



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BUTTI, ZANOLETTI, D’AMBROSIO LETTIERI,
SAIA, CAMBER, CASELLI e THALER AUSSERHOFER**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 LUGLIO 2010

Modifiche alla legge 7 giugno 2000, n. 150, in materia di definizione
e di ampliamento dei mezzi della comunicazione istituzionale

ONOREVOLI SENATORI. – Sono ormai passati quasi dieci anni dall'entrata in vigore della legge 7 giugno 2000, n. 150, recante disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di una disciplina che ha dato una buona prova di sé, ma che risulta oggi decisamente inadeguata alla luce delle evoluzioni tecnico-operative avvenute nel settore delle comunicazioni e delle verifiche relative alla prima fase di applicazione della legge stessa.

Si deve intanto prendere atto che il fenomeno della comunicazione istituzionale è andato di anno in anno crescendo, sia per la crescente diffusione di una cultura della comunicazione istituzionale, sia per i significativi incrementi degli investimenti operati dalle pubbliche amministrazioni in questo settore. L'esigenza di entrare sempre più in relazione con il pubblico e di far conoscere le iniziative istituzionali in ordine all'obiettivo di propiziarne una migliore implementazione hanno determinato la crescita di questo mercato, ove si cominciano a riscontrare anche segnali di consistente competitività.

Ciò corrisponde alle tendenze evolutive della democrazia nelle società complesse e postindustriali. Al modello di legittimazione ascendente, mediante i classici istituti della democrazia rappresentativa, si accompagna, con un rilievo sempre crescente, quello della legittimazione democratica discendente, in fase di applicazione. È noto infatti che il livello di soddisfazione dei cittadini non dipende soltanto dal buon funzionamento del circuito rappresentativo, ma anche dalla capacità delle istituzioni di far conoscere adeguatamente gli effetti della propria azione «nel corso del mandato». Si tratta di quella che il politologo tedesco Fritz Sharpf ha

chiamato «*output democracy*», la democrazia, cioè, che si manifesta nel produrre decisioni apprezzate dai cittadini e che valgono dunque, in corso di mandato, a legittimare l'operato dei decisori. In questa prospettiva la comunicazione istituzionale diviene una questione cruciale per il buon funzionamento della *governance* delle democrazie contemporanee.

In relazione a queste premesse, si riscontra una certa vitalità del mercato della comunicazione istituzionale: la nostra pubblica amministrazione ha cominciato ad investire in comunicazione istituzionale.

A solo titolo di esempio, basti considerare che nel 2008 si è registrata circa una gara d'appalto al giorno avente per oggetto attività di comunicazione della pubblica amministrazione.

Si tratta di bandi pubblici che, in gran parte, richiedono azioni di comunicazione integrata, ovvero chiamano in campo tutte le attività, dall'*advertising* classico, al web, al *direct marketing*, alle pubbliche relazioni, agli eventi, ai *new media*.

Risulta quindi evidente che si tratta di un settore in espansione, gli operatori del quale, *in primis* le agenzie di comunicazione, si vanno sempre più strutturando e organizzando per poter accedere, in termini di requisiti tecnici, ai bandi pubblici. In un periodo, come è ormai noto, di forte contrazione degli investimenti del settore privato, alle prese con problematiche finanziarie e di calo importante della domanda interna, si individua pertanto l'opportunità di far crescere un nuovo mercato che può determinare riflessi positivi per la stessa economia del Paese.

Nonostante queste valutazioni, non ci si può tuttavia sottrarre ad un'amara considerazione. Le politiche di sviluppo nel settore ri-

sultano ancora assolutamente insufficienti. Si può dire non esista una cultura della comunicazione istituzionale e della gestione dei processi attraverso i quali deve realizzarsi.

L'arretratezza della gestione e l'assenza di una visione strategica del settore è dimostrata da numerosi fattori.

L'Italia continua ad essere il Paese europeo con il più basso livello di investimenti in comunicazione della pubblica amministrazione rispetto al PIL. Inoltre all'interno del mercato della comunicazione e della pubblicità (pubblica e privata), la componente di spesa pubblica per comunicazione attiene all'1,4 per cento del totale. Si tratta di una cifra irrisoria, che mostra con evidenza quanto miopi e poco consapevoli risultino le politiche pubbliche di diffusione della conoscenza dell'azione istituzionale. Questa scarsa conoscenza, a sua volta, costituisce ragione non ultima del forte scollamento tra azione pubblica e società, con la conseguente crisi di legittimazione delle istituzioni a tutti i livelli.

Per comprendere l'arretratezza dell'approccio alla comunicazione istituzionale, basti considerare la disciplina dell'assegnazione dei servizi di comunicazione mediante contratti della pubblica amministrazione. La disciplina degli appalti in questo settore ignora totalmente le specificità di questa attività, equiparandola alle prestazioni di qualsiasi altro servizio.

In particolare non esiste nessuna previsione che valorizzi la centralità della dimensione qualitativa di questo tipo di servizio. La comunicazione richiede creatività, originalità, specifiche professionalità, che non possono essere valutate ed apprezzate, senza procedimenti che, nella predisposizione dei bandi pubblici, nella nomina delle commissioni aggiudicatrici, nella determinazione dei criteri di scelta, valorizzino gli elementi qualitativi, piuttosto che quelli meramente legati a determinazioni quantitative, come il prezzo.

Tra i profili largamente lacunosi della vigente disciplina possono essere, a titolo di esempio, segnalati:

1. il mancato riferimento ad alcuni tra i nuovi mezzi di comunicazione utilizzabili anche in sede di comunicazione istituzionale (ad. es. la rete internet, il *direct marketing*, le promozioni, le pubbliche relazioni, gli eventi, e così via);

2. l'insufficiente precisazione del quadro di principi che devono ispirare la comunicazione istituzionale, al fine di evitare soluzioni improvvisate e parcellizzate definite di volta in volta da ogni singola amministrazione. Si tratta di un problema connesso anche all'esigenza di una maggiore qualificazione degli operatori della pubblica amministrazione, cui spetta la realizzazione delle politiche di comunicazione istituzionale per conto degli enti di appartenenza;

3. l'assenza di un reale coordinamento nella programmazione dei flussi di spesa e di investimento nel settore, attualmente lasciati alle occasionali disponibilità di bilancio delle singole amministrazioni e interamente gestiti dalle stesse nella fase attuativa delle campagne di comunicazione;

4. l'assenza di una vera e propria autorità del settore in grado di operare un tale coordinamento;

5. l'assenza di una disciplina speciale per le procedure di aggiudicazione degli appalti del settore, ai quali vengono pertanto spesso applicate normative che non valorizzano adeguatamente la tipicità dei servizi di comunicazione e impediscono l'adeguata individuazione del contraente qualitativamente più appropriato per lo svolgimento degli stessi;

6. l'assenza di una specifica conoscenza del ruolo e delle funzioni dei soggetti coinvolti nelle attività operative delle imprese di comunicazione così come è possibile individuare ed evincere dal manuale applicativo «Comunicare l'innovazione» redatto dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) in collabora-

zione con: Confindustria servizi innovativi e tecnologici, l'Associazione delle imprese di comunicazione (Asso Comunicazione), l'Associazione Agenzie di relazioni pubbliche a servizio completo (ASSOREL), ASSIRM Ricerche di mercato, sociali e di opinione e l'Associazione federativa imprese di consulenza (ASSO CONSULT).

Motivo ispiratore delle soluzioni proposte nel presente disegno di legge è la disciplina prevista nel Regno Unito, che costituisce un vero e proprio riferimento europeo. Nel Regno Unito opera infatti un organismo governativo, il COI (*Central Office of Information*), che accentra la gestione dei bandi pubblici e che quindi definisce l'ammontare complessivo d'investimento della pubblica amministrazione inglese. Ad esempio, nel 2009, il *budget* complessivo messo in campo dal settore pubblico in comunicazione, vede la pubblica amministrazione al primo posto nella classifica degli investitori, davanti quindi ai principali investitori privati.

Le novità che il presente disegno di legge intende introdurre possono essere sintetizzate nei termini seguenti.

Con l'articolo 1, comma 1, lettera *a*), è introdotta una modifica dell'articolo 1, comma 4, lettera *a*), della legge 7 giugno 2000, n. 150 allo scopo di introdurre un riferimento più completo ai *media* attraverso i quali si svolge il servizio di comunicazione istituzionale. La lettera *b*), introduce nella legge n. 150 del 2000 l'articolo 1-*bis* che definisce i principi quadro dell'attività di comunicazione istituzionale, insistendo, in particolare, sull'esigenza di continuità e completezza della stessa.

La lettera *c*) modifica l'articolo 2, comma 1, della legge n. 150 del 2000, per le medesime finalità di cui all'articolo 1, comma 1.

La lettera *d*) integra e rafforza i poteri del Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio, trasformandolo in stazione appaltante centralizzata

per le attività e i servizi di comunicazione istituzionale.

La lettera *e*) istituisce un Comitato per la comunicazione istituzionale, un organo tecnico che ha il compito di assicurare, mediante attività tecnico-consulativa, elevati *standard* di qualità nella gestione della comunicazione istituzionale.

La lettera *f*) attribuisce al Dipartimento per l'informazione e l'editoria la competenza svolgere le gare per l'appalto dei servizi di comunicazione istituzionale. La lettera *g*) introduce l'articolo 15-*bis* nella citata legge n. 150 del 2000, nel quale si prevedono misure speciali in materia di appalti per i servizi di comunicazione istituzionale, onde assicurare un'adeguata valorizzazione delle specificità del settore (composizione delle commissioni aggiudicatrici, procedura da prediligere, e così via).

L'articolo 2 rende applicabili, in quanto compatibili, le norme della legge anche agli enti territoriali.

L'articolo 3 esclude che dalla disciplina possano derivare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

L'articolo 4 dispone l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

In conclusione, l'Italia rischia di perdere anche in questo settore un'occasione storica per allinearsi alle grandi democrazie avanzate nel processo di modernizzazione dell'azione pubblica e di adeguamento alle dinamiche di funzionamento delle istituzioni all'alba del terzo millennio.

In un contesto mondiale in cui l'efficienza dell'azione istituzionale si misura sempre più in termini qualitativi e di *customer satisfaction*, ignorare il tassello della comunicazione istituzionale per legittimare le decisioni pubbliche costituisce uno degli indicatori dell'arretratezza del nostro paese. Oggi questa arretratezza può essere colmata, sviluppando, con interventi normativi adeguati, una nuova cultura della convivenza civile e del ruolo delle istituzioni politiche che elimini gli ele-

menti di opacità e di inintelligibilità delle politiche pubbliche, in favore di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle strategie

politiche delle istituzioni. Ciò è possibile soltanto potenziando la comunicazione e l'interazione tra governanti e governati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 7 giugno 2000, n. 150, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 4, la lettera *a)* è sostituita dalla seguente:

«*a)* l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, televisioni, affissioni di manifesti, cinema, radio, rete *internet*, attività di promozione, *direct marketing*, eventi, audiovisivi, strumenti telematici e ogni altro strumento di comunicazione;»;

b) dopo l'articolo 1 è inserito il seguente:

«Art. 1-bis. - (*Comunicazione istituzionale*). - *1.* Ai fini della presente legge, per «comunicazione istituzionale» si intende ogni attività svolta da pubbliche amministrazioni, enti, organi e soggetti titolari di funzioni e servizi pubblici, volta a stabilire una relazione con i cittadini e i destinatari dell'esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi, al fine di offrire informazione sulle attività istituzionali, sulle funzioni e sui servizi svolti.

2. La comunicazione istituzionale è effettuata in conformità ai seguenti principi:

- a)* imparzialità;
- b)* completezza;
- c)* continuità nel tempo;
- d)* semplicità, chiarezza e trasparenza;
- e)* documentazione
- f)* indicazione e accessibilità dei responsabili ed interlocutori istituzionali della comunicazione;
- g)* professionalità.

3. Costituisce comunicazione istituzionale l'attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni.»;

c) all'articolo 2, comma 1, le parole: «la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e », sono sostituite dalle seguenti: «gli strumenti della pubblicità, esercitata attraverso stampa, televisione, affissioni, cinema, radio, rete *internet*, attività di promozione, *direct marketing*, e»;

d) all'articolo 11, comma 2, dopo la lettera c) sono aggiunte, infine, le seguenti:

«*c-bis*) raccogliere le richieste delle Amministrazioni pubbliche statali in ordine all'affidamento delle relative campagne di comunicazione istituzionale;

c-ter) svolgere le attività di stazione appaltante secondo le procedure di evidenza pubblica disciplinate dalla normativa vigente per la scelta dei contraenti, ai quali è assegnata l'attività di predisposizione e svolgimento delle campagne di comunicazione istituzionale facenti capo alle amministrazioni pubbliche statali;

c-quater) presentare al Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del Comitato di cui all'articolo 11-*bis*, una relazione annuale con l'indicazione delle risorse per lo svolgimento delle attività e delle campagne di comunicazione istituzionale;

c-quinquies) svolgere, sulla base di apposite convenzioni con l'ente interessato, le attività in materia di comunicazione istituzionale richieste dalle amministrazioni pubbliche non statali;»;

e) dopo l'articolo 11 è inserito il seguente:

«Art. 11-*bis*. - (*Comitato per la comunicazione istituzionale*). - 1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il Comitato per la comunicazione istituzionale, di seguito denominato "Comitato".

2. Il Comitato è costituito da sedici membri, scelti, tra esperti di comprovata professionalità, per metà dalle associazioni professionali di categoria maggiormente rappresentative nel settore della comunicazione e dalle associazioni maggiormente rappresentative degli utenti dei mezzi di comunicazione e per metà dal Capo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, che lo presiede.

3. Al fine di cui al comma 2, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria redige e aggiorna un elenco delle associazioni professionali di categoria maggiormente rappresentative nel settore della comunicazione e delle associazioni maggiormente rappresentative degli utenti dei mezzi di comunicazione che rispettino predefiniti criteri di ammissione e regole di democrazia interna, in grado di assicurare la rappresentatività degli iscritti, in base a criteri definiti con il decreto di cui al comma 1. Tale decreto definisce, altresì, le regole per l'elezione e il funzionamento del Comitato.

4. Il Comitato:

a) tiene e aggiorna un elenco di esperti del settore indicati dalle associazioni professionali di categoria maggiormente rappresentative nel settore della comunicazione;

b) procede al sorteggio di un terzo dei componenti delle commissioni aggiudicatrici degli appalti per l'assegnazione dei servizi di comunicazione istituzionale;

c) svolge attività di consulenza e di promozione delle pubbliche amministrazioni nel settore della comunicazione istituzionale;

d) formula ogni proposta che ritenga utile per sostenere e promuovere la comunicazione istituzionale delle amministrazioni pubbliche;

e) definisce gli *standard* tecnici richiesti alle associazioni professionali di categorie affinché l'appartenenza ad esse possa costituire titolo equipollente alla prova della sussistenza di requisiti di professionalità richiesti dai bandi di gara.

5. Ai componenti del Comitato non spetta alcun compenso o rimborso spese comunque denominati.»;

f) all'articolo 15 al comma 1, primo periodo, dopo le parole: «la scelta dei soggetti professionali esterni è effettuata» sono aggiunte le seguenti: «dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria»;

g) dopo l'articolo 15 è inserito il seguente:

«Art. 15-bis. - (*Disposizioni in materia di appalti nel settore della comunicazione istituzionale*). - 1. Alle attività di comunicazione istituzionale si applica la normativa concernente gli appalti di servizi. Il bando di gara reca l'individuazione della categoria del servizio, la sua descrizione, nonché l'esatta definizione dell'oggetto della prestazione.

2. Per la realizzazione delle attività di comunicazione istituzionale, la scelta dei soggetti professionali esterni è effettuata attraverso procedura ristretta, anche in deroga all'articolo 54, commi 3 e 4, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Nei casi in cui la particolare complessità della prestazione oggetto di appalto lo richieda, le stazioni appaltanti si avvalgono del dialogo competitivo, ai sensi dell'articolo 58, comma 2, del citato codice di contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006.

3. Nel caso degli appalti nel settore della comunicazione istituzionale, l'aggiudicazione dell'appalto può aver luogo soltanto sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche in deroga alle disposizioni dell'articolo 81 del citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006. L'amministrazione aggiudicatrice precisa, nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, la ponderazione relativa attribuita a ciascuno dei criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più van-

taggiosa. In nessun caso la ponderazione relativa attribuita al criterio del prezzo può essere superiore al 30 per cento, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 83, comma 5, del citato codice di contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006.

4. La dimostrazione della capacità tecnica e professionale dei prestatori di servizi può essere fornita nei modi indicati dall'articolo 42 del citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e successive modificazioni. Nell'ipotesi in cui si segua il criterio di cui al comma 1, lettera *a*), del medesimo articolo, i servizi prestati a favore di privati e i servizi prestati a favore delle pubbliche amministrazioni debbono essere ritenuti equipollenti dalla stazione appaltante.

5. Le informazioni complementari sui capitoli d'oneri, sul documento descrittivo o sui documenti complementari sono comunicate dalla stazione appaltante ovvero dallo sportello competente, di cui all'articolo 9 del citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, almeno quindici giorni prima del termine stabilito per la ricezione delle offerte, anche in deroga all'articolo 72, comma 3, del medesimo codice.

6. Ai fini della valutazione delle imprese partecipanti il bando di gara richiede a ciascuna impresa l'esibizione del bilancio relativo all'esercizio precedente, salvo il caso di impresa che si trovi nel primo esercizio della propria attività.

7. La valutazione delle offerte è effettuata da una commissione giudicatrice, di cui almeno un terzo dei componenti è costituito da esperti iscritti nell'elenco di cui all'articolo 11-*bis*, comma 4, lettera *a*), della presente legge, individuati mediante estrazione a sorte. La commissione è composta da un numero di componenti pari a tre o cinque ed è presieduta da un dirigente della stazione appaltante, nominato dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la

scelta del soggetto affidatario. I membri della commissione non possono aver svolto attività professionale, né essere amministratori o dipendenti delle società o imprese partecipanti, nei tre anni precedenti la pubblicazione del bando di gara, né possono svolgere le suddette attività o ricoprire i suddetti incarichi nei tre anni successivi la suddetta pubblicazione.».

Art. 2.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle regioni, province e comuni, nei limiti delle rispettive competenze costituzionali.

Art. 3.

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

