attribuendo definitivamente alla trasparenza un ruolo interpretativo e di orientamento dei principi costituzionali (art. 1). Il d.lgs. 33/2013, però, se da un lato rafforzava il principio di trasparenza con l'accesso civico, non poneva un diritto generale all'informazione, prevedendo, come oggetto, qualsiasi dato al di fuori dei casi di pubblicazione obbligatoria. La disciplina di riferimento resta quella della legge 241/1990. Pertanto, prima della riforma del d.lgs. 97/2016, il diritto di accesso, ai sensi della legge 241 del 1990, si esercita con la visione e l'estrazione di copia dei documenti amministrativi. Un diritto a conoscere che rimane però condizionato, poiché il cittadino deve dimostrare la propria legittimazione e fornire una motivazione. Con il decreto legislativo 97/2016, in virtù della delega di cui all'art. 7 della legge 124/2015 (c.d. legge Madia), si modifica il d.lgs. 33/2013, garantendo un vero e proprio "diritto a conoscere" nei confronti delle istituzioni. Gli strumenti di accesso di cui i cittadini possono avvalersi sono oggi due: l'accesso ai sensi della legge 241/1990 che necessita di legittimazione soggettiva e di motivazione e l'accesso civico "generalizzato" ai sensi del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, che viene profondamente reinterpretato. Chiunque, anche senza motivazione, ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalla PA, non solo quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. L'accesso civico non ha più come presupposto l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, come nel d.lgs. 33/2013, ma è agibile da qualunque cittadino (senza motivazione) sui documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche oltre a quelli oggetto di pubblicazione. Inoltre, il procedimento di accesso civico deve sempre concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti. Il decreto 97 prevede anche l'approvazione di linee guida recanti indicazioni operative adottate dall'ANAC, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata, ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti dell'accesso civico.

Oggi, quindi, l'ordinamento giuridico italiano prevede un nuovo "diritto di libertà": il diritto a conoscere. La principale novità è rappresentata dalla previsione di un sistema sanzionatorio per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di

pubblicazione. Sistema sanzionatorio quasi del tutto assente nei precedenti provvedimenti e totalmente inesistente nella legge sulla comunicazione istituzionale n. 150. Sebbene il combinato con il regolamento di attuazione ha già detto tutto quanto andava detto, e l'obbligo per le PP.AA. di istituire l'ufficio stampa è insito nel DPR 422/2001 per tutte le amministrazioni dello Stato (d.lgs. 165/2001). In ultimo, la legge n. 124 del 7 agosto 2015 "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" non sembra discostarsi dalle impostazioni recentemente poste in essere dal legislatore in materia di trasparenza e comunicazione.

Nella nuova riforma della PA (legge 124/2015) il tema della comunicazione istituzionale è colto solo marginalmente, ma viene riaffermato il primato dell'esigenza di garantire alle PP.AA. maggiore trasparenza ed efficienza dell'informazione on line. Il testo legislativo, all'art. 1, ribadisce l'enunciato fondamentale del diritto di accesso dei cittadini ai dati, documenti e servizi di loro interesse, ma in questo caso, la delega al Governo si limita alla sola modalità on line. Nulla viene aggiunto, pertanto, rispetto a quanto già stabilito in materia di comunicazione e informazione pubblica esercitata attraverso gli uffici preposti indicati dalla legge n. 150/2000<sup>231</sup>.

La legge 150 è stata ed è ancora un motore propulsivo per l'adozione di un linguaggio più chiaro e comprensibile da parte dei pubblici uffici. Essa, insieme alle norme sulla trasparenza, ha agevolato l'accesso agli atti e ai procedimenti amministrativi, stimolato una più efficace erogazione dei pubblici servizi, e favorito l'introduzione della modalità di ascolto dell'utenza e la partecipazione dei cittadini al governo delle città e delle amministrazioni, introducendo chiaramente i profili professionali del comparto delineandone tratti e competenze. Ciononostante, a 17 anni dalla sua approvazione, la 150/2000 resta in gran parte inapplicata o, quantomeno, la sua attuazione non ha ancora risolto in maniera soddisfacente il problema del corretto dialogo tra cittadini e PA. Molte amministrazioni ancora tardano a rendere efficienti gli strumenti individuati dalla legge per avviare una corretta comunicazione con i cittadini. Nel frattempo, si attende il riconoscimento dei profili professionali dei dipendenti che svolgono le funzioni di comunicatore e informatore. "La legge 150/2000 - spiega il giornalista Domenico Pennone, capo ufficio stampa della Città Metropolitana di Napoli - continua ad essere applicata in maniera del tutto disomogenea nelle varie parti del

---

<sup>231</sup> Guida normativa 2017, Maggioli editore, "*La comunicazione degli enti locali con i propri cittadini per la partecipazione e la trasparenza dell'azione amministrativa*" di D. Pennone.

Paese. Ancora non è stato completato, insomma, quel percorso di semplificazione del dialogo con gli utenti ma anche di riorganizzazione amministrativa che la legge auspicava. La 150, per molti, è diventata così il simbolo di un cambiamento atteso, annunciato, ma mai completamente realizzato. Il dettato del testo normativo resta però ancora valido nella sua impostazione teorica e andrebbe prima pienamente attuato per essere poi superato. Superato, non solo da nuovi strumenti di trasparenza, accesso e valutazione della PA come si è provato a fare in questi anni, ma anche da una nuova, moderna, visione della interattività che non può non partire da un accesso pieno al dato pubblico che rispetti le concrete esigenze e aspettative dei cittadini anche in termini di informazione qualificata”. Secondo Pennone, pertanto, non servono nuove norme, ma forme di agevolazione e supporto per gli enti locali che consentano la piena attuazione della normativa sulla comunicazione istituzionale e in particolare degli uffici stampa. “Penso ad esempio alla possibilità di autorizzare assunzioni in deroga ai patti di stabilità per i giornalisti che vadano a costituire gli uffici stampa, anche in forma associata per i piccoli comuni, ma anche alla formazione qualificata per i dipendenti disponibili a coprire il ruolo di giornalista pubblico - aggiunge Pennone -. Inoltre, vanno subito definiti i profili professionali e l’inquadramento contrattuale per chi lavora già o vorrebbe farlo in questi uffici. Come previsto dalle norme vigenti e non attuate”.

Purtroppo, fin quando l’ARAN e la FNSI non si metteranno d’accordo, i giornalisti delle PP.AA. rimarranno ancora senza contratto nazionale, perché come ha più volte sostenuto l’Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, “senza lo strumento contrattuale, tutta la legge 150 viene a perdere di significato, in quanto esso è l’architrave organizzativo per far funzionare correttamente questa riforma di trasparenza ed efficienza, dato che la legge era nata proprio con l’obiettivo di mettere fine all’anarchia degli incarichi professionali”. C’è da chiedersi, a questo punto, quali siano le dinamiche che hanno portato alla disordinata crescita di uffici stampa, portavoce, soggetti della comunicazione politica. Una risposta esauriente a tale quesito è riscontrabile nelle parole del presidente del Gus Toscana, Dario Rossi, che, in merito al monitoraggio dei uffici stampa pubblici e privati effettuato in Toscana recentemente, ha sottolineato: “la legge 150/2000, nata nel tentativo concordato di normare e regolare le richieste crescenti di informazione, è rimasta largamente inapplicata, come purtroppo viene ripetuto da tanti, anche grazie a complicità impreviste

e impensabili come quelle dei sindacati del pubblico impiego che hanno fatto muro con l'Aran contro ogni tentativo della Fnsi, legittimato da sentenze, ma mai riconosciuto reale soggetto trattante, di costruire quei tavoli di confronto per arrivare alla definizione contrattuale della figura del giornalista degli uffici stampa pubblici". "Da qui, a cascata, è sorto un universo di contrattualizzazioni di ogni tipo, di letture fantasiose della legge o di volute deformazioni - ha affermato - un mondo a parte spesso regolato dalla legge del più forte e da quella della necessità di lavorare nell'ambito della professionalità posseduta. Tanto da far sembrare impossibile anche realizzare una semplice ricognizione su quanto in quel mondo accadeva, per capire, e per cercare soluzioni e maggior rispetto del lavoro svolto". Di cambiamento di mentalità e di passaggio dalla comunicazione autoreferenziale a quella di servizio, parla Liberato Sicignano referente per le strutture URP e servizi di comunicazione della Città di Scafati. "Vi è tuttora la perdurante confusione tra l'ambito della comunicazione pubblica e l'ambito della comunicazione politica propagandistica - spiega -. Molti amministratori pubblici, dirigenti e dipendenti non hanno chiara la distinzione tra i due ambiti. Nella visione della politica, la comunicazione pubblica è soprattutto uno strumento autoreferenziale e propagandistico, destinata al solo consenso, pertanto inefficace e inadeguata rispetto alle dinamiche del mondo contemporaneo. In taluni casi essa è considerata tutt'al più strumento per la trasparenza amministrativa, ma non certo per la governance dei processi amministrativi. In altri casi è considerata un elemento sovrastrutturale e superfluo dell'attività amministrativa, anziché funzione fondamentale e centrale nella relazione tra istituzioni e cittadini. Inoltre, a causa dell'ignoranza dei fondamenti scientifici che regolano i processi comunicativi, molti amministratori ritengono che si tratti di materia facilmente accessibile e gestibile, alla portata di tutti, come accade con la diffusione di massa dei telefoni cellulari e l'uso dei social. Le conseguenze di tale ignoranza sono sotto gli occhi di tutti allorché vengono sbagliate le campagne di comunicazione o gli interventi presso la pubblica opinione, con conseguenze di non poco conto in termini di credibilità istituzionale. In definitiva, è necessario che la comunicazione pubblica sia seria, competente, professionale, autonoma e ben distinta dalla politica. Ciò farebbe della comunicazione pubblica un fattore strutturale e non accessorio dell'agire amministrativo". Sicignano si dice favorevole ai rapporti di collaborazione tra responsabili degli URP e addetti stampa, nell'ottica di una

comunicazione integrata, conservando però la distinzione tra i due ambiti professionali, per motivi identitari e di competenza, e per evitare commistione e confusione di ruoli.

“Comunicatori e addetti stampa lavorano allo stesso programma di relazione dell’istituzione con il territorio e la comunità, gli uni avendo come target i cittadini e gli utenti dei servizi pubblici, gli altri curando la relazione con i media e il mondo dell’informazione - chiarisce -. Entrambi concorrono alla mission dell’istituzione, sinergicamente. Sarebbe un errore e provocherebbe un equivoco divisivo affermare che, siccome gli URP sono più diffusi degli uffici stampa perché previsti dalla norma, mentre i secondi sarebbero soggetti alla discrezionalità, si debba cercare uno sbocco per i giornalisti portandoli negli URP o avocando competenze di questi ultimi. I giornalisti devono operare negli uffici stampa, il loro ambito naturale, come prevede la norma. La battaglia è dunque la stessa: richiedere l’applicazione della norma e l’emanazione di bandi per il reclutamento degli addetti stampa, così come avviene per i comunicatori nelle strutture di comunicazione”. Rispetto alla gestione dei siti istituzionali, togliere questa competenza agli URP, o facendoli affiancare dagli addetti stampa, scatenerrebbe una nuova guerra tra comunicatori e giornalisti. “Meglio non toccare competenze stabilite per legge (dal d.lgs. 29 alla legge 150), passando per varie circolari ministeriali”, sostiene Sicignano. Del resto, come fa notare la professoressa Daniela Vellutino dell’Università di Salerno, che se è vero che nel decreto 33/2013 (che, all’art. 5, obbliga le PP.AA. a pubblicare sui propri siti documenti, informazioni e dati e, contestualmente, consente al cittadino di richiederne l’accesso nei casi in cui ne sia stata omessa la pubblicazione) non è presente un esplicito riferimento all’URP per la gestione dei dati della PA, di fatto, per le finalità definite dalla legge 150, tutte le informazioni istituzionali (giuridicamente rilevanti per la trasparenza amministrativa) l’accountability e la pubblica utilità sono di pertinenza dell’URP. “È, però, necessario, proprio in virtù delle funzioni attribuite all’URP dalle normative in materia, che il personale addetto abbia conoscenze e competenze sia per la gestione di dati digitali di tipo aperto (open data), sia per il trattamento delle informazioni istituzionali estratte dai documenti amministrativi, affinché sia abile nell’ordinare dati e informazioni istituzionali per vari scopi attraverso differenti tipi di testo, utilizzando media digitali e non per la comunicazione diretta al pubblico dei cittadini, delle imprese, delle associazioni e delle altre amministrazioni pubbliche”, spiega ancora Daniela Vellutino. Pier Carlo Sommo,



segretario nazionale generale dell'Associazione per la Comunicazione Pubblica e Istituzionale ribadisce con forza che “se ci fossero nelle PP.AA. più comunicatori pubblici professionisti, imparziali, preparati e regolarmente riconosciuti e contrattualizzati, e meno portavoce, portaborse, pseudo-consulenti e comunicatori improvvisati, si potrebbero evitare molti guai e i cittadini sarebbero meno mal disposti nei confronti degli amministratori pubblici e della PA”. Non a caso, il professore Sandro Rovinetti, nei primi anni '90, nel corso di uno stage alla Scuola della pubblica amministrazione di Lucca (mentre denunciava le carenze della PA in termini di comunicazione e trasparenza verso i cittadini, e presagiva l'avvento di una nuova leva di professionisti, i comunicatori pubblici, cui spettava il compito di frontiera di rendere la PA una casa di vetro), per meglio illustrare la situazione deficitaria in Italia, ricorda Sicignano, ricorreva alla metafora dell'ippodromo: “se la pubblica amministrazione fosse stata un ippodromo, avremmo visto correre affiancati asini e cavalli - diceva Rovinetti -. Invece, all'ippodromo devono andarci non gli asini, ma i cavalli, ovvero le persone idonee”. Una comunicazione professionale e competente dell'attività e della vita delle amministrazioni pubbliche è una condizione ineludibile sia per garantire trasparenza, sia per il buon esito delle politiche dirette ad assicurare ai cittadini i servizi indispensabili. Perché come ha scritto, nel 2015, il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in un messaggio indirizzato al presidente dell'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzione, Gerardo Mombelli, in occasione del COM.Lab 2015 e del 25° anniversario dell'associazione “comunicare bene è un dovere delle istituzioni”. “Migliorare le conoscenze e le professionalità in questo campo ha un valore strategico, perché una efficace comunicazione pubblica può ridurre i costi sociali, attivare la partecipazione dei cittadini, accorciare le distanze che creano disparità nella fruizione dei servizi – si legge nel messaggio del Capo dello Stato -. È positivo che in questo sforzo comune siano coinvolti l'università, gli ordini professionali, le istituzioni ai vari livelli, gli esperti che studiano la materia anche confrontando le migliori esperienze straniere (...). L'ammodernamento della PA passa dall'impegno e dalla qualità professionale dei suoi dirigenti, funzionari, dipendenti. La crescita dell'intero Paese ha bisogno di un settore pubblico forte ed efficiente, che ha ben presente i propri doveri di equità e di trasparenza e che è capace di usare tutti gli strumenti della modernità per far valere e accrescere i diritti di cittadinanza”.

## BIBLIOGRAFIA

- Alessandrini A., Alfonso L., Coruzzi M., De Fabritiis F., *La nuova comunicazione dell'ente locale*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Allegretti Umberto, *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965.
- Allegretti U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009.
- Ambrosi Eugenio, atti del seminario di formazione “*Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale, informazione e partecipazione dei cittadini nell'era internet*”, Udine 20/21 novembre 2009, Corecom FVG.
- Arena Gregorio, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Edizioni Il Mulino, Bologna, 1991.
- Arena G., a cura di, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rimini), 2001.
- Bellomia Salvatore, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e i suoi limiti*, Milano, Giuffrè Editore, 2000.
- Bentivegna S., *Comunicare politica nel sistema dei media*, Costa&Nolan, Genova, 1996.
- Bianco Elisa, a cura di, *Forsskål Peter, Pensieri sulla libertà civile [1759]. Editto sulla libertà di stampa [1766]*, collana Oche del Campidoglio, 2012.
- Caligiuri M., *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 1997.
- Carloni E., *Se questo è un FOIA. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in Rassegna Astrid, 22 febbraio 2016.
- Caruso Maria Pia, Atti del seminario “*Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale - Informazione e partecipazione dei cittadini nell'era internet*”, Udine, novembre 2009, Corecom FVG.
- Cassese S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*. Saggio di diritto comparato, in Riv. trim. dir. pubbl., 2007.
- Chiusolo Stefano e Boralì Maurizio, *Il Contratto nazionale di lavoro giornalistico 2009-2013 commentato articolo per articolo*, supplemento al New Tabloid n. 4/2010.
- Colapietro Carlo, Santarelli Cinzia, in “*Libro dell'anno del Diritto 2014*”.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, *Cittadini e pubblica amministrazione*, Roma, 1994.
- Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma, 2000.
- Fisichella D., *Istituzioni e società*, Morano, Napoli, 1996.

- Fabiano Santo, Giornate formative per amministratori neo-eletti del Lazio, *la comunicazione istituzionale nelle pubbliche amministrazioni*, 18 novembre 2006.
- Gardini G., *Le regole dell'informazione*, Bruno Mondadori, Milano 2009.
- Gardini Gianluca, “*Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*”, in “Federalismi”, n. 1/2017.
- Gurevitch M., Blumler J., *I mezzi di comunicazione di massa e le istituzioni politiche: l'approccio sistemico*, in G. Gerbner, a cura di, *Le politiche dei mass media*, De Donato, Bari, 1980.
- Luhmann N., *Opinione pubblica, in Stato di diritto e sistema sociale*, Guida, Napoli, 1978.
- Mancini P., Mazzoleni G., *I media scendono in campo*, Nuova ERI, Torino, 1995.
- Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Bari, 2002.
- Manganaro F., *l'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, 2013.
- Marrana R., “*La PA tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*”, in “Dir. proc. amm.”, 1989.
- Merloni F., a cura di., *L'informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2002.
- Michetti Enrico, focus su Gazzetta amministrativa della Repubblica, 9 settembre 2013.
- Modugno, F., *Perché è corretto desumere da (o proporre per) l'art. 21 della Costituzione l'esistenza di un diritto all'informazione*, in Studi in onore di Aldo Loiodice, Vol. 1, Bari, 2012.
- Occhiena M., *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in F. Manganaro-A. Romano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005.
- Pennone Domenico, *La comunicazione degli enti locali con i propri cittadini per la partecipazione e la trasparenza dell'azione amministrativa*, in Guida normativa per l'amministrazione locale 2017, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017.
- Pira Francesco, Atti seminario “*Gli amministratori locali e la comunicazione istituzionale - Informazione e partecipazione dei cittadini nell'era internet*”, Udine 2009, Corecom FVG.
- Pistorio G., *Il diritto alla trasparenza comunitaria: problematiche e limiti*, in Giustizia amministrativa, n. 1/2004.
- Ponti B., *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2016.

- Rolando Stefano, *Comunicazione pubblica*, Il Sole 24 ore Libri, Milano, 1992.
- Rolando S., *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice Bibliografica, Milano, 1995.
- Rovinetti Alessandro, *Comunicazione pubblica. Istruzioni per l'uso*, Calderini, Bologna, 1994.
- Rovinetti A., “*Diritto di parola. Strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*”, Il Sole 24 Ore, Milano 2000.
- Sandulli M. A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in Enc. Dir., IV, agg., Milano, 2000.
- Savino Mario, “*La nuova disciplina della trasparenza amministrativa (d.lgs. 33/2013)*”, commento su Giornale di diritto amministrativo, 8 settembre 2013.
- Savino M., *Il FOIA Italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, [www.academia.edu](http://www.academia.edu).
- Soda L., *L'innovazione nella pubblica amministrazione. Guida ai processi di cambiamento in sette parole chiave*, Datanews, Roma, 2000.
- Vellutino Daniela, *Esercizi di stile per il diritto di accesso civico*, in “*la lingua variabile nei testi letterari, traduzione*”, atti del XIII congresso Silfi, Palermo 22-24 settembre 2014.
- Vignini Giuliano, *Glossario di biblioteconomia e scienza dell'informazione*, Editrice Bibliografica, Milano 1985, p. 38.
- Villata R., *La trasparenza dell'azione amministrativa*, Dir. Proc. amm., 1987.
- Weber M., *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1984.

## SITOGRAFIA

- <http://blog.openpolis.it/argomenti/foia/>
- <http://comunicati.comune.prato.it/>
- <http://dati.openexpo2015.it/it>
- <http://dirittodiaccessocivico.it/>
- <http://leg15.camera.it/>
- <http://open.gov.it/consultazionefoia/>
- <http://opencantieri.mit.gov.it/>
- <http://porfesr.regione.campania.it/>
- <http://qualitapa.gov.it>
- <http://santantimo.etrasparenza.it/>

- <http://sarannoavvocati.it/>
- <http://soldipubblici.gov.it/it/home>
- <http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/index.html>
- <http://www.academia.edu/>
- <http://www.agendadigitale.eu/>
- <http://www.agorainforma.it/>
- <http://www.altalex.com/>
- <http://www.anci.it/>
- <http://www.ansa.it/>
- <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>
- <http://www.assostampa.org/>
- <http://www.chydenius.net/>
- <http://www.commissioneaccesso.it/>
- <http://www.compubblica.it/>
- <http://www.copyrighthistory.com/>
- <http://www.cr.piemonte.it/web/>
- <http://www.cristianolucchi.it/>
- <http://www.dati.gov.it/>
- <http://www.diritto.it/>
- <http://www.fasi.biz/>
- <http://www.federalismi.it/>
- <http://www.fnsi.it/>
- <http://www.foia.it/>
- <http://www.foia4italy.it/>
- <http://www.forumpa.it/>
- <http://www.freedominfo.org/>
- <http://www.funzionepubblica.gov.it/>
- <http://www.fupress.net/>
- <http://www.giurdanella.it/>
- <http://www.giustizia.it/>
- <http://www.giustizia-amministrativa.it>
- <http://www.governo.it/>
- <http://www.ilfattoquotidiano.it/>
- <http://www.ilfoglio.it/>
- <http://www.ilquotidianodellapa.it/>

- <http://www.ilsecolonuovo.com/>
- <http://www.iustitia.it/>
- <http://www.leggioggi.it/>
- <http://www.liberilibri.it/>
- <http://www.lsd.it/>
- <http://www.maghweb.org/>
- <http://www.mbres.it/>
- <http://www.odg.campania.it/>
- <http://www.odg.it/>
- <http://www.opencoessione.gov.it/>
- <http://www.pensalibero.it/>
- <http://www.peterforsskal.com/>
- <http://www.primadanoi.it/>
- <http://www.rassegnaistruzione.it/>
- <http://www.right2info.org/>
- <http://www.senzabavaglio.info/>
- <http://www.storiadellastampa.unibo.it/home.html>
- <http://www.studiocataldi.it/>
- <http://www.terredellagro.it/>
- <http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/export/UfficioStudi/index.html>
- <http://www.wister.it/>
- <https://altreconomia.it>
- <https://amministratorigiudiziari.giustizia.it/>
- <https://blog.dirittodisapere.it/>
- <https://foia.state.gov/>
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Pagina\\_principale](https://it.wikipedia.org/wiki/Pagina_principale)
- <https://psmag.com/>
- <https://spazioetico.com/>
- <https://www.agendadigitale.eu/>
- <https://www.filodiritto.com/>
- <https://www.francoabruzzo.it/index.asp>
- <https://www.giustamm.it/>
- <https://www.key4biz.it/>
- <https://www.poynter.org/>