

TRASPARI



TRASPARENZA
PARTECIPAZIONE
INCLUSIONE

1° SEMINARIO
DI STUDI SULLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

5 GIUGNO 2024 / ROMA

iFEL
Fondazione ANCI

INDICE

Osservazioni introduttive / 5

Pierciro Galeone, Direttore Fondazione IFEL

Inquadramento preliminare dei temi del Seminario / 7

Manuel Bordini, Fondazione IFEL

Trasparenza con la digitalizzazione dei contratti pubblici / 9

Pierangelo Giovanetti, ANAC

Trasparenza efficace: vantaggi e benefici per la P.A. e il cittadino / 12

Valentina Donini, SNA e Forum per il governo aperto

La Trasparenza come parametro etico verso i cittadini / 26

Laura Franceschetti, Università La Sapienza

La Trasparenza che conviene: dai dati alle azioni / 40

Paola Caporossi, Fondazione Etica

Trasparenza e inclusione: il caso del bilancio di genere / 57

Silvia Sansonetti, Fondazione Brodolini

L'accesso civico per una nuova dimensione collaborativa

(a 30 anni dal Codice di Stile delle amministrazioni pubbliche) / 63

Lorenzo Ricci, Fondazione IFEL

La democratizzazione della Trasparenza / 67

Federico Anghel , The Good Lobby

Trasparenza Amministrativa: dalla regola alla concretezza dell'attuazione / 75

Michele Solla, Esperto Fondazione IFEL

**La sfida della Comunicazione Pubblica nell'equilibrio tra adempimento
normativo e dialogo con il cittadino / 79**

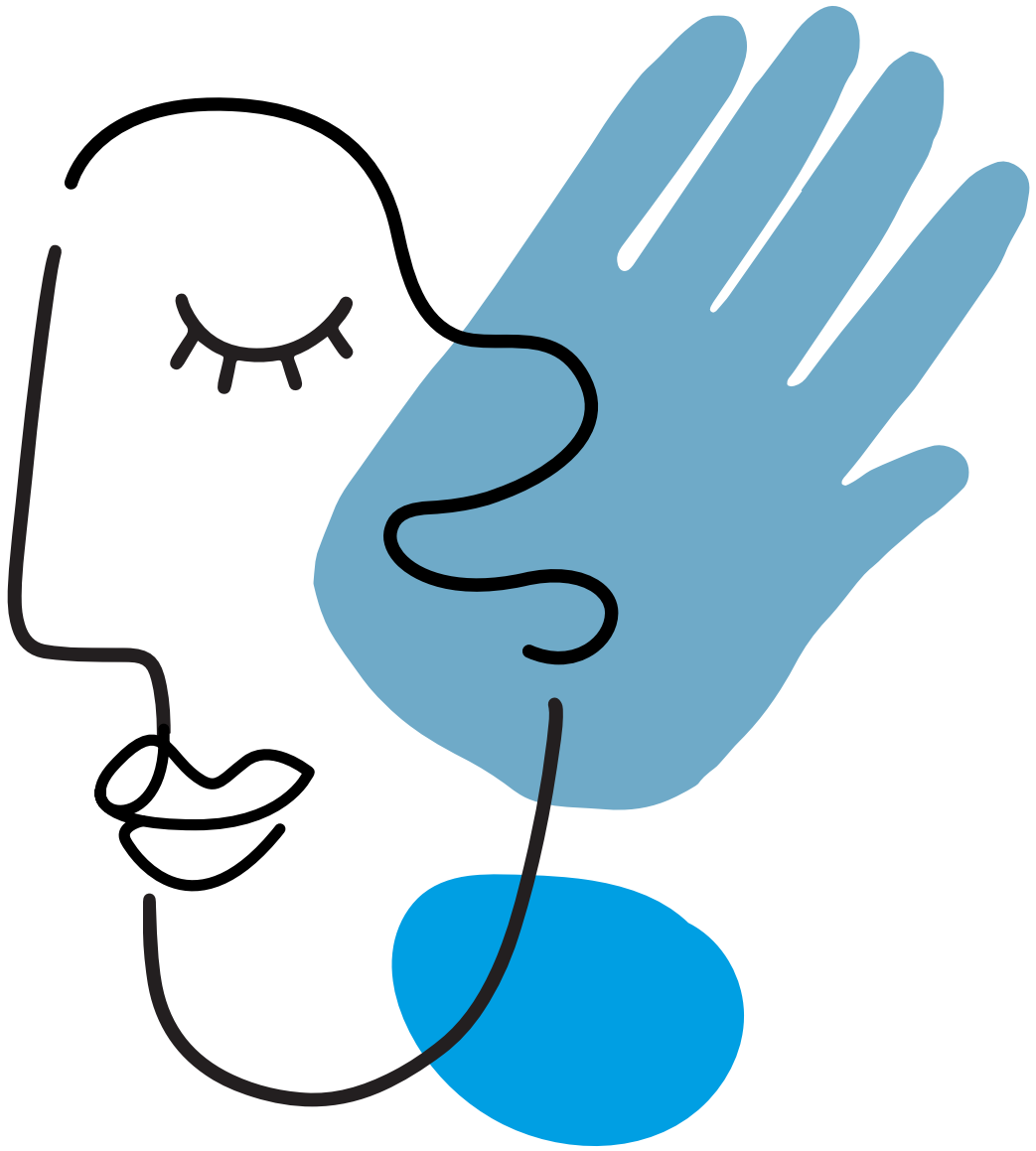
Nicola Bonaccini, SNA

Trasparenza e valutazione di impatto: strategia e strumenti / 88

Davide Conte, Esperto Fondazione IFEL

Osservazioni conclusive / 90

Francesco Monaco, RPCT IFEL



OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

del Direttore IFEL **Pierciro Galeone**

Questo seminario vuole essere un'opportunità per riflettere circa il concetto della trasparenza amministrativa come filosofia che sia in grado di effettuare insieme uno studio teorico e pratico basato tanto sui principi quanto sulle azioni.

Nel recente passato, la Fondazione IFEL ha svolto un'intensa attività formativa, con migliaia di partecipanti a corsi, lezioni e approfondimenti online nelle materie di prevenzione della corruzione e di trasparenza amministrativa.

In particolare, la trasparenza è sempre stata uno dei temi nel quale la Fondazione IFEL ha riscontrato un sempre maggiore e crescente interesse da parte dei partecipanti. Questo impegno nasce dalla nostra stessa esigenza di trasparenza: è importante, infatti, che chi insegna la trasparenza sia il primo a praticarla in modo eccellente ed esemplare. Per cui, non possiamo limitarci a trasmettere concetti teorici, ma dobbiamo dimostrare con i fatti e gli atti che siamo davvero trasparenti nelle nostre attività sia interne che esterne alla Fondazione.

Nel nostro lavoro di adattamento e adeguamento alle normative di prevenzione della corruzione e di trasparenza amministrativa, prendiamo come riferimento le metodologie e le interpretazioni adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Infatti, l'Autorità è per la Fondazione un modello da seguire, sia per le best practices che utilizza che per gli standard che promuove.

Sulla base di queste fondamentali premesse, è nata la nostra idea di affiancare alla Giornata della Trasparenza, che organizziamo ogni anno come lo prevede il Decreto Legislativo n. 33 del 2013, un momento di condivisione, comunicazione e formazione con il primo Seminario di studi "Tras.Par.I" organizzato dalla Fondazione IFEL sulla trasparenza amministrativa.

All'inizio, la trasparenza è stata spesso vista come un onere e un compito aggiuntivo da parte del personale delle diverse Amministrazioni. Tuttavia, grazie all'esperienza maturata nel corso del tempo e all'avanzamento tecnologico, abbiamo iniziato a comprendere come la trasparenza possa integrarsi nei processi interni e diventare una parte naturale del nostro funzionamento. La digitalizzazione ha semplificato la trasparenza, rendendo più facile la visibilità e la conoscenza dei nostri processi interni e i loro risultati da parte dei cittadini. La capacità di essere trasparenti non è solo una questione di estetica o di forma, ma un modo per migliorare il nostro operato sotto lo sguardo giusto e critico degli stakeholders e dei cittadini. Ciò ci ha spinti a rendere i nostri processi decisionali non solo ovviamente conformi alle norme, ma anche orientati alla maggiore diffusione e conoscenza dei risultati e degli impatti reali dei nostri servizi e delle nostre politiche. In questo senso, la trasparenza diventa un mezzo per il miglioramento continuo dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda l'aspetto della trasparenza legato agli enti locali, bisogna considerare che i comuni italiani, con la grande varietà al loro interno, rappresentano una sfida e un'opportunità. In particolare, i comuni offrono un panorama diversificato in cui la trasparenza può trovare diverse applicazioni: sempre più comuni considerano la trasparenza non solo come uno strumento di controllo, ma anche come un elemento centrale della loro vita democratica e del rapporto diretto con i cittadini.

Come si avrà modo di approfondire nel corso delle attente e ricche analisi dei successivi relatori, la trasparenza non può essere confinata ai numeri e alle procedure interne, bensì deve aprirsi verso l'esterno, mostrando gli effetti concreti delle azioni e la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Solo mediante questo paradigma, le azioni di apertura verso stakeholders e cittadini possono sia migliorare l'azione amministrativa che riuscire a instaurare un dibattito pubblico utile ed efficace.

INQUADRAMENTO PRELIMINARE DEI TEMI DEL SEMINARIO

A cura di **Manuel Bordini** - Fondazione IFEL

Quando abbiamo ragionato circa le tematiche di questo Seminario, come ricordato anche negli spunti iniziali di riflessione del Direttore Galeone, lo abbiamo fatto con il proposito di condividere non solo contenuti teorici ma soprattutto esperienze e occasioni pratiche ed utili relative alla Trasparenza tanto al cittadino quanto all'Amministrazione. Il nostro auspicio è che questo incontro possa presto avere cadenza semestrale con un seminario di discussione legato ad altri ambiti rilevanti per la Trasparenza Amministrativa. Il tema di quest'anno riguarda non tanto la Trasparenza come materia bensì il suo rapporto dialettico con gli stakeholder e il ruolo che essa ha nella creazione del rapporto fiduciario che deve legare l'amministrato all'amministrazione. Senza voler anticipare nulla delle relazioni che seguiranno, desidero però premettere alcune considerazioni generali che riguardano la trasparenza che è la proprietà (Trans-apparire) di un corpo di farsi attraversare dalla luce e quindi mostrare anche il suo interno, quanto si trova sotto la superficie dell'apparire ("Giacomo di Cristallo", G. Rodari, Favole al Telefono, 1962). La trasparenza, tuttavia, non è una caratteristica solo fisica, ma è una caratteristica metaforicamente applicabile anche ai pensieri, ai concetti, alle informazioni. La trasparenza implica il concetto di verità e di corrispondenza alla realtà, ponendosi in antitesi con quello di opacità/menzogna.

Hannah Arendt in un saggio del 1962, non a caso coevo con il processo a Gerusalemme contro Eichmann che lei seguiva come cronista, precisa che il bugiardo è colui che attraverso l'azione (nella cui nozione rientra anche il linguaggio) modifica il mondo nel senso di creare quello che non è (ci ricordiamo a proposito il motto di Goebbels). Consentendo la verifica delle informazioni in ordine anche all'aderenza alla realtà di quanto contengono, la Trasparenza si oppone all'opacità che è un fattore disgregante della fiducia.

Esiste tuttavia una differenza fondamentale tra dire il vero e dire il tutto. La legge prevede la segretezza di alcune informazioni, per le quali non ha riconosciuto il generale diritto alla conoscenza. Nonostante ciò, pur rimanendo all'interno del paradigma della trasparenza e non di quello della opacità, non si incorre in quello che alcuni hanno definito il "paradosso del dire tutto". Kant - filosofo della morale della verità - nella "metafisica dei costumi"

ammette che ogni uomo ha i suoi segreti che non può confidare ciecamente agli altri sia a causa dell'indelicatezza della maggior parte degli uomini che potrebbero farne cattivo uso sia per la mancanza di intelligenza di molti che non sanno giudicare o discernere ciò che si può ripetere da ciò che si deve tacere.

Nel momento di differenziare e graduare il diritto a conoscere, il legislatore ha ritenuto in talune circostanze di prevalere la necessità di segretezza rispetto a quella di trasparenza. Pur rimanendo all'interno del paradigma della verità, il riferimento alla segretezza è da intendere nel senso che l'informazione non è resa pubblica perché non ne viene data una non aderente alla realtà. L'abuso di fiducia che ne mina alla radice l'esistenza è infatti quella di tacere a qualcuno qualcosa che ha il diritto di conoscere. Ma anche la qualità dell'informazione è strettamente correlata alla verità e alla realtà: Bradbury in Fahrenheit 451 a proposito del "paradosso del dire tutto" scrive: *riempite la gente di dati e di fatti finché si sentano quasi esplodere avranno allora l'impressione di pensare e la certezza di muoversi anche quando restano immobili.*

La qualità dell'informazione è quindi strumentale a questo processo: il cittadino non deve diventare il destinatario incontrollato di un flusso di informazioni, ma occorre dargli anche gli strumenti per comprenderle ed elaborarle.

Quindi, capita che nel lavoro quotidiano circa le attività relative alla Trasparenza, ci troviamo a rispondere a domande del tipo "ma siamo sicuri che è da pubblicare", "che serve pubblicare questo" oppure "ma abbiamo pubblicato altre volte questa informazione?" La risposta non è sempre banale e non possiamo sempre dire "sì, lo chiede la legge". A volte, dobbiamo aggiungere che il dato da pubblicare debba essere spiegato e, allora, nelle note è consigliabile indicare l'iter logico che ha portato alla decisione di cui la norma ci chiede di pubblicare il dato.

La Trasparenza è un mettersi a nudo, la legge ha voluto che la luce del controllo diffuso attraversasse e pervadesse l'azione amministrativa pur nei limiti e con le cautele che conosciamo. Corollario di questo è anche l'esperienza di Sergei Eisenstein con la sceneggiatura della "Casa di Vetro" del 1926: la trasparenza dell'edificio crea un ostacolo insormontabile alla storia tale che poi dovette abbandonare il progetto e integra quello che in filosofia è chiamata "follia dello stadio dello specchio permanente".

La mancanza di trasparenza nel senso poc'anzi descritto si traduce in una sensazione di opacità e insicurezza su cui non è possibile costruire il necessario rapporto fiduciario tra cittadino e amministrazione, in quanto determina incertezza e confusione di riferimenti. La fiducia qui non è intesa nel senso fideistico e unilaterale di speranza bensì correlata al patto bilaterale, al contratto sociale, al riconoscimento dell'affidabilità dell'altro in una dimensione di relazione.

TRASPARENZA CON LA DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

A cura di **Pierangelo Giovanetti** - Anac

In primo luogo, vi porto il saluto del nostro presidente, Giuseppe Busia.

Per me è un grande piacere confrontarmi circa le tematiche della trasparenza con chi interagisce costantemente con i territori del nostro Paese. Credo moltissimo nel ruolo che hanno i territori e sono convinto che nessuna legge, anche la più bella e la più importante, si realizza senza la condivisione e il coinvolgimento dei territori. Quindi, anche la trasparenza non deve solo essere prescritta dalla legge, ma va vissuta.

L'Anac è strettamente legata alla trasparenza, poiché il "Codice della Trasparenza", il decreto legislativo 33/2013, è una attuazione della legge Severino (l. 190/2012), la stessa che ha istituito l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Perché questo? Perché anticorruzione e trasparenza sono strettamente e intimamente legati?

Oramai, è convinzione di tutti, tra cui vi rientra anche il Legislatore, che il primo presidio, la prima azione anticorruzione e la prima forma di coinvolgimento dei cittadini (che svolgono sempre un ruolo attivo e proattivo) anche in chiave di lotta alla corruzione, siano le diverse forme e pratiche di trasparenza. Mettere a disposizione i dati di un'amministrazione in maniera accessibile e completa, semplice per essere consultata, è lo strumento primo per coinvolgere e responsabilizzare i cittadini. Non uso la parola "*controllo sociale*", che può suonare brutta, ma il coinvolgimento dei cittadini attraverso l'ampio utilizzo della trasparenza costituisce una preziosa forma di aiuto a chi governa al fine di essere un'amministrazione "Casa di vetro".

Noi crediamo, insomma, che prima dell'adempimento di una funzione stabilita dalla legge, realizzare la trasparenza conta perché consente ai cittadini di una comunità di disporre di dati e informazioni che gli consentono di svolgere un ruolo attivo all'interno della realtà in cui vivono.

Non basta, insomma, che ci siano elezioni libere in un comune, se i cittadini non hanno, nel periodo che trascorre tra un'elezione e l'altra, le informazioni, i dati, gli strumenti per capire cosa il singolo comune ha fatto.

I dati e le informazioni che vengono messe sul sito di un comune non sono soltanto un obbligo di legge; bensì lo strumento attraverso cui l'amministrazione dà al cittadino la possibilità di verificare se quanto promesso in campagna elettorale è stato fatto, e se quanto viene richiesto dai cittadini è stato poi adempiuto.

Quindi, è fondamentale tale passaggio proprio per dare pienezza a una democrazia, che non è tale se non dispone di libera informazione per i propri cittadini. Oggigiorno, una delle armi più potenti che hanno i paesi autoritari e dittatoriali è la disinformazione, usata per ingannare i propri connazionali o per attentare la fiducia dei cittadini degli altri Paesi che si vogliono destabilizzare.

Infatti, più un'amministrazione è trasparente, più questa è forte. Reciprocamente, un'amministrazione che vuole essere forte, tanto più deve essere trasparente.

Vorrei illustrarvi qualche aspetto di come Anac realizza questo principio, che viene attuato essenzialmente in due modi, due facce della stessa medaglia.

Il primo è il facile accesso agli atti amministrativi. Spesso le amministrazioni pensano che basti buttare lì dei dati sul proprio sito. No. Strumento fondamentale di democrazia è rendere tale accesso agli atti facile, diretto, comprensibile al cittadino. In secondo luogo, la trasparenza si attua diffondendo attraverso i propri canali digitali, e non, informazioni su quanto viene fatto.

È ciò che cerchiamo di fare anche noi sul sito di Anac, www.anticorruzione.it, dove approfondiamo quotidianamente gli atti dell'Autorità, trasformandoli in notizie comprensibili, così da far conoscere nel concreto quella che è l'attività di Anac.

Per esempio, noi abbiamo puntato molto sulla parte di informazione rivolta ai cittadini, alle istituzioni, alle associazioni nonché ai giornalisti, di cui il sito costituisce una quotidiana fonte di notizie, continuamente aggiornate e "sicure", in quanto qualificate e verificate. Questa parte è compresa nella macro-sezione "*Informati e Partecipa*", immediatamente accessibile dalla homepage.

Entrando nel 'giornale virtuale' di Anac 'Informati e partecipa', si individuano dieci sotto-sezioni, come fossero le sezioni di un vero e proprio quotidiano. Qui si trovano focus sugli atti di Anac, notizie di servizio, comunicati stampa, newsletter per chi desidera essere regolarmente informato sull'Autorità, indicazioni sulle consultazioni di cittadini e associazioni, eccetera.

Vorrei analizzare il focus centrale del mio intervento: la digitalizzazione degli appalti come strumento di trasparenza.

Anac gestisce la Banca dati nazionale degli appalti, che contiene oltre 60 milioni di contratti pubblici, quotidianamente aggiornati. L'accesso e la consultazione sono a disposizione dei cittadini - oltre che delle amministrazioni - attraverso il sito di Anac, nella parte riguardante i dati aperti. Sono uno strumento fondamentale di conoscenza, di controllo civico dell'azione dei propri amministratori, di come spendono il denaro pubblico, di quanto sono efficienti o meno. Sono anche uno strumento di programmazione politica per le amministrazioni, perché hanno la possibilità di confrontare quanto fatto da altre amministrazioni, o conoscere essere stesse l'efficacia ed efficienza delle proprie azioni, anche comparandole con altri enti simili.

Direttamente collegato a questo, vi è la piena digitalizzazione degli appalti, entrata in vigore il 1° gennaio 2024.

Da allora ad oggi sono stati assegnati da Anac due milioni e 367.000 affidamenti pubblici per un valore di 209 miliardi di euro. Circa 20.000 gare al giorno lavorativo. La digitalizzazione degli appalti, quindi, dopo le difficoltà iniziali, funziona. Questo testimonia di come sia stata una scelta giusta. I miglioramenti, sia in termini di velocità che di qualità delle gare sono già presenti. Stiamo rafforzando l'interconnessione fra le banche dati di Anac e quelle degli enti certificanti, superando le resistenze ancora esistenti in alcuni di questi a fornire la piena connessione e interoperabilità con i loro dati nel fascicolo digitale.

La piattaforma per la pubblicità legale degli atti è pienamente funzionante dal gennaio 2024, garantendo la massima pubblicità ai bandi di gara su un unico portale digitale, facilmente consultabile da tutti, in maniera unificata, e collegata a livello europeo con l'Ufficio delle Pubblicazioni della Ue.

Il Fascicolo virtuale dell'operatore economico è operativo e a disposizione degli operatori economici e delle pubbliche amministrazioni, dando accesso ai documenti che comprovano il possesso dei requisiti per l'affidamento dei contratti pubblici. Inoltre, il Fascicolo consente alle imprese di inserire a sistema una sola volta i documenti che devono produrre per la gara e alle stazioni appaltanti di accedere con facilità ai dati degli enti certificanti che comprovano il possesso dei requisiti da parte degli operatori economici.

Infine, la digitalizzazione degli appalti è uno strumento - oltre che di trasparenza, velocità e rapidità - di fondamentale crescita democratica per tutti: cittadini, amministrazioni, associazioni ed imprese.

DALLA TRASPARENZA INVISIBILE ALLA TRASPARENZA EFFICACE: VANTAGGI E BENEFICI PER I CITTADINI E PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

A cura di **Valentina M. Donini** - SNA e Forum per il governo aperto

1. Introduzione: la trasparenza nel modello di lotta alla corruzione introdotto dalla legge 190/2012

L'articolato sistema di prevenzione della corruzione, introdotto dalla legge 190/2012 che ha modificato radicalmente il vecchio paradigma incentrato principalmente su un approccio repressivo, vede nella trasparenza una imprescindibile leva per la promozione non solo dell'integrità, ma anche dell'efficienza ed efficacia delle pubbliche amministrazioni, dal momento che l'agire amministrativo dovrebbe essere per sua natura sempre orientato all'obiettivo di produrre e proteggere valore pubblico.

In quest'ottica, è legittimo domandarci, oggi, a dodici anni di distanza dalla rivoluzione innescata dalla legge 190, se la dimensione "conveniente" della trasparenza è stata effettivamente colta nelle pubbliche amministrazioni, o se invece prevale ancora un atteggiamento adempimentale che considera la trasparenza e gli istituti che la attuano in concreto (dagli obblighi di pubblicazione alle diverse forme di accesso civico) solo come un gravoso onere per gli enti pubblici.

È ben noto quanto sia complesso misurare il successo delle politiche di prevenzione⁽¹⁾, e quanto sia complicato misurare in termini oggettivi la corruzione⁽²⁾; tuttavia, è possibile

1 Cfr. L.S. Alaimo, E. Galli, I. Rizzo, C. Scaglioni, *A new index of transparency: Evidence for the Italian municipalities*, in *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 89, 2023; N. Fiorino, E. Galli, *La corruzione in Italia. Un'analisi economica*, Il Mulino, Bologna, 2013.

2 E. Carloni, *Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in *Politica del diritto*, 3, 2017, pp. 445-466.; M. Gnaldi, B. Ponti (a cura di), *Misurare la corruzione oggi: obiettivi, metodo, esperienze*, Franco Angeli, Milano, 2018; J. Gagliardi, *La misurazione della corruzione. Tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in *Amministrazione in cammino*, 26 agosto (www.amministrazioneincammino.luiss.it); G. Tartaglia Polcini, *Perché una lotta efficace alla corruzione comincia dalla sua corretta misurazione*, *Policy Brief*, 2/2023, *Luiss, School of Government*; A.M. Durante Mangoni, *La misura della corruzione. Come andare oltre l'approccio della percezione, sostenendo la reputazione del Paese e la capacità di attrarre investimenti. Commento alla Risoluzione n. 8/10*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, 1, 2020, pp. 13-9; R. Razzante, G. Tartaglia Polcini, *Prevenzione*

mettere in evidenza luci e ombre di un processo che, avviato nel 2012, ha oggi radicalmente modificato il quadro normativo e il contesto organizzativo delle PA.

Nel complesso, si può affermare che molti concetti del nuovo paradigma di lotta alla corruzione sono oggi interiorizzati, e molte pratiche ormai assimilate.

In particolare, l'adozione del modello decentrato si è rivelata una scelta vincente, perché ha prodotto un processo di responsabilizzazione delle PA, coinvolgendo tutti i dipendenti nella gestione del rischio di corruzione⁽³⁾. Tale coinvolgimento rappresenta un passaggio fondamentale per diffondere, oltre a una nuova sensibilità e consapevolezza, la cultura dell'integrità intesa, secondo la definizione OCSE, come l'allineamento coerente e l'adesione a valori, principi e norme etiche per sostenere e dare priorità all'interesse pubblico rispetto agli interessi privati nel settore pubblico⁽⁴⁾.

Tuttavia, non si può ignorare il fatto che, in alcuni ambiti, ci siano ancora delle significative criticità che ostacolano la piena efficacia del sistema di prevenzione: si pensi ad esempio alla difficoltà, rilevata anche dall'ANAC⁽⁵⁾, di intercettare, decodificare e comprendere il fenomeno del conflitto di interessi nelle sue diverse declinazioni. Non si tratta di un problema astratto: se il conflitto di interessi non viene compreso e identificato, vuol dire che manca anche la sensibilità per cogliere l'inopportunità di certi comportamenti, magari non illeciti, ma sicuramente non etici, che possono fortemente danneggiare l'immagine di imparzialità di un'amministrazione e, di conseguenza, minare la fiducia nelle istituzioni⁽⁶⁾. In generale, però, si può ritenere che molti strumenti del nuovo impianto anticorruzione abbiano ormai superato quella fase inevitabile di rodaggio, e se per alcuni istituti, come il whistleblowing, si assiste oggi a una lenta ma inesorabile erosione delle iniziali resistenze che ne hanno reso difficile inizialmente l'applicazione e diffusione, gli istituti dell'accesso civico semplice e generalizzato sono entrati, nonostante le criticità che si evidenzieranno, ormai nell'esperienza sociale, oltre che giuridica italiana.

e repressione della corruzione a livello internazionale. La relativa fallacia degli indicatori di rating e le moderne strategie di contrasto, in Il diritto penale della globalizzazione, 1, pp. 1-11, 2017; G. Tartaglia Polcini, Il paradosso di Trocadero, in Il diritto penale della globalizzazione, 22 ottobre (www.dirittopenaleglobalizzazione.it); M. Giacalone, Misurare la corruzione: fonti e limiti degli indicatori, in G. De Gennaro, R. Marzelli, Terzo Rapporto - Criminalità e Sicurezza a Napoli, Esi, Napoli, 2020, pp. 217-246.

3 Cfr. V.M. Donini, Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, modelli, Carocci, Roma, 2022, p. 43.

4 OCSE Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità nel Settore Pubblico, 2017.

5 ANAC, Analisi di esperienze e criticità rilevate dai Responsabili per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza - gennaio 2023. Nella relazione viene sottolineato come la "scarsa rilevazione di conflitti d'interessi e violazioni della disciplina sul pantouflage potrebbe sottendere una seria difficoltà nell'intercettazione dei fenomeni con conseguente inefficacia della strategia di prevenzione sul punto": <https://www.anticorruzione.it/-/analisi-di-esperienze-e-criticita-C3%A0-rilevate-dai-responsabili-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-per-la-trasparenza-gennaio-2023>.

6 Il che produce un circolo vizioso di rassegnazione e malcontento, che a sua volta incoraggia e produce altri comportamenti non opportuni, poco etici o decisamente illegali. Cfr. N. Bobbio, La democrazia e il potere invisibile, in Rivista italiana di scienza politica, 10, 2, 1980, pp. 181-203.

La criticità maggiore riguarda, però, la persistenza di un approccio ancora troppo adempimentale e burocratico, che rischia di vanificare gli sforzi fatti finora, e di amplificare il divario tra la cosiddetta *law in the books e law in action*. Tale problema si percepisce come ancora più grave nell'attuale momento storico, nella fase di implementazione del PNRR, un'opportunità senza precedenti per la ripresa del nostro paese, ma anche una potenziale fonte di rischio di caduta dell'integrità. Per questo motivo non si dovrebbe allentare l'attenzione nei confronti della trasparenza, ma al contrario rafforzarla e potenziarla con interventi mirati e coordinati per garantire che il PNRR rappresenti un'opportunità di crescita economica e anche una preziosa occasione per rafforzare l'integrità e la fiducia nelle istituzioni pubbliche.

D'altronde, la trasparenza rappresenta anche un corollario imprescindibile del principio democratico sancito dall'articolo 1 della Costituzione⁽⁷⁾, oltre a rivestire un ruolo di primaria importanza nella lotta alla corruzione, come risulta infatti dall'inserimento di tale principio nella legge 190/2012 che tra l'altro all'art. 1(15) precisa come la trasparenza costituisca livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117(2) (m) della Costituzione.

La trasparenza, infatti, non solo favorisce la responsabilità e l'integrità nei processi decisionali delle istituzioni pubbliche, ma costituisce anche un deterrente contro comportamenti illeciti e opachi. È quindi un elemento chiave nella promozione dell'integrità, della legalità e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche⁽⁸⁾.

2. Gli strumenti: l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato

Se la legge 190/2012 ha affermato il valore generale della trasparenza, il d.lgs. 33/2013 ha dato concretezza e attuazione a tale principio attraverso gli istituti dell'accesso civico e, dopo l'intervento del d.lgs. 97/2016, dell'accesso civico generalizzato.

In un'ottica di maggiore partecipazione al dibattito pubblico⁽⁹⁾, al cittadino spetta quindi il compito di vigilare sul corretto svolgimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, per promuovere un diritto generale e astratto a un'amministrazione aperta e trasparente, e contribuire a una crescente democratizzazione delle istituzioni.

7 Cfr. la sentenza della Corte Costituzionale 20/2019. Sulla trasparenza necessaria "per assicurare la qualità costituzionale dell'amministrazione," cfr. F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2018, p. 93. Sulla trasparenza come "modo di essere dell'amministrazione," R. Villata, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1987, p. 529.

8 "Direttamente o indirettamente la trasparenza è antidoto alla corruzione, ma non si esaurisce in questa funzione, dialoga con numerosi principi costituzionali e ne permette la realizzazione, primo tra tutti lo stesso principio democratico." E. Carloni, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 208.

9 Cfr. B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Maggioli, Rimini, 2013.

Tuttavia, la trasparenza abilitata dall'accesso civico semplice introdotto dal d.lgs. 33/2013, per quanto fondamentale sotto il profilo dell'affermazione del principio di accessibilità delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni⁽¹⁰⁾, non appariva in realtà ancora sufficiente. Tale inadeguatezza derivava dal fatto che il modello adottato appariva quasi schizofrenico⁽¹¹⁾ vista la netta predilezione per gli obblighi di pubblicazione⁽¹²⁾ (che comportano comunque un onere significativo, soprattutto in termini di organizzazione e risorse, per le amministrazioni) senza però incoraggiare il diritto concreto di conoscere del cittadino. Questo approccio ha portato a conseguenze negative e paradossali, dal sovraccarico informativo alla scarsa usabilità delle informazioni (riducendo così nella pratica l'efficacia della trasparenza), alla mancanza di una reale cultura della trasparenza all'interno delle amministrazioni, riducendo il principio a un mero obbligo di pubblicazione.

Al contrario, è proprio il diritto di conoscere, attraverso l'accesso ai documenti, a essere fondamentale e anche strumentale a rafforzare una coscienza critica del cittadino, e a "realizzare il proprio diritto di informarsi e di essere informato, quale esplicitazione del principio di trasparenza che caratterizza ogni regime democratico e che consente la partecipazione al dibattito pubblico"⁽¹³⁾. L'accesso civico semplice, previsto dal d.lgs. 33/2013, ha invece una funzione meramente correttiva rispetto all'eventuale inadempimento dell'amministrazione che avrebbe dovuto pubblicare alcuni dati, ma che invece non lo ha fatto. Di conseguenza, limitando l'ambito di applicazione ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, si è chiaramente escluso il diritto del cittadino a una conoscibilità generale e astratta⁽¹⁴⁾, affermando invece il principio opposto, della generale non conoscibilità, a meno che espressa disposizione di legge non preveda un preciso obbligo di pubblicazione.

10 *Proprio per "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche", e "attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino".* Art. 1(1) e (2) del d.lgs. 33/2013.

11 E. Carloni, *I principi del codice della trasparenza* (artt. 1, commi 1 e 2, 2, 6), in B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, cit., p. 37 che poi specifica: "da un lato, sul versante della trasparenza-pubblicità, si assiste ad un'accelerazione, ad un'espansione qualitativa e quantitativa ed alla esplicita proiezione verso forme di conoscibilità in capo a chiunque e dichiaratamente orientate a sottoporre "au grand jour", alla luce del sole, l'operato complessivo dell'amministrazione; dall'altro, sul versante della trasparenza-accesso, si continua ad assistere ad una chiusura, "pietrificata" dalla riforma della legge n. 241 da parte della legge n. 15 del 2005, ad ogni modulo conoscitivo slegato da specifici interessi e dalla posizione di chi richiede l'accesso".

12 *Il processo di pubblicazione di alcune categorie di dati era stato avviato già qualche anno prima con il Codice dell'amministrazione digitale* (art. 54 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) e successivamente dalla legge 4 marzo 2009, n. 15 e dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

13 A. Corrado, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come 'accesso egoistico'*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021, p. 206.

14 F. Patroni Griffi, *La trasparenza della Pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013, 6. Vedi anche G. Gardini, M. Magri, *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli, 2019.

Per questo motivo era necessario consolidare il processo di controllo da parte del cittadino recependo, anche nel nostro ordinamento, una norma equivalente al FOIA statunitense e alle cosiddette *sunshine laws*⁽¹⁵⁾.

Con il d.lgs. 97/2016 è stato quindi finalmente introdotto in Italia l'istituto dell'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale che afferma il principio dell'accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle PA, colmando così il divario che separava l'Italia dalla maggioranza dei paesi democratici⁽¹⁶⁾.

Con l'accesso civico generalizzato, che di fatto ha "liberato" quel diritto di conoscere, "prima prigioniero dei confini dalla legge assegnati all'area della pubblicazione obbligatoria"⁽¹⁷⁾; si è quindi ribaltata la prospettiva: non è solo l'amministrazione a dover anticipare la richiesta di informazioni del cittadino attraverso la pubblicazione di "alcuni" dati, ma è il cittadino titolare di un generale diritto di conoscere⁽¹⁸⁾.

Ovviamente va ricordato che questo generale diritto di conoscenza non è assoluto, dal momento che incontra il limite degli interessi pubblici (espressione della sovranità dello Stato o che richiedono particolare riservatezza) o privati (ma di rango costituzionale) che possono quindi impedire l'accesso. Limiti però che per indeterminatezza e ampiezza ap-

15 Le leggi "della luce del sole" (tra cui proprio il Freedom of Information Act del 1966), dalla celebre affermazione di Louis Brandeis, giudice della Corte Suprema statunitense, che riteneva il sole il miglior disinfettante ("Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman"). L. Brandeis, *What Publicity Can Do*, in *Harper's Weekly*, 20 December, p. 10. Sull'influenza del FOIA cfr. K.H. Youm, T. Mendel, *The Global Influence of the United States on Freedom of Information*, in D.E. Pozen, M. Schudson, *Troubling Transparency. The History and Future of Freedom of Information*, Columbia University Press, New York, 2018. E. Carloni, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2019, pp. 497-538.

16 Non solo una legge equivalente al FOIA nel 2016 era già presente nella maggior parte delle democrazie occidentali, ma in alcuni ordinamenti il diritto di accesso riceve anche una esplicita tutela a livello costituzionale. Si veda ad esempio la Costituzione finlandese del 1996, che all'art. 12(2), come corollario al principio di libertà di espressione, prevede che, salvo diversa e specifica disposizione di legge, tutti i dati e documenti detenuti dalle autorità sono pubblici, e tutti hanno il diritto di accedere a tali documenti. La Costituzione croata è stata modificata nel 2010 proprio per rafforzare la tutela costituzionale del diritto di accesso. Ma si veda anche, tra gli altri, la Costituzione di Montenegro (art. 51(1)), 1997, Estonia (art. 44), Albania (art. 23), Belgio (art. 32), Paesi Bassi (art. 110), Norvegia (art. 100(4)). Si veda anche l'art. 32 della Costituzione sudafricana del 1996: "tutti hanno il diritto di accesso a: qualunque informazione detenute dallo Stato; qualunque informazione detenuta da terzi, che sia necessaria per l'esercizio o tutela di qualunque diritto". Ma soprattutto, si consideri che il diritto all'accesso è stato costituzionalizzato dall'art. 15(3) del Trattato sul Funzionamento dell'UE come principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea, successivamente rafforzato dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e regolamentato dal Regolamento (CE) n. 1049/2001, oltre a essere esplicitato già nella Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni del 1998. Cfr. G. Locchi, *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di Governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione*, in *Amministrazione in cammino*, 2011; C. Alberti, *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam tra consacrazione e limitazione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003.

17 M. Savino, *Il Foia italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2016, p. 594.

18 Inteso come libertà fondamentale riconosciuta a livello costituzionale e anche internazionale. Cfr. a livello europeo il Trattato di Amsterdam che per la prima volta riconosce il diritto di accesso all'art. 255, il Trattato di Lisbona, art. 15, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 42.

paiono forse eccessivi, e producono quindi l'effetto di "ridurre sensibilmente l'estensione del diritto e della trasparenza che attraverso questa è assicurata e di costringere l'amministrazione di fronte ad un lavoro di bilanciamento complesso"⁽¹⁹⁾."

Effettivamente, il legislatore delegato del 2016 optando per il modello del cosiddetto *harm test*, ha imposto un obbligo di valutazione sull'amministrazione, che deve verificare se l'accesso può danneggiare (recando un "pregiudizio concreto" ai sensi dell'art. 5 bis del novellato d.lgs. n. 33 del 2013) uno degli interessi limite.

In altri sistemi giuridici (ad esempio negli Stati Uniti⁽²⁰⁾, ma ciò vale in parte anche per l'ordinamento dell'Unione Europea⁽²¹⁾) si è optato invece per il *public interest test*. Secondo questo approccio, occorre valutare non solo il danno eventualmente causato dall'accesso, ma anche il danno all'interesse pubblico causato da un eventuale diniego all'accesso, e poi bilanciare le due posizioni. Nonostante la scelta del legislatore delegato italiano, la giurisprudenza sembra condividere l'idea del bilanciamento, come ad esempio conferma la sentenza del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, che tra l'altro invita a non temere che l'*abuso dell'istituto* "possa condurre a una sorta di *eccesso di accesso*"⁽²²⁾."

3. La trasparenza come principio dell'open government

Nell'annosa discussione sulla natura della trasparenza, cioè se sia un mezzo o un fine⁽²³⁾, al netto della sua dimensione come principio fondamentale del diritto amministrativo ed espressione della democrazia di un ordinamento, oltre come misura argine alla corruzione⁽²⁴⁾, è opportuno ricordare che la trasparenza è anche un principio dell'*open govern-*

19 E. Carloni, *Se questo è un FOIA. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Rassegna Astrid*, 22 febbraio 2016, n. 4, p. 9.

20 Nonostante molte criticità, cfr. A. Townsend, A.A. Marshall, *Striking the Right Balance: Weighing the Public Interest in Access to Agency Records Under the Freedom of Information Act*, in D.E. Pozen, M. Schudson, *Troubling Transparency. The History and Future of Freedom of Information*, Columbia University Press, New York, 2018.

21 Cfr. Regolamento (CE) n. 1049/2001 ma anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

22 La sentenza poi specifica che il "diritto di accesso civico generalizzato, se ha un'impronta essenzialmente personalistica, quale esercizio di un diritto fondamentale, conserva una connotazione solidaristica, nel senso che l'apertura della pubblica amministrazione alla conoscenza collettiva è funzionale alla disponibilità di dati di affidabile provenienza pubblica per informare correttamente i cittadini ed evitare il propagarsi di pseudoconoscenze e pseudocoscienze a livello diffuso, in modo - come è stato efficacemente detto - da "contribuire a salvare la democrazia dai suoi demoni, fungendo da antidoto alla tendenza [...] a manipolare i dati di realtà". Sentenza Consiglio di Stato, ad. plenaria, n. 10/2020,

23 D. Heald, *Transparency as an instrumental value*, in C. Hood - D. Heald (eds.), *Transparency: the Key to Better Government*, Oxford, 2006, pp. 59 e ss.; G. Arena, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 29-44.

24 Sentenza 20/2019 della Corte costituzionale, che sottolinea come con la legge 190/2012 "la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione. Ma precedentemente anche il Consiglio di Stato si era espresso in tal senso, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 marzo 2015, n. 1370, per cui il diritto di accesso viene identificato come uno "strumento di prevenzione e contrasto sociale ad abusi e illegalità".

ment⁽²⁵⁾, che a sua volta abilita e promuove gli altri principi di partecipazione, *accountability* e integrità, e che è abilitata dall'ulteriore principio dell'innovazione digitale inclusiva. Importante sottolineare come il *governo aperto* però non sia solo un insieme di principi astratti, ma anche e soprattutto una pratica che si traduce in azioni concrete, come testimoniano ad esempio le tante iniziative promosse da Open Government Partnership⁽²⁶⁾.

Grazie agli strumenti dell'accesso civico e generalizzato, si afferma sempre più il diritto del cittadino non solo alla conoscibilità delle informazioni, ma anche all'esercizio di forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Appare quindi evidente come la trasparenza diventi una condizione necessaria per promuovere, in primo luogo, la partecipazione del cittadino.

Non si può, infatti esercitare alcun tipo di controllo sull'operato della pubblica amministrazione se non si ha la possibilità di accedere (abilitata a sua volta dalla diffusione inclusiva delle tecnologie digitali) a dati e documenti detenuti dalle PA, e poter realizzare così la funzione democratica dell'istituto⁽²⁷⁾. Una volta ottenute queste informazioni, il cittadino può quindi partecipare alla definizione delle politiche pubbliche attraverso le modalità consentite nel nostro ordinamento, dalle consultazioni ai bilanci partecipati, dalle assemblee cittadine agli audit sociali.

In una fase successiva, invece, quando l'amministrazione è chiamata a rendere conto del suo operato e si espone quindi al giudizio della società civile, la partecipazione è mediata

25 Cfr. la definizione OCSE di Open Government come "una cultura della governance che promuove i principi di trasparenza, integrità, accountability e partecipazione dei portatori di interesse a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva" (Open Government: The Global Context and the Way Forward, <https://www.oecd.org/publications/open-government-9789264268104-en.htm>). Come noto, l'OCSE non è l'unico interlocutore internazionale per la promozione delle politiche di governo aperto, dal momento che un ruolo molto significativo in tal senso spetta all'Open Government Partnership, iniziativa multilaterale istituita nel 2011, che unisce governi e società civile allo scopo di adottare politiche pubbliche improntate a trasparenza, partecipazione, lotta alla corruzione, accountability e innovazione della pubblica amministrazione. Si veda quindi anche la Open Government Declaration promossa da Open Government Partnership, per cui "Un governo aperto è più trasparente, inclusivo, partecipativo e responsabile nei confronti dei cittadini. Il miglioramento del rapporto tra società civile e governi si traduce in benefici a lungo termine per tutti. La collaborazione tra governo, società civile e altre parti interessate è al centro del processo OGP". Cfr. www.opengov.it.

26 L'Italia, rappresentata dal Dipartimento della funzione pubblica che agisce a livello nazionale come soggetto facilitatore nei rapporti tra i diversi attori coinvolti, è entrata in Open Government Partnership nel 2011. Aderendo alla Open Government Declaration, i paesi membri si impegnano a promuovere i principi del governo aperto con le iniziative previste nei singoli Piani d'Azione Nazionali, lo strumento concreto per attuare i processi trasformativi attraverso la sinergia tra governi e società civile. Ogni Piano (è attualmente in fase di co-creazione il Sesto Piano d'Azione), infatti, viene realizzato a valle di un processo aperto di co-creazione con cui governi e società civile definiscono un chiaro programma di impegni, azioni e risultati attesi. Il tema della prevenzione della corruzione e diffusione della cultura dell'integrità è stato uno delle cinque aree all'interno del Quinto Piano d'Azione (<https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap>) che ha visto la Scuola Nazionale dell'Amministrazione assumersi la responsabilità della realizzazione di una Comunità di pratica dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza, interistituzionale e aperta ai contributi della società civile. Cfr. <https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct/>.

27 Cfr. A. Corrado, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018, p. 155.

dallo strumento del monitoraggio civico, cioè “la forma che abilita la società civile al fare la propria parte affinché la decisione pubblica resti coerente a sé stessa⁽²⁸⁾”.

Il monitoraggio civico, una modalità di partecipazione resa possibile proprio dalla trasparenza e dall’accesso ai dati⁽²⁹⁾, inoltre, promuove e protegge l’*accountability* dell’amministrazione: per questo motivo è corretto affermare che la trasparenza è condizione necessaria per sviluppare l’*accountability* di un’amministrazione⁽³⁰⁾, ma non sufficiente, perché l’*accountability* presuppone anche la partecipazione, cioè il passaggio dalla mera conoscenza delle informazioni a una funzione di controllo interna o esterna per aumentare la fiducia del cittadino nelle istituzioni e costringere chi detiene il potere a esercitarlo correttamente⁽³¹⁾.

Appare evidente in questa prospettiva, quindi, il legame tra partecipazione e *accountability*: quanto più un’amministrazione è responsabile, trasparente e accountable, tanto più viene incentivata la partecipazione attiva dei cittadini che mettono a disposizione tempo, energie e competenze nell’interesse della collettività⁽³²⁾.

Infine, va considerato come un’amministrazione trasparente e *accountable* che incoraggia la partecipazione civica è sicuramente anche un’amministrazione più integra. La trasparenza è, infatti, una condizione per promuovere l’integrità delle amministrazioni, intendendo per integrità qualcosa che presuppone e va oltre il concetto di onestà, per indicare invece, non solo secondo la già citata definizione OCSE, l’adesione a valori, principi e norme etiche per sostenere e dare priorità all’interesse pubblico⁽³³⁾, ma anche la capacità, secondo

28 L. Ferrante, *Un’arma in più per i cittadini: il monitoraggio civico*, in *La via libera*, https://laviailibera.it/it-schede-1857-monitoraggio_civico_arma_in_piu_per_i_cittadini.

29 Senza dati non può esserci monitoraggio, e ciò spiega le polemiche intorno al portale italiadomani.gov sulla mancata pubblicazione tempestiva dei dati relativi al PNRR.

30 Sul rapporto tra *accountability* e trasparenza, cfr. D. Linder, S.C. Wilson, *What is Open Government? One Year after the Directive*, in *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference on Digital Government Innovation in Challenging Times*, New York, 2011. Cfr. anche V.M. Donini, *La simbiosi tra accountability e whistleblowing nel quadro del governo aperto: un’analisi delle dinamiche e delle interazioni*, in *Federalismi.it*, in Corso di pubblicazione.

31 J. Bentham, *Political Tactics*, Clarendon Press, Oxford, 1999, p. 29.

32 Cfr. G. Arena, *Cittadini attivi (Un altro modo di pensare all’Italia)*, Laterza, Roma, Bari, 2006. È evidente poi che, se dal punto di vista del cittadino i vantaggi delle azioni di monitoraggio civico appaiono immediatamente percepibili (miglioramento della qualità delle politiche pubbliche e dei servizi pubblici, rafforzamento della democrazia), anche l’amministrazione trae vantaggio dalla partecipazione civica, potendo acquisire nuove competenze e prospettive, e riscontri sempre più precisi sulla qualità del proprio operato. Cfr. A. Lippi, *Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007. Per alcuni esempi di esperienze di monitoraggio cfr. ad esempio *Monithon*, iniziativa indipendente e non profit che dal 2013 sviluppa metodi e strumenti per il monitoraggio civico dei fondi pubblici in Italia e in Europa, che vengono messi a disposizione della collettività per valutare l’efficacia degli interventi e contribuire a migliorare le decisioni pubbliche; l’iniziativa congiunta di *Libera* e Gruppo *Abele*, *ComMon* (Comunità Monitoranti) avviata nel 2016 che si propone di stimolare l’attivismo civico dei cittadini allo scopo di contrastare malaffare e corruzione, e accompagna e supporta comunità monitoranti sui territori per realizzare specifici percorsi di monitoraggio civico. Ma si vedano anche le iniziative sviluppate da *Cittadinanza Attiva*, *Libenter*, *Action Aid*, *OnData*, *Fondazione Etica*, *Osservatorio Civico PNRR*, tutte organizzazioni della società civile, che tra l’altro fanno parte della *community di Open Government Partnership Italia*.

33 OCSE, *Raccomandazione del Consiglio sull’Integrità nel Settore Pubblico*, 2017.

la definizione ANAC⁽³⁴⁾ “di resistenza a indebite sollecitazioni interne o esterne al proprio ambiente di lavoro e, specularmente, intima avversione ad ispirare tali sollecitazioni per tornaconto personale”

L'integrità, quindi, non dipende da un fattore abilitante esterno, come nel caso dell'*accountability* che richiede il controllo di un soggetto monitorante, ma deriva invece da un fattore interno, cioè la personale convinzione di fare la cosa giusta, avendo già interiorizzato non solo il concetto di integrità, ma anche le competenze che abilitano l'individuazione del dilemma etico e la sua corretta gestione. In altre parole, l'integrità implica compiere la cosa giusta quando non si è sotto l'osservazione di un soggetto esterno o sotto la minaccia di eventuali sanzioni, semplicemente perché si aderisce a un sistema di valori che ritiene più “conveniente” il comportamento etico rispetto a quello non etico⁽³⁵⁾.

4. La folta nebbia che separa il palazzo dalla piazza

Nonostante i notevoli progressi raggiunti in questo ambito, permangono però ancora oggi delle ombre rappresentate principalmente da quell'approccio burocratico-formale che compromette le intenzioni stesse delle riforme, rendendo la trasparenza sostanzialmente “invisibile⁽³⁶⁾”.

Infatti, di fronte all'ottemperanza formale dell'obbligo di pubblicazione, troppe volte si riscontra nelle amministrazioni una disattenzione sulla necessità che i dati vengano pubblicati in formati aperti, interoperabili e riutilizzabili, e soprattutto accessibili⁽³⁷⁾.

Inoltre, suscita una certa preoccupazione il dibattito, innescato dal PNRR, sulla necessità di rivedere o abrogare le norme che alimentano la corruzione. Per quanto condivisibile l'intento di semplificare⁽³⁸⁾, risulta quasi singolare che le prime norme prese come esempio negativo di norme da eliminare o rivedere siano proprio le disposizioni anticorruzione, in particolare gli obblighi di pubblicazione. È innegabile la complessità (e onerosità, in termi-

34 Linee Guida 2016, Profilo “tipo”, conoscenze e competenze specifiche dei soggetti che intervengono nel sistema di prevenzione della corruzione:

35 A. Miranda, *Comparazione giuridica e lotta alla criminalità organizzata*, in E. Bertolini, I. Cuocolo, J.O. Frosini, L. Montanari, G. Parodi, O. Pollicino (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Egea, Milano, 2023, p. 209.

36 Cfr. C. Arcuri, G. Fusaroli, *La trasparenza invisibile: nuovi diritti di libertà: l'accesso dei cittadini all'informazione*, Marietti, Torino, 1990.

37 Nonostante un preciso obbligo di legge preveda espressamente l'accessibilità dei documenti, cfr. legge 4/2004, *Disposizioni per favorire e semplificare l'accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità agli strumenti informatici*.

38 Cfr. A. Miranda, *op. cit.* p. 207, che ritiene come “un numero eccessivo di norme complesse e “singole” da rispettare (la cosiddetta “statutorification” o “orgia di leggi”) comporta un aumento dei rischi di violazione involontaria e/o di responsabilità”.

ni di risorse e tempo) di tali obblighi, e certamente si avverte la necessità di una semplificazione: non a caso, nel PNRR la semplificazione è considerata una riforma abilitante, un presupposto per il conseguimento degli obiettivi indicati.

Tuttavia, è fondamentale superare la narrazione dominante che tende a contrapporre semplificazione e integrità, come se la prima dovesse essere conseguita necessariamente a discapito della seconda⁽³⁹⁾. È importante piuttosto sottolineare il fondamento democratico, oltre che filosofico, alla base degli obblighi di pubblicazione che rispondono proprio alla logica evidenziata prima, di superare, cioè, quella folta nebbia che ancora oggi separa la piazza dal palazzo del potere⁽⁴⁰⁾ e rendere l'amministrazione realmente una casa di vetro, secondo la celebre definizione di Filippo Turati⁽⁴¹⁾.

Ma soprattutto, nell'attuale fase in cui il nostro paese, grazie al PNRR, sta beneficiando di un accesso a fondi e risorse paragonabile solo al Piano Marshall, sarebbe ragionevole aumentare il livello di trasparenza e intensificare i controlli *ex ante* per evitare il rischio di cadute dell'integrità dovute a interferenze di natura corruttiva. Al contrario, ridurre tali controlli per aumentare la capacità di spesa delle pubbliche amministrazioni può apparire senz'altro utile in termini di efficienza, ma molto pericoloso in termini di integrità.

Sicuramente la ridotta capacità di spesa delle amministrazioni è un tema cruciale; non è corretto, tuttavia, cercare di risolvere la questione a discapito dell'integrità dei processi, in una fallace dialettica tra risultato e buon andamento da una parte, e imparzialità e integrità dall'altra.

Eppure, sembra quasi che oggi ci venga posta, più o meno esplicitamente, una domanda paradossale: siamo disposti a sacrificare alcuni controlli preventivi per accelerare la spesa dei fondi PNRR, anche a rischio di una caduta dell'integrità⁽⁴²⁾, nella speranza che eventuali problemi potranno essere poi eventualmente risolti da un successivo intervento dell'autorità giudiziaria?

39 M. Di Rienzo, A. Ferrarini, *Il Delta dell'integrità - Verso una nuova definizione di valore pubblico*, in *Azienditalia*, 2023.

40 Come scriveva Francesco Guicciardini: "Spesso tra il palazzo e la piazza è una nebbia sì folta, o uno muro sì grosso, che non vi penetrando l'occhio degli uomini, tanto sa el popolo di quello che fa chi governa, o della ragione perché lo fa, quanto delle cose che fanno in India; e però si empie facilmente el mondo di opinione erronee e vane". F. Guicciardini, *Ricordi*, Milano, 2023 (ricordo C 141).

41 F. Turati, *Discorso alla Camera*, 17 giugno 1908, in *Atti del Parlamento italiano. Camera dei Deputati*, sess. 1904 - 1908, 17 giugno 1908, 22962.

42 "Forse è allora il tempo di dichiarare lo 'stato di emergenza' della pubblica amministrazione. Parlamento e governo dovrebbero avere il coraggio di disegnare una sorta di 'zona franca temporale' della burocrazia. Per un tempo definito, ipotizziamo due anni, si semplifichino drammaticamente le procedure di spesa, si dimezzino i tempi necessari per autorizzare nuovi investimenti, si accettino minori formalismi negli appalti e negli acquisti pubblici, si riveda la disciplina del danno erariale per porre chi opera negli enti nelle condizioni di fare concretamente piuttosto che di difendersi dalle responsabilità [...]. Tutto questo potrebbe esporre a rischi di comportamenti devianti e opportunistici? Sicuramente sì. Tuttavia, questi possono da un lato essere contrastati da un rafforzamento significativo del sistema dei controlli sull'attuazione dei progetti e degli investimenti, oltre che da un inasprimento delle sanzioni per chi sgarra. Ma dall'altro, questi rischi sarebbero forse minori di quelli di uno Stato con 'il freno a mano', prigioniero dei propri vincoli e incapace di guidare la ripresa". G. Valotti, *Un'emergenza per guidare il PNRR*, in *Corriere della Sera*, 18 ottobre 2022.

È una domanda che suggerisce un possibile rilassamento del sistema preventivo a favore di un rafforzamento degli strumenti repressivi. Tuttavia, al di là del fatto che questa scelta possa apparire efficace nel breve termine, le sue conseguenze a lungo termine potrebbero essere estremamente dannose. Per di più, ci sono due ulteriori obiezioni da considerare.

La prima obiezione riguarda l'efficacia del modello repressivo, predominante fino al 2012. Questo approccio, incentrato sulla corruzione effettivamente scoperta (tralasciando quindi tutto il sommerso, la cosiddetta cifra oscura⁽⁴³⁾), si è rivelato inadeguato nel prevenire la diffusione e il radicamento del fenomeno corruttivo nel tessuto sociale. Soprattutto, va considerato che "di fronte a un fenomeno il diritto penale non è lo strumento adatto al suo contrasto: esso - rappresentando l'extrema ratio in uno Stato di diritto e in questo manifestando la propria sussidiarietà - deve essere riservato a casi eccezionali⁽⁴⁴⁾".

Inoltre, non si può ignorare che nel nostro paese l'effettività della sanzione penale sia attenuata soprattutto dalla prescrizione, come correttamente rilevato più volte dal GRECO nei vari Rapporti di valutazione⁽⁴⁵⁾, per cui "continua a essere eccessivo lo iato tra la pena effettivamente minacciata dai reati di corruzione e quella effettivamente irrogata in concreto al termine del processo, pena che spesso non viene neppure eseguita per effetto del sopraggiungere della prescrizione⁽⁴⁶⁾".

Tutto ciò si traduce indubbiamente in una mancanza di reazione dell'ordinamento davanti al fenomeno corruttivo che finisce per alimentare la corruzione: d'altronde l'ineffettività della sanzione penale, in assenza di un sistema compensativo di prevenzione, potrebbe aver contribuito in passato a mantenere l'Italia in posizioni molto basse nell'Indice di Percezione della Corruzione realizzato da *Transparency International*. Al contrario, pur considerando le difficoltà di misurare il successo di una strategia di prevenzione, è un dato oggettivo il fatto che dal 2012, quando è stato adottato il modello preventivo (ed è difficile

43 Inoltre, rimane esclusa anche tutta la corruzione che non si identifica con quella in senso stretto, penalistico, ma rappresenta invece la nuova definizione di corruzione, coincidente con il concetto di *maladministration*. Cfr. G. L. Potestà, D. Rinoldi, *L'alveare operoso, la cifra oscura della corruzione, la controsocietà degli onesti*, in N. Parisi, G. L. Potestà, D. Rinoldi (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Napoli, 2018. G. Di Vetta, M.F. Romano, G. Morgante, P. Pavone, A. Baldassarini, *La misurazione della corruzione attraverso le sentenze della magistratura: una proposta metodologica con strumenti di text mining*, in *Federalismi.it*, 33, 2020, pp. 164-187. Cfr. anche G. Morgante, *Corruptissima res publica, plurimae leges: oltre l'approccio repressivo per contrastare la corruzione pubblica*, in *Lessico di etica pubblica*, 2021, 1, 2, pp. 83-95.

44 N. Parisi, *Il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione. Una prospettiva sistematica in disaccordo con la vulgata opinio*, *Saggi - DPCE online*, 2020/4, p. 4632.

45 Cfr. GRECO, *Fourth Evaluation Round on Italy, GrecoEval4Rep(2016)2*, p. 35: "It is clear that the high chance of having criminal prosecutions time-barred has, in turn, the detrimental effect of increasing the number of appeals to superior courts, already overstretched, and discouraging access to alternative resolution means, such as plea bargaining. GRECO, in its Joint First and Second Evaluation and Third Evaluation Reports already expressed serious concerns as to the issue of the statute of limitation and its negative impact on investigating and adjudicating corruption cases in Italy, urging the authorities to take appropriate steps to address this state of affairs".

46 F. Cingari, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, 2012, p. 86.

immaginare che sia solo una mera coincidenza), il ranking italiano è notevolmente migliorato fino a oggi⁽⁴⁷⁾.

Tuttavia, si delinea anche una seconda obiezione, in parte connessa alla prima: la scarsa punibilità della corruzione sembrerebbe quasi suggerire una tacita accettazione del fenomeno. Se persino l'ordinamento tollera la corruzione, diventa più difficile suscitare una reazione etico-morale, la famosa indignazione popolare che in altri momenti storici, si pensi ad esempio ai tempi di *Mani pulite*, ha invece giocato un ruolo fondamentale⁽⁴⁸⁾. Al contrario, è cruciale elevare la consapevolezza collettiva sul tema della lotta alla corruzione, per produrre una sanzione almeno sul piano reputazionale.

Pertanto, diventa cruciale definire il nostro atteggiamento nei confronti della corruzione: va considerata come un fenomeno tollerabile in quanto inevitabile, un male necessario in virtù di un approccio che potremmo definire econometrico o pragmatico? Oppure, va adottata una prospettiva basata sui valori etici, in base alla quale la corruzione è un male assoluto da evitare a tutti i costi, senza alcuna possibilità di tolleranza?

Di quest'ultimo avviso il Manifesto *Zero Corruption*, promosso dal BIAC⁽⁴⁹⁾: partendo dal presupposto che tra i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 non esiste un obiettivo autonomo dedicato espressamente alla lotta alla corruzione, e considerando come la corruzione impedisca il conseguimento di tutti gli altri obiettivi, il Manifesto propone di aggiungere un diciottesimo obiettivo, intitolato appunto *Zero Corruption*⁽⁵⁰⁾, proprio per esprimere "tolleranza zero" nei confronti di questo fenomeno.

Emerge quindi chiaramente l'importanza di adottare un approccio valoriale nella lotta e nel contrasto alla corruzione, anche se alcuni recenti sviluppi nel dibattito politico e nelle scelte legislative sembrano orientarsi verso la direzione opposta: un rallentamento dei controlli al fine di favorire il raggiungimento del risultato. Si pensi, ad esempio, alle novità introdotte dal nuovo codice degli appalti in merito agli affidamenti diretti, o più in generale all'affermazione del principio della fiducia come complemento del principio del risultato,

47 Se nel 2012 l'Italia si trovava al 72esimo posto, in pochi anni sono state superate numerose posizioni per attestarsi oggi al 42esimo. È quindi innegabile che le riforme dal 2012 in poi abbiano prodotto un miglioramento, almeno in termini di percezione. L'ultima rivelazione, pubblicata a gennaio 2024, sembrerebbe, invece, fotografare una battuta d'arresto nel miglioramento progressivo cui eravamo abituati, ma per capire se è il segnale di un fisiologico rallentamento o di un inquietante passo indietro, è forse opportuno aspettare i dati del prossimo anno. Il dibattito sui temi sensibili quali l'abuso di ufficio potrebbe aver in qualche misura influito, unitamente agli scandali più recenti che inevitabilmente producono sfiducia e rassegnazione oltre a confusione e un diffuso senso di incertezza. Cfr. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2023*, <https://transparency.it/informati/pubblicazioni/report-cpi-2023>.

48 Cfr. A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012, p. 21.

49 Il Business Integrity and Anticorruption Committee è lo stakeholder istituzionale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) che rappresenta il settore privato. Cfr. <https://www.businessatoecd.org/>.

50 Cfr. N. Allocca, *Il whistleblowing come strumento per raggiungere l'obiettivo Zero Corruption*, in V.M. Donini, *op. cit.*, p. 198.

per promuovere una maggiore discrezionalità delle stazioni appaltanti. Ma se il risultato rappresenta il principio del buon andamento, e se la fiducia viene ridotta a mero strumento per garantire il risultato, diventa evidente come nel codice degli appalti il riferimento fondamentale all'imparzialità venga messo in secondo piano, ribaltando di fatto il rapporto tra i due super principi costituzionali.

Pur comprendendo la necessità di superare gli ostacoli posti da un'amministrazione difensiva, dove i funzionari tendono a diventare sempre più inerti per il timore che dalle loro decisioni possano derivare conseguenze negative o disuguaglianze individuali⁽⁵¹⁾, è fondamentale individuare un punto di equilibrio tra integrità ed efficienza. Non sarebbe corretto, infatti, individuare nel superamento dell'atteggiamento difensivo la soluzione a tutti i problemi dell'amministrazione⁽⁵²⁾.

Di conseguenza, la domanda "quanta corruzione siamo disposti a tollerare pur di aumentare la capacità di spesa delle PA e spendere velocemente i fondi PNRR?" è ontologicamente fallace⁽⁵³⁾.

E anche il suo corollario relativo al ripristino del modello repressivo non regge davanti alla prova dell'inadeguatezza dell'apparato penalistico per contrastare il fenomeno corruttivo, ma nemmeno di fronte alle stesse scelte del legislatore che, ad esempio, in tema di abuso di ufficio, procede in direzione opposta, verso una depenalizzazione⁽⁵⁴⁾.

Alla luce di queste ultime considerazioni, sembrerebbe quindi profilarsi uno scenario non rassicurante, in un momento storico caratterizzato da policrisi e tensioni, per cui i problemi sono molteplici, complessi e interconnessi.

La diffusa instabilità politica, economica e sociale accentua ulteriormente la percezione di vulnerabilità e instabilità. Tuttavia, è proprio in momenti come questi che diventa essenziale un maggiore impegno per rafforzare le istituzioni, promuovere la trasparenza e riaffermare i valori fondamentali di integrità e giustizia.

Occorre quindi certamente concentrarsi su cosa ancora non funziona, nell'ambito del sistema di lotta e contrasto alla corruzione, al fine di sviluppare strategie più efficaci e adeguate a un contesto sempre più mutevole.

51 Cfr. S. Battini, F. De Carolis, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2019, p. 293.

52 Cfr. S. Battini, F. De Carolis, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Rivista di Public Management*, vol. 3, 2, 2020, p. 360.

53 M. Di Rienzo, A. Ferrarini, *Il Delta dell'integrità - Verso una nuova definizione di valore pubblico*, in *Azienditalia*, 2023.

54 Qui appare evidente la contraddizione, perché sembrerebbe che allora, in questo caso, il sistema preventivo torni a essere importante. Ma allora dovrebbe essere rafforzato, non indebolito.

Ma allo stesso tempo, occorre anche riconoscere cosa sta funzionando e producendo risultati positivi: è innegabile l'importanza della prevenzione rispetto al modello solo repressivo, e altrettanto innegabile è la centralità di un approccio olistico nella lotta alla corruzione, che intervenga quindi non solo sul piano organizzativo, ma anche su quello culturale⁽⁵⁵⁾.

Anche la disciplina della trasparenza, seppure con tutti i limiti evidenziati supra, dimostra oggi di essere un fondamentale presidio contro la corruzione e, pertanto, va incoraggiata, soprattutto nel momento in cui cresce la domanda, da parte della società civile, di una sempre maggiore trasparenza e integrità nei processi decisionali⁽⁵⁶⁾.

Per tutti questi motivi, se da una parte sarebbe sbagliato abbandonare la strada tracciata dodici anni fa, per assecondare acriticamente le istanze di una semplificazione, certamente necessaria ma che non può contrapporsi a trasparenza e integrità, dall'altra occorre consolidare i risultati acquisiti finora e riconoscere e amplificare l'importanza dei principi fondamentali, tra cui la trasparenza, che contribuiscono a creare un contesto sempre più sfavorevole alla corruzione.

In quest'ottica, per meglio affrontare le incertezze e i dilemmi etici, e riconoscere la differenza tra cosa oggi sta funzionando e cosa invece deve essere modificato o eliminato, potrebbe essere utile forse seguire il consiglio con cui Italo Calvino chiude *Le città invisibili*: "L'inferno dei viventi non è qualcosa che sarà; se ce n'è uno, è quello che è già qui, l'inferno che abitiamo tutti i giorni, che formiamo stando insieme. Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è rischioso ed esige attenzione e approfondimento continui: cercare e sapere riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio".

⁵⁵ Se la corruzione è considerata una malattia sociale, diventa fondamentale adottare una risposta dell'ordinamento che sia olistica e comprenda anche la dimensione culturale. In questo contesto, la formazione svolge un ruolo cruciale, anche e soprattutto per superare le resistenze culturali che possono rendere difficile l'accettazione e diffusione di alcuni istituti, come ad esempio il whistleblowing. Tuttavia, è importante notare che non si può affidare esclusivamente alla formazione professionale, generale o specialistica, il compito di trasmettere i valori dell'integrità in assenza di un contesto più ampio. È essenziale invece che il concetto di integrità diventi parte integrante dei percorsi educativi scolastici, per sperare di instillare valori di trasparenza, onestà e responsabilità fin dalla giovane età, contribuendo così a costruire una società più consapevole e resiliente alla corruzione, come d'altronde viene ribadito nei più prestigiosi fora internazionali. Cfr. OECD, *Education for Integrity, Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, 2018, p. 11, <https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>; vedi anche l'iniziativa GRACE (Global Resource for Anti-Corruption Education and Youth Empowerment) promossa dall'UNODC (<https://grace.unodc.org/grace/en/primary/index.html>); e cfr. il Compendio di Buone pratiche sulla partecipazione civica e la formazione anticorruzione realizzato dall'Anti-Corruption Working Group del G20 approvato al vertice di Bali nel novembre 2022. Nel testo viene espressamente affermato che promuovere una cultura dell'integrità già alla scuola dell'infanzia è una pratica necessaria per diffondere comportamenti virtuosi e promuovere valori quali l'onestà, la responsabilità, la disciplina e il senso di giustizia.

⁵⁶ A questo proposito è opportuno ricordare quanto siano parimenti importanti sia l'offerta di trasparenza da parte delle amministrazioni, sia la domanda di trasparenza da parte dei cittadini. Proprio per questo motivo è necessario promuovere e sviluppare le competenze che abilitano poi nei fatti la partecipazione: cfr. l'azione dedicata a questo tema prevista all'interno del Sesto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto, promosso da Open Government Partnership Italia, attualmente in fase di co-creazione. Cfr. <https://open.gov.it/>.

LA TRASPARENZA COME PARAMETRO ETICO VERSO I CITTADINI

A cura di **Laura Franceschetti** - Università La Sapienza

Introduzione

Obiettivo di questo intervento è offrire una riflessione sul rapporto tra trasparenza e etica pubblica in riferimento ad uno specifico contesto, quello amministrativo italiano, che è stato più volte oggetto di critiche e denunce negli ultimi decenni, per quei fenomeni di cattiva amministrazione che sono attribuiti, di volta in volta, o al piano dell'etica professionale - e quindi alla questione di una non corretta interpretazione del proprio ruolo da parte dei dipendenti pubblici rispetto al sistema organizzativo nel quale operano - oppure al piano dell'etica pubblica - in riferimento al rapporto tra istituzioni e collettività di riferimento (Cerulli Irelli, 2009).

È proprio in questa relazione, che si dipana quotidianamente il rapporto tra individuo e società, tra interessi privati e obiettivi generali, tra sfera individuale e sfera collettiva (Maffettone, 2010).

Per approfondire questa riflessione è necessario ripercorrere brevemente gli interventi normativi attraverso i quali il principio di trasparenza è stato introdotto nell'ordinamento italiano. Dal 1990 ad oggi si sono rincorsi ben quindici provvedimenti in materia, a partire dalla legge 241/90 sull'accesso agli atti, molti dei quali hanno però prodotto risultati non ancora soddisfacenti.

Questo contributo non si soffermerà tanto sulla portata giuridica di questi interventi, ma proverà piuttosto ad iscrivere l'evoluzione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa nel più ampio processo di riforma della PA in Italia, per evidenziare sia come muta il concetto di etica verso i cittadini, sia quali interessanti interconnessioni si sviluppano tra l'evoluzione del principio di trasparenza e le misure per l'affermazione della funzione di comunicazione pubblica, prima, e dell'Open Government, poi.

1. Evoluzione normativa del principio di trasparenza: dall'etica professionale all'etica pubblica

Nella legge 241/90⁽¹⁾ che introduce il principio di trasparenza per l'agire amministrativo vengono individuati una serie di istituti - come l'obbligo di motivazione del provvedimento, l'individuazione di un responsabile del procedimento, il diritto di partecipazione procedimentale degli interessati e, soprattutto, il diritto di accesso ai documenti amministrativi - che puntavano a favorire la partecipazione degli interessati al procedimento e ad assicurare l'imparzialità dell'azione amministrativa.

In quel momento storico l'attenzione del legislatore era posta sull'esigenza di superare un modello amministrativo gerarchico e autoreferenziale (Weber, 1974), nel quale la dimensione etica dell'azione amministrativa era assicurata dalla razionalità legale, ossia dal rispetto della norma in maniera imparziale e impersonale. *L'imparzialità* (o anche 'neutralità') dei comportamenti dei funzionari pubblici è coerente con il principio di legalità dello Stato di diritto, ossia nella necessità che i funzionari svolgano la propria attività - applicare le norme - senza cedere ad alcuna forma di favoritismo per specifiche categorie o gruppi di cittadini. *L'impersonalità*, invece, implica la necessità che il funzionario si spogli della sua specifica soggettività, rinunciando a perseguire i propri interessi personali e preferendo, invece, quelli della collettività, come obiettivo ultimo della propria attività in seno all'amministrazione.

Si trattava in questo caso di un'etica professionale, nella quale l'operato del funzionario pubblico poteva essere valutato solo in funzione della corrispondenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi fissati dagli attori politici del sistema, attraverso la norma, appunto. La legge 241/90, invece, rappresenta una norma spartiacque nel processo di cambiamento della PA perché segna in Italia l'ingresso del paradigma del New Public Management (Hood, 1991; Osborne e Gaebler, 1995) che rafforzerà l'idea che le tecniche di gestione manageriale tipiche del settore privato sono in grado di garantire il superamento dei problemi di inefficienza produttiva e crisi di legittimità degli apparati pubblici degli anni Ottanta, nonché di assicurare una gestione più efficace dei dipendenti pubblici. Ispirato ai principi di responsabilità di budget, di controllo di gestione, di separazione tra politica e amministrazione, di valutazione del personale (OECD, 1995; Pollit e Bouckaert, 2000), il NPM segna una profonda frattura, rispetto al modello weberiano, nella definizione dei principi di azione che guidano l'operato delle amministrazioni. Le burocrazie tradizionali, infatti, agivano con un forte senso di subordinazione rispetto alle indicazioni di derivazione politica, con una decisa specializzazione dei compiti e gerarchia degli uffici, nonché con l'obiettivo principale di applicare norme impersonali seguendo processi standardizzati.

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

Con l'adozione del modello amministrativo imprenditoriale e quindi con la legge 241/90 e i successivi interventi normativi, invece, viene rivalutata la discrezionalità decisionale del singolo dipendente pubblico (al quale viene chiesto infatti di lavorare per obiettivi); viene sottolineata l'importanza di un senso di responsabilità diffuso in tutti gli apparati amministrativi, in modo che tutti i livelli siano coinvolti rispetto al risultato da ottenere: infine, viene sancito l'obbligo di rendicontazione della Pa verso diversi pubblici di riferimento (*accountability*).

Se nel primo paradigma, come abbiamo visto, i principi cardine dell'etica pubblica sono l'*imparzialità* e l'*impersonalità* nell'applicazione della norma, nel secondo modello organizzativo invece le parole-chiave degli apparati pubblici diventano *efficacia*, *efficienza* ed *economicità* da conseguirsi attraverso i metodi della pianificazione, della programmazione e del controllo.

Con questo passaggio da "un'amministrazione di regole" ad "un'amministrazione di risultato, misurato in particolare verso i cittadini", l'etica pubblica viene riferita non più (solo) al rispetto del mandato della norma, ma alla capacità di fornire una risposta adeguata ai bisogni dei cittadini, proprio attraverso un coerente esercizio della funzione amministrativa della quale si è titolari.

Il paradigma imprenditoriale della Pa, in questo modo, fa propria anche la teoria degli stakeholders (D'Orazio, 2009) secondo la quale l'impresa - e quindi anche la Pa - non ha ragione d'essere senza i suoi diversi pubblici di riferimento, sia interni (i politici e i dipendenti) sia esterni (i cittadini-utenti, i fornitori e la collettività). In quanto portatori di specifici interessi, questi soggetti spingono l'amministrazione ad operare secondo una logica di responsabilità sociale, che tenga conto non solo degli interessi degli attori politici, ma anche delle aspettative e dei bisogni della collettività.

Riuscire a conciliare il concetto di 'bene' di queste diverse categorie di attori, tuttavia, non è semplice: come agisce la discrezionalità decisionale del burocrate nel processo di scelta delle soluzioni più funzionali all'interesse della collettività in società fortemente pluraliste? E soprattutto cosa accade quando l'attore amministrativo si trova a dover affrontare un dilemma ancora più forte, che contrappone i valori condivisi dalla collettività a quelli propri dell'etica professionale dei dipendenti pubblici?

La risposta a questi interrogativi apre al dibattito tra quello che A. Marra (2009) definisce un bilanciamento tra l'*ethos burocratico*, improntato ai criteri formali di efficienza, efficacia, competenza, lealtà, *accountability*, e l'*ethos democratico*, che invece si richiama a principi costituzionalmente definiti quali la libertà, l'eguaglianza, la cittadinanza, l'equità sociale e l'interesse pubblico. Il binomio di principi che offre una via d'uscita a questo em-passe è, secondo l'autrice, 'imparzialità-trasparenza', ossia una strategia di azione che pur basandosi su standard di condotta specifici dell'organizzazione pubblica, non li applica secondo modalità autoreferenziali ma li rende pubblici e trasparenti per aumentare le forme di cittadinanza democratica a disposizione della collettività.

Esempi di artefatti attraverso i quali si è cercato di garantire il corretto funzionamento degli apparati amministrativi di fronte al cittadino sono stati i vari codici di autoregolazione dei dipendenti pubblici prodotti (codice di stile, codice di comportamento, ecc.), che però non hanno sortito gli effetti desiderati.

Elaborati, con metodo cooperativo dagli stessi funzionari pubblici (Palumbo 2003), questi codici integrano le regole di diritto civile, penale e amministrativo tradizionalmente deputate a disciplinare il funzionamento degli apparati pubblici e trovano applicazione nelle situazioni dai confini incerti, nelle quali il limite tra comportamenti ammissibili e comportamenti non ammissibili non è univocamente definito (Merloni, 2009). Spesso queste regole etiche esprimono la loro utilità quando si tratta di ricondurre ad unità gli interessi del singolo e quelli dell'organizzazione presso la quale esso presta servizio, e quindi il conflitto tra etica personale del funzionario ed etica dell'amministrazione perché, a differenza delle regole giuridiche, consentono una maggiore discrezionalità e flessibilità nell'interpretazione dei casi nuovi, pur mantenendo un costante riferimento a principi d'azione condivisi (Bocchi, 2009).

2. Trasparenza e comunicazione istituzionale: la legge 150/2000 5200

La maggior parte delle rassegne normative relative al principio di trasparenza⁽²⁾ menziona, subito dopo la legge 241/90, la successiva legge n. 15 del 2005, (*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*) perché interviene in maniera specifica elevando il principio di trasparenza a principio cardine dell'azione amministrativa, insieme ai principi di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità, tanto da diventare un elemento costitutivo del concetto di buon andamento dell'azione amministrativa.

In questa riflessione, invece, è interessante ripercorrere questo excursus normativo non trascurando un'altra norma che interviene prima della legge 15/2005: è la legge 150/2000 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" e che apre all'art. 1 collegando i principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, con le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

È proprio nella differenza semantica di questi due termini, infatti, che si rileva non solo l'apertura verso un'accezione attiva del principio di trasparenza, ma anche un altro switch di paradigma: dall'amministrazione burocratica a quella manageriale, prima, verso un'amministrazione condivisa (Arena, 2004; Arena, Bombardelli, 2022), poi.

² *Intra alia, Manganaro (2009).*

L'accezione di trasparenza contenuta negli interventi normativi degli anni Novanta, infatti, rimandava ad una dimensione dell'etica pubblica come etica professionale, con un forte riferimento alla norma come principio guida dell'azione amministrativa: l'amministrazione in questa accezione passiva di trasparenza non agisce la trasparenza, ma "è trasparente"; accetta di essere trasparente di fronte a quel cittadino che, in quanto titolare di un interesse legittimo, attiva autonomamente gli strumenti di accesso agli atti amministrativi.

È un'accezione che presuppone non solo la titolarità dell'interesse legittimo, ma anche competenze specifiche del cittadino nel dotarsi degli adeguati strumenti normativi e procedurali.

Gli interventi normativi che, invece, negli stessi anni stanno definendo in maniera sempre più efficace la disciplina della funzione di comunicazione pubblica⁽³⁾ (fino all'emanazione appunto della legge quadro 150/2000), insistono su principi e strumenti che rafforzano la necessità di una maggiore pubblicità dell'azione amministrativa, nell'accezione di "rendere pubblico, di pubblicare" (Manganaro, 2009). Entra in gioco, pertanto, una dimensione attiva della trasparenza e anche una dimensione dialogica: la distinzione tra "informazione e comunicazione"⁽⁴⁾ introdotta nell'art.1 della legge 150/2000 rimanda proprio alla necessità di una bidirezionalità, anzi circolarità, dello scambio informativo tra Pa e cittadini.

Il cittadino viene posto al centro dell'azione amministrativa come parametro di riferimento rispetto non solo alla performance procedurale e di servizio (valutazione di efficienza) dell'azione amministrativa (parametri *core* del modello manageriale della Pa), ma diventa il referente principale anche rispetto all'azione comunicativa della Pa, in termini di informazione, ascolto e partecipazione (valutazione di efficacia e soddisfazione).

Adottare il modello dell'amministrazione condivisa significa agire un'amministrazione trasparente che sappia potenziare i flussi comunicativi verso l'esterno sviluppando non solo la cosiddetta '*comunicazione di servizio*', centrata sull'organizzazione dell'amministrazione, sulle modalità di erogazione delle prestazioni, sulla normativa di riferimento (che sostanzialmente si traduce in un'informazione unidirezionale), ma promuovendo anche quella '*comunicazione di cittadinanza*', che si rivolge ai cittadini come membri di una comunità, piuttosto che come singoli, con il diritto a partecipare alla gestione della cosa pubblica (OECD, 2001).

3 A partire dal decreto legislativo 29/93 Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, che dedica l'art. 11 a "Trasparenza delle amministrazioni pubbliche" e l'art. 12 all'"Ufficio Relazioni con il Pubblico"; la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 Principi sull'erogazione dei servizi pubblici (Sez. 4 "Rapporti con gli utenti"); la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1994 Principi per l'istituzione e il funzionamento degli URP; la Legge 15 marzo 1997 n.59 Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, nella quale la comunicazione accompagna i grandi processi di semplificazione; la legge 15 maggio 1997 n.127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, nella quale la comunicazione diventa una componente rilevante per lo snellimento dell'attività amministrativa.

4 <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/Sezione.jsp-titolo=Informare%20e%20comunicare&idSezione=991&idSezioneRif=931.html>

3. Trasparenza e integrità: il decreto legislativo 150/2009

Rispetto a questa accezione, una parentesi è rappresentata dalla riforma del Ministro Brunetta (2008) che, come chiaramente dichiarato nel documento programmatico della sua riforma ("Piano industriale della Pa") opera una nuova torsione del concetto di trasparenza, riportando il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione sui binari della cultura del risultato, del processo e della responsabilità.

I principi guida della riforma⁽⁵⁾ sono il binomio *merito e premialità, valutazione delle performance, trasparenza e integrità* con riferimento tanto alla dimensione individuale del funzionario burocratico quanto alla dimensione sistemica della Pa nel suo complesso (Franceschetti, 2012).

La legge n. 15/2009 propone un'accezione diversa della trasparenza dell'attività amministrativa rispetto a quella oramai consolidata della legge n. 241/1990 (che la interpretava come diritto di accesso ai documenti amministrativi), perché la definisce come "accessibilità totale delle informazioni concernenti le attività di gestione dell'organizzazione pubblica". Ha come obiettivo quello di contrastare l'opacità e misurare i risultati che la pubblica amministrazione produce e si estende anche ai dati individuali dei dipendenti pubblici (Danza, 2009).

Questa *total disclosure* ha introdotto elementi scardinanti nella tradizionale logica di servizio dei funzionari, da sempre abituati a identificarsi con la natura impersonale delle strutture amministrative e a non doversi porre il problema di un'*accountability* diretta nei confronti dei cittadini-utenti.

Come sottolinea G. Roma (2009), tuttavia, con questa affermazione il legislatore mostra di aver confuso il mezzo con il fine, perché non sempre l'accesso totale alle informazioni è condizione sufficiente a garantire la qualità dell'azione pubblica. Al contrario, la trasparenza dell'amministrazione va intesa come un tassello che, insieme all'articolato sistema di controlli interni ed esterni del personale e delle strutture, contribuisce ad assicurare l'erogazione di servizi conformi agli standard internazionali di qualità (Vandelli, 2009). Senza dimenticare che va ben oltre gli obblighi procedurali, poiché richiede una comprensibilità dell'azione amministrativa che esorbita dal mero rispetto delle regole procedurali (Manganaro, 2009): coincide con la visibilità, conoscibilità e comprensibilità dell'azione amministrativa, dei suoi atti e della sua organizzazione.

⁵ I principi della riforma elencati nel Piano industriale trovano un rapido riconoscimento formale nella legge n. 15/2009 ("Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti") e nel collegato decreto legislativo n. 150/2009 ("Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni").

Direttamente connessi al tema della trasparenza sono altri due principi promossi dalla riforma Brunetta: quello dell'*integrità* e quello dell'incremento dell'*efficienza*. Mentre il primo prende forma nelle misure volte a garantire la legalità delle modalità di svolgimento dell'azione pubblica, e quindi in ultima analisi nelle iniziative per la lotta alla corruzione, il secondo ha trovato invece uno specifico campo di applicazione nel contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo.

In entrambi i casi, la legge individua nelle nuove tecnologie lo strumento per garantire il rispetto di questi principi di azione che dovrebbero promuovere la diffusione di comportamenti etici corretti all'interno del personale della PA.

La pubblicazione online di dati relativi agli incarichi e alle retribuzioni dei dirigenti e funzionari, oppure delle informazioni relative a sovvenzioni e benefici di natura economica elargiti da soggetti pubblici, o infine l'obbligo di rendere disponibili sui siti delle diverse amministrazioni i tassi di assenteismo dei singoli dipendenti, insieme all'obbligo dell'invio telematico della certificazione dal medico all'INPS e dall'INPS all'amministrazione interessata, avrebbe dovuto innescare, nell'intento del legislatore, un meccanismo di evidenziazione più immediata delle situazioni di abuso.

Viene dato risalto ad un ulteriore principio di innovazione amministrativa, fin qui non ancora trattato esplicitamente, ma costantemente in filigrana in tutta la riflessione sulla dimensione etica delle nuove regole per la gestione del pubblico impiego: quello dell'*accountability*.

L'intento era quello di introdurre, nella logica di azione pubblica, nuovi criteri per ottenere un recupero di legittimità che fosse basato su un'amministrazione trasparente nel suo funzionamento ed efficace nel rendimento istituzionale (Lippi, 2003). Il nuovo parametro di riferimento non doveva essere più il mero adempimento della norma, ma piuttosto la messa in campo di azioni coerenti e funzionali alla specifica decisione, con una conseguente crescente esigenza di sviluppare nelle organizzazioni una cultura della rendicontazione del proprio operato sia in termini di qualità del servizio erogato sia in relazione alle risorse impiegate (*accountability*).

In accordo con il Piano Industriale, il fine ultimo della riforma Brunetta pertanto è quello di migliorare gli standard di qualità dei prodotti e dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche; diventa quindi imprescindibile il riferimento al punto di vista degli stakeholders della Pa, in quanto portatori di specifici interessi. In particolar modo viene riconosciuto un ruolo attivo e propositivo ai cittadini-utenti nel processo di miglioramento degli standard di efficienza degli apparati pubblici (comma 2 dell'art. 4 della legge n. 15/2009), anche attraverso l'introduzione dell'istituto dell'azione collettiva.

4. Trasparenza, comunicazione e digitalizzazione

Comunicare l'azione pubblica implica la necessità di dotarsi di strumenti e metodologie in grado di rendere fruibile e comprensibile l'informazione sull'azione amministrativa. Da qui si sviluppa, fin dai primi anni Duemila, un insieme di interventi volti non solo a disciplinare la natura delle informazioni in possesso della Pa che devono essere pubbliche (con una disciplina specifica sulla tutela della privacy, che va di pari passo con la promozione della trasparenza della Pa), ma anche ad individuare gli strumenti più idonei a questo obiettivo, ossia garantire l'efficacia della comunicazione istituzionale anche attraverso le nuove piattaforme digitali (Franceschetti, 2011).

Tra questi, i più significativi sono il *Codice dell'amministrazione Digitale*⁽⁶⁾ (2005), le *Linee guida per i siti web della PA* (2011⁽⁷⁾), il vademecum *Pubblica Amministrazione e social media* (2012)⁽⁸⁾ e qualche anno dopo i think tank di *Developers Italia*⁽⁹⁾ e di *Designer Italia*⁽¹⁰⁾ che collaborano con l'*Agenzia per l'Italia Digitale*⁽¹¹⁾ al fine di adeguare costantemente gli standard di comunicazione e di servizi online della amministrazioni pubbliche, fornendo modelli, soluzioni e buone pratiche in grado di supportare anche le amministrazioni meno dotate in termini di competenze digitali (Franceschetti, 2019).

Il *Codice dell'Amministrazione Digitale*, ad esempio, stabilisce da un lato che le amministrazioni debbano servirsi nelle nuove tecnologie per lo scambio dei dati con le altre amministrazioni, per regolare le modalità di accesso ai servizi da parte dei cittadini (carta di identità elettronica e carta nazionale dei servizi), per i servizi di posta (elettronica); dall'altro che i cittadini e le imprese hanno il diritto di trovare on line informazioni e moduli aggiornati, di partecipare ai processi decisionali attraverso la Ict.

Le *linee guida sui siti web della PA*, invece, ribadivano la centralità del principio di trasparenza puntando al miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino e alle imprese, che dovevano riguardare non solo l'organizzazione e l'operato dell'amministrazione in generale ma, anche l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare, mediante uno specifico richiamo dall'home page ("Trasparenza, valutazione e merito" oppure "Operazione Trasparenza"), i curricula, le retribuzioni, i tassi di presenza e assenza e i risultati di attività dei dirigenti e dei titolari delle posizioni organizzative in forza alla

6 Il Codice sancisce il valore legale di strumenti informatici quali la firma digitale, la posta elettronica certificata, i documenti informatici, i siti Internet della PA, le carte elettroniche per il riconoscimento digitale.
<https://www.agid.gov.it/agenzia/strategia-quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>

7 Emanate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 4 della Direttiva n. 8 del 2009

8 http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/Sezione.jsp-titolo=PA+e+Social+Media_+on+line+la+guida+curata+da+Formez+PA&idSezione=2122.html

9 <https://developers.italia.it>

10 <https://designers.italia.it>

11 <https://www.agid.gov.it/it>

singola amministrazione (in ottemperanza al già richiamato decreto legislativo 150/2009). L'obiettivo è quello di garantire, anche attraverso i siti web, l'accessibilità totale alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, della gestione e dei risultati di performance delle singole amministrazioni.

Attualmente sono valide le *Linee guida* adottate con la determina n.224/2022⁽¹²⁾, che annullano e sostituiscono le precedenti. Fra i requisiti enunciati, semplicità di consultazione ed esperienza d'uso costituiscono uno snodo cruciale per l'efficacia dei prodotti online della PA; ulteriori importanti riferimenti riguardano la trasparenza e la sicurezza delle informazioni, l'accessibilità, il monitoraggio dei servizi, le interfacce utente, l'integrazione delle piattaforme abilitanti e le licenze. Per l'implementazione di queste indicazioni il Dipartimento della Funzione Pubblica si avvale - ora come già dal 2017 - di due specifiche community all'interno della rete del Team per la Trasformazione Digitale in collaborazione con AgID: *Developers Italia* e *Designers Italia* che raccolgono, rispettivamente, gli sviluppatori di servizi digitali e gli esperti di *human centered design*. Si tratta di esperti che già operano nel settore pubblico, oppure provengono dal privato, ai quali AgID e Team Digitale si rivolgono per velocizzare l'adozione delle ICT nella PA, mettendo a loro disposizione codici sorgente e librerie *open-source* per sperimentare in forma collaborativa servizi utili al cittadino.

La gestione della trasparenza online dell'attività della PA, tuttavia, non può trascurare la protezione dei dati personali; pertanto, è costante il confronto con altri interlocutori istituzionali che contribuiscono a definire i confini di questo obbligo previsto dalla normativa fin qui citata, insieme al Decreto Trasparenza (D.lgs. 33/2023). Ad aprile 2024 il Garante per la Protezione dei Dati Personali ha approvato gli schemi di pubblicazione dell'ANAC per la trasparenza delle Pa⁽¹³⁾, con riserve sulla privacy. Ha richiesto la minimizzazione dei dati personali pubblicati, la non divulgazione di informazioni sensibili, e un periodo transitorio per l'adeguamento: in altre parole, le PA devono garantire trasparenza senza compromettere la privacy.

5. Le sfide aperte: competenze digitali e Open Government

Parlare di trasparenza amministrativa non significa riflettere soltanto sulle criticità legate a una *cultura organizzativa* autoreferenziale da scardinare, oppure sulla necessità di adottare *strategie comunicative* davvero orientate al cittadino perché questo sia il riferimento dei principi di etica pubblica.

¹² <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2022/07/27/pubblicate-linee-guida-design-i-siti-internet-i-servizi-digitali-pa>.

¹³ <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10002052>

Occorre anche approfondire il problema delle competenze digitali delle quali deve dotarsi sia la Pa come soggetto che agisce la trasparenza e sia i cittadini, come soggetti beneficiari delle misure di trasparenza della Pa (Acocella, 2002; Angeletti, 2023), così come occorre riflettere sulle opportunità di trasparenza offerte dal recente sviluppo della disciplina dell'Open Government (Franceschetti, 2016).

Le diverse edizioni annuali dell'indice DESI - Indice di Digitalizzazione dell'Economia e della Società⁽¹⁴⁾ (ora ridefinito dalla Commissione Europea " Programma di Politica del Decennio Digitale"⁽¹⁵⁾) evidenziano come le infrastrutture sono il settore su cui si registrano i maggiori progressi, mentre le competenze restano il vero tallone d'Achille.

Le strategie adottate su cloud, blockchain, intelligenza artificiale e, recentemente, sulla sicurezza informatica, insieme alle riforme e agli investimenti previsti dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, creano un solido quadro normativo per realizzare una trasformazione digitale sostenibile e inclusiva. Tuttavia, il processo è ancora lungo se pensiamo che ad esempio, come rileva l'Osservatorio Agenda Digitale della School of Management del Politecnico di Milano⁽¹⁶⁾, rimane critico l'effettivo utilizzo della rete: l'uso di internet da parte degli italiani è tra i più bassi d'Europa (83% degli individui 16-74 anni); solo il 46% degli italiani fra i 16 e i 74 anni ha competenze digitali di base contro il 54% della media europea; infine, come Paese possiamo contare solo su 3,9% dei dipendenti italiani specialisti in ICT (contro il 4,6% a livello europeo), un dato non in linea con l'obiettivo comunitario fissato per il 2030. È una criticità che chiama in causa il sistema dell'istruzione in senso lato, non solo in termini di formazione attiva, ma anche di dispositivi da mettere in campo per arginare le regressioni registrate nelle rilevazioni Ocse sulle competenze degli adulti (PIAAC⁽¹⁷⁾) e degli studenti (PISA). Questi dati, infatti, rischiano di compromettere la capacità di sfruttare le opportunità aperte dal digitale e di esercitare la cittadinanza digitale, con impatti negativi sull'inclusività del nostro Paese.

Gli stessi rapporti evidenziano che c'è molto da fare anche in termini di offerta dei servizi pubblici online per cittadini e imprese: malgrado gli ottimi risultati nella disponibilità di open data (7° posto in Europa), il nostro Paese è distante dalla media europea per moduli di eGovernment precompilati a disposizione dei cittadini, nei servizi pubblici digitali offerti alle imprese e, in generale, nella trasparenza dei servizi pubblici digitali.

Un'altra leva importante per modernizzare le amministrazioni pubbliche e migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, che ricorre al principio di trasparenza fin nella denominazione, sono le politiche di Open Government che cercano di promuovere i

14 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>

15 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>; <https://www.forumpa.it/pa-digitale/digital-decade-report-2023-il-nuovo-desi-che-ci-racconta-i-progressi-delleuropa-digitale/>

16 <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/pnrr-digitalizzazione-italia>

17 PIAAC - Programme for the International Assessment of Adult Competencies, <https://www.inapp.gov.it/piaac>

principi di trasparenza, integrità, accountability e partecipazione dei portatori di interesse a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva (OCSE; 2016).

Questo nuovo paradigma amministrativo si fonda sulla consapevolezza che le ICT posseggono un «potenziale liberatorio [...] di forme di partecipazione spontanea capaci di rendere i cittadini più interessati e attivi» (Di Donato 2010, 12), per implementare le quali è necessario che l'amministrazione metta a disposizione dei cittadini e delle imprese gli strumenti conoscitivi per poter prendere decisioni o comunque rendere effettivo un controllo diffuso sulle attività di governo e sulla gestione della cosa pubblica. Questi strumenti sono gli open data, ossia la prassi amministrativa di rendere liberamente accessibili a tutti sul web alcune tipologie di dati gestiti dall'Amministrazione, senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione e il riuso. Il fine dichiarato di questa pratica della pubblicazione e della liberazione di dati è non solo quello di favorire la trasparenza amministrativa, per superare le asimmetrie informative tra potere pubblico e collettività che non permettono alla collettività di monitorare l'operato di un decisore pubblico, la qualità di un'opera o l'efficacia di una politica (*lack of accountability*). Il fine è anche quello di consentire l'ideazione di servizi che abilitino la comprensione e l'utilizzo "semplice" delle informazioni, incoraggiando l'imprenditorialità che da essi può derivare (economia dell'immateriale) e rilanciando il valore economico di questi dati (che spesso la PA non è in grado di gestire autonomamente). L'Italia sottoscrive l'*Open Government Partnership* nel 2011, con il Ministro Brunetta, nell'ambito di un più ampio progetto per contrastare l'opacità dell'azione amministrativa e misurare i risultati che la pubblica amministrazione produce. Anche questa misura, insieme alle altre già descritte nel paragrafo precedente, trova ragione in un disegno di riforma manageriale, che declina anche la trasparenza dell'amministrazione come un fattore chiave per l'efficienza e la competitività del Paese.

L'affermazione del paradigma dell'Open Government permette di valorizzare anche un altro binomio, quello "trasparenza-partecipazione", centrale per la creazione, anche attraverso il web, di uno spazio pubblico di rappresentazione della persona, di discussione e costruzione della nuova cittadinanza digitale. Attualmente, però, la normativa nazionale sembra definire i diritti di cittadinanza digitale insistendo soltanto sulla sfera amministrativa del rapporto pubblico-privato e sull'utilizzo della soluzione tecnologica, a svantaggio delle garanzie per la partecipazione democratica (Pietrangelo, 2024). Nei documenti pertinenti vengono menzionati il diritto all'uso delle tecnologie; il diritto all'accessibilità; il diritto all'identità digitale; il diritto ad effettuare pagamenti con modalità informatiche; il diritto a comunicare con i soggetti del settore pubblico utilizzando esclusivamente modalità e strumenti informatici. Per il godimento di questi diritti sono riconosciute come valide alcune tecnologie abilitanti, quali la firma elettronica, la posta elettronica certificata, la carta nazionale dei servizi, il sistema pubblico di identità digitale (Spid), la carta d'identità elettronica (Cie), l'applicazione IO per i servizi pubblici e PagoPA per i pagamenti verso l'amministrazione, i sistemi di fatturazione elettronica; tutte soluzioni che regolano l'attività amministrativa digitalizzata.

Resta aperta la sfida di definire meglio, invece, le forme e i metodi per la partecipazione democratica online, non solo rispetto all'individuazione di adeguate tecnologie abilitanti, ma soprattutto relativamente alla necessità di stabilire un maggiore coordinamento con altre normative che insistono sul medesimo ambito quali, appunto, quelle che regolano i diritti digitali alla trasparenza amministrativa (cfr. decreto legislativo n. 33 del 2013).

Rendere pubblici i dati delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto dall'obbligo di pubblicazione e dall'accesso civico generalizzato, infatti, non è una pratica sovrapponibile a all'approccio open data. Il primo, infatti, come declinazione delle principali forme di trasparenza amministrativa, prevede il rilascio di documenti e dati direttamente fruibili dagli esseri umani; il secondo, invece, rende accessibili dati grezzi che tendono ad essere combinati con altri dati grezzi e analizzati dalle macchine, riconoscendo un ruolo centrale ai cosiddetti "info-mediari" (Di Mascio, Natalini 2022, p. 188), ossia imprese, giornalisti, ricercatori che hanno le competenze tecniche per elaborare questi dati aperti e poi assicurarne la diffusione ad un pubblico più ampio. Di nuovo, la partecipazione al processo democratico basata su un'adeguata conoscenza di settore rischia di dover fare i conti con forme di intermediazione che riproducono l'asimmetria informativa.

Bibliografia

- Acocella C. Di Martino A. (2022) *Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale*, in "Rivista di Digital Politics" 1-2, pp. 93-116, DOI: 10.53227/105068.
- Angeletti S. (2023), *Competenze digitali del personale della Pubblica amministrazione: quali e come svilupparle*, in "Rivista di Digital Politics" 2, pp. 361-382, DOI: 10.53227/108471.
- Arena G. (2004), *Un nuovo modo di amministrare*, Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma 12 marzo 2004, disponibile in https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/AREN/ARENA-Relazione-Conv-SO-12_03_04.pdf
- Arena G., Bombardelli M. (a cura di) (2022), *L'amministrazione condivisa*, in "Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza", 22, settembre, Università degli Studi di Trento, Trento. disponibile in <https://iris.unitn.it/retrieve/0b4f8414-16e8-473c-830a-55a82c60a5ff/ArenaBombardelliIRIS-2.pdf>.
- Bocchi G. (2009), *Dialoghi tra scienza, etica e istituzioni*, in Marra A., a cura di, *Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica*, Franco Angeli, Milano.
- Cerulli Irelli V. (2009), *Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative*, in Vandelli L. a cura di, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano.
- D'Orazio E. (2009), *Etica, impresa e Pubblica amministrazione: il ruolo degli stakeholder*, in Marra A., a cura di, *Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica*, Franco Angeli, Milano.
- Danza M. (2009), *Diritto di accesso, riservatezza e trasparenza nella pa alla luce della legge 15/2009*, in "Risorse Umane", maggio-giugno, n. 4-5, p. 89-106.
- Di Donato F. (2010), *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa: Edizioni ETS.
- Di Mascio F., Natalini A. (2022), *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, Il Mulino, Bologna.
- Franceschetti L. (2011), *Amministrare in rete. Uno sguardo sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Franceschetti L. (2012), *Etica pubblica e riforma della pubblica amministrazione in Italia*, in P. De Nardis (a cura di), *Rapporto annuale 2011. L'etica pubblica oggi in Italia: prospettive analitiche a confronto*, Editrice Aspes, Roma, pp. 63-118.
- Franceschetti L. (2016), *The Open Government Data Policy as a Strategic Use of Information to Entrench Neoliberalism? The Case of Italy*, in "Partecipazione e Conflitto", North America, 9, settembre. Available at: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco/article/view/16315>, DOI Code: 10.1285/i20356609v9i2p517.
- Franceschetti L. (2019), *"Depoliticizzazione: il caso delle nuove tecnologie nelle amministrazioni pubbliche italiane"* in d'Albergo E., Moini G. (a cura di) *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione Attori, pratiche e istituzioni*, Sapienza Università Editrice, Roma, pp.143-164.

- Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, in "Public Administration", 69, n. 1, p. 3-19
- Lippi A. (2003), *Le istituzioni 'rendono'? Considerazioni teoriche per un'agenda di ricerca*, in "Teoria Politica", XIX, 1: 101-131.
- Maffettone S., *Etica pubblica*, in De Nardis P., a cura di, *Rapporto Annuale 2010. L'etica pubblica oggi in Italia: prospettive analitiche a confronto*, Istituto di Studi Politici 'S. Pio V', Editrice Aspes, Roma, 2010.
- Manganaro F. (2009) *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in "Astrid rassegna", disponibile in https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/del/del-principio-di-trasparenza-amministrativa_pross_pubb_nov09.pdf
- Marra A., (a cura di) (2009), *Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica*, Franco Angeli, Milano.
- Merloni F. (2009), *L'etica dei funzionari pubblici* in Cavallo Perin R., Mercolini F. (a cura di), *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano.
- Palumbo A. (2003), *Etica e governance. Etica pubblica e applicata nella filosofia politica contemporanea*, Ila Palma/Athena, Palermo.
- Pietrangelo M. (2024), *Sui "diritti di cittadinanza digitale": Note a margine di un opaco percorso normativo*, in "Federalismi", 8, aprile, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=50373&content=&content_author=
- Osborne D., Gaebler T. (1995), *Dirigere e governare*, Milano: Garzanti (ed. or. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992).
- OECD (1995), *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*. OECD Publications, Paris.
- OCSE (2016), *Rapporto OCSE, Open Government: The Global Context and the Way Forward*
- OECD, (2001), *Citizens As Partners. Information, OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy making*, Paris: OECD.
- Pollitt C. and Bouckaert G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Roma G., (2009) *Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione*, in "Risorse Umane", maggio-giugno, n. 4-5, p. 23-78.
- Vandelli L. (a cura di) (2009), *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano, 2009
- Weber M. (1974), *Economia e società*, vol. 2, Edizioni di Comunità, Milano.

PERCHÉ LA TRASPARENZA CONVIENE. DAI DATI ALLE AZIONI

A cura di **Paola Caporossi** - Fondazione Etica

1. La trasparenza come strumento di partecipazione e di efficienza

Trasparenza e partecipazione sono parole di grande valore e rilevanza, ma con il tempo hanno finito per perdere di significato, perché usate troppo e, soprattutto, con troppa retorica. Di fatto, rappresentano oggi concetti relegati in una dimensione ideale, di cui dibattere nei convegni, ma che, poi, vengono sminuiti nella quotidianità amministrativa e considerati un di più, inutile e gravoso, dalle Pubbliche Amministrazioni: la maggior parte continua ad assolvere ai doveri di trasparenza come mero adempimento burocratico, mentre i cittadini continuano per lo più a ignorare l'esistenza di quei doveri di pubblicazione e delle informazioni conseguentemente a loro disposizione.

In questo contesto, la partecipazione civica - per quanto suoni stonato dirlo - rischia di risultare sopravvalutata, se non accessoria, nel rapporto con le istituzioni: i cittadini e le loro OSC (Organizzazioni della Società Civile) mostrano volontà di partecipare - persino incoraggiati dalle PA a farlo - ma, di fatto, non riescono a incidere sul processo decisionale pubblico.

Una partecipazione efficace è, innanzitutto, una partecipazione informata, che, però, costa fatica. Per informarsi, infatti, c'è bisogno di conoscere i dati: solo così cittadini e OSC possono confrontarsi con le Amministrazioni Pubbliche (PA) e interloquire alla pari.

La trasparenza diventa, quindi, essenziale: conveniente per i cittadini e per le PA. Lo spiega con chiarezza la Commissione Europea che, nel 2018⁽¹⁾, ha scritto: *"Worldwide, the evidence is irrefutable: high productivity, high income per head economies have the most effective and efficient public institutions. The internal market cannot be completed, the EU acquis cannot be effectively implemented, and the goals of smart, inclusive and sustainable growth cannot be realistically achieved without good governance"*.

¹ European Commission, "Measuring Public Administration: A feasibility study for better comparative indicators in the EU", 2018.

Dunque, non si può prescindere da un sistema amministrativo pubblico trasparente ed efficiente, e conviene a tutti farsene carico, proprio perché conveniente per tutti in termini di promozione e potenziamento dello sviluppo sociale ed economico del Paese.

2. La mappatura che serve per non procedere al buio

L'evidenza sopra definita "irrefutable" dalla Commissione Europea pone una domanda: come si può ottenere "effective and efficient public institutions"? Migliorando quella che la Commissione Europea chiama la "capacità amministrativa", ovvero la capacità di funzionare delle istituzioni stesse.

Il punto è che per migliorare la capacità amministrativa non può esserci una ricetta valida per tutte le PA, in quanto trasparenza, integrità e performance continuano ancora oggi ad essere configurate a macchia di leopardo, in quanto riferite tanto al piccolo Comune di montagna sardo e quanto alla grande società partecipata lombarda.

Se così, il primo passo verso una buona *public governance* necessita preventivamente di una sorta di mappatura della capacità di funzionamento delle PA, per tipologie, semplicemente perché non si può migliorare ciò che non si conosce, secondo quel "conoscere per deliberare" di einaudiana memoria. Senza quella mappatura, nessuna riforma o azione sulle PA può risultare davvero efficace, costringendo conseguentemente i decisori pubblici, di ogni livello territoriale, a procedere al buio nel disegno delle politiche.

È quanto rischia di verificarsi, ad esempio, nell'assunzione di nuovi dipendenti pubblici, notoriamente "anziani" di età e di servizio: la nuova stagione assunzionale che si è aperta negli ultimi anni, in Italia, costituisce una opportunità preziosa, stimolata dal processo di riforma della PA richiesto dall'Unione Europea come condizione per accedere ai fondi del Next Generation EU. Tuttavia, assumere non basta: serve una seria azione conoscitiva su chi assumere, con quali profili e per quali ruoli. Ad oggi, infatti, il Conto annuale del personale, redatto annualmente dalle PA, indica il numero dei laureati sui dipendenti totali e la categoria di appartenenza, ma nulla specifica sulla loro tipologia di laurea: se, ad esempio, a carattere giuridico-umanistico oppure tecnico-scientifico. La rincorsa ad assumere ingegneri che sembra caratterizzare l'attuale stagione ha già dimostrato non solo che la PA non è per essi un'opzione allettante, ma che, anche quando lo fosse, non risolverebbe i problemi a un'Amministrazione cui mancano, ad esempio, RUP con esperienza⁽²⁾.

Non basta nemmeno assumere in base alla dotazione organica: i dati del Conto annuale dimostrano che, a parità di popolazione servita, alcune Amministrazioni dispongono del triplo di dipendenti a tempo indeterminato di altre⁽³⁾.

² Responsabile Unico di Progetto.

³ Un esempio eclatante è quello di alcuni Comuni del Sud: a fronte di una popolazione di poco più di 50 mila

Infine, per rendere attrattiva la PA occorre prima avviare un processo di efficientamento che renda le Amministrazioni Pubbliche luoghi di lavoro in grado di attrarre giovani laureati, oggi non più sensibili al posto fisso, e, soprattutto, di trattenerli, evitando che finiscano demansionati e, quindi, demotivati.

3. PNRR: era già tutto previsto?

Si rischia di procedere al buio anche sugli investimenti da finanziare con le risorse del PNRR. Negli ultimi anni, infatti, il dibattito pubblico si è soffermato spesso sulla capacità dei Comuni di spendere i miliardi di quel Piano, in considerazione di un'evidenza inconfutabile: molti Comuni, nel tempo, hanno perso l'attitudine a investire, da un lato per la scarsa disponibilità di risorse finanziarie e l'obbligo di contribuire al risanamento della finanza pubblica, e, dall'altro, per il lungo blocco del turnover che ha impedito alle Amministrazioni di dotarsi di figure tecniche essenziali per la gestione degli appalti, dai progettisti ai responsabili unici di progetto. Conseguentemente, l'esperienza dell'utilizzo dei fondi PNRR, così come dei fondi strutturali europei, sta restituendo una verità che era già evidente a chi avesse voluto vederla, ovvero l'insufficiente capacità di investimento dimostrata da molti Comuni italiani. Gli indicatori di bilancio parlano chiaro da tempo, così come quelli che definiscono la capacità amministrativa, senza la quale investire diventa difficile per qualsiasi Ente. Non deve stupire, perciò, che i nodi siano venuti al pettine, resi evidenti dalle dimensioni inusuali delle risorse finanziarie che i Comuni si sono ritrovati a disposizione grazie al combinato PNRR/nuova programmazione settennale dei fondi strutturali europei.

La criticità relativa alla capacità di spesa per investimenti si accompagna ad un'altra, per certi aspetti più significativa: quella per cui non pochi Comuni dimostrano scarsa capacità anche di spesa ordinaria, quella relativa, ad esempio, all'acquisto della cancelleria per gli uffici. Una capacità di spesa bassa evidenzia che l'Ente non è in grado di rispettare gli impegni di spesa assunti nemmeno nel breve periodo. Si tratta, pertanto, di un indicatore non solo finanziario, ma anche di capacità amministrativa. I dati dimostrano che, tra i quasi ottomila Comuni⁽⁴⁾, solo 104 presentano capacità di spesa al di sopra del 90%: un numero decisamente preoccupante, che merita una riflessione, soprattutto considerando che 1.003 Comuni, pari al 12,69% del campione⁽⁵⁾, non riescono a spendere neppure la metà delle somme impegnate e, tra essi, 75 non arrivano a spenderne nemmeno il 20%.

Un dato ancor più allarmante è rappresentato dalla distanza tra percentuale minima e massima di spesa registrata: una distanza enorme, oscillante tra il 3% e il 98%, che racconta di una configurazione del sistema municipale fortemente frammentata ed eterogenea.

abitanti, Acireale conta 464 dipendenti a tempo indeterminato, Mazara del Vallo 325, Ercolano 223, Aversa 147.

4 Rilevazione su dati disponibili ° febbraio 2024 su dati di bilanci al 2022.

5 Sono esclusi i Comuni che non hanno pubblicato il bilancio.

Tabella 1. Capacità di spesa : valori medi, minimi e massimi

Range abitanti dei Comuni	Media	Minimo	Massimo
≤ 2.000	64%	3%	98%
2.001 a 5.000	70%	8%	94%
5.001 a 20.000	73%	14%	95%
20.001 a 60.000	73%	30%	94%
> 60.000	74%	36%	88%

Fonte: *Indice di Capacità Amministrativa - rielaborazione su dati ISTAT e BDAP (2022)*

È interessante notare che la dimensione demografica e quella geografica non sempre confermano gli stereotipi diffusi sulle PA. Al Sud, ad esempio, a parità di dimensione demografica, convivono piccoli Enti con ottime performance e piccoli Enti pessimamente performanti: San Leucio del Sannio (Benevento), con i suoi quasi tremila abitanti, non spende oltre il 7% delle somme impegnate, mentre Aielli, in provincia di Chieti, con poco più di mille abitanti, spende quasi l'80%.

Cosa c'entrano questi dati con il PNRR e il procedere al buio da parte del decisore pubblico? C'entrano moltissimo, perché dimostrano che una mappatura della capacità di spesa ordinaria avrebbe potuto consentire al decisore pubblico centrale di individuare e supportare i Comuni frenati da una capacità insufficiente, rimandando allo step successivo una più oculata decisione su quale progetto finanziare con il Recovery Plan. Non è quanto è avvenuto e, pertanto, era prevedibile, alla luce di semplici dati come quelli sopra riportati, che le risorse finanziarie europee avrebbero rischiato di sortire un'efficacia simile al carburante iniettato in un'automobile con il motore guasto: inutile, se non persino dannoso.

4. Quali dati per quale trasparenza

L'esempio sopra riportato del PNRR dimostra, se ancora ce ne fosse bisogno, che la mappatura dello stato di salute delle PA è necessaria se si vogliono produrre impatti positivi sul loro miglioramento. E, a monte, per fornire al decisore pubblico centrale una bussola in grado di identificare i punti di debolezza delle Amministrazioni per poi supportarle in modo mirato e, dunque, efficace.

Quella mappatura ad oggi non è disponibile: né in Italia, né a livello europeo. Sono disponibili altre mappature, pure rilevanti, come quelle riguardanti le politiche pubbliche, e tuttavia continua a mancare l'attenzione alla macchina amministrativa, che proprio quelle politiche è chiamata a realizzare. È evidente che nessuna politica può essere implementata senza un motore amministrativo che funziona.

Per mappare, si è già detto, servono dati. Ma quali dati? A livello internazionale prevalgono due metodologie di raccolta.

La prima comprende i dati ottenuti tramite interviste, che, per quanto rivolte a esperti, accademici, etc., risentono inevitabilmente di un certo grado di soggettività da parte dell'intervistato. Si basano su questa tipologia, ad esempio: *UN E-government Index*, *Good Governance Effectiveness Index di World Bank*, *Corruption Perception Index* di Transparency International, *Sustainable Government Indicators* di Bertelsmann Stiftung Foundation.

La seconda metodologia comprende i dati raccolti attraverso la somministrazione di questionari alle stesse PA oggetto di valutazione: ciò comporta dipendere dalla disponibilità dell'Amministrazione di essere valutata, oltre che rischiare che le risposte vengano "adattate" allo scopo. Si basano su questa tipologia, ad esempio, il CAF (*Common Assessment Framework*) di EIPA e l'*Anticorruption Index* di OECD.

I due metodi sono certamente validi, ma non sufficienti, come scrive la Commissione Europea, nel già menzionato documento del 2018: "*Comparative Public Administration needs better data to credibly underpin the conceptual models of PA performance*", che altresì suggerisce di "*to use the administrative data systems of the member states as a new potential strategy*". Un gap di recente sottolineato anche dal "ComPAct" pubblicato a fine 2023 dalla DG Reform della Commissione Europea: "*Comparative data on public administration is still relatively limited*".

Ciò nonostante, la Commissione Europea continua a valutare i sistemi amministrativi pubblici dei Paesi membri attraverso i dati derivanti da interviste e questionari, in tal modo contribuendo peraltro a far perdurare alcuni stereotipi soprattutto in merito agli Stati Membri del Sud Europa.

Serve, per questo, una terza modalità di ottenere dati, incardinata su dati oggettivi, in quanto non dipendenti da interviste né influenzati da percezione, e indipendenti, in quanto non subordinati alle risposte delle stesse Amministrazioni.

5. Lo spartiacque del 2013

La necessità di utilizzare dati oggettivi e indipendenti sulle PA è stata intuita già nel 2013 dal legislatore, quando, con il decreto legislativo n.33, ha posto le basi concrete affinché quei dati fossero resi disponibili, motivandolo con profondità e lungimiranza. Si legge, infatti, all'art. 1 del decreto che la trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle PA, ha "*lo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*⁽⁶⁾". In queste parole si rinviene il riconoscimento della crucialità della trasparenza come:

- strumento di tutela dei diritti, e quindi essenziali per i cittadini;

⁶ Comma così modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016

- partecipazione civica;
- monitoraggio, non soltanto in termini civici ma di valore pubblico.

Si ammette così che il monitoraggio su trasparenza, integrità ed efficienza non può essere esercitato solo dal centro, a livello istituzionale, posto che, secondo l'ultima rilevazione ISTAT disponibile, sono quasi 13.000 gli Enti pubblici da monitorare. Da qui il coinvolgimento dei cittadini, in quanto vivono nei territori e hanno un'esperienza quotidiana con gli uffici comunali, le scuole, gli ospedali, etc.

Non solo. Il d.lgs. 33/2013 afferma, allo stesso articolo 1, che la trasparenza *“concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali”*. Sottolinea, infine, che *“integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”*. Si tratta di passaggi cruciali sul ruolo fondamentale che la trasparenza svolge nelle PA, in quanto viene chiaramente riconosciuto che per il cittadino il primo diritto è quello a una PA che funziona: la democrazia sta qui, sta nell'uguaglianza di opportunità che essa sa offrire a tutti, nei servizi che sa erogare.

Va precisato che il merito del cosiddetto “decreto trasparenza” non è quello di aver introdotto il concetto di trasparenza nell'agire amministrativo: lo aveva già fatto, ad esempio, qualche anno prima, il decreto legislativo n.150 del 2009. Il merito del decreto 33 sta, piuttosto, nell'aver standardizzato la trasparenza. Ha imposto, infatti, alle PA di pubblicare tutte le stesse informazioni, nello stesso formato, con la stessa cadenza temporale, nella stessa sezione dei rispettivi siti web. Da allora ogni Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito una sezione denominata “Amministrazione Trasparente” (di seguito anche sezione AT), dalla quale si accede a un vero e proprio indice di contenuti relativi alla sua struttura e alle attività svolte: dal conto annuale del personale ai premi ai dirigenti, dal bilancio alla relazione della performance, dalle misure anticorruzione alla rendicontazione del patrimonio immobiliare, etc.

Perché la standardizzazione dei dati è così importante? Perché rende i dati omogenei e, quindi, comparabili. Consente, così, non solo di valutare il singolo Ente, ma anche di compararne la performance con quella degli Enti della stessa tipologia. Può essere, infatti, che un Ente ritenga di essere performante, ma che scopra, grazie alla comparazione, che altri Enti lo sono di più: può, quindi, provare a fare meglio sulla base delle migliori pratiche emerse. In questo scambio di esperienze, ogni Ente ha da imparare e da insegnare qualcosa, in uno scambio virtuoso di esperienze che è urgente innescare dopo più di dieci anni dall'entrata in vigore del decreto trasparenza.

L'individuazione di buone prassi e di criticità all'interno dei singoli Enti permette al decisore pubblico centrale (ad esempio, il Dipartimento della Funzione Pubblica) di costruire

un supporto concreto, non più uguale per tutte le PA, bensì focalizzato sui bisogni emersi per ciascuna. Un intervento quasi sartoriale che, proprio in quanto tale, può risultare più efficace ai fini del rafforzamento della governance pubblica.

A sua volta, quel rafforzamento può aiutare a ricostruire la fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche. Molta della crescente disaffezione elettorale, ad esempio, sembra dipendere sempre di più dalla incapacità delle istituzioni di erogare buoni servizi e implementare adeguate politiche pubbliche, e dipendere sempre di meno da posizioni ideologiche e appartenenze identitarie. Dunque, un'Amministrazione più performante può ottenere un maggior consenso da parte dei suoi cittadini.

In questo modo, migliora anche la reputazione del Paese presso le Istituzioni europee, e aumenta la sua capacità attrattiva verso gli investitori internazionali, spesso frenati, oggi, dal perdurare di stereotipi sull'inefficienza generalizzata italiana.

6. Cosa manca ancora

Come si è detto, sui siti web di ogni PA la sezione Amministrazione Trasparente raccoglie e aggiorna annualmente una sorta di libreria, con sezioni e sottosezioni utili a definire la fotografia dell'Ente e il suo andamento nel tempo. Tutto a posto, allora?

Non sembrerebbe, se, dopo dieci anni dalla sua entrata in vigore, il d.lgs. 33 non è riuscito a dispiegare i suoi effetti positivi. Per le PA, infatti, resta per lo più un adempimento, molto gravoso, e, soprattutto, inutile. Per i cittadini resta la difficoltà di leggere e interpretare molte delle informazioni pubblicate: effettivamente, trovarsi davanti un documento come la Relazione della Performance, o il PIAO, solitamente composto da centinaia di pagine, demotiva anche il più volenteroso ad avventurarsi nella lettura.

Ciò significa che oggi non c'è un problema di trasparenza, in Italia, ma di scarsa fruibilità delle informazioni disponibili che, dunque, rischiano di essere sprecate. Non a caso periodicamente da più parti si levano voci per rivendicare la necessità di diminuire gli obblighi di pubblicazione per le PA, soprattutto per quelle di minori dimensioni. Il problema esiste, indubbiamente, ma la soluzione non può ridursi alla mera cancellazione degli oneri di pubblicazione: serve, piuttosto, rendere quegli oneri più semplici e agevoli, da un lato, e utili, dall'altro. Un'occasione potrebbe ancora venire dal PNRR, che ha stanziato oltre sei miliardi di euro per la digitalizzazione della PA: perché non utilizzarne una parte per l'automazione dei flussi informativi all'interno della singola PA, oltre che tra PA? I benefici per le Amministrazioni sarebbero considerevoli.

Allo stato attuale, intanto, come è possibile rendere quei dati fruibili?

Una strada è certamente ricorrere a un indice sintetico, che possa raccogliere i dati pubblicati nella sezione AT, verificarli, renderli effettivamente omogenei, elaborarli, e, attraver-

so un algoritmo, sintetizzarli in un punteggio finale. Non per assegnare pagelle, ma per valorizzare il patrimonio informativo pubblico oggi in gran parte inutilizzato e fornire una bussola informativa e orientativa su e per le PA e tutti i loro stakeholder.

Semplificando, si può dire che un indice sintetico può essere visto come la classifica delle Bandiere Blu per le spiagge: ogni anno essa fornisce ai cittadini la bussola su dove trovare il mare più bello e pulito, elaborando una serie dati in modo ordinato e comprensibile. Parimenti, un indice sintetico per le PA consentirebbe di fornire una bussola sulla capacità amministrativa pubblica.

Da oltre dieci anni Fondazione Etica, anche con il suo spin off di ricerca REP, lavora in questa direzione, attraverso l'Indice di Capacità Amministrativa sviluppato internamente. Si tratta di un modello di valutazione delle PA, che utilizza i dati che esse stesse hanno l'obbligo di pubblicare e una metodologia ispirata a quella degli Indici di Sostenibilità ESG, utilizzati da tempo sui mercati finanziari per il mondo *corporate*. Brevettato, l'Indice è ormai consolidato ed è oggetto di partnership con World Bank - GPSA, con *European Commission*-DG Regio, oltre che con Amministrazioni centrali e locali italiane.

L'Indice rappresenta un modello valutativo innovativo, perché utilizza dati oggettivi e indipendenti, affiancando ad un'analisi quantitativa (quella cui si limitano le agenzie di rating internazionali) una più qualitativa (Environmental, Social, Governance). Valuta infatti la trasparenza, l'integrità e l'efficienza delle PA su sei macroaree: bilancio, governance, personale, servizi, appalti, ambiente, consentendo di scattare una sorta di fotografia della capacità amministrativa del singolo Ente e il relativo trend cronologico, individuandone punti di forza e di debolezza. Pertanto, rappresenta per l'Ente stesso un'occasione di auto-diagnosi, tanto più preziosa in quanto comparata, che consente di apprendere dalle buone pratiche esistenti.

L'Indice costituisce, poi, uno strumento decisionale per il decisore pubblico centrale, che può supportare le singole Amministrazioni, innescando un meccanismo incentivante, in base al quale le Amministrazioni guadagnano in reputazione e, auspicabilmente, ricevono incentivi finanziari legati al rafforzamento della loro performance.

L'Indice si presta, altresì, ad essere uno strumento digitale di interlocuzione con le istituzioni europee, che spesso non conoscono veramente le PA italiane e rimangono intrappolate in luoghi comuni sull'Italia che, invece, hanno cominciato da tempo a infrangersi.

Per questo stesso motivo, serve anche a potenziali investitori, che potrebbero scoprire, ad esempio, che conviene investire in certe aree del Sud anziché in alcune aree del Nord, in termini di tempestività dei pagamenti ai fornitori.

Infine, questo Indice fornisce ai cittadini uno strumento informativo che consente loro di conoscere meglio la performance del loro Comune o Regione, e, conseguentemente, di partecipare in modo più incisivo alle occasioni di confronto istituzionale.

7. Dalla trasparenza all'accountability: alcuni esempi

Una volta trasformati in indicatori, i dati, i documenti e le informazioni contenute nella sezione AT dei siti web delle PA raccontano molto del loro livello di accountability, di integrità e di performance, consentendo di contraddire molti dei principali luoghi comuni che continuano a delegittimare le Amministrazioni italiane.

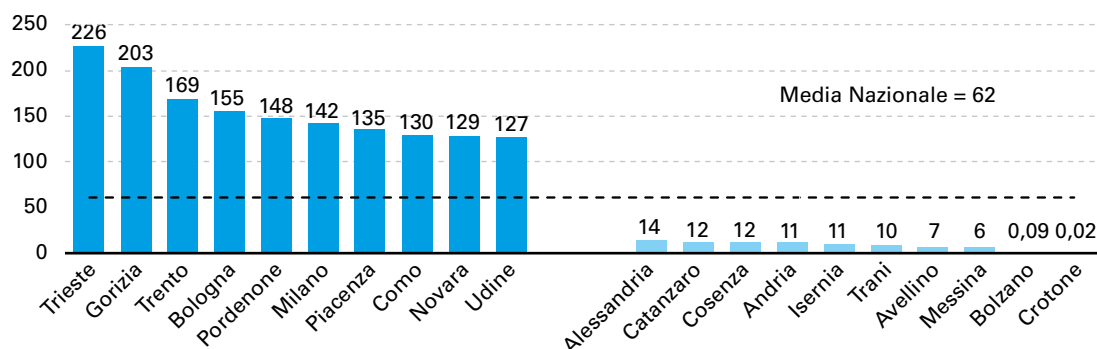
Innanzitutto, molti indicatori dimostrano che il Nord non performa sempre meglio del Sud, e il Sud non performa sempre peggio del Nord, sia a livello di Regioni che di Comuni.

In secondo luogo, la variabile demografica non incide in maniera univoca sulla performance: i Comuni con pochi abitanti, ad esempio, registrano spesso difficoltà di funzionamento, ma ciò non costituisce la regola. Sembra invece incidere maggiormente il livello di ricchezza economica: disporre di un reddito imponibile p.c. alto non basta a un Comune per essere performante, ma di sicuro ha meno probabilità di esserlo se il reddito imponibile di cui dispone è basso.

Per illustrare concretamente la significatività del ricorso a una valutazione comparata, di seguito si riportano i risultati dell'analisi di alcuni indicatori relativi a Comuni e Regioni, basati sui dati da essi stessi pubblicati.

7.1. Spesa per l'infanzia e asili nido

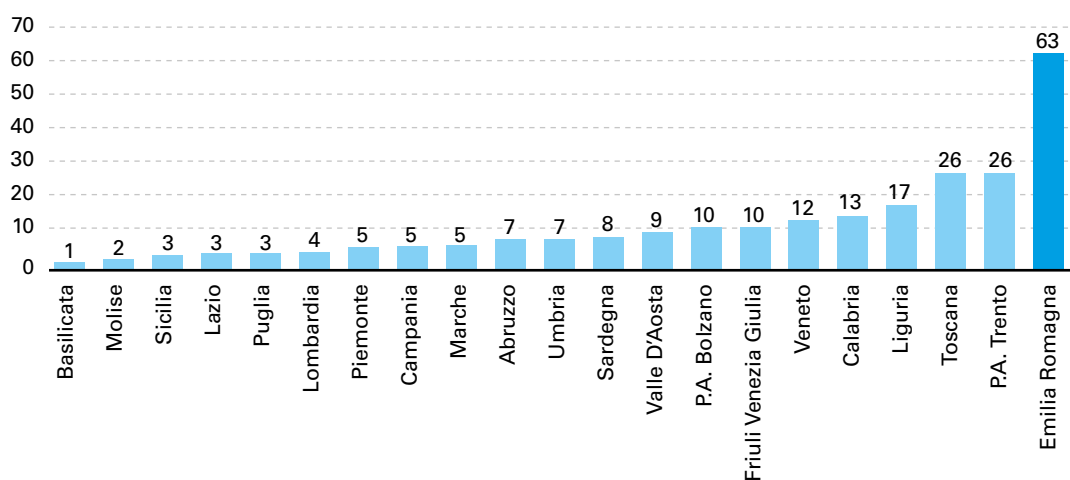
Il primo esempio riguarda l'indicatore relativo alla spesa per servizi legati all'infanzia. Non essendo disponibile un parametro oggettivo che indichi per un Comune quale sia la spesa pro capite ideale per gli asili nido, la comparazione fornisce indicazioni utilissime al riguardo, come si evince dalla Figura 1. Se un cittadino, ad esempio, abita a Udine, non sa valutare se 127 euro p.c. siano una spesa adeguata per gli asili, ma se vede che nella lontana Trieste ne vengono spesi 226 euro p.c., può chiedersi se ciò dipenda dal numero di bambini che vi abitano o, comunque, interloquire con il suo Sindaco. È un esempio di partecipazione informata, che può offrire all'Amministrazione comunale l'occasione di spiegare le proprie politiche.

Figura 1. Spesa per infanzia e asili nido (euro p.c.) - Top e Flop 10 Comuni capoluogo di provincia

Fonte: *Indice di Capacità Amministrativa - rielaborazione su dati BDAP (2022)*

7.2. Popolazione esposta a rischio di alluvioni

Un altro esempio riguarda gli indicatori ambientali. Ad esempio, la percentuale di popolazione, nelle Regioni, esposta al rischio frane, disponibile annualmente nel Rapporto BES di ISTAT, racconta molto su quanto avvenuto nella primavera 2024 in Emilia-Romagna. In merito all'incidenza del numero di residenti in aree a pericolosità idrica media sulla popolazione regionale totale, il posizionamento di quella Regione non è solo il più alto - e dunque il peggiore - ma si attesta anche su un valore *outlier*, nettamente al di sopra delle percentuali registrate dalle altre Regioni: quella emiliana, infatti, è cinque volte la percentuale media, che si ferma poco sopra l'11%. Non c'è da essere esperti del settore: un qualunque cittadino può leggere e capire un grafico come quello che segue.

Figura 2. Popolazione esposta a rischio di alluvioni (%) – Regioni

Fonte: *Dati ISTAT (Rapporto BES 2022 – dati riferiti al 2020)*

È vero che l'Italia presenta caratteristiche geologiche che la espongono al rischio di alluvioni, ulteriormente aggravato dall'intervento umano legato, ad esempio, all'abusivismo edilizio e all'abbandono dei terreni d'altura. È altrettanto vero, però, che il 63% di residenti in aree a rischio alluvione si presenta come un dato particolarmente allarmante, superiore a quelli registrati nelle altre Regioni: a seguire l'Emilia-Romagna, infatti, sono, a grande distanza, la P.A. di Trento e la Toscana, entrambe al di sotto del 27%.

Ciò non significa che le recenti alluvioni che hanno colpito l'Emilia-Romagna siano da ricondurre in toto alla responsabilità del governo regionale, ma sicuramente gli abitanti di quelle terre possono chiedere agli amministratori pubblici se e quali misure erano state prese a fronte di numeri così abnormi.

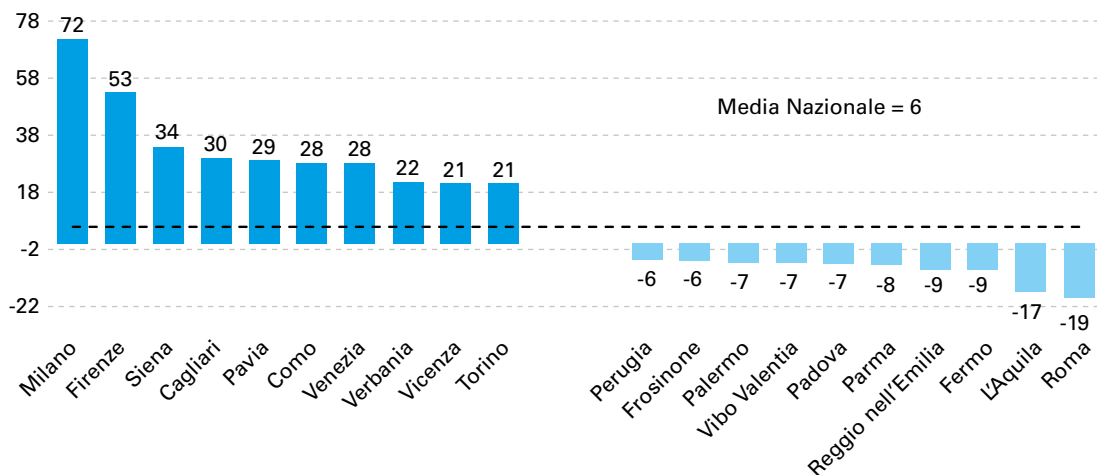
L'indicatore "Rischio alluvioni" è da incrociare con quello relativo alla percentuale di "Suolo consumato" e gli inevitabili effetti negativi che ne conseguono sull'ambiente. Infatti, secondo il Rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici", elaborato da ISPRA, il progressivo consumo di suolo continua a trasformare parti di territorio italiano, in misura sempre crescente e in modo molto rapido, al ritmo di 2,2 metri quadrati ogni secondo, ovvero 19 ettari al giorno, causando la scomparsa irreversibile di aree naturali e agricole. La percentuale media di consumo di suolo (6,8%) risulta pressoché raddoppiata in due Regioni del Nord: Lombardia e Veneto, rispettivamente con il 12,1% e l'11,9%, ed è alta, non a caso, anche in Emilia-Romagna, con quasi il 9%.

7.3. Gestione del patrimonio immobiliare pubblico

Sul patrimonio immobiliare pubblico, l'articolo 30 del d.lgs. 33/2013 garantisce ai cittadini, oltre a un'adeguata rendicontazione, un ulteriore diritto, ovvero quello di poter valutare la capacità di gestire quel patrimonio da parte delle Amministrazioni. Esse, infatti, devono pubblicare annualmente nella sezione Amministrazione Trasparente "i canoni di locazione o di affitto versati o percepiti". Ciò consente di stabilire se l'Ente sa ricavare dagli immobili pubblici dati in locazione un importo maggiore di quello che paga per gli immobili presi in locazione da terzi, ad esempio come sedi per le sue attività. L'indicatore è costruito, pertanto, come differenza tra canoni attivi, riscossi, e canoni passivi, pagati nell'anno.

È da precisare che un risultato negativo per l'indicatore può dipendere, talora, da motivi plausibili: ad esempio, lo stato di salute di un immobile può necessitare di interventi di ristrutturazione consistenti e non sostenibili finanziariamente da un Ente, al punto da rendere più conveniente, nel breve termine, prendere in affitto un immobile da terzi. Una scelta questa, però, che non è senza conseguenze, in quanto privilegia la spesa corrente in locazioni anziché quella in conto capitale, tramite l'accensione di un mutuo finalizzato a ristrutturare l'immobile pubblico inagibile: nel primo caso, si tratta solo di un costo; nel secondo, invece, di un investimento. Gli esiti per la comunità, come è evidente, sono profondamente diversi, soprattutto in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Figura 3. Gestione del patrimonio immobiliare pubblico (euro p.c.) - Top e Flop 10 Comuni capoluogo di provincia



Fonte: Indice di Capacità Amministrativa REP – rielaborazione su dati SIOPE (2022)

I risultati dell'analisi dei dati relativi al 2022⁽⁷⁾ mostrano che la media nazionale è positiva, con 6 euro p.c., come indica la Figura 3. Inoltre, alcuni Comuni riescono a guadagnare anche molto dalla gestione del proprio patrimonio immobiliare: tra questi Milano e Firenze, con oltre 50 euro pro-capite di saldo tra fitti attivi e passivi.

Tra i Comuni con saldo negativo, l'ultimo posto è occupato da Roma, con meno 19 euro p.c., presumibilmente da ricondurre alla vastità del patrimonio immobiliare artistico e storico di cui dispone, e il penultimo da L'Aquila (-17 euro p.c.), presumibilmente da ricondurre all'evento calamitoso subito.

7.4. Monitoraggio delle opere pubbliche

In una stagione di ingenti investimenti pubblici come quella attuale, legati ai fondi europei sia del PNRR che delle politiche di coesione, riveste particolare importanza il rispetto da parte del monitoraggio richiesto ai singoli Enti dal MEF per alimentare la sezione MOP (Monitoraggio Opere Pubbliche) della sua banca dati. Si tratta di un *alert* sulla possibile opacità dell'Ente stesso in materia di opere pubbliche.

La tabella sotto mostra che, a fronte di Comuni con un'adempienza pressoché totale sul monitoraggio, altri si attestano su percentuali insufficienti. Tra i primi, Monza e Sassari (entrambi al 98%), tra gli ultimi Bolzano e Latina (rispettivamente con il 5 e 3%). Come si vede, la variabile geografica non risulta determinante, anche se tra i Comuni più adempienti prevalgono i Comuni del Nord e tra quelli meno adempienti prevalgono i Comuni del Sud.

⁷ Si tratta dei più recenti al momento dell'analisi.

Tabella 2. Adempienza Monitoraggio Opere Pubbliche - Top e Flop 10 Comuni capoluogo di provincia

Top 10	
Monza (MB)	98
Sassari (SS)	98
Gorizia (GO)	97
Udine (UD)	97
Mantova (MN)	95
Bologna (BO)	94
Parma (PR)	93
Sondrio (SO)	92
Trani (BT)	92
Reggio nell'Emilia (RE)	91
Flop 10	
Benevento (BN)	15
Taranto (TA)	15
Roma (RM)	13
Siracusa (SR)	13
Teramo (TE)	12
Napoli (NA)	11
Barletta (BT)	10
Massa (MS)	10
Bolzano (BZ)	5
Latina (LT)	3

Fonte: Rielaborazione su dati BDAP (2023)

7.5. Personale pubblico a tempo indeterminato

Uno stereotipo consolidato ruota attorno al numero di dipendenti in eccesso nelle PA, ma i dati sembrano dire, anche in questo caso, che è possibile trovarsi di fronte a situazioni molto diverse tra loro a seconda dei Comuni analizzati, anche quando simili dal punto di vista della grandezza demografica. Emerge, ad esempio, che un Comune come Trani ha la metà, o un terzo, di dipendenti di due Comuni che appartengono alla stessa fascia demografica, ovverosia Cuneo e Agrigento. O che Barletta ne ha la metà de L'Aquila.

I risultati di questo indicatore rappresentano, senza dubbio, uno spunto di riflessione, nonché uno stimolo a un intervento che vada a identificare le cause di una simile disparità, nell'ottica di un efficientamento dei costi del personale.

Tabella 3. Dipendenti a tempo indeterminato ogni mille abitanti - Comuni capoluogo di provincia

Comune	Fascia Demografica	Dipendente a TI per mille abitanti
Pordenone	51.617	8,2
Teramo	51.849	3,9
Agrigento	55.849	7,4
Cuneo	55.557	5,6
Trani	55.035	2,7
Asti	73.723	6,7
Caserta	73.037	3,5
L'Aquila	92.169	6,0
Barletta	92.798	3,0
Udine	97.736	7,8
Andria	97.588	3,1
Trento	117.847	11,3
Siracusa	117.055	5,4

Fonte: Rielaborazione su dati del Conto Annuale del MEF e ISTAT (2021)

7.6. Giorni medi di formazione

L'indicatore rileva i giorni medi di formazione usufruiti dai dipendenti pubblici con contratto a tempo indeterminato nel corso di un anno, partendo dall'assunto che la formazione costituisce un ingrediente essenziale per rafforzare e accrescere le competenze e le capacità professionali dei dipendenti, oltre che uno strumento per il loro coinvolgimento all'interno dell'Ente. L'analisi dei dati desumibili dal Conto annuale del personale restituisce un quadro poco incoraggiante: il valore medio, ad esempio, per i Comuni capoluogo di provincia è molto basso e si situa a poco più di una giornata (1,3) di formazione per dipendente all'anno. Questo è senza dubbio un tema da prendere in considerazione quando si parla di nuove assunzioni, di miglioramento dell'attrattività di un lavoro nella PA e di capacità, ad esempio, di gestire nuovi adempimenti o, per esempio, di realizzazione di progetti finanziati dalle misure già citate.

Tabella 4. Giorni medi di formazione - Comuni capoluogo di provincia

Giorni medi di formazione	Numero Comuni
47,8 giorni (valore outlier)	1*
tra 2 e 3,5 giorni	16
tra 1 e 1,9 giorni	22
tra 0,01 e 0,99 giorni	65
0 giorni	2
n.d.	3

*Comune di Nuoro

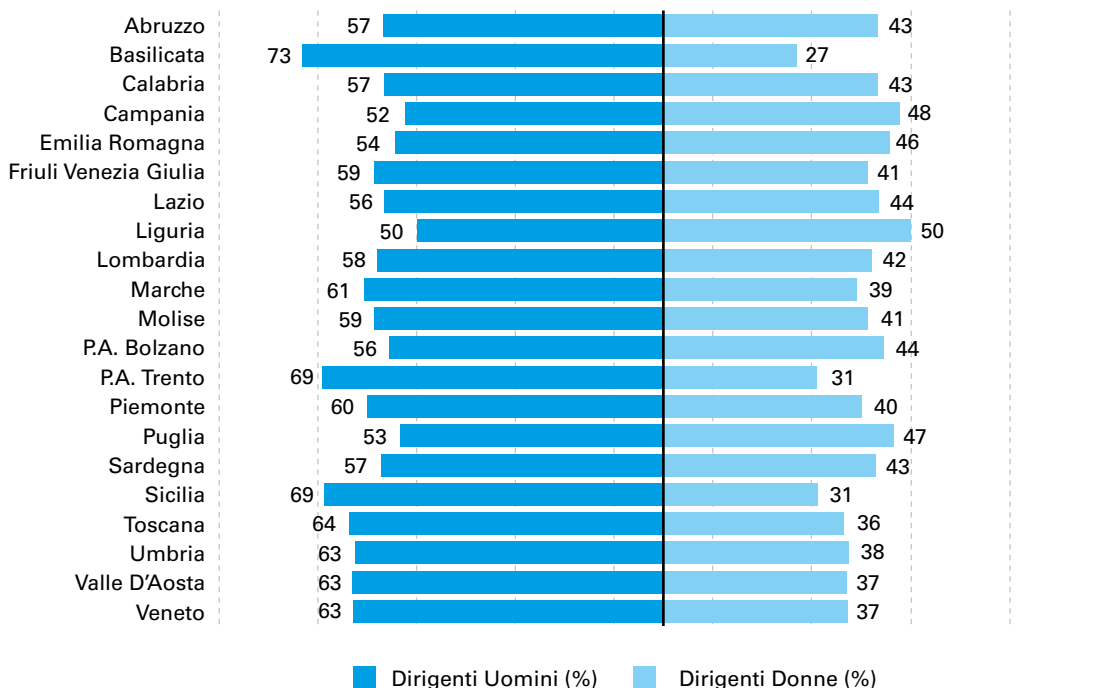
Fonte: Rielaborazione su dati del Conto Annuale del MEF e ISTAT (2021)

7.7. Incidenza media delle dirigenti donna sul totale dei dirigenti

Il PNRR promuove e finanzia la parità di genere, ma qual è la situazione, ad esempio, nelle Regioni italiane? L'incidenza media delle dirigenti donna sul totale dei dirigenti arriva quasi al 40%, comunque un passo avanti rispetto al passato.

A contare meno donne tra le figure apicali risulta la P.A di Trento, al Nord, che non arriva al 35%: quasi al pari di una Regione come la Sicilia, con il 31%, e la Basilicata, con il 27%, complessivamente molto meno performanti.

Figura 4. Percentuale di dirigenti donne e dirigenti uomini sul totale - Regioni



Fonte: Rielaborazione su dati del Conto Annuale del MEF (2021)

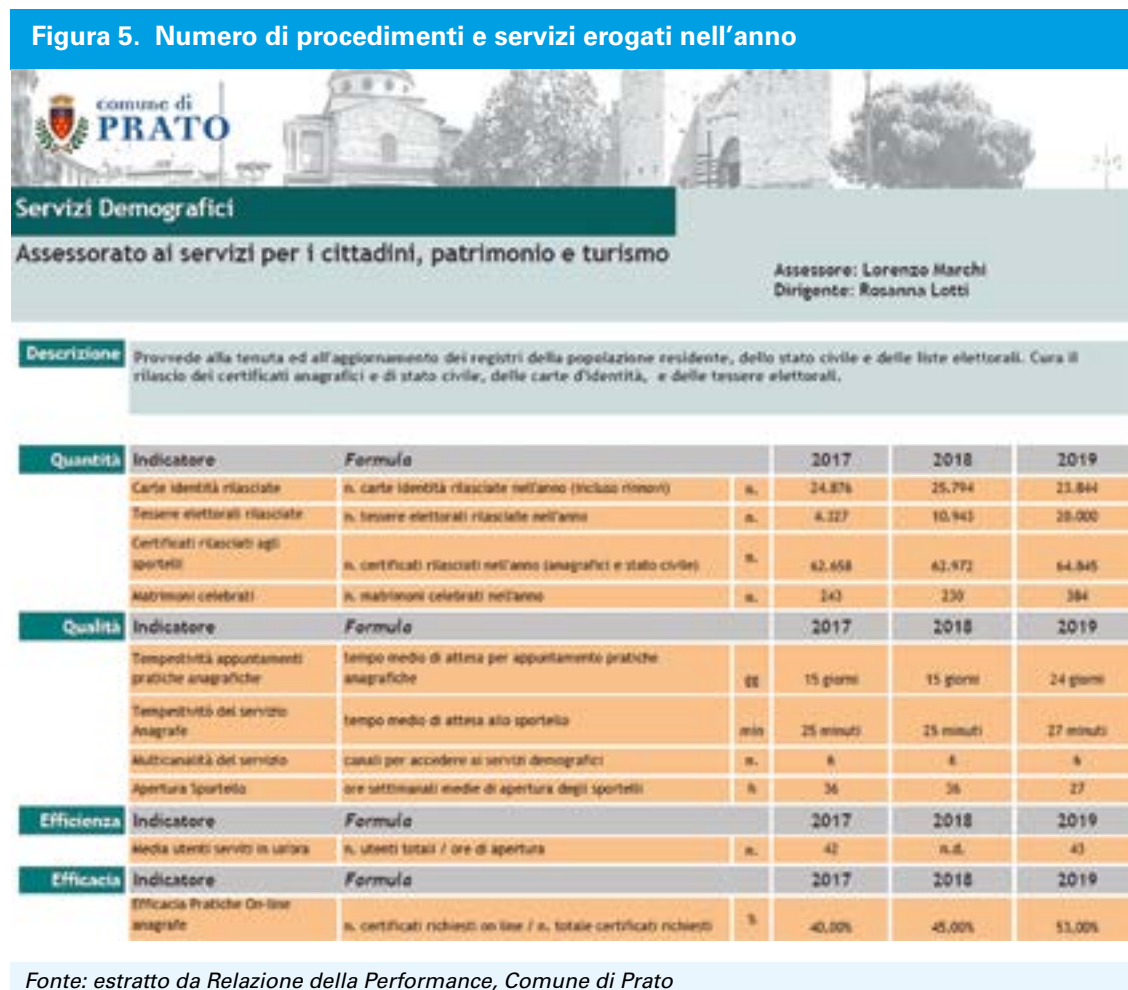
7.8. Indicatori di efficienza

Per valutare se un'Amministrazione è efficiente o inefficiente occorre comparare il numero di servizi che offre e i tempi medi di erogazione rispetto al numero e ai tempi riportati dagli Enti della stessa tipologia. Il d.lgs. n. 33/2013 consentiva di farlo, originariamente, ma a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, le PA non hanno più l'obbligo di pubblicare quelle informazioni.

La conseguenza è che, oggi, nessuno può misurare l'efficienza dei servizi, né la qualità della spesa pubblica. Infatti, la maggioranza delle Amministrazioni Pubbliche ha immediatamente cessato l'aggiornamento e la rendicontazione di quegli indicatori di efficienza, nonostante l'evidente importanza che tuttora rivestono ai fini del monitoraggio e della valutazione delle PA. Se ciò può essere comprensibile per le Amministrazioni più piccole, il cui personale è spesso oberato da adempimenti di trasparenza che possono apparire talora eccessivi, lo stesso non può dirsi per le Amministrazioni più grandi, che dovrebbero pubblicare i dati sulla propria efficienza a prescindere da uno specifico obbligo di legge.

È da sottolineare, tuttavia, che sebbene non sussista più l'obbligo normativo, non tutte le PA hanno smesso di pubblicare i dati relativi agli indicatori di efficienza. È il caso, ad esempio, del Comune di Prato: la figura che segue riporta il numero dei singoli servizi anagrafici erogati, con il dettaglio degli ultimi tre anni, i tempi medi di attesa etc.

Ciò significa che se può farlo un Ente, possono farlo tutti.



8. L'urgenza di un cambio culturale

Si è detto che la Pubblica Amministrazione italiana continua a caratterizzarsi per una configurazione a macchia di leopardo, in quanto convivono al suo interno aree di eccellenza e aree di inefficienza. Una definizione che risulta ancora calzante, ma che richiede una precisazione dirimente: anche laddove prevale l'inefficienza, la macchina pubblica riesce, in qualche modo, a funzionare e a offrire servizi, dalla scuola agli ospedali, dalle strade all'acqua e all'energia. Servizi imperfetti, o carenti forse, ma garantiti ogni giorno, a tutti. E questo è un fatto per nulla scontato e, anzi, trascurato, particolarmente negli editoriali di alcuni giornalisti di fama, specializzati nella demolizione sistematica della Pubblica Amministrazione italiana.

Conviene a tutti, invece, andare nella direzione opposta, cominciando a ricostruire una "cultura del pubblico", che vada dal recupero del senso delle istituzioni a quello dell'auto-revolezza dei dirigenti pubblici. Senza retorica, e con decisione.

Ripartire dalla fruizione dei dati pubblici e dal loro utilizzo come bussola per le politiche pubbliche richiede un deciso cambio culturale. Lo spiega così il Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito ww.qualitapa.gov.it: *"Rendere fruibili e accessibili i dati che riguardano la collettività, in modo che tutti ne possano usufruire, non è un'innovazione destinata solo a pochi specialisti, ma coinvolge tutti, poiché consente di ottenere informazioni, che di fatto sono già degli utenti, ma in maniera trasparente e diretta, rendendo i cittadini più informati e quindi più consapevoli. Non vi è dubbio, infatti, che avere a disposizione i dati sulla rendicontazione di bilancio del proprio comune oppure dati che riguardano traffico, ambiente ecc. possano essere un patrimonio che ogni cittadino ha il diritto di conoscere."*

In conclusione, nessun intervento migliorativo sulla PA può prescindere da una preventiva azione conoscitiva, e, dunque, dalla trasparenza che quell'azione consente.

D'altro canto, è comprensibile che la trasparenza venga percepita come fastidiosa dalle Amministrazioni: lamentano che gli obblighi di pubblicazione sono troppi e troppo onerosi, oltre che inutili. Ma quegli obblighi restano essenziali per conoscere e migliorare il nostro sistema pubblico.

Pertanto, la risposta dello Stato alle richieste di alleggerimento e di presunta semplificazione degli obblighi di trasparenza non deve tradursi in una mera riduzione del numero di obblighi, quanto, piuttosto, ambire a supportarne e facilitarne l'adempimento.

Come? Innanzitutto, con il ricorso alla digitalizzazione, che può alleggerire il carico di lavoro del personale senza diminuire il livello di *accountability* dell'Ente.

La riforma della PA comincia da qui.

TRASPARENZA E INCLUSIONE: IL CASO DEL BILANCIO DI GENERE

A cura di **Silvia Sansonetti** - Fondazione Giacomo Brodolini

Definizione

Cosa è il Bilancio di genere

Il bilancio di genere consiste nell'incorporare la prospettiva di genere a tutti i livelli del processo di bilancio di una istituzione governativa (stato, regione, provincia, comune...) ristrutturando le entrate e le uscite in modo che tutte le politiche finanziate da quella istituzione mirino a ridurre le disuguaglianze tra gli uomini e le donne che si rilevano nel contesto sociale di riferimento.

Il bilancio di genere è una strategia che prevede un obiettivo chiaro e degli strumenti specifici (metodologie).

Fa parte di una famiglia più vasta di metodologie per leggere e ristrutturare i bilanci pubblici, tra cui ricordiamo ad esempio il bilancio sociale. Con queste altre metodologie condivide dei principi generali

- Promuovere maggior equità;
- Rendere i bilanci pubblici più trasparenti;
- Agevolare la valutazione delle politiche pubbliche;
- Far sì che la spesa pubblica sia più efficiente.

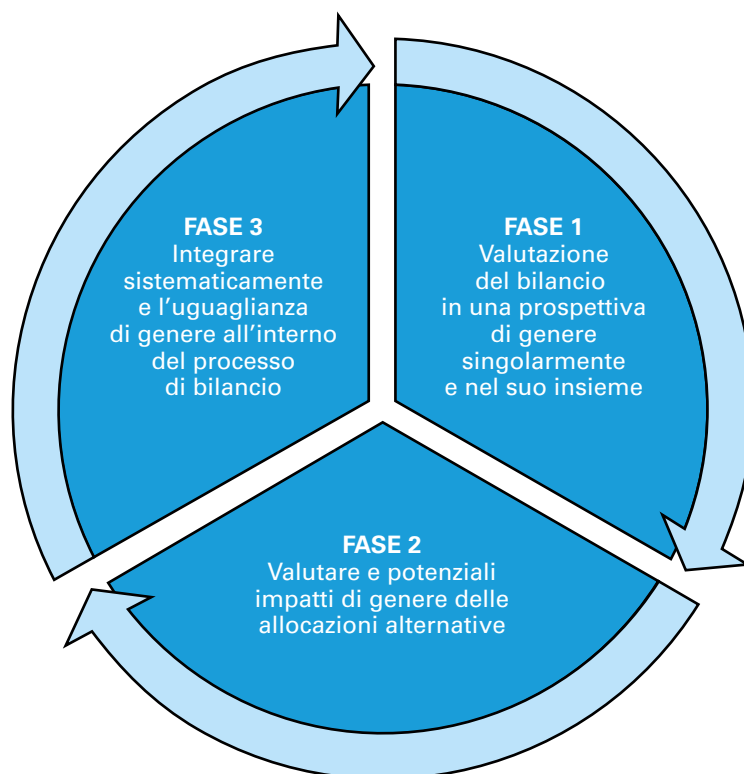
Definizione operativa del bilancio di genere

Alla luce della nostra definizione è chiaro che il bilancio di genere non prevede la preparazione di bilanci separati per le donne, o bilanci che allocano le stesse risorse a donne e uomini. Piuttosto esso riconosce la diversa situazione e le esigenze diverse di donne e uomini, valuta il diverso impatto che le misure finanziate possono avere distintamente su uomini e donne e indica come modificarle in modo che le disuguaglianze di genere possano essere ridotte.

La valutazione è condotta sia per singole misure sia nell'insieme di tutto il bilancio pubblico. Più nel dettaglio il bilancio di genere consiste nei seguenti passi descritti anche nella Figura 1:

- Analisi del bilancio in una prospettiva di genere valutando i possibili impatti di genere di ciascuna allocazione e nel loro insieme;
- Ipotesi di modifica delle singole allocazioni in modo che queste contribuiscano alla promozione della uguaglianza di genere;
- Modifica delle singole allocazioni (entrate e uscite) per rispondere meglio ai bisogni di uomini e donne nelle più diverse posizioni socio-economiche.

Figura 1.



Il bilancio di genere permette di applicare un'attenzione di genere durante il processo di definizione del bilancio ed è allo stesso tempo uno strumento di valutazione da un punto di vista di genere del bilancio stesso.

In breve, è una strategia che include uno strumento valutativo e si sviluppa in un processo che ha lo scopo ultimo di raggiungere gli obiettivi di parità di genere.

Mainstreaming di genere

Bilancio di genere e mainstreaming di genere

Il bilancio di genere è lo strumento principe per il mainstreaming di genere.

Il mainstreaming di genere consiste nell'inserire la prospettiva di genere nella progettazione, nell'implementazione e nella valutazione in tutte le politiche pubbliche in modo sistematico: vale a dire a tutti i livelli di governance e in tutte le fasi della realizzazione delle politiche pubbliche. Il suo obiettivo è trasformare la società stimolando cambiamenti a largo raggio e duraturi. Con il bilancio di genere si può incorporare la prospettiva di genere a tutti i livelli della governance e in tutte le fasi della realizzazione delle politiche pubbliche utilizzando come punto di accesso il processo di definizione del bilancio.

Il bilancio di un'istituzione governativa riguarda tutte le politiche per le quali essa è responsabile, e quindi il bilancio di genere permette di realizzare il mainstreaming di genere. Ovviamente quando la governance è composita per mettere in pratica il mainstreaming di genere occorre applicare la metodologia del bilancio di genere a tutte le istituzioni coinvolte ai diversi livelli di governance.

Per realizzare compiutamente il gender mainstreaming occorrono i seguenti elementi:

- Esistenza di un'infrastruttura di genere;
- Esistenza di una strategia per l'uguaglianza di genere;
- Disponibilità di dati disaggregati per genere (statistiche).

Tali fattori sono abilitanti anche per un bilancio di genere propriamente detto.

In assenza di uno o più di essi, pur sempre riferendosi al termine bilancio di genere ci si limiterà a mettere in atto una sola delle fasi riportate nella Figura 1. In questo caso la *definizione di bilancio di genere* è adottata in modo *generico*.

Implementare il bilancio di genere

Fattori abilitanti

Consideriamo i tre elementi chiave per il bilancio di genere elencati in precedenza.

Per *infrastruttura di genere* si intende l'esistenza all'interno della pubblica amministrazione di riferimento di *una struttura organizzativa* (ad esempio un'unità, un dipartimento, ...) dedicata alla promozione delle pari opportunità tra uomini e donne. Il personale deve avere competenze specifiche sulla parità di genere ma deve anche conoscere i meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione e delle politiche pubbliche. L'infrastruttura

deve essere *dotata di risorse* (economiche e di personale) proporzionate al suo efficace funzionamento. Poiché occorreranno competenze specifiche in settori diversi (tutti quelli per cui l'istituzione è competente) sarà necessario *costruire una rete* di risorse (personale e mezzi) dedicate al presidio delle politiche nei diversi settori (corrispondenti spesso alle diverse aree di policy) secondo il tipo di organizzazione interna dell'istituzione. Tale rete sarà sotto il coordinamento della struttura organizzativa dedicata.

Tale infrastruttura di genere dovrà dotarsi anche di obiettivi e metodologie. A tale scopo dovrà esistere una *strategia* che dovrà aver in precedenza ottenuto il sostegno della politica, all'interno di istituzioni di governo democratiche ciò avverrà tramite passaggi legislativi. Del resto la *politica* avrà anche un *ruolo* nello stabilire l'infrastruttura di genere e nel renderla adeguata ed efficace.

Per la sua implementazione la strategia avrà bisogno della partecipazione attiva della cittadinanza ciò avverrà se la sua elaborazione avrà visto il coinvolgimento dei singoli cittadini e delle *organizzazioni della società civile* assicurando che le istanze della società siano adeguatamente rappresentate. Il ruolo della società civile non sarà limitato alla definizione di obiettivi e metodologie ma sarà essenziale nelle varie fasi del bilancio di genere assicurando tramite il monitoraggio delle attività la *trasparenza* delle procedure adottate.

Metodologie per implementare il bilancio di genere

Sono state sviluppate diverse metodologie per il bilancio di genere, una classificazione accurata è stata elaborata da Elson nella seconda metà degli anni 1990 per il Fondo Monetario Internazionale⁽¹⁾ ma più recentemente una altra pubblicazione del Fondo Monetario Internazionale ha provato a fare il punto attuale nei paesi del G20⁽²⁾: Una completa e recente rassegna è stata elaborata dalla Commissione Europea ed è ad essa che si fa riferimento⁽³⁾. Si distinguono tre approcci:

- Gli approcci *ex ante* che studiano l'impatto delle misure esistenti e future sul contesto sociale considerato da un punto di vista della parità di genere, per modellare le nuove misure.
- Gli approcci concorrenti dove il gender budgeting è pienamente integrato in tutte le fasi della procedura di bilancio ed è realizzato secondo criteri di performance nella allocazione delle risorse che facilitano il progresso verso gli obiettivi di genere.
- Gli approcci *ex post* che si concentrano sull'analisi *ex-post* del bilancio con un approccio di tipo auditing di genere oppure di spending review di genere che cercano di capire come il bilancio è in grado di migliorare la gender equality nella società .

1 *Guide to Work on Gender Budgeting*: <https://www.imf.org/external/datamapper/GBmanuals.docx>

2 *Gender Budgeting in G20 Countries*: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816.021>

3 *Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidences*: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/dp165_en_gender_budgeting.pdf

Esperienze concrete

Nell'Unione Europea

In accordo con la Strategia Europea per la parità di genere 2020-25 la Commissione Europea nel 2021 ha sviluppato la propria metodologia per misurare la spesa relativa alla parità di genere a livello di programma nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027. La metodologia che potremmo considerare di tipo ex-ante è stata utilizzata per la prima volta in tutti i programmi di spesa per l'esercizio finanziario 2021 ed applicata anche nel 2022 e nel 2023. A partire dal 2024 il monitoraggio della spesa di genere è stato rafforzato assumendo un approccio più vicino al tipo concorrente⁽⁴⁾.

L'obiettivo di includere sistematicamente il bilancio di genere nella politica di bilancio dell'Unione Europea si avvicina. L'applicazione della strategia può migliorare i risultati delle politiche dell'Unione (prodotti e risultati) in termini di uguaglianza di genere ma anche fornire strumenti in più per capire le istituzioni europee e il impatto concreto sulla vita delle persone che vivono nell'Unione.

In Italia

Il bilancio dello Stato

Dopo numerose esperienze locali e regionali realizzate a partire dalla fine degli anni 1990 negli anni 2014-2015 la Ragioneria dello Stato ha iniziato un percorso per l'adozione del Bilancio di Genere al Bilancio dello Stato. Nel 2016 è stata avviata la sperimentazione (con il decreto legislativo n. 90 del 2016).⁽⁵⁾ La sperimentazione prevedeva:

- Definizione in sede di rendicontazione (a consuntivo).
- Analisi del diverso impatto delle politiche di bilancio realizzato nell'anno precedente sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

Con il decreto legislativo del 2018, n. 116 è stato rafforzato, ponendo l'accento sull'utilizzo dello strumento come base informativa per promuovere la parità di genere tramite le politiche pubbliche. Ci si poneva l'obiettivo di ottenere maggiore trasparenza sulla destinazione delle risorse e sugli effetti delle politiche per la parità di genere per stabilire le allocazioni tenendo conto dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) inseriti nel Documento di Economia e Finanza (DEF)⁽⁶⁾.

4 I risultati delle analisi sono disponibili sul sito dedicato della Commissione Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/gender-equality-mainstreaming_en

5 Decreto legislativo n. 90 del 2016 "Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. (16G00103)" <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-05-12;90>

6 Decreto legislativo n. 196 del 2018 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016,

I criteri generali e la metodologia generale per il bilancio di genere sono indicati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2017⁽⁷⁾. Il decreto stabilisce anche che i criteri più dettagliati sono individuati di volta in volta, con circolari della Ragioneria generale dello Stato.

Il bilancio di genere è stato inserito anche nel PNRR come uno dei suoi milestone (M1C1-110) previsto per il 31 dicembre 2023). Ricordiamo che i milestone sono traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR e definiscono fasi di natura amministrativa, procedurale (inclusa la relativa legislazione). Il milestone M1C1-110 richiede che la legge di bilancio 2024 presenti una classificazione delle voci previste secondo gli obiettivi dell'Agenda 2030, relativamente al bilancio di genere e al bilancio ambientale. A partire dall'anno 2023 (in base al decreto legge n. 13 del 2023) per il disegno di legge di bilancio per il successivo triennio (nel caso specifico per il 2024-2026), il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere, entro 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio, due allegati nei quali, per il triennio di riferimento si indicano le spese:

- relative alla promozione della parità di genere attraverso le politiche pubbliche;
- aventi natura ambientale⁽⁸⁾.

In questo modo Governo e Parlamento possono dialogare in modo più rapido e trasparente durante sessione di bilancio. In particolare per le tematiche di genere sarà più chiaro come si vuole promuovere la parità di genere e ridurre i gender gaps.

È la prima volta che nell'ordinamento contabile italiano compare il genere e la metodologia del bilancio di genere in fase previsionale del bilancio.

Il Parlamento

Dal 2021, il Servizio studi della Camera dei Deputati produce in via sperimentale l'analisi di impatto di genere nei dossier di documentazione sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare all'esame della Camera stessa (secondo un Ordine del giorno accolto durante la discussione del bilancio 2020).

n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196" <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2018-09-12;116>

7 Decreto del presidente del consiglio dei ministri 2017 "Metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione, tenuto conto anche delle esperienze già maturate nei bilanci degli Enti territoriali" <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/26/17A05165/sg>

8 Decreto legge del 2023, n. 13 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. (23G00022)" <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-02-24;13>

L'ACCESSO CIVICO PER UNA NUOVA DIMENSIONE COLLABORATIVA (A 30 ANNI DAL CODICE DI STILE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI)

A cura di **Lorenzo Ricci** - Fondazione IFEL

1. I vari effetti migliorativi con la Trasparenza

Il presente contributo vuole mettere in luce la relazione tra la trasparenza, la comunicazione e il linguaggio, in una nuova dimensione collaborativa tra amministrazione e cittadinanza.

Il principio della trasparenza produce un miglioramento sia all'interno della pubblica amministrazione che tra la cittadinanza sotto diversi punti di vista.

Innanzitutto, la trasparenza genera un cambiamento positivo nei comportamenti, in particolare, tra i dipendenti pubblici poiché, essendo consapevoli della possibilità che "fuori dal palazzo" vi può essere qualche cittadino che può accedere, consultare o monitorare il loro operato, gli stessi funzionari pubblici sono propensi a comportarsi in una maniera eticamente indiscutibile.

Inoltre, la trasparenza produce un miglioramento dal punto di vista democratico di un Paese, come l'Italia, visto che la possibilità di conoscere scelte politiche, azioni governative e amministrative genera un incremento della partecipazione politica dell'opinione pubblica.

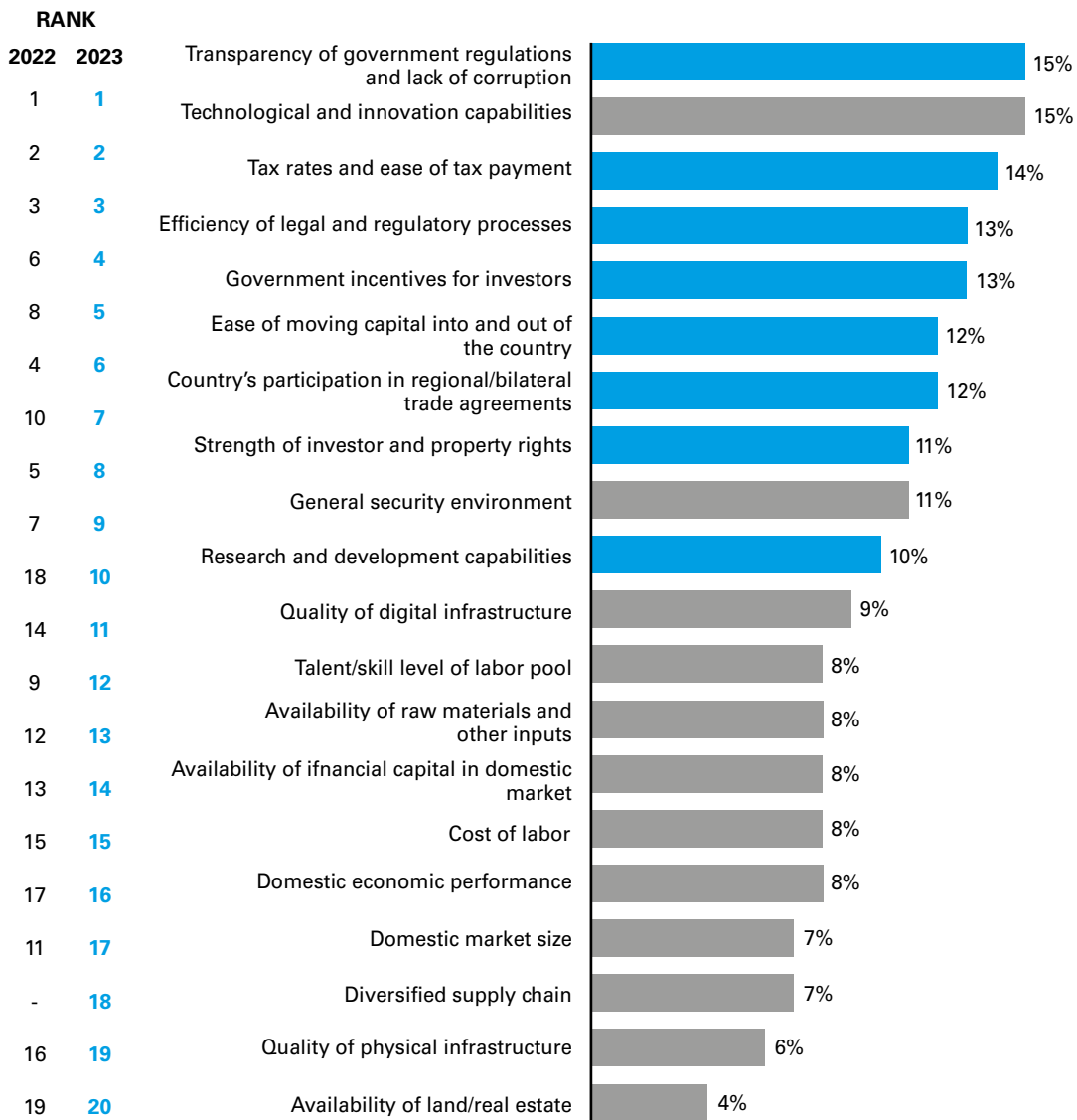
Ulteriormente, grazie alla trasparenza si promuovono dei governi e delle politiche più responsabili sempre nel rapporto tra Amministrazione a servizio della cittadinanza, che tiene sempre accesa la "luce" verso l'operato dei funzionari pubblici.

Infine, il principio della trasparenza dovrebbe portare ad una migliore collaborazione tra la cittadinanza e l'amministrazione.

In Italia non è ancora emerso in maniera preponderante quanto la trasparenza possa portare favorevoli conseguenze anche in termini di crescita socio-economica. La trasparenza è anche un veicolo per attrarre investimenti esteri in un paese, come si evince dalla tabella A.

Transparency of government regulations and lack corruption as well as technological an innovation capabilities are the most important factors in determining investment intentions

From those factors that you selected, which are the most important overall factors to your company when choosing where to make FDI? (percent)



■ Market asset and infrastructure factors ■ Governance and regulatory factors

Source: 2023 Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index

Tabella A L'istituto Kearney, un istituto di consulenza americano, misura annualmente l'indice della fiducia degli investitori esteri, ai quali chiede di specificare i fattori essenziali e determinanti in base ai quali scelgono di investire in un Paese piuttosto che in un altro.

Ebbene, al terzo posto troviamo il livello di tassazione e la chiarezza dei sistemi di pagamento delle tasse. Al secondo posto c'è il livello di capacità tecnologica e di innovazione. Al primo posto troviamo, appunto, il livello di trasparenza e l'assenza di corruzione. Addirittura, «Per gli investitori europei e americani, il principale elemento decisivo nella scelta dei paesi dove realizzare investimenti è la trasparenza nella regolazione e la mancanza di corruzione [...]» (Research Report, Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index, 2023).

2. La Trasparenza in relazione con il Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche

La mancanza di trasparenza deriva in particolare da due elementi: una scarsa chiarezza nelle modalità con cui le procedure e gli atti conseguenti vengono eseguiti; la scarsa comprensibilità della regolazione con una comunicazione né chiara né univoca. Come sosteneva Tullio De Mauro, "la chiarezza non è un valore assoluto, ma relazionale". Pertanto, l'amministrazione non può parlare a sé stessa, e magari spesso il linguaggio utilizzato risulta difficile ed oscuro anche alle persone appartenenti alla stessa amministrazione, ma è necessario che vi sia un reale servizio verso i cittadini in un rapporto paritario ed effettivamente cooperativo.

Si può affermare che esiste un dovere costituzionale intrinseco alla trasparenza che impone di farsi capire dal cittadino. In questa direzione si colloca il Codice di Stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche, che recentemente è stato oggetto di dibattito tra linguisti e giuristi, nonostante sia stato redatto circa trent'anni fa. In particolare, tale Codice, emanato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica all'epoca diretto dal ministro Sabino Cassese, contiene indicazioni e previsioni ancora attuali da attuare all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Come primo aspetto, la pubblica amministrazione deve utilizzare una scrittura semplice, ricercando l'utilizzo di un linguaggio più vicino e comune al cittadino.

Come secondo aspetto, la pubblica amministrazione deve abbandonare l'oscurità del linguaggio e la segretezza dei dati, aprendo invece a un linguaggio più chiaro ed inclusivo per i cittadini.

Come terzo, la pubblica amministrazione deve essere capace di rispondere alle esigenze e alle richieste di accesso a dati, documenti ed informazioni da parte del cittadino in tempi utili ed immediati. Ad esempio, si può prendere come riferimento il modello adottato in Svezia, dove il Mediatore amministrativo ha risolto un vuoto legislativo riguardante i tem-

pi di risposta dell'amministrazione al cittadino. Infatti, l'autorità indipendente svedese ha stabilito che, se il dato, il documento o l'informazione è in possesso dell'amministrazione, deve essere condiviso immediatamente, salvo eventuali ed ulteriori approfondimenti nelle richieste più massive.

3. Le sfide e le opportunità future con il cambio generazionale nella Pubblica Amministrazione

Cosa si può fare a legislazione vigente senza oneri per lo Stato?

Come sottolineato da Sabino Cassese nelle premesse del Codice di Stile del 1993, è necessaria una maggiore empatia e predisposizione all'interazione con il cittadino da parte dell'amministrazione. Mentre, il cittadino non deve avere una sorta di timore reverenziale nel non comprendere l'amministrazione, ma anzi deve sollecitare l'amministrazione ad una comunicazione che possa instaurare un'effettiva trasparenza. Questo richiede non solo interventi legislativi, ma soprattutto un modello culturale che si radichi e si consolidi sia nell'amministrazione che tra i cittadini.

In preparazione a questo seminario, ho avuto la possibilità di dialogare sotto forma di interviste con sei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di varie tipologie di enti pubblici. I RPCT hanno condiviso l'idea che, con l'inizio di un cambio generazionale e lo sblocco del turnover all'interno delle pubbliche amministrazioni avvenuti dal 2020 a oggi, è entrato un personale giovane, più attento e sensibile alle dinamiche della trasparenza e di un dialogo effettivamente cooperativo tra amministrazione e cittadinanza. Ciò è probabilmente dovuto al fatto della presenza e della diffusione di corsi di laurea, insegnamenti, laboratori e scuole di formazione e comunicazione tanto specifici quanto efficaci.

In conclusione, tra il 2024 e il 2028 un dipendente pubblico su cinque andrà in pensione. Per far fronte alle uscite saranno necessarie 681.800 nuove assunzioni, oltre ad ulteriori altri 60.500 ingressi (report Unioncamere, «Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028)», 2024). Questo cambio generazionale della forza lavoro negli uffici pubblici accompagna l'ammodernamento dell'amministrazione pubblica, a partire dal fondamentale processo della transizione digitale e di profili di maggiore attenzione alla trasparenza, inserendo un nuovo gruppo di lavoratori più sensibili e predisposti a un linguaggio efficace e contribuendo a un paese più aperto e inclusivo.

DALLA DEMOCRATIZZAZIONE DELLA TRASPARENZA ALLA TRASPARENZA DELLA DEMOCRAZIA

A cura di **Federico Anghelè** - The Good Lobby

Sono molteplici i fattori che hanno fatto assurgere la trasparenza a nuovo paradigma politico, sociale e amministrativo in Italia: da una parte, una nuova sensibilità politica che - criticando le opacità e l'autoreferenzialità dei partiti tradizionali - ha fatto della trasparenza uno strumento di lotta politica per scardinare meccanismi decisionali giudicati incancreniti. Ma anche, obiettivo (non sempre raggiungibile) di una nuova politica, aperta allo scrutinio pubblico, reso possibile anche dalle evoluzioni tecnologiche e dalla diffusione degli strumenti digitali, e potenzialmente permeabile alle istanze e alle priorità stabilite dai cittadini. D'altra parte, però, l'uso politico della trasparenza si incardina in una nuova sensibilità socio-culturale⁽¹⁾ che ha avuto chiari riflessi normativi internazionali a cui il nostro Paese si è via via adeguato, a partire dalla Convenzione ONU di Merida del 2003, che ha fatto della prevenzione (anche attraverso la trasparenza) uno strumento fondamentale per contrastare il malaffare⁽²⁾. Trattati, raccomandazioni, nuovi *standard* e una severa crisi finanziaria di mezzo hanno portato l'Italia a varare la legge anticorruzione del 2012, firmata dall'allora Guardasigilli Paola Severino e, l'anno successivo, il decreto trasparenza, che rappresentano due pietre miliari di una neoacquisita sensibilità politica sull'urgenza di provvedimenti volti a limitare l'impatto della corruzione anche grazie a nuove misure di trasparenza⁽³⁾.

La "democratizzazione" della trasparenza è, però, anche frutto di un'accresciuta attenzione collettiva sul tema che, nel secondo decennio del secolo, ha portato a campagne e iniziative di successo guidate dalla società civile. Si pensi alla fortunata iniziativa di Libera e Avviso Pubblico "Corrotti", che ha portato a raccogliere centinaia di migliaia di firme di comuni

¹ Sulle implicazioni sociali e politiche della trasparenza, vd. il testo del filosofo "critico" Byung Chul Han e del suo *La società della trasparenza*, Nottetempo, 2014. Vd. anche E. Carloni, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino 2022.

² L'Italia ha ratificato la Convenzione della Nazioni Unite contro la corruzione con l. 3 agosto 2009, n. 116. Per un sintetico quadro dei riferimenti normativi internazionali, vd. V. M. Donini, *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Carocci 2022, pp. 24 e ss.

³ Si tratta della l. 6 novembre 2012, n. 190 e del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

cittadini, poi raccolte e inviate all'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano⁴. E, ancor di più, alla successiva iniziativa digitale "Riparte il futuro" - della quale chi scrive è stato uno dei protagonisti - che a partire dal 2013, utilizzando una piattaforma digitale che ha raccolto oltre un milione e mezzo di sottoscrizioni, ha non solo sensibilizzato l'opinione pubblica, grazie anche al carismatico ruolo di Don Luigi Ciotti, sui costi della corruzione, ma ha soprattutto fatto pressione dal basso per chiedere misure concrete di contrasto. A partire dalla campagna sulla trasparenza delle candidature alle elezioni politiche del 2013 (a cui hanno aderito oltre 800 aspiranti parlamentari, che hanno caricato su una piattaforma online messa a disposizione il loro cv, i potenziali conflitti di interesse, i carichi giudiziari pendenti), ne è seguita una destinata a sollecitare le aziende sanitarie ad adeguarsi al nuovo standard fissato dal decreto 33/2013, mettendo a disposizione *online* una serie di dati sui propri vertici e sulla propria performance. Ma l'apice della popolarizzazione della lotta a favore della trasparenza è stato probabilmente toccato con due campagne - Foia4Italy e Voci di giustizia - che hanno portato a conseguire risultati significativi sul piano legislativo, ma ancor di più su quello del cambiamento della norma sociale. Sebbene in forte ritardo rispetto ad altri Paesi, l'Italia si è, infatti, dotata nel 2016 di una legge che garantisce l'accesso generalizzato agli atti e documenti pubblici, ribaltando il paradigma che fino allora aveva portato le amministrazioni a concedere (anche online) quei dati che reputava fossero di interesse per la collettività. La popolare campagna per il FOIA (acronimo che sta per *Freedom of Information Act*) ha, quindi, garantito sulla carta un controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione⁵. Non meno importanti sono state le iniziative che hanno contribuito all'approvazione di una legge per la protezione dei segnalanti (*whistleblower*) nel 2017, prima, e successivamente alla direttiva recepita in Italia nel 2022, che - anche grazie a una serie di casi di cronaca - ha reso meno sinistra la figura del *whistleblower*, in Italia troppo a lungo tristemente identificato con il delatore e il sicofante⁶.

Questo ampio apparato normativo nato in una breve stagione in cui abbiamo assistito a un inedito allineamento tra politica e società civile, ha quantomeno contribuito a migliorare la performance internazionale italiana in materia di corruzione percepita⁷. Apparato tutt'altro che perfetto come più volte richiamato dagli esperti e dalle stesse organizzazioni che si sono battute per alzare l'asticella delle aspettative collettive, e che, a distanza di alcuni anni, necessiterebbe una revisione in grado di rispondere ad alcuni dei più evidenti limiti, come per esempio quello sul formato dei dati messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni, ancora non aperto né *machine readable*. O, in materia di diritto di acces-

4 Vd. <https://archiviostorico.avvisopubblico.it/categorie/pubblicazioni/corrotti-adesione-appello-libera-avviso-pubblico-a-presidente-repubblica-per-contrasto-corruzione-odg.shtml>

5 Vd. <https://www.foia4italy.it/>

6 V. M. Donini (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA - Scuola Nazionale di Amministrazione 2023.

7 Nell'indice di percezione della corruzione ogni anno stilato da Transparency International, l'Italia tra il 2012 e il 2021 ha risalito molte posizioni, passando da un punteggio di 42 a uno di 56 (<https://www.transparency.org/en/countries/italy>)

so, alla scarsa dimestichezza con lo strumento da parte di personale delle amministrazioni pubbliche non adeguatamente formato e limitato anche dall'elevato numero di mancate risposte o di dinieghi alle richieste di accesso da parte dei cittadini.

E tuttavia, se abbiamo archiviato una stagione (ben prima che fosse compiuta) che ha contribuito a democratizzare la trasparenza e a garantire strumenti perfezionabili che sono, però, oggi a disposizione dei cittadini, sarebbe il momento di inaugurare seriamente una nuova fase, altrettanto urgente e non certo successiva o sostitutiva di quella fin qui raccontata, che potremmo rubricare alla voce "trasparenza della democrazia". In un Paese come l'Italia che conosce un alto tasso di sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative e di quei corpi intermedi che per molti decenni sono stati la cinghia di trasmissione tra le istanze, le sensibilità e quegli interessi che animano la società civile e le istituzioni, andrebbe fortemente ripensato il modello di partecipazione politica⁸. Anche perché i dati ci dicono che a fronte di una sfiducia costante verso il Parlamento, verso i partiti e i sindacati, verso le amministrazioni regionali, si assiste al contempo a un'inedita voglia di partecipazione che si traduce in azioni di protesta, di consumo critico, di discussioni online, di firme e di petizioni. Questo vivace attivismo, che caratterizza anche le nuove generazioni⁹, ha limiti strutturali, interni ed esterni. Interni, perché le mobilitazioni sono per lo più su un singolo tema e hanno una durata limitata: ci si mobilita contro i femminicidi a seguito di un caso di cronaca; ci si mobilita contro un conflitto internazionale; o lo si fa contro il razzismo dopo l'ennesimo grave episodio di discriminazione. Ma le mobilitazioni non si traducono, per ora, in piattaforme programmatiche orizzontali né hanno durate significative. Questo aspetto è aggravato dalla difficoltà, intrinseca ai movimenti sociali e civici italiani, di strutturarsi, di darsi forma organizzata. Lo si è ad esempio visto con le mobilitazioni per il clima guidate da *Fridays for Future*, che ha avuto l'innegabile merito di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla grave crisi climatica che minaccia il nostro futuro, ma non si è ancora voluto dare, come movimento, una struttura organizzativa, rischiando, così, di rimanere un'esperienza puramente effimera. Ma la nuova stagione della passione politica si scontra con un altro limite strutturale, in questo caso esterno: se, infatti, la domanda di partecipazione politica è in crescita, l'offerta è tutt'altro che dinamica e attenta a intercettare questi nuovi bisogni dal basso.

Nell'epoca della disintermediazione, in cui l'irrompere dei *social*, della comunicazione rapida e delle interazioni digitali, ha potenzialmente avvicinato il cittadino alle istituzioni e ai propri rappresentanti, ci si sarebbe potuti aspettare un ripensamento dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e *policy maker* da una parte e portatori di interessi e cittadini dall'altra. Ma così purtroppo non è stato e non sono state fino ad ora gettate le basi per una profonda revisione della struttura dei processi decisionali, che rimangono opachi e ben poco inclusivi. Gli

⁸ Basti vedere gli ultimi dati dell'Ocse sull'indice di fiducia degli italiani verso le istituzioni: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results-country-notes_a8004759-en/italy_ec745ba3-en.html. A tal riguardo, anche il rapporto annuale *Gli Italiani e lo Stato* pubblicato dall'Istituto demoscopico Demos.

⁹ M. Paolillo, P. Gerbaudo, *Mobilised yet unaffiliated: Italian youth and the uneven return to political participation*, *Journal of Youth Studies*, Volume 26, 2023, pp. 963-979.

obiettivi dovrebbero essere da una parte quello di colmare un deficit di rappresentanza che appare sempre più evidente; dall'altra, di (ri)legittimare scelte politiche poco comprensibili all'esterno; di far acquisire al decisore pubblico informazioni e punti di vista che lo aiutino ad avere una consistente mole di dati sugli impatti che una data *policy* ha o potrebbe avere.

Il coinvolgimento della *constituency*, da una parte, e dei portatori di interessi dall'altra (categorie che ovviamente possono anche in parte sovrapporsi), andrebbe perseguito sia per ragioni procedurali che sostanziali.

Se tale fosse la volontà, il digitale potrebbe essere un utile alleato. Si pensi, ad esempio, ai processi consultivi che, secondo l'OCSE, hanno, tra i vari risultati, anche quello assai virtuoso di contribuire ad aumentare la fiducia nei confronti delle istituzioni. Oltre che, appunto, permettere alle istituzioni pubbliche di garantirsi una messe di dati indispensabili per poter varare politiche più efficaci. Le piattaforme digitali hanno reso molto più facile introdurre processi consultivi e permettere sistemi ibridi sia nelle modalità di coinvolgimento (coniugando online e *offline*) sia nella tipologia di *stakeholder* consultato, che può essere il portatore di interessi ma anche più genericamente il cittadino.

Il nostro Paese non si è ancora dato una disciplina organica in materia di consultazioni e le pubbliche amministrazioni continuano a procedere in ordine sparso, sebbene il Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2017 abbia pubblicato linee guida ispirate ai principi dell'OCSE e dell'*Open Government Partnership*⁽¹⁰⁾. Successivamente il Governo ha dotato il nostro Paese di una piattaforma, ParteciPA⁽¹¹⁾, nata con l'ambizione di essere un portale unico per le consultazioni a livello nazionale e locale. ParteciPA ha lo scopo di fornire uno standard digitale comune a tutte le amministrazioni locali; di facilitare gli *stakeholder* potenzialmente interessati a partecipare, mettendoli, così, nelle condizioni di ritrovare i processi consultivi su un unico sito; e di creare una vetrina "nazionale" che rappresenti con facilità tutti i processi partecipativi nel Paese. Partito in sordina, il portale non è purtroppo mai decollato: ParteciPA fino ad ora non è stato in grado di fungere da stimolo per le amministrazioni, neanche per le azioni di coinvolgimento degli *stakeholder*, poiché non ha goduto di alcuna pubblicità, rimanendo pressoché ignoto tanto ai cittadini quanto alle stesse pubbliche amministrazioni; non è neppure riuscito a diventare lo strumento unico utilizzato da tutte quelle PA, centrali o locali, che già oggi si avvalgono delle consultazioni. In assenza di un censimento puntuale e costante dei processi consultivi in atto in Italia, ancora oggi essi animano i siti web delle amministrazioni periferiche o si diffondono attraverso altri canali senza che ne sia data adeguata pubblicità.

Di recente, il quinto piano nazionale per il governo aperto, portato avanti dal nostro Paese nell'ambito della propria adesione all'*Open Government Partnership*, ha dato vita all'*Hub*

¹⁰ Direttiva Madia 2/2017, pubblicata sulla GU, Serie Generale n. 163 del 17/07/2017

¹¹ Vd. <https://partecipa.gov.it/>

della partecipazione⁽¹²⁾, che si propone di essere un canale di formazione e confronto per esperti, *practitioners*, pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile in materia di partecipazione; ma intende anche essere uno strumento che censisca i processi partecipativi (tra cui quelli consultivi) nel nostro Paese; e che rappresenti anche un repertorio di tutti gli strumenti a disposizione corredati da consigli, linee guida, buone pratiche. Come per ParteciPA, servirà la volontà politica di fare dell'*Hub* uno strumento concretamente utilizzato da chi voglia alzare gli standard della nostra democrazia. Altrimenti, senza risorse adeguate, senza un'efficace pubblicità in grado di raggiungere, in primis, le pubbliche amministrazioni, senza una mappatura costante degli *stakeholder* potenzialmente interessati e la capacità poi di raggiungerli e informarli, anche l'*Hub* rimarrà nient'altro che una buona intenzione del tutto incapace di trasformare il panorama decisionale del nostro Paese.

La resistenza a fare dei processi consultivi la base conoscitiva per l'elaborazione e la definizione di politiche pubbliche è emersa chiaramente nel lungo iter di approvazione di una legge di regolamentazione dei rapporti tra portatori di interessi e decisori pubblici (più semplicemente chiamata legge sul *lobbying*)⁽¹³⁾. Organizzazioni civiche, società di consulenza, associazioni di categoria dei professionisti dei *public affairs* si sono tutti battuti - senza successo - affinché la legge introducesse consultazioni obbligatorie per le proposte di legge e per tutti gli altri atti di indirizzo. Le consultazioni contribuirebbero infatti a una maggiore trasparenza nei rapporti tra portatori di interessi e decisori pubblici, ma sarebbero anche percepite dai rappresentanti di interessi come una forma di incentivazione: la legge sul *lobbying* avrebbe, infatti, previsto l'iscrizione obbligatoria a un registro online per chiunque intenda incontrare un *decision maker*, strumento di trasparenza sul quale caricare dati relativi ai dossier seguiti, agli incontri effettuati, alle risorse impiegate. Questi obblighi verrebbero meglio digeriti a fronte della disponibilità da parte del legislatore a fornire documentazione preparatoria sulla quale il lobbista possa poi dare il proprio contributo. Ma i processi consultivi otterrebbero altri due risultati tutt'altro che trascurabili: da una parte, come già evidenziato, aiuterebbero il decisore pubblico a disporre di dati e informazioni che lo aiuterebbero a valutare l'impatto potenziale delle politiche in via di definizione. Ma, dall'altra parte, permetterebbe anche - quantomeno in via teorica - di superare quelle asimmetrie informative che oggi condannano molti portatori di interessi a non poter intervenire perché privi di informazioni tempestive e adeguate sulle bozze di legge e di altri atti di indirizzo. A fronte, invece, di un numero limitato di soggetti che, grazie alla loro prossimità a esponenti politici o a rapporti consolidati con le istituzioni, godono, oggi, di trattamenti di favore venendo, per questo motivo, coinvolti in via informale nelle prime fasi dell'iter decisionale, determinandone di fatto un vantaggio competitivo.

12 <https://open.gov.it/partecipa/governo-aperto/hub-partecipazione>

13 Il 12 gennaio 2022 ha approvato per la prima volta una legge volta a regolamentare i rapporti tra portatori di interessi e decisori pubblici (AC. 1827, unificato ad AC 196 e AC 721). Trasmesso al Senato, il testo non è poi stato approvato dalla Camera alta per lo scioglimento anticipato del Parlamento. Sull'iter approvativo e sulle proposte elaborate dalla campagna *Lobbying4Change* in rappresentanza di 40 organizzazioni della società civile, vd. <https://www.thegoodlobby.it/campagne/lobbying-italia/>

Proprio per evitare che le consultazioni tendano a facilitare solo alcuni *stakeholder*, la Regione Campania nel 2016 fece un passo in avanti significativo: non solo decise di portare in consultazione tutte le proposte di legge della Giunta regionale; ma, soprattutto, di compiere una puntuale mappatura di tutti i soggetti potenzialmente interessati al tema oggetto della proposta di legge, informandoli della possibilità di contribuire alla consultazione¹⁴. Questa buona pratica nasce da una considerazione di buon senso: se per i *policy makers* è vantaggioso acquisire informazioni presentate dai portatori di interessi, allora non ci si può limitare a un'azione puramente adempimentale, quella di pubblicare le consultazioni (o di mettere online alcuni atti pubblici), considerando che gli *stakeholder* visitino periodicamente le pagine web della pubblica amministrazione. Lo sforzo ulteriore dovrà, invece, essere quello di individuare e raggiungere tutti i soggetti potenzialmente interessati, che a quel punto potranno consapevolmente scegliere se partecipare o meno.

I risultati della sperimentazione campana sono stati incoraggianti, poiché si è assistito: a una diminuzione dei tempi di approvazione delle proposte di legge di giunta, grazie anche al calo della conflittualità e del contenzioso relativo alle politiche elaborate dall'autorità regionale; ma, soprattutto, a un forte allargamento della base informativa del legislatore, che era solito interagire solo con i portatori di interessi più noti e che, in tal modo, è potuto entrare in contatto con nuovi *stakeholder* non meno rilevanti. Non va poi nascosto che un tale provvedimento avrebbe come risultato potenziale anche quello di accrescere il livello di fiducia verso l'istituzione regionale. Un apparato consultivo dispiegato a tutti i livelli - da quello locale a quello nazionale - e nelle varie fasi, dall'elaborazione all'attuazione delle politiche pubbliche, contribuirebbe ad avvicinare cittadini e istituzioni a patto - ovviamente - che la fatica di partecipare venga poi ripagata da una procedura trasparente e chiara che tenga davvero conto dei contributi forniti da cittadini e portatori di interessi.

Non meno importante per indirizzarsi verso forme di trasparenza della democrazia sarebbe quella di includere i bilanci partecipativi nelle pratiche correnti delle nostre amministrazioni, volte, da una parte, a far conoscere il funzionamento della PA e, dall'altro, a raccogliere istanze, aspettative, proposte e conoscenze dal basso che contribuiscano a generare scelte e politiche più inclusive. Se i bilanci partecipativi hanno ormai una lunga storia che si incardina nelle esperienze di democrazia partecipativa nate e sviluppatasi soprattutto nell'America Latina, oggi tali esperienze si sono diffuse in tutto il mondo, Italia compresa (soprattutto a livello locale). Non sono pochi, infatti, i comuni italiani che abbiano sperimentato i bilanci partecipativi - da Roma a Milano, da Bologna fino ad amministrazioni molto più piccole. Ma solo una regione - quella siciliana - ha fino ad ora approvato una legge (la n.5 del 28 gennaio 2014) che istituisce il bilancio partecipativo per tutti i comuni dell'isola. L'Assemblea regionale siciliana non è stata seguita da altre regioni né, soprattutto, ha portato alla definizione di un quadro normativo nazionale, che, anche solo attraverso linee guida, dia indicazioni su come mettere a terra questa pratica globale di

¹⁴ Vd. <https://www.regione.campania.it/regione/it/la-tua-campania/opengov/campania-partecipa?page=1>

cessione del potere. Quello siciliano è senza dubbio un esperimento unico perché vincola i comuni della regione a spendere almeno il 2% dei fondi di trasferimento regionale in maniera partecipata, attraverso il coinvolgimento della cittadinanza. Nel 2022, 270 su 391 Comuni siciliani avevano effettivamente avviato processi di partecipazione civica. In media ognuno di questi aveva realizzato 2-3 progetti. Si tratta di un caso sui generis su scala nazionale per numero di persone e di istituzioni coinvolte, che ha il potenziale di ricostruire collaborazione e fiducia tra cittadini e istituzioni. Tuttavia, come illustra la campagna Spendiamoli insieme, impegnata a migliorare non solo il processo di coinvolgimento della cittadinanza nei bilanci cittadini, ma anche a revisionare il testo di legge, affinché non resti un'occasione sprecata, "più di 100 Comuni sono ogni anno inadempienti e oltre 1 milione di euro resta inutilizzato. Soprattutto, in tanti casi si assiste a processi partecipativi molto deboli, se non "fasulli": nel 2022, ad esempio, in più di 30 Comuni i cittadini non hanno potuto presentare idee, ma soltanto scegliere tra proposte dell'amministrazione locale; in 70 Comuni le persone non hanno potuto votare, ma è stata l'amministrazione a decidere; infine, in una ventina di casi i processi sono stati attivati, conclusi e⁽¹⁵⁾.

Alcuni dei problemi emersi in Sicilia sono tra i principali limiti dei bilanci partecipativi segnalati a livello internazionale: scarsa partecipazione da parte dei cittadini; limitata capacità di rappresentanza, soprattutto delle categorie socialmente più svantaggiate (non solo da un punto di vista economico, ma anche anagrafico o etnico: gli anziani o le persone con background migratorio risultano molto meno coinvolte). Anche in questo caso, non è quindi sufficiente fornire uno strumento di potenziale cessione del potere: serve che esso sia governato, affinché ne emergano tutti i limiti e le contraddizioni (a partire dal rischio che a partecipare siano gruppi di interesse e porzioni della cittadinanza già ampiamente rappresentate), e che si possano, perciò, immaginare correttivi che non ne compromettano il valore.

Nell'ultimo quindicennio, anche per tentare di risolvere uno dei principali limiti delle pratiche partecipative fin qui prese in considerazione, ossia quello di dar soprattutto voce a comunità e a soggetti già ampiamente rappresentati, hanno preso piede a livello globale le cosiddette Assemblee cittadine, che prevedono una partecipazione "a sorteggio"⁽¹⁶⁾. Il principio è semplice: di fronte a problemi complessi, fortemente sentiti dalla popolazione, le amministrazioni decidono di affiancare agli organi rappresentativi corpi deliberativi formati da cittadini sorteggiati, sulla base di un campione il più rappresentativo possibile della popolazione in termini anagrafici, socio-economici, territoriali, cercando anche di dare voce alle comunità marginalizzate e alle minoranze. Ma al di là della capacità di rappresentare superando i limiti delle forme di partecipazione che implicano un'adesione proattiva da parte dei cittadini, quel che qui ci interessa maggiormente è il percorso. A

15 <https://www.spendiamolinsieme.it/il-progetto/>

16 Per una lista delle Assemblee cittadine promosse da amministrazioni locali, nazionali o transnazionali in tutto il mondo, si veda questo fondamentale repository costantemente aggiornato: <https://www.buergerrat.de/en/citizens-assemblies/citizens-assemblies-worldwide/>. Vi si trovano anche le (poche ma in crescita) esperienze italiane, il cui focus è stato soprattutto sui cambiamenti climatici, come accaduto a Bologna e a Bolzano.

chi viene invitato a un'assemblea cittadina, vengono fornite tutte le informazioni utili sul tema oggetto del confronto, con la possibilità di interagire con i vari portatori di interessi conoscendone il punto di vista. Invitando i molteplici portatori di interessi (per le numerose assemblee dedicate al clima, ad esempio è stata data eguale opportunità di intervento tanto agli attivisti climatici quanto al settore industriale), si provano a superare quelle asimmetrie informative che troppo spesso caratterizzano i nostri processi decisionali, in cui non tutti gli *stakeholder* hanno la possibilità di intervenire, con il rischio, poi, che siano soprattutto i *policy maker* ad avere deficit conoscitivi, non ricevendo dati da tutti i soggetti interessati. Dove le assemblee cittadine hanno preso piede, si è evidenziato come una discussione facilitata e informata sia in grado di produrre soluzioni potenzialmente efficaci, spendibili dai *policy maker* nella loro attività di elaborazione politica.

Come tutte le pratiche partecipative, le assemblee cittadine hanno il pregio di affiancare governi e parlamenti, contribuendo ad accorciare le distanze tra cittadini e istituzioni e permettendo a quest'ultime di acquisire informazioni utili a compiere scelte più attente e legittimate. Ma, ovviamente, come per tutti gli strumenti volti a estendere la partecipazione civica, non mancano i limiti e le critiche, a cominciare dal fatto che la percentuale di cittadini sorteggiati che accettano di prender poi parte alle assemblee è tremendamente bassa, a testimonianza di un misto di diffidenza, scarso interesse e impossibilità, per il cittadino comune, di dedicare tempo extra lavorativo alla cosa pubblica.

Senza avere l'ambizione di esaurire un tema complesso e in divenire, questo intervento ha passato in rassegna alcuni possibili percorsi che hanno dimostrato, ciascuno a suo modo, di saper rendere le istituzioni meno distanti, più intelligibili e trasparenti, maggiormente attente a rappresentare istanze dal basso. Non va nascosto, però, che nessuna di queste opzioni da sola ha fino ad ora contribuito a invertire la rotta della crisi delle nostre democrazie né ha rappresentato una soluzione davvero in grado di dare voce e attenzione alle crescenti file di coloro che si percepiscono come sottorappresentati. A nostro avviso, però, la sfida rappresentata dalla trasformazione digitale, dalla crisi della rappresentanza tradizionale, dai profondi cambiamenti socio-economici nelle nostre società avanzate, ha bisogno di un apparato multiforme e dinamico di proposte in grado di rendere le istituzioni più aperte, trasparenti e rapide nell'offrire risposte alle aspettative di una cittadinanza smarrita.

TRASPARENZA AMMINISTRATIVA: DALLE REGOLE ALLA CONCRETEZZA DELL'ATTUAZIONE

A cura di **Michele Solla** - Esperto Fondazione IFEL

Premessa

Il Decreto Legislativo n. 33/2013 ha rappresentato una svolta significativa per la trasparenza nella pubblica amministrazione italiana. Questa normativa ha introdotto una serie di obblighi di pubblicazione mirati a rendere accessibili ai cittadini un ampio spettro di informazioni sull'attività amministrativa, ma come può la trasparenza essere utilizzata per promuovere l'innovazione nella pubblica amministrazione? Nell'intervento, intitolato "Trasparenza Amministrativa: dalla regola alla concretezza dell'attuazione", ho affrontato le diverse declinazioni della trasparenza, evidenziando il passaggio dalla regolamentazione alla concreta implementazione, evidenziando come la trasparenza possa diventare uno strumento fondamentale per la comunicazione verso i cittadini, il miglioramento delle performance amministrative e la generazione di valore pubblico.

1. Declinazioni della Trasparenza

La trasparenza non si esaurisce nella semplice pubblicazione di dati e documenti, ma si articola in tre macroaree principali: comunicazione, inclusione e responsabilità.

1.1. Comunicazione

La trasparenza come strumento di comunicazione è fondamentale per informare i cittadini sulle performance dell'amministrazione e sul valore pubblico generato.

- **Migliorare la Qualità dei Servizi Pubblici:** La trasparenza è strettamente legata al miglioramento della qualità dei servizi pubblici. La pubblicazione di report dettagliati sulle performance dei servizi consente di identificare aree di inefficienza e di implementare interventi correttivi. Questo processo di monitoraggio continuo e di valutazione delle performance è essenziale per garantire che i servizi pubblici rispondano efficacemente

alle esigenze dei cittadini. Attraverso l'uso di infografiche e report, le amministrazioni possono presentare i dati in modo chiaro e comprensibile, facilitando l'analisi e la comprensione delle informazioni da parte del pubblico. Questo non solo aiuta a migliorare la trasparenza, ma contribuisce anche a una gestione più efficace delle risorse pubbliche, assicurando che queste vengano utilizzate in modo efficiente e produttivo.

- **Facilitare la Partecipazione dei Cittadini:** La trasparenza facilita la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, promuovendo un dialogo aperto tra amministrazione e società civile. La pubblicazione di informazioni dettagliate su proposte di delibera, gare d'appalto e risultati delle performance permette ai cittadini di essere informati e di contribuire attivamente alle decisioni che li riguardano. Questo non solo aumenta la legittimità delle decisioni pubbliche, ma stimola anche un maggiore coinvolgimento della comunità, rendendo il processo decisionale più democratico e inclusivo. Esempi pratici includono piattaforme online che permettono ai cittadini di esprimere opinioni, presentare proposte e monitorare l'allocazione delle risorse pubbliche. Questi strumenti digitali rappresentano un passo avanti verso un'amministrazione più partecipativa e trasparente, che valorizza il contributo dei cittadini e li rende parte attiva nella costruzione del bene comune.

1.2. Inclusione

La trasparenza promuove l'inclusione e la parità di genere, migliorando l'accessibilità dei servizi pubblici.

- **Rappresentanza di Genere:** La pubblicazione di dati sulla rappresentanza di donne e uomini negli organi di governo e nelle posizioni dirigenziali è essenziale per promuovere l'equità. I report annuali sulla situazione occupazionale delle donne possono fornire un quadro chiaro delle disparità di genere nel mondo del lavoro.
- **Accessibilità dei Servizi:** Informazioni presentate in linguaggi chiari e accessibili, anche in formati audio e video, sono fondamentali per garantire l'accesso ai servizi pubblici a tutti i cittadini, inclusi quelli con disabilità. I siti web dedicati possono offrire informazioni e servizi in linguaggio accessibile e fruibile da tutti.
- **Contrasto alla Discriminazione e alla Corruzione:** La trasparenza è anche uno strumento efficace per contrastare la discriminazione e la corruzione. La pubblicazione di dati sui procedimenti amministrativi e sui contratti pubblici permette di monitorare e prevenire comportamenti illeciti, promuovendo un'amministrazione più equa e trasparente.

1.3. Responsabilità

La trasparenza rafforza la responsabilità delle amministrazioni e la fiducia dei cittadini.

- **Risultati delle Performance:** La pubblicazione di dati sui risultati degli obiettivi di performance permette ai cittadini di valutare l'efficacia delle politiche pubbliche. I report annuali sui risultati degli apprendimenti degli studenti possono fornire una chiara visione delle performance scolastiche a livello nazionale.

- **Prevenzione della Corruzione:** La trasparenza è fondamentale per costruire e mantenere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. La fiducia è un elemento cruciale per la stabilità e la legittimità delle amministrazioni pubbliche, e la trasparenza gioca un ruolo chiave nel rafforzare questo rapporto di fiducia. Quando le amministrazioni sono trasparenti nelle loro azioni e decisioni, i cittadini percepiscono un maggiore senso di responsabilità e integrità. La pubblicazione di informazioni sui titolari di incarichi dirigenziali, sui procedimenti amministrativi e sui contratti pubblici aiuta a prevenire fenomeni di corruzione e di conflitto di interessi. Questo tipo di trasparenza non solo migliora la percezione pubblica dell'onestà e dell'efficienza delle amministrazioni, ma promuove anche una cultura dell'etica e della legalità all'interno della pubblica amministrazione.

2. Trasparenza e Valore Pubblico

La trasparenza può giocare un ruolo chiave nella costruzione e comunicazione del valore pubblico, andando ben oltre la semplice conformità normativa. Essa rappresenta uno strumento strategico per migliorare la qualità della governance e rafforzare il legame di fiducia tra cittadini e istituzioni. Attraverso la trasparenza, le amministrazioni possono promuovere una maggiore partecipazione civica, coinvolgendo attivamente i cittadini nei processi decisionali e rendendoli parte integrante del meccanismo di controllo e valutazione delle politiche pubbliche. Questo non solo aumenta la legittimità delle decisioni prese, ma stimola anche un senso di responsabilità condivisa. Inoltre, la trasparenza consente di identificare e correggere inefficienze nei servizi pubblici, garantendo una gestione più efficiente e responsabile delle risorse. La pubblicazione di dati e informazioni chiave rende le operazioni delle amministrazioni più accessibili e comprensibili, migliorando la qualità dei servizi offerti e facilitando il monitoraggio delle performance. Infine, la trasparenza contribuisce a prevenire fenomeni di corruzione e conflitto di interessi, promuovendo una cultura dell'etica e dell'integrità. In sintesi, la trasparenza non solo eleva il livello di accountability delle amministrazioni, ma genera un valore pubblico tangibile, migliorando la soddisfazione dei cittadini e rafforzando la coesione sociale e la fiducia nelle istituzioni democratiche.

3. Conclusioni

Passare dalla mera regolamentazione alla concreta implementazione della trasparenza richiede un impegno costante e una visione strategica, che consideri la trasparenza non solo come un obbligo normativo, ma come un'opportunità per migliorare la qualità della governance pubblica.

L'adozione di pratiche trasparenti può contribuire significativamente a migliorare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche, promuovere la partecipazione civica e garantire una gestione più efficiente ed equa delle risorse pubbliche. La trasparenza, in definitiva, non è

solo una questione di compliance normativa, ma un pilastro fondamentale per la costruzione di una pubblica amministrazione moderna, inclusiva e responsabile.

La trasparenza come strumento di comunicazione è essenziale per costruire un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. La pubblicazione di report dettagliati e infografiche permette di rendere i dati accessibili e comprensibili, facilitando la partecipazione dei cittadini. La comunicazione trasparente non solo informa, ma coinvolge attivamente i cittadini nel processo decisionale, creando un ambiente di fiducia reciproca. La sfida principale rimane quella di presentare le informazioni in modo chiaro e accessibile, utilizzando linguaggi e formati che possano essere facilmente compresi da tutti i segmenti della popolazione.

La trasparenza rafforza la responsabilità delle amministrazioni e la fiducia dei cittadini. La pubblicazione dei risultati delle performance e delle informazioni sui titolari di incarichi dirigenziali è fondamentale per prevenire e contrastare fenomeni di corruzione. Questo permette ai cittadini di monitorare e valutare l'efficacia delle politiche pubbliche e di assicurare che le risorse pubbliche siano gestite in modo trasparente e responsabile.

La trasparenza non è solo un obbligo normativo, ma un'opportunità per generare valore pubblico. Coinvolgendo attivamente i cittadini nel processo decisionale, migliorando la qualità dei servizi offerti e promuovendo una gestione più efficiente delle risorse pubbliche, la trasparenza diventa un pilastro fondamentale per l'innovazione nella pubblica amministrazione. Il valore pubblico generato si riflette in una maggiore partecipazione civica, una gestione più efficiente delle risorse e un incremento della qualità dei servizi offerti.

Nonostante i significativi progressi fatti, restano diverse sfide da affrontare per implementare efficacemente la trasparenza amministrativa. Una di queste è la resistenza al cambiamento da parte delle amministrazioni, che spesso vedono la trasparenza come un onere piuttosto che come un'opportunità. È fondamentale promuovere una cultura della trasparenza all'interno delle amministrazioni, sensibilizzando e formando il personale sulle buone pratiche e sui benefici di un'amministrazione aperta e trasparente.

La trasparenza amministrativa rappresenta un elemento chiave per costruire un'amministrazione più moderna, inclusiva e responsabile. Passare dalla mera regolamentazione alla concreta implementazione della trasparenza richiede un impegno costante e una visione strategica. Solo attraverso un'effettiva trasparenza possiamo migliorare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, promuovere la partecipazione civica e garantire una gestione più efficiente ed equa delle risorse pubbliche. La trasparenza, quindi, non è solo una questione di compliance normativa, ma un'opportunità per creare un valore pubblico duraturo e significativo.

LA "TRASPARENZA ULTERIORE" COME NUOVO MODELLO DI COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE PROATTIVA

A cura di **Nicola Bonaccini** - SNA

Abstract

La trasparenza amministrativa si trova oggi a un crocevia critico, sospesa tra rigidi vincoli normativi e l'esigenza di una comunicazione efficace con i cittadini.

Questo documento esplora le sfide e le opportunità di un nuovo paradigma di trasparenza, capace di coniugare il rispetto formale delle norme con una reale accessibilità delle informazioni. L'analisi parte da uno scenario in cui la comunicazione istituzionale, fortemente regolamentata dall'ANAC, rischia di trasformarsi in mero adempimento burocratico, perdendo di vista il suo scopo originario di strumento democratico.

Si evidenzia come l'approccio attuale, focalizzato sulla conformità normativa, generi spesso una comunicazione poco fruibile per il cittadino medio, creando un paradossale ostacolo alla vera trasparenza. Il documento propone un cambio di prospettiva, sottolineando la differenza cruciale tra "informare" e "comunicare". Mentre il primo si limita alla trasmissione unidirezionale di dati, il secondo implica un processo bidirezionale, attento alla comprensione e al feedback del destinatario.

Per superare le criticità identificate, si delinea una strategia innovativa basata sulla creazione di un canale di comunicazione parallelo ad opera dei comunicatori che invece di subire le gabbie normative devono investire su un nuovo approccio. Questo approccio, che non sostituisce ma affianca gli adempimenti normativi, mira a rendere le informazioni più accessibili e significative per i cittadini, adottando un linguaggio semplificato e modalità interattive. La proposta si configura come una "trasparenza ulteriore", che va oltre i requisiti minimi di legge, offrendo contesti, spiegazioni e strumenti di visualizzazione che facilitano la comprensione e l'utilizzo delle informazioni da parte del pubblico. Un esempio classico è quello della Corte Costituzionale che durante la presidenza Amato ha fornito una importante lezione. In occasione del pronunciamento della Consulta sulla non ammissibilità dei referendum cd. Cannabis ed Eutanasia si è andati oltre il detto "la Corte

parla per sentenze” ma il Presidente decide di disintermediare mandando in *streaming* la conferenza stampa proprio con il fine di spiegare direttamente le motivazioni a chiunque volesse saperne di più ed attraverso un linguaggio divulgativo.

In conclusione, il documento traccia un percorso ambizioso ma necessario verso una pubblica amministrazione più aperta e inclusiva, dove la trasparenza diventa un vero pilastro del rapporto tra cittadini e istituzioni, promettendo benefici significativi in termini di fiducia, partecipazione civica e qualità della democrazia e in cui i comunicatori pubblici devono farsi parte proattiva per la realizzazione del principio tanto auspicato di una pubblica amministrazione “casa di vetro”

Sfide e opportunità di un paradigma comunicativo innovativo

La trasparenza amministrativa ha assunto una rilevanza crescente negli ultimi decenni, divenendo un caposaldo del buon governo e della partecipazione democratica. Già la Costituzione italiana, all’art. 97, sancisce i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, ponendo le basi per un’azione amministrativa trasparente e aperta al controllo dei cittadini (Mazzoleni, 2012). Tuttavia, è solo a partire dagli anni ‘90 che il legislatore ha introdotto specifici strumenti, come il diritto di accesso agli atti (L. 241/1990) e la pubblicità dei documenti amministrativi (D.Lgs. 39/1993).

Un ulteriore passo avanti si è avuto con l’adozione del D.Lgs. 33/2013, recante il “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”. Tale decreto, attuativo della L. 190/2012 (c.d. “Legge Anticorruzione”), ha rafforzato significativamente gli obblighi, introducendo il concetto di “trasparenza totale” quale “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” (Rolando, 2014).

Tuttavia, nonostante i progressi compiuti, la trasparenza amministrativa si trova oggi a un bivio. Da un lato, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha emanato una serie di linee guida e delibere volte a garantire la conformità delle pubbliche amministrazioni agli obblighi di pubblicazione, con particolare attenzione alla qualità e al formato dei dati. Dall’altro, si avverte sempre più l’esigenza di una comunicazione istituzionale efficace, capace di rendere le informazioni realmente accessibili e comprensibili per il cittadino medio, superando la mera trasmissione di dati grezzi (Bentivegna, 2012).

In questo contesto e dopo numerosi auspici, è quantomai utile esplorare le potenzialità di un nuovo paradigma di trasparenza, che sappia coniugare in modo effettivo il rispetto formale delle norme con una reale accessibilità delle informazioni per il pubblico. L’obiet-

tivo diventa quello di delineare una strategia innovativa, che vada oltre i requisiti minimi di legge, offrendo contesti, spiegazioni e strumenti di visualizzazione che facilitino la comprensione e l'utilizzo delle informazioni da parte dei cittadini (Censis, 2020).

Le sfide che le istituzioni si trovano ad affrontare sono molteplici. Da un lato, l'adempimento burocratico degli obblighi di pubblicità e trasparenza rischia di trasformarsi in un mero esercizio formale, perdendo di vista il suo scopo originario di strumento democratico di partecipazione civica. Dall'altro, l'approccio attuale, focalizzato sulla conformità normativa, genera spesso una comunicazione poco fruibile per il cittadino medio, creando un paradossale ostacolo alla vera trasparenza e vanificando il principio di dialogo collaborativo. In questo scenario, le opportunità offerte da un nuovo paradigma sono significative. Le tecnologie digitali, in particolare, hanno il potenziale per rivoluzionare il rapporto tra istituzioni e cittadini, favorendo una comunicazione più interattiva, partecipata e orientata alle esigenze del pubblico. Tuttavia, perché questo potenziale si realizzi appieno, è necessario un cambio di prospettiva culturale e organizzativo all'interno delle pubbliche amministrazioni, che sappia cogliere le sfide e le opportunità offerte dalla società dell'informazione.

La sfida è ambiziosa ma necessaria per le istituzioni, che devono saper bilanciare il rispetto delle norme con l'esigenza di una comunicazione efficace, accessibile e orientata ai bisogni dei cittadini. Solo attraverso un approccio proattivo e creativo, che sappia sfruttare le potenzialità delle tecnologie digitali, le istituzioni potranno diventare davvero "case di vetro", trasparenti e inclusive.

Lo scenario attuale: tra adempimento burocratico e ostacoli alla vera trasparenza

Lo scenario attuale della comunicazione istituzionale è caratterizzato da una forte regolamentazione normativa, che pur essendo ben intenzionata, rischia di generare un paradosso: l'adempimento burocratico degli obblighi di pubblicità può trasformarsi in un ostacolo alla vera trasparenza.

La Legge 7 agosto 1990, n. 241, che disciplina il diritto di accesso ai documenti amministrativi, e il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che riordina gli obblighi di pubblicità e trasparenza per le pubbliche amministrazioni, rappresentano i pilastri normativi di riferimento. Queste leggi, integrate dalle linee guida dell'ANAC, come la Delibera n. 1310 del 2016, delineano un quadro preciso di obblighi per le istituzioni, volti a garantire la massima trasparenza e il diritto di accesso alle informazioni pubbliche.

È proprio nel dettato normativo così efficace nel delineare gli "adempimenti" che risiede l'ostacolo all'avvicinamento delle amministrazioni ai cittadini. Le pubbliche amministrazioni, spesso oberate da procedure e scarsità di risorse, rischiano di concentrarsi più sulla

mera pubblicazione di dati e documenti che sulla reale accessibilità e comprensibilità delle informazioni per i cittadini. In questo modo, il paradosso della trasparenza emerge in tutta la sua evidenza: più si adempie formalmente agli obblighi di pubblicità, più si rischia di creare un divario tra istituzioni e cittadini, rendendo le informazioni poco fruibili e significative per il pubblico.

Inoltre, l'epoca attuale è profondamente influenzata dalle trasformazioni tecnologiche e sociali in atto. La diffusione di internet e dei social media ha modificato radicalmente le modalità di accesso e fruizione delle informazioni da parte dei cittadini, creando nuove aspettative e bisogni in termini di trasparenza e partecipazione. Si pensi al design dei servizi digitali che è totalmente sbilanciato sulla user experience, ovvero pensato per facilitare il percorso di fruizione attraverso continui aggiustamenti algoritmici che puntano, non tanto al completamento di una procedura ma alla soddisfazione dell'utente che si vuole addirittura fidelizzare.

Le istituzioni, per rimanere al passo con questi cambiamenti, devono saper cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie digitali, adottando un approccio più interattivo, multimediale e orientato alle esigenze del pubblico.

La stessa apertura di ANAC alle piattaforme social come Instagram, LinkedIn e X, seppur apprezzabile ha ancora un ampio spazio di miglioramento proprio nell'adozione di quelle strategie volte ad abbandonare l'approccio rendicontativo verso uno più indirizzato all'engagement.

Lo scenario attuale della comunicazione istituzionale insomma si trova a un bivio: da un lato, l'adempimento burocratico degli obblighi di trasparenza, dall'altro, la necessità di una comunicazione realmente accessibile e significativa per i cittadini.

Informare vs comunicare: la differenza cruciale

Nelle amministrazioni pubbliche si tende a confondere sempre più spesso il semplice atto di "informare" con il più complesso processo di "comunicare". Questa distinzione, apparentemente sottile, cela in realtà una differenza cruciale che può determinare il successo o il fallimento di una strategia di trasparenza.

Informare si limita alla trasmissione unidirezionale di dati e notizie, senza preoccuparsi della ricezione e della comprensione da parte del destinatario. È un processo essenzialmente passivo, in cui il mittente si concentra sulla selezione e sulla pubblicazione delle informazioni, spesso incentrato sulla conformità normativa e sull'adempimento burocratico, senza curarsi del feedback o delle esigenze del pubblico. Questo approccio, pur essendo necessario per adempiere agli obblighi di trasparenza, rischia di generare una comunicazione fredda, distante e poco significativa per i cittadini (Arena, 2006).

Al contrario, comunicare implica un processo bidirezionale, attento alla comprensione e al feedback del destinatario. È un approccio più interattivo e partecipativo, in cui il mittente si preoccupa di adattare il messaggio alle esigenze e alle caratteristiche del pubblico, utilizzando un linguaggio chiaro, semplice e accessibile. Comunicare significa creare un dialogo, un'interazione tra istituzioni e cittadini, in cui entrambe le parti sono attivamente coinvolte nello scambio di informazioni e nella costruzione di un significato condiviso (Mattarella, 2011).

Nella comunicazione istituzionale si tende a privilegiare erroneamente l'informazione rispetto alla comunicazione, concentrandosi sulla pubblicazione di dati e documenti senza curarsi della loro effettiva comprensibilità e rilevanza per i cittadini. Questo approccio, pur essendo formalmente corretto, genera una comunicazione autoreferenziale e poco efficace, incapace di raggiungere e coinvolgere il pubblico.

Per superare questa criticità e realizzare appieno il potenziale della trasparenza, le pubbliche amministrazioni devono saper coniugare entrambe le realtà, adottando un approccio che sappia bilanciare il rispetto delle norme con l'esigenza di una comunicazione realmente accessibile e significativa per i cittadini. Questo significa investire in competenze e strumenti di comunicazione, utilizzare un linguaggio semplificato e chiaro, creare contenuti multimediali e interattivi, e soprattutto, ascoltare e coinvolgere attivamente il pubblico nel processo comunicativo.

Come evidenziato da Arena, la trasparenza non si esaurisce nella mera pubblicazione di informazioni, ma implica un processo di comunicazione attento alle esigenze informative dei cittadini (Arena, 2006).

Non è possibile non comunicare (Watzlawick, 1967) e contemporaneamente trasmettere dati non ci assicura efficacia. Un caso emblematico che possa fungere da stimolo di riflessione è quello della Corte Costituzionale che, durante la presidenza Amato, ha fornito una importante lezione ai comunicatori più adempienti. In occasione del pronunciamento della Consulta sulla non ammissibilità dei referendum sulla cannabis ed eutanasia, il Presidente ha deciso di disintermediare, mandando in streaming la conferenza stampa con il fine di spiegare direttamente le motivazioni a chiunque volesse saperne di più, attraverso un linguaggio divulgativo. Seguendo prassi e consuetudini, probabilmente ci si sarebbe limitati alla pubblicazione della sentenza sui canali istituzionali perché "la Corte parla per sentenze". In questo caso invece, sicuramente favorito da un notevole background politico, il Presidente e quindi la Corte scelgono di comunicare proattivamente le ragioni della decisione, rendendo le informazioni più accessibili e comprensibili per il grande pubblico ottenendo anche il virtuoso corollario del silenzio di opinionisti esterni più o meno schierati.

Una strategia innovativa: la “trasparenza ulteriore”

Affermare che negli anni non ci siano stati tentativi e progetti volti alla riduzione delle distanze fra il Palazzo e i cittadini sarebbe ingeneroso. A distanza di 24 anni dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni” e del successivo DPR 21 settembre 2001, n. 422, molti passi sono stati compiuti verso una maggiore apertura e trasparenza delle istituzioni. Tuttavia, la riflessione critica su questi progressi rivela una persistente dicotomia tra adempimento formale e obiettivo sostanziale.

Il nodo cruciale risiede nella domanda: se un adempimento formale è obbligatorio mentre un obiettivo sostanziale è facoltativo, possiamo realisticamente sperare che il secondo venga preferito al primo? Ancor più complessa diventa la situazione quando entrambi questi compiti devono essere perseguiti dalla stessa persona o ufficio, creando quello che potremmo definire un vero e proprio ossimoro istituzionale.

Questa riflessione ci porta a una conclusione fondamentale: non si può chiedere al burocrate di svolgere il ruolo del comunicatore pubblico, se non dopo un importante sforzo riformativo. E, allo stesso modo, non si può pretendere che un comunicatore pubblico si trasformi in un esperto di procedure amministrative senza una formazione adeguata. Sono competenze distinte, che richiedono approcci e mentalità differenti.

Per superare queste criticità e realizzare appieno il potenziale della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, è necessario delineare un paradigma innovativo che segni il passaggio dall’informazione adempitiva alla proattività comunicativa.

Questo nuovo approccio, che potremmo definire “trasparenza ulteriore”, si configura come la realizzazione di un binario parallelo e complementare agli obblighi di legge.

L’idea alla base di questa strategia è quella di affiancare agli adempimenti normativi un modus comunicativo parallelo, gestito da comunicatori esperti che investano su un nuovo approccio. Questo approccio mira a creare contesti, spiegazioni e strumenti di visualizzazione in grado di facilitare la comprensione e l’utilizzo delle informazioni da parte del pubblico, senza sostituirsi agli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, ma integrandoli e potenziandoli.

La “trasparenza ulteriore” si propone come evoluzione e ampliamento del concetto di trasparenza totale, aggiungendo all’approccio burocratico formale quello comunicativo sostanziale. Se l’intento finale è comune - ovvero garantire la massima apertura e accessibilità delle informazioni pubbliche - è solo attraverso questa integrazione che si può arrivare alla concreta attuazione del principio di trasparenza, favorendo il dialogo, la partecipazione e la fiducia dei cittadini.

Si delinea, dunque una “comunicazione istituzionale proattiva”, che si propone di abbracciare una visione più ampia e partecipativa della trasparenza. Anziché limitarsi a pubblicare dati e documenti, le pubbliche amministrazioni dovranno saper cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie digitali per creare contenuti multimediali, interattivi e facilmente fruibili dai cittadini.

La “trasparenza ulteriore” si concretizza attraverso diverse strategie e strumenti:

1. Piattaforme digitali interattive: Sviluppo di portali web che non solo pubblicano i dati richiesti dalla legge, ma li presentano in modo interattivo, con visualizzazioni grafiche, infografiche e dashboard che rendono le informazioni più comprensibili e significative.
2. Linguaggio semplificato e contestualizzazione: Affiancamento ai documenti ufficiali di versioni in linguaggio semplificato, accompagnate da contesti e spiegazioni che aiutino i cittadini a comprendere l'importanza e l'impatto delle informazioni fornite.
3. Storytelling istituzionale: Utilizzo di tecniche narrative per presentare le informazioni in modo più coinvolgente, illustrando come determinate decisioni o dati influenzano la vita quotidiana dei cittadini.
4. Programmi di alfabetizzazione alla trasparenza: Organizzazione di workshop, webinar o corsi online per educare i cittadini su come accedere, interpretare e utilizzare le informazioni pubbliche in modo efficace.
5. Canali di feedback e partecipazione: Implementazione di sistemi che permettano ai cittadini di fornire feedback sulla chiarezza e l'utilità delle informazioni fornite, e di partecipare attivamente al processo di miglioramento della trasparenza.
6. Social media strategy: Sviluppo di una strategia di comunicazione sui social media che punti a creare contenuti virali, interattivi e facilmente condivisibili che spieghino concetti complessi in modo accessibile.
7. Collaborazioni interistituzionali: Promozione della condivisione di best practices e creazione di progetti comuni tra diverse istituzioni per migliorare la trasparenza a livello di sistema.
8. Chatbot evoluti: Implementazione di assistenti virtuali avanzati in grado di rispondere in tempo reale a quesiti dei cittadini che non necessitino procedure formali di interrogazione, fornendo informazioni immediate e personalizzate.

L'implementazione di queste strategie richiede un investimento significativo in termini di risorse umane e tecnologiche, ma promette di portare benefici sostanziali in termini di fiducia nelle istituzioni, partecipazione civica e qualità della democrazia. La “trasparenza ulteriore” non si propone di sostituire gli adempimenti normativi, ma di integrarli e potenziarli, creando un ecosistema comunicativo in cui il cittadino non è più solo destinatario passivo di informazioni, ma attore protagonista nel processo di costruzione di una pubblica amministrazione veramente aperta e trasparente.

In questo modo, la pubblica amministrazione può davvero aspirare a diventare quella

“casa di vetro” tanto auspicata, in cui la trasparenza non è solo un obbligo formale, ma una pratica quotidiana di apertura, dialogo e partecipazione con i cittadini.

Conclusioni: verso una pubblica amministrazione più aperta e inclusiva

In conclusione, dopo oltre tre decenni di approssimazioni, appare ambizioso ma verosimile l’abbandono della doppia anima sviluppata nel concetto di trasparenza, poi tradotto in provvedimenti normativi, in cui il tentativo di avvicinamento ai cittadini si estrinseca nella mera messa a disposizione dei dati con livelli di fruibilità mediamente discutibili. La strada è quella della scissione che permetta al burocrate di esercitare a pieno il proprio ruolo di guardiano di ogni cavillo e che sia affiancato da una figura professionale che per conoscenze e competenze integri e completi il percorso di vera accessibilità.

È la comunicazione pubblica con i suoi referenti a dover cambiare, creando un ecosistema proattivo per la realizzazione del principio tanto auspicato di una pubblica amministrazione “casa di vetro”.

Tuttavia, è innegabile che le doverose norme anticorruzione, pur nascendo da intenti lodevoli, abbiano paradossalmente portato verso percorsi che allontanano le amministrazioni dal principio turatiano della “casa di vetro”. Invece di avvicinare i cittadini alle istituzioni, queste norme hanno spesso creato delle vere e proprie “case degli specchi”, dove la trasparenza si traduce in una moltiplicazione di dati e informazioni che, pur essendo formalmente accessibili, risultano di fatto incomprensibili o irrilevanti per il cittadino medio.

Questo paradosso della trasparenza ha generato un effetto perverso: più si è cercato di rendere trasparente l’azione amministrativa attraverso obblighi e adempimenti, più si è creata una barriera di complessità che ha finito per oscurare, anziché illuminare, i processi decisionali e l’operato delle istituzioni. La mole di dati pubblicati, spesso in formati poco fruibili o privi di contestualizzazione, ha creato un’illusione di trasparenza che non si traduce in una reale comprensione o partecipazione da parte dei cittadini.

In questo scenario, il modello di “trasparenza ulteriore” si presenta come una strada possibile per superare l’impasse attuale. Questo approccio riconosce che la vera trasparenza non si esaurisce nella mera pubblicazione di dati, ma richiede un processo attivo di comunicazione e coinvolgimento. Il fulcro è nel canale parallelo, gestito da professionisti capaci di tradurre la complessità amministrativa in informazioni accessibili e rilevanti per i cittadini.

È un cambio di paradigma necessario: da una visione della trasparenza come obbligo burocratico a una concezione della trasparenza come strumento di dialogo e partecipazione democratica.

Questo approccio richiede un necessario ripensamento profondo del ruolo e delle competenze dei comunicatori pubblici. Questi professionisti devono diventare dei veri e propri “mediatori della trasparenza”, capaci di colmare il divario tra il linguaggio burocratico e le esigenze informative dei cittadini. Ciò richiede non solo competenze tecniche in ambito comunicativo, ma anche una profonda comprensione dei processi amministrativi e una sensibilità verso le esigenze e le aspettative della cittadinanza.

La “trasparenza ulteriore” è il tassello mancante alla “trasparenza totale” in grado di tramutare lo specchio in vetro, la distanza in prossimità.

Bibliografia

- Arena, G. (2006). *Cittadini attivi: Un altro modo di pensare all'Italia*. Laterza.
- Bentivegna, S. (2012). *La politica in rete*. Meltemi Editore.
- Bobbio, N. (1984). *Il futuro della democrazia*. Einaudi.
- Censis (2020). *54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2020*. FrancoAngeli.
- Eco, U. (1979). *Lector in fabula*. Bompiani.
- Habermas, J. (1996). *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Guerini e Associati.
- Jakobson, R. (1966). *Saggi di linguistica generale*. Feltrinelli.
- Mattarella, B. G. (2011). *La prevenzione della corruzione in Italia*. *Giornale di diritto amministrativo*, 17(11), 1150-1158.
- Mazzoleni, G. (2012). *La comunicazione pubblica. Modelli, attori, percorsi*. Carocci.
- Rolando, S. (2014). *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*. Etas.
- Vaccari, C. (2017). *Digital Politics in Western Democracies: A Comparative Study*. Johns Hopkins University Press.
- Watzlawick, P., Beavin, J. H., & Jackson, D. D. (1971). *Pragmatica della comunicazione umana*. Astrolabio.

TRASPARENZA E VALUTAZIONE DI IMPATTO: STRATEGIA E STRUMENTI

A cura di **Davide Conte** - Esperto Fondazione IFEL

Negli ultimi trent'anni l'innovazione degli Enti Locali si è focalizzata nello sviluppo di norme e strumenti per supportare la ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia. Oggi i cittadini chiedono ai Comuni non solo più efficienza nell'uso delle risorse e più efficacia nella gestione dei servizi e territorio ma chiedono soprattutto che l'azione pubblica contribuisca a produrre maggior benessere per i cittadini e i territori e, quindi, contribuisca a guidare i processi di cambiamento in corso verso uno sviluppo sostenibile. Sostenibilità che oltre a sviluppare nuovi progetti, servizi e infrastrutture deve sviluppare anche un nuovo sistema di programmazione e controllo delle Amministrazioni Locali includendo come parte integrante del processo di programmazione l'attività di trasparenza. Oggi non è pensabile una programmazione senza condivisione delle risorse tra tutti gli attori del territorio e non c'è condivisione senza trasparenza.

In questo modo la sostenibilità diventa una scelta strutturale dell'ente, ancorato ai suoi processi più trasversali e strutturali. Lo strumento operativo che IFEL propone come supporto agli enti locali è quello della misurazione dell'impatto delle politiche pubbliche. Se la valutazione di impatti diventa strutturale occorre che la trasparenza prevista nell'ambito dell'efficienza e dell'efficacia sia mutuato anche nell'ambito della sostenibilità.

Nel corso del 2024 IFEL ha avviato il progetto IMPATTI con l'obiettivo di supportare gli Enti Locali nello sviluppo della pratica di valutazione di impatto delle politiche pubbliche. Il progetto IMPATTI di IFEL si colloca all'interno dell'attività istituzionale svolta dalla Fondazione e orientata a migliorare la gestione del bilancio da parte degli EELL. Il miglioramento della gestione del bilancio non va inteso semplicemente come un "equilibrio" economico o gestionale che sempre di più si traduce in "un gioco di equilibrismo" tra entrate calanti e uscite crescenti. Il progetto IMPATTI ha come obiettivo la ricerca di "equilibrio" tra gli asset strategici economico, sociale, ambientale e culturale che caratterizzano la comunità.

In particolare, sono due gli aspetti su cui concentrare l'attenzione nell'ambito del tema oggetto di discussione: il primo legato alla co-responsabilità dei Comuni e degli stakeholder che sarebbe utile coinvolgere per definire (e negoziare) gli impatti. Il secondo, invece, è il

tema più classico di raccontare (rendicontare) cosa stai facendo e quali risultati/effetti stai ottenendo. Ma in entrambi i casi la leva della trasparenza non è un mero adempimento normativo ma una leva strategica per aumentare il consenso della comunità sulla politica o, meglio, sulle politiche e sulle riforme necessarie. Consenso declinato come condivisione del senso, e della direzione, che si vuole dare alla storia della comunità. In sintesi: Efficienza ed efficacia raccontano e rendicontano quanto speso e quanto fatto da parte del comune al limite dal comune in compartecipazione/codesign/co progettazione, la valutazione di impatto definisce quale futuro stiamo costruendo insieme. Ecco perchè è fondamentale la trasparenza della valutazione di impatto: senza condivisione il futuro diventa opaco.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

A cura di **Francesco Monaco** - RPCT IFEL

Al termine di questa intensa giornata di studi, desidero esprimere il mio sincero ringraziamento ai relatori presenti e ai nostri uffici che si sono occupati dell'organizzazione di questo primo Seminario di studi "Tras.Par.I" organizzato dalla Fondazione IFEL sulla trasparenza amministrativa.

Per le conclusioni, mi atterrò strettamente agli ambiti e agli spunti presenti nei vari contributi dei relatori.

Nel corso degli interventi, è emerso spesso il principio in base al quale la trasparenza sia fondamentale non solo come condizione di efficacia delle politiche pubbliche adottate, ma anche come strumento per garantire la maggiore partecipazione e il più ampio esercizio di diritti da parte dei cittadini.

Questo modus operandi rende la trasparenza un elemento essenziale per una democrazia che miri a proiettare le proprie azioni nel futuro, consentendo alla cittadinanza di realizzare i propri progetti e le proprie aspirazioni.

In primo luogo, nella veste di Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione (RPCT) della Fondazione IFEL, vorrei sottolineare quanto il lavoro della stessa sia stato facilitato dall'impegno straordinario di tutti gli uffici della Fondazione, ed in particolare dell'Ufficio preposto al recepimento della normativa di trasparenza ed anticorruzione, cioè l'Ufficio Affari Generali, Istituzionali e Trasparenza.

Negli ultimi anni, la Fondazione IFEL si è allineata con convinzione e correttamente ai requisiti richiesti dalla legge, affrontando la trasparenza non solo come un obbligo, ma come una parte integrante della nostra funzione pubblica. Anche non fornendo dei servizi diretti ai cittadini, l'obiettivo della Fondazione è stato sempre quello di migliorare la qualità dei servizi di supporto che erogiamo a favore dei Comuni italiani.

La Fondazione IFEL ha aggiornato costantemente i piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e ha reso sempre di più i dati accessibili, fornendo anche gli strumenti innovativi per la loro interpretazione.

Il seminario di studi “Tras.Par.I” rappresenta un primo passo verso una nuova modalità di interpretare e proporre i dati, mettendoli a disposizione non solo dei sindaci e delle amministrazioni locali, i nostri principali interlocutori, ma anche dei cittadini, i quali in ultima istanza sono i beneficiari finali della nostra azione.

In secondo luogo, dal punto di vista del cittadino è emerso chiaramente come la trasparenza aiuti a ricostruire il circuito della fiducia con le Amministrazioni. Le reali capacità di leggere e interpretare i dati sono determinanti per il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche nel contesto democratico.

Ad esempio, come è emerso, questo aspetto è stato ben presente durante la gestione della pandemia da Covid-19 a Bologna, dove la trasparenza dei dati ha svolto un ruolo determinante nelle decisioni politiche (aiuti alimentari, rispetto del distanziamento, limitazioni della mobilità, approvvigionamenti di scorte ecc.) assunte dal Comune per alleviare i rigori dell’isolamento indotti dallo stato di cattività in cui tutti siamo stati costretti.

Il dibattito odierno ha evidenziato l’importanza di avere dei dati aggiornati, accessibili e leggibili. Pertanto, non è sufficiente disporre dei dati, ma è necessario saperli contestualizzare per alimentare un dibattito pubblico costruttivo e informato. Questo è particolarmente rilevante in un’epoca in cui la gestione dei dati è fortemente influenzata dalle tecnologie e dagli algoritmi, che possono, in alcuni casi, distorcere la realtà se non adeguatamente monitorati.

A titolo esemplificativo, presso il Dipartimento Supporto ai Comuni e Politiche Europee della Fondazione, stiamo affrontando questa sfida con un progetto comunitario sull’intelligenza artificiale e i suoi effetti, in collaborazione con il Gruppo Maggioli, l’Università Bocconi e l’Università Cattolica di Milano.

In particolare, il calo demografico e la rarefazione dei servizi nei territori non urbani è una delle principali preoccupazioni del nostro Paese, e non solo. L’intelligenza artificiale potrebbe offrirci strumenti preziosi per affrontare la trasformazione di cui l’amministrazione ha bisogno per continuare ad erogare prestazioni e servizi utili e a costi sostenibili.

Infine, a chiusura, vorrei proporre un patto tra tutte le Associazioni, le Università e gli Esperti coinvolti in questo primo seminario “Tras.Par.I”, come lascito ed impegno per organizzare, in futuro, altri focus tematici che approfondiscano le questioni della trasformazione e le nuove sfide del governo locale e dell’amministrazione territoriale.

Ciò permetterà, fra le altre cose, di avere anche una prospettiva più ampia e condivisa per migliorare la trasparenza e la capacità di gestione dei dati a livello di “sistema”.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26 / 00186 Roma
Tel. 06.688161 / Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

