

**ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA' DI BOLOGNA**

**SCUOLA DI LETTERE E BENI CULTURALI**

**Corso di laurea magistrale in**

**COMUNICAZIONE PUBBLICA E D'IMPRESA**

**Analisi sulla comunicazione della pubblica amministrazione Italiana  
alla luce delle nuove norme sulla trasparenza.**

**Tesi di laurea in**

**Comunicazione delle Istituzioni Pubbliche**

Relatore Prof: Roberto Grandi

Presentata da: Francesco Timpone

Correlatore Prof. Daniele Donati

**Sessione III**

**Anno accademico  
2013-2014**

## Abstract

Nel mio lavoro di ricerca ho preso in esame il tema della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni italiane a seguito dell'emanazione del d.lgs 14 marzo 2013, n.33 *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

Con la pubblicazione, da parte del governo Monti, di tale disegno di Legge, la PA è stata costretta e condizionata a riorganizzarsi sia nelle attività che nella propria organizzazione interna al fine di rafforzare l'accessibilità e la conoscibilità delle modalità attraverso le quali viene esercitato il governo pubblico e permettere lo sviluppo di un controllo democratico da parte dei cittadini anche per prevenire fenomeni di corruzione.

La domanda che mi ha guidato nella ricerca, ed alla quale ho cercato di dare una risposta, è stata quella di vedere in concreto come in Italia si è affrontato questo "obbligo alla comunicazione". Ho ristretto la ricerca ai comuni capoluogo di provincia ( vista la miriade di Comuni in Italia ) nel campo della trasparenza e, inoltre, ho cercato di verificare se ci sia stata un'evoluzione al riguardo nella direzione di una PA sempre più aperta e vicina alle esigenze di trasparenza ed integrità richieste dai vari *stakeholder* sia interni all'Amministrazione (es. sindacati, dipendenti) che esterni ad essa (es. *mass media*, centri di ricerca, università, scuole, utenti, singoli cittadini, comunità di cittadini, organizzazioni *no profit*, associazioni, fondazioni, imprese).

L'utilizzo delle innovazioni tecnologiche e della rete Internet permette, senza alcun dubbio, di migliorare l'azione della pubblica amministrazione rendendola più efficace, più efficiente e più economica. Le tecnologie informatiche consentono in particolare di rendere l'attività delle amministrazioni pubbliche più trasparente e, nell'ottica di aggiornare il concetto di e-democracy<sup>1</sup>, garantiscono canali di comunicazione e nuove forme di partecipazione alle scelte ed all'operato della pubblica amministrazione. Gli strumenti informatici semplificando i rapporti con i cittadini e con le imprese, permettono di migliorare l'erogazione dei servizi pubblici intercettando i bisogni dei cittadini in continua evoluzione.

La semplificazione del linguaggio e l'utilizzo di un mezzo che avvicini la dimensione burocratica e quella sociale è un vantaggio per entrambi: la pubblica amministrazione eroga servizi che la

---

<sup>1</sup> L'e-democracy (contrazione inglese di electronic democracy), letteralmente significa democrazia digitale o elettronica, ed è la democrazia diretta in cui vengono utilizzate le moderne tecnologie dell'informazione e della Comunicazione nelle consultazioni popolari.

cittadinanza realmente necessità<sup>2</sup>. Le PPAA italiane per creare una nuova esperienza di interazione con gli utenti non può che basarsi su una visione di insieme del patrimonio informativo e dei servizi erogati, al fine di predisporre ambienti integrati per instaurare nuove tipologie comunicative che permettano di interagire in modo più ampio e personale. Non si tratta più solo di riproporre l'interazione basata sul procedimento on-line (che sostituisce il recarsi ad uno sportello, ma è pur sempre basato, concettualmente, su una interazione di tipo analogo, semplicemente traslata nel virtuale), ma di mettere a disposizione la possibilità di interagire a 360 gradi con l'ente, in ogni fase del procedimento: dalla programmazione all'erogazione dei servizi.

Analizzando le pagine web con cui le pubbliche amministrazioni italiane si relazionano con i vari *stakeholder* e i propri cittadini, ho elaborato una scheda valutativa sull'attuazione ed il rispetto del quadro normativo vigente sulla questione. Oltre la verifica sull'adempimento dell'obbligo normativo vigente di pubblicare sui propri siti istituzionali i dati, le informazioni e i documenti in formato aperto, mi sono chiesto se le PPAA siano state in grado di realizzare degli strumenti facilmente utilizzabili da chiunque per verificare e monitorare, in tempo reale, il grado di trasparenza e di apertura da parte delle PPAA italiane verso i cittadini e se, in caso affermativo, si potesse effettuare un'analisi comparativa tra le varie amministrazioni.

Nel primo capitolo ho analizzato l'*excursus normativo* sull'evoluzione della comunicazione nella pubblica amministrazione e la centralizzazione del concetto di trasparenza a partire dalla Legge n.241/1990: espongo gli interventi di riforma avviati con i decreti legislativi emanati dalla fine degli anni '90 ad oggi.

Nel secondo capitolo ho analizzato nel dettaglio la legge sulla trasparenza intesa come ristrutturazione delle pagine web della PPAA: il *D.Lgs. 33/2013* o "Testo unico sulla trasparenza" o "Decreto Trasparenza". Ho anche elaborato un quadro sinottico che in modo semplice e chiaro mostra l'evoluzione della pubblicazione obbligatoria in formato *open* sui siti delle PPAA all'interno della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" delle categorie di atti, informazioni e documenti previste a partire dalla *Delibera 105/2010* della *Civit* fino a quelle stabilite dal neo *D.Lgs. 33/2013* nella nuova sezione "Amministrazione trasparente".

Infine, nel terzo capitolo ho illustrato il funzionamento della Bussola della Trasparenza, strumento realizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso un caso pratico, cioè tramite un confronto sinottico riguardante la conformità ai diversi obblighi di pubblicazione da parte dei siti

<sup>2</sup> Individuare e adottare nuovi modelli e nuovi approcci consente sicuramente una maggiore capacità di azione, poiché sistemi coerenti e ordinati per costruzione, ovvero plasmati in accordo ad una vista di insieme, permettono di concentrare i propri sforzi sui destinatari dei servizi invece che sulla rimozione dei vincoli associati alle attuali infrastrutture, informazioni ed applicazioni. Per esempio, appare naturale sfruttare in modo diverso il canale on-line, passando dall'interazione alla relazione con l'utente, offrendo servizi radicalmente nuovi che portino un maggior valore aggiunto ai destinatari (cittadini, imprese o altri enti).

istituzionali di alcuni Enti pubblici ed il loro relativo grado di trasparenza in base ai contenuti minimi fissati dalle Linee guida per siti *web* delle PPAA del 2011.

Il presente lavoro, pertanto, ha seguito il procedimento di studio analitico dei vari Testi normativi, Delibere, Linee Guida, dei vari enti e istituzioni competenti e libri e articoli riguardanti il tema della trasparenza, riportati nella Bibliografia della Tesi, e di applicazione pratica tramite l'elaborazione di uno schema sintetico per permettere un confronto sinottico su lo *stato dell'arte* di alcune amministrazioni, confronto reso possibile grazie al monitoraggio riportato nel sito della citata Bussola della Trasparenza.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

### TESTI

- AA.VV (2011), *I siti web della PA: premio trasparenza 2011*, Forum PA edizioni.
- AA.VV. (2012) *La carica dei 101 – idee per una PA migliore*, Forum PA edizioni.
- AA.VV (2012), *La Pa sulla nuvola. G-Cloud: innovare per guadagnare efficienza e ridurre i costi*, Forum PA edizioni.
- Arcuri C.,Fusaroli G. (1990), *La trasparenza invisibile*, Marietti S.p.a.
- CaligiuriM., (1997), *Lineamenti di comunicazione pubblica*, Rubettino.
- Di Donato F (2013), *Guida alla pubblicazione dei dati delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni ETS.
- Mancini P. (1996), *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza.
- Merighi C. (2002), *L'URP e le sue funzioni*, Unical , Rende.
- Olivieri L. (2013), *Il decreto trasparenza negli enti leocali. Guida all'applicazione del d.lgs. 33/2013*, Maggioli editore.
- Scott G.W. (2002), *Marketing territoriale e comunicazione istituzionale*, Unical, Rende.
- Sensini F. (2012), *Piccola guida alle professioni del web nella PA*, Forum PA edizioni.

### RIVISTE

- Arena G., *Dalla trasparenza alla comunicazione nell'arco del decennio*, in riv. italiana di Comunicazione pubblica n.5/2000, Franco Angeli
- Laudani A., *La legge del cambiamento*, in riv. Italiana di Comunicazione pubblica n.60/2000, Franco Angeli.
- Mancosu G., *Trasparenza amministrativa e Open Data: un binomio in fase di rodaggio*, in Federalismi, Rivista di diritto pubblico, comunitario e comparato, n17/2012.
- Remotti R., *Performance PA e obblighi di pubblicazione on-line*, in Osservatorio Retribuzione variabile e contrattazione decentrata n.3/aprile 2011, Gaetano Zillo Grandi.
- Rovinetti A., *Tra insidie del presente e attese del futuro* , in riv. italiana di Comunicazione pubblica n.5/2000, Franco Angeli.
- Stefano Sepe, *Una legge che consolida il processo di riforma*, in riv. italiana di Comunicazione pubblica n.5/2000, Franco Angeli.
- Zingarelli S., *Accessibilità dei siti web della PA: la recente circolare dell'Agenzia per l'Italia Digitale*, nel dossier Il nuovo CAD - Codice dell'Amministrazione digitale, marzo 2013, Forum PA edizioni.

### ATTI E PUBBLICAZIONI

- *Guida alla redazione degli atti amministrativi*, febbraio 2011, promosso da Istituto di teoria e tecnica dell'informazione Giuridica e Accademia della Crusca.

- *Il Customer Satisfaction Management per la qualità dei servizi pubblici* – maggio 2012, Progetto MiglioraPA - realizzato da FORUM PA e Dipartimento per la Funzione Pubblica. Atti dei webinar.
- *La PA e la tecnologia: Racconto fenomenologico a partire dal vissuto dei suoi utenti* – maggio 2010, promossa da Camera di Commercio di Roma in collaborazione con FORUM PA e realizzata da GPF.
- *Liberiamo la PA! Indagine sugli ostacoli al cambiamento della PA* – maggio 2010, Report realizzato da FORUM PA.
- *Rapporto sull'Innovazione nell'Italia delle Regioni 2010 : facciamo il punto sull'innovazione* –Febbraio 2011, realizzato da CISIS e FORUM PA.
- *Scrivere semplice, Breve guida alla scrittura per la Pubblica Amministrazione*, 2006, Provincia di Torino, Servizio di Solidarietà Sociale.

#### **TESTI NORMATIVI:**

- Legge n. 150/2000;
- Decreto Legislativo n. 165/2001;
- Decreto Legislativo n. 196/2003;
- DPR n. 108/2004;
- Legge n. 15/2009;
- Decreto Legge n. 70/2011;
- Decreto Legislativo n. 91/2001;
- Decreto Legge n. 98/2011;
- Legge n. 106/2011;
- Decreto Legge n. 83/2012;
- Legge n. 134/2012;
- Decreto Legge n. 179/2012;
- Legge n. 190/2012;
- Legge n. 221/2012;
- Decreto Legislativo n. 33/2013.

#### **DELIBERE:**

- Delibera n. 105/2010 Civit;
- Delibera n. 88/2011 Autorità Garante per la protezione dei dati personali;
- Delibera n. 2/2012 Civit;
- Delibera n. 49/2013 Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

#### **LINEE GUIDA:**

- Linee guida per i siti web delle PA – 26 luglio 2010;
- Linee guida per i siti web delle PA - 29 luglio 2011;
- Linee guida per i siti web delle PA – Vademecum – Open Data. Come rendere aperti i dati delle pubbliche amministrazioni - ottobre 2011.
- Linee guida per il trattamento dei dati personali, La Trasparenza sui siti web delle Pubbliche Amministrazioni, Gazzetta ufficiale .134 del 12 giugno 2014.

#### **SITOGRAFIA:**

- ISTAT, Sistemi Locali del Lavoro. Censimento 2009. Dati definitivi, 2010, [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20050721\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20050721_00/).
- CNIPA: <http://www.pubbliaccesso.gov.it>
- Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.: <http://www.formez.it>
- I Dati Aperti della Pubblica Amministrazione: <http://www.dati.gov.it>
- La Bussola della Trasparenza: <http://www.magellanopa.it>
- Sito del dipartimento della funzione pubblica <http://www.funzionepubblica.gov.it>
- Pubblica Amministrazione di Qualità <http://www.qualitapa.gov.it>