

TRASPARENZA

LEZIONE 5

AMMINISTRAZIONE APERTA: ATTORI RILEVANTI

- ***Ministri***: in particolare Primo Ministro, Ministro della Pubblica Amministrazione, Ministro dell'Economia e delle Finanze
- ***Parlamentari***
- ***Giudici***: Corte Costituzionale, Corte dei Conti, TAR/Consiglio di Stato
- ***Autorità di regolazione***: Garante Privacy, Autorità Nazionale Anticorruzione
- ***Dirigenti pubblici***
- ***Organismi internazionali***: OECD, Unione europea, Banca Mondiale



AMMINISTRAZIONE APERTA: BENEFICI

- Rafforza la **fiducia** nelle istituzioni migliorando il processo democratico (*accountability*) e la performance (*responsiveness*)
- Rafforza lo **stato di diritto** e la partecipazione
- Previene la corruzione
- Aumenta i livelli di adempimento delle norme da parte dei soggetti regolati
- Elimina gli **sprechi** focalizzando le politiche sui bisogni degli utenti
- Genera valore attraverso l'**innovazione**
- Attinge a un repertorio più ampio di idee e risorse



AMMINISTRAZIONE APERTA: VALORI ED IMPATTO

- Trasparenza come “accesso all’informazione”
- Partecipazione civica
- *Accountability*
- Innovazione tecnologica

- **Coinvolgimento del pubblico** nelle decisioni (es. partecipazione alla decisione di bilancio, valutazione delle politiche)
- **Monitoraggio civico** in funzione di prevenzione della corruzione
- Efficienza e **risparmi** di spesa pubblica
- Promozione della **competitività**
- Rafforzamento della fiducia



AMMINISTRAZIONE APERTA: ELEMENTI CRITICI

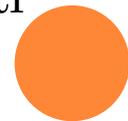
- Partecipazione favorisce gli **interessi organizzati**
- Collaborazione tra soggetti pubblici e privati può minare l'**imparzialità** e generare conflitti d'interesse
- **Costi** elevati
- **Rallentamento** dell'azione pubblica
- Effetto **distorcente** della trasparenza sui comportamenti dei burocrati
- Tutela di interessi pubblici e privati (sicurezza; *privacy*; segreto commerciale)



TRASPARENZA COME “CONCETTO MAGICO”

Pollitt and Hupe (2011) Talking about Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*

- molti significati/dimensioni, connessa ad altri concetti a cui ricorrono sia gli accademici che gli operatori
- connotazione nettamente **positiva** con elevato valore retorico (si è moderni se si persegue la trasparenza, conflitti con altri valori e gli aspetti problematici tendono a essere diluiti/negati)
- concetto antico che precede l'ondata di riforme diffuse dal **liberalismo** politico ed economico di fine XX secolo (altri concetti: management, innovazione, network, governance)
- ampia diffusione internazionale e elevata **istituzionalizzazione** (non solo principi ma anche norme e apparati)
- efficace per articolare il discorso delle riforme (concetto vago su cui far coagulare coalizioni dinamiche) ma limiti in termini di **formulazione e attuazione** (concetto magico va calato nella specifica realtà di contesti istituzionali, tipi di amministrazione, settori di intervento)



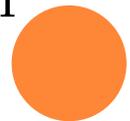
TRASPARENZA: SIGNIFICATI

Diversi livelli di trasparenza (Coglianese 2009; Schnell 2016):

- come *accesso alle informazioni* (*fishbowl transparency*)
- come *scambio bidirezionale* di argomenti che legittima la sostanza di una decisione (*reasoned transparency*)
- come *prevedibilità dell'azione* delle pubbliche amministrazioni (rispetto di procedure)

Più siamo osservati meglio ci comportiamo (**Bentham**):

- come *disponibilità di informazioni* sul governo che consente ai cittadini di monitorare attività e performance (Meijer 2013)
- come *relazione istituzionale* tra due attori
- modulata dalla prassi di produzione, archiviazione, rilascio dati



TRASPARENZA: SIGNIFICATI

- **Trasparenza** = disponibilità delle informazioni
- **Publicità** = informazioni diffuse e impiegate (condizioni: mediatori, domanda sociale, capacità di usare i dati)
- **Accountability** = meccanismi di sanzione

Gli obiettivi della trasparenza (Fox 2007):

- *Accountability INDIVIDUALE*: portare alla luce violazioni/errori
- *Accountability ISTITUZIONALE*: migliorare il rendimento delle organizzazioni (richiede dati di qualità e attori capaci di analizzarli)



TRASPARENZA: EFFETTI (BAUHR E GRIMES 2014)

- **Indignazione:** aumenta l'interesse dei cittadini; ciò si traduce in aumento della partecipazione; ciò fa aumentare la fiducia nelle istituzioni
- **Rassegnazione:** la trasparenza espone i limiti del sistema politico-amministrativo (*bias* negativo dei media); ciò genera cinismo e disillusione

Nei contesti dove c'è più bisogno di trasparenza (= corruzione sistemica) trasparenza genera rassegnazione in mancanza di:

- efficaci organismi di controllo
- pratiche di **partecipazione**
- trasparenza va abbinata a canali istituzionali di *accountability* che riducono i costi della partecipazione



TRASPARENZA: PROBLEMI

Hood 2007: transparency vs. *blame-avoidance*

- ***futilità***: si introduce la trasparenza ma poi si trovano eccezioni oppure non si ha la capacità di attuarla
- ***messa a repentaglio***: la trasparenza viene attuata sacrificando altri valori (es. stallo decisionale frutto dell'*overexposure*)
- ***perversità***: la trasparenza genera opacità (amnesia istituzionale dovuta alla mancata archiviazione delle informazioni)
- ***deficit di capacità***: trasparenza richiede trasformazione dei processi di produzione, gestione, archiviazione di dati, documenti e informazioni a livello organizzativo
- ***avversione al rischio***: si temono usi impropri delle parti terze (privacy, sicurezza)
- ***difesa corporativa***: politici e burocrati non vogliono esporre i propri privilegi e i propri errori



TRASPARENZA: DICOTOMIE (HEALD 2006)

- Trasparenza della performance (input, output, outcome) *vs.* Trasparenza dei processi (procedure e loro applicazione)
- Trasparenza Retrospectiva (cicli di reporting con rilascio delle informazioni a intervalli regolari) *vs.* Trasparenza in tempo reale (monitoraggio continuo)
- Trasparenza Formale (norme e apparati) *vs.* Trasparenza Effettiva (uso dell'informazione)



TRASPARENZA PASSIVA VS. PROATTIVA

Passiva: sono rilasciati solo i dati richiesti (*information on demand*)

- **accesso procedimentale:** la trasparenza serve a garantire la correttezza del procedimento (restrizione degli ambiti: solo i soggetti qualificati accedono ai documenti del fascicolo di un procedimento per difendersi in giudizio)
- Freedom of Information (**FOI**): la trasparenza assicura il “*right to know*” (nessuna restrizione degli ambiti fatto salvo il rispetto dei limiti con riferimento all’oggetto dell’accesso)

Attiva: i dati sono rilasciati a prescindere dalle richieste (governo a nudo)

- **obblighi di pubblicazione** come variante rigida: sono pubblicati i dati che il governo ritiene servano ai cittadini per controllare l’andamento delle pubbliche amministrazioni
- **Open data** come variante flessibile: sono pubblicate banche dati che servono agli utenti per perseguire liberamente i propri fini (*service delivery*)



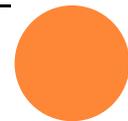
EVOLUZIONE NORMATIVA IN ITALIA

- Tradizione di segretezza (R.D. 2960/1923; D.P.R. 3/1957)
- *Legge 349/1986*: accesso alle **informazioni ambientali** (in forma scritta, visiva, sonora, elettronica concernente l'ambiente, es. stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali) su richiesta dei cittadini, senza bisogno di dichiarare un interesse
- *Legge 241/1990*: **accesso procedimentale** o documentale (diritto di accesso agli atti del procedimento ai soggetti che detengono un interesse diretto)
- *D.lgs. 82/2005*: definizione del contenuto dei **siti** delle PA
- *D.lgs. 150/2009*: **pubblicazione** dei dati sulla performance sui siti istituzionali;
- *D.L. 179/2012*: introduzione della politica di **open data**
- *D.lgs. 33/2013*: introduzione dell'**accesso civico semplice** (diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati, oggetto di pubblicazione obbligatoria nei casi in cui la pubblicazione sia stata omessa)
- *D.lgs. 97/2016*: introduzione del "FOI" come **accesso civico generalizzato** (consente a chiunque di richiedere dati e documenti ulteriori rispetto a quelli che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare)



FOI: ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

- Accesso alle informazioni come diritto fondamentale di accedere al patrimonio informativo pubblico avanzando una richiesta (*“Right to Know”*)
- Affermazione **recente** di questo diritto fatta eccezione per i *paesi scandinavi* (Svezia 1766, Finlandia 1951, Norvegia e Danimarca 1970)
- *Paesi anglosassoni*: USA (1966); Australia, Canada, Nuova Zelanda (1982-1983); Irlanda (1997); Regno Unito (2000)
- Nell’Unione Europea il diritto è stato riconosciuto in pieno a partire dal **trattato di Amsterdam** (1997)
- Accesso come diritto (FOI) è diverso dall’accesso procedimentale riconosciuto nei paesi europei continentali: FOI implica accesso alle informazioni e non solo ai documenti da parte di tutti



FOIA IN ITALIA (CICATIELLO 2 DICEMBRE)

- Ritardo nell'introduzione del FOIA (**d.lgs. 97/2016**) a 50 anni di distanza dall'introduzione dell'istituto negli USA
- Stratificazione delle forme di trasparenza: FOIA si fa spazio tra le maglie della consolidata trasparenza proattiva
- E' uno strumento amministrativo ricco di implicazioni politiche: ciò spiega la **sequenza reattiva** tipica della sua evoluzione che procede sotto la spinta di reazioni e contro-reazioni
- Si articola in molteplici dimensioni (ambito oggettivo e soggettivo, procedura di richiesta, procedura di riesame ecc.)
- Si presta a **diversi usi** (pubblico *vs* privato, politicizzato *vs* non-politicizzato): non è uno strumento usato frequentemente dai cittadini ordinari
- Interagisce con le altre forme di trasparenza



OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE IN ITALIA

- ***D.lgs. 82/2005***: Codice dell'amministrazione digitale introduce obblighi di pubblicazione su siti istituzionali
- ***Legge 15/2009-d.lgs. 150/2009*** (riforma "Brunetta" del pubblico impiego): introduzione del principio di accessibilità totale fatto valere da un sistema della trasparenza guidato dalla CIVIT nell'ambito della riforma della valutazione della performance
- ***Legge 190/2012-D.lgs. 33/2013*** (pacchetto Anticorruzione): codificazione della trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione guidata dall'ANAC (ex CIVIT)
- ***D.L. 90/2014***: nuova ANAC e sanzioni in materia di trasparenza
- ***Legge Madia 124/2015 e d.lgs. 97/2016***: revisione degli obblighi di pubblicazione



OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE IN ITALIA

- Pubblicazione dei dati in una sezione apposita dei siti delle pubbliche amministrazioni (*Amministrazione Trasparente*)
- dati pubblicati devono essere: *completi* (accurati e riferiti a tutti gli uffici), *aggiornati tempestivamente*, *disponibili in formato aperto*; ad eccezione di dati sensibili e giudiziari, i dati personali sono pubblicati sui siti in modo da essere **rintracciati** e **indicizzati** dai motori di ricerca
- **Responsabile della Trasparenza** in ogni amministrazione: formulazione del Programma triennale della Trasparenza approvato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno (insieme a piano anti-corruzione, PTPCT)
- Dirigenti attuano le misure di trasparenza
- **Organismi Indipendenti di Valutazione** svolgono controlli di “primo livello” (cd. Attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da pubblicare sul sito dell'amministrazione)



PRINCIPALI RIFORME IN ITALIA

Riforma **Brunetta** (d.lgs. 150/2009) *vs.* **Patroni-Griffi** (d.lgs. 33/2013) *vs.* **Madia** (d.l. 90/2014 - d.lgs. 97/2016)

- ***idee-guida***: trasparenza come dimensione del performance management (Brunetta) *vs.* prevenzione della corruzione in risposta agli scandali (PG + Madia)
- ***ambito soggettivo***: ristretto alle amministrazioni centrali (Brunetta) *vs.* ampliato agli enti locali (ma in modo poco chiaro: problemi applicativi sollevati dalle amministrazioni, PG) *vs.* ampliato agli enti di diritto privato e alle autorità indipendenti (Madia)
- ***Ridondanza*** tra obblighi di trasmissione agli organismi centrali di controllo e obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali (Brunetta) *vs.* introduzione dell'accesso civico "semplice": cittadino come vigilante (PG)
- ***Dimensione variabile***: debolezza della CIVIT/ANAC, degli RT e degli OIV (Brunetta + PG) *vs.* rafforzamento dell'ANAC (poteri sanzionatori + potere di ordine collegato a procedimento disciplinare, Madia)
- ***Dimensione stabile***: assenza coinvolgimento destinatari



PUBBLICAZIONE SU SITI WEB (D.LGS. 33/2013): ACCESSO CIVICO SEMPLICE

- si garantisce accesso **ILLIMITATO** alle informazioni ma **LIMITATO** ai **dati obbligatori** identificati dal legislatore
- qualora sia omessa la pubblicazione dei dati oppure non sia garantita la loro qualità, ogni cittadino può ricorrere all'istituto dell'accesso civico a partire dal 2013: cittadino come “vedetta civica” che esercita una **vigilanza dal basso** complementare a quella dall'alto di ANAC
- richiesta inoltrata al RPCT che ha l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso e motivato entro 30 giorni; se la richiesta è fondata, il RPCT attiva procedimento disciplinare nei confronti del soggetto inadempiente
- in caso di **inerzia del RPCT**, dopo 30 gg il cittadino può rivolgersi al titolare del potere sostitutivo ed in terza istanza ad ANAC attivando la vigilanza “indiretta”



PUBBLICAZIONE SU SITI WEB (D.LGS. 33/2013): CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ

- ANAC, sentito il Garante Privacy nel caso in cui siano coinvolti dati personali, adotta con propria delibera, previa consultazione pubblica, la **semplificazione** di alcuni obblighi di pubblicazione prevedendo la pubblicazione delle informazioni in forma riassuntiva per aggregazione
- Resta assicurato l'accesso civico ai dati in forma integrale
- ANAC può precisare il contenuto degli obblighi di pubblicazione nel PNA con riferimento a specifici tipi di amministrazione
- Dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di **5 anni** o fino alla produzione degli effetti salvo diverse indicazioni di legge; decorsi i 5 anni, i dati restano disponibili per le richieste di accesso civico generalizzato dopo essere stati rimossi dai siti
- su proposta del GP, ANAC può stabilire una **durata di pubblicazione inferiore** ai 5 anni sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso



PUBBLICAZIONE SU SITI WEB (D.LGS. 33/2013): SANZIONI

Sanzione amministrativa fino a 10mila euro per:

- mancata pubblicazione di PTPCT e codice di comportamento
- compensi e situazione patrimoniale di organi politici
- incarichi di indirizzo politico-amministrativo e dirigenti
- pagamenti
- provvedimenti su obiettivi di spesa delle società partecipate

Pubblicazione come condizione legale di efficacia per concessioni e atti di governo del territorio



APERTURA BANCHE DATI (ALLEGATO B D.LGS. 97/2016)

- Viene meno l'obbligo di pubblicare dati già trasmessi alle banche dati di altri soggetti
- La pubblicazione viene effettuata dai soggetti individuati nell'allegato B al d.lgs. 97/2016 laddove essa sia compatibile con le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati e nei limiti dei dati effettivamente contenuti nelle banche dati
- Richiesta di accesso civico rivolta a RPC dell'amministrazione tenuta alla comunicazione oppure dell'amministrazione che pubblica la banca dati sulla base della responsabilità dell'omessa pubblicazione
- Enti tenuti a verificare la corretta trasmissione dei dati ed effettiva disponibilità delle informazioni presso le banche dati aperte entro un anno dall'entrata in vigore del dlgs. 97/2016



POLITICA VS. TRASPARENZA?

BENEFICI DI CARATTERE INFORMATIVO

- **Insurance:** i governi che temono la sconfitta elettorale “imbrigliano” gli avversari
- **Monitoring:** partner di coalizioni frammentate si controllano a vicenda in assenza di altri strumenti per l’accesso alle burocrazie

BENEFICI DI CARATTERE REPUTAZIONALE

- **Re-election:** ricerca di credibilità per rispondere a osservatori internazionali e movimenti anti-establishment
- Persistenza della competizione elettorale e successione di eventi catalizzatori possono determinare errori di calcolo: da politiche simboliche lanciate come “cheap signals” si passa all’attuazione



POLITICA VS. TRASPARENZA?

- in Italia l'**accesso procedimentale** (Legge 241/1990) è stato introdotto come meccanismo di assicurazione per la classe politica che si accingeva a perdere il potere
- nel periodo 1996-2008 incentivi reputazionali disattivati dalla **polarizzazione** della competizione politica: restrizioni apportate all'accesso procedimentale del 2005 e nel 2011; nomina di vice-ministri e sotto-segretari come tradizionale strumento di governo della frammentazione
- nel periodo 2009-2016 ascesa del Movimento 5 Stelle traina l'espansione di anticorruzione e trasparenza



POLITICA VS. TRASPARENZA?

Ritrosia del governo Renzi a introdurre un sistema maturo di **accesso generalizzato**:

- *Silenzio-rifiuto da parte delle amministrazioni*
- *Assenza di rimedio stragiudiziale (atto/comportamento non giudiziario, cioè esterno rispetto al processo)*
- *Assenza di linee guida per l'applicazione dei limiti*
- *Mancato riconoscimento esplicito dell'accesso gratuito*
- *Obbligo di identificare chiaramente l'oggetto della richiesta*

Pressione di ANAC, stampa e associazioni per la **revisione** dello schema di decreto (90/2014)



RIFORME ALL'ITALIANA?

- Piani triennali spesso privi di misure organizzative e di individuazione delle responsabilità
- Ruolo debole del RPCT e dell'OIV
- *Spillover* delle altre riforme amministrative nella fase di attuazione come fattore vincolante (bassa digitalizzazione, privacy intrusiva, personale invecchiato, misurazione della performance gracile)
- Debole vigilanza d'ufficio da parte dell'ANAC: **deficit di capacità**
- Debole controllo sociale
- Tensione tra anticorruzione e crescita economica



RIFORME ALL'ITALIANA?

- **Tempi stretti** dell'attuazione per dare credibilità (*signaling*) e approccio per “comando e controllo” che marginalizza le PA
- Paradossale assenza di trasparenza sulla formulazione e sull'attuazione della politica anticorruzione: senza **misurazione** è difficile sostenere la costruzione di capacità nelle PA
- assenza di circolazione di **buone pratiche** e debolezza della promozione dell'uso delle forme di trasparenza
- Troppe prescrizioni, scritte male, uniformi in un contesto di pluralismo organizzativo e **austerità finanziaria**
- Enfasi è caduta sull'introduzione di nuovi strumenti trascurando la riforma dei processi (*layering*)
- Stratificazione delle norme piuttosto che loro riordino ed **approccio dirigistico**



FIGURE ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE

Responsabile prev. corruzione e trasparenza (**RPCT**)

- Formula il Piano di prevenzione della corruzione (che include sezione dedicata alla trasparenza) approvato il 31 gennaio di ogni anno dall'organo politico
- Prende in carico le richieste di accesso civico semplice e le richieste di riesame dell'accesso generalizzato
- Monitora l'andamento delle richieste di accesso civico e segnala le inadempienze all'ufficio per i procedimenti disciplinari
- Verifica l'efficacia delle misure anticorruzione di cui offre un rendiconto nella relazione annuale del 15 dicembre
- **Titolare del potere sostitutivo:** decide in seconda istanza sui ricorsi relativi all'accesso civico semplice



FIGURE ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE

Organismo Indipendente della Valutazione (OIV)

- Attesta l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione seguendo le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
- Verifica l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione, incluse quelle relative alla trasparenza, e ne tiene conto nella distribuzione delle *premiabilità*

Ufficio Relazioni con il Pubblico

- Può fungere da punto di ingresso delle richieste relative alla trasparenza reattiva (accesso procedimentale e FOIA)

Responsabile Open Data/Data Manager

- Coordina il rilascio degli open data



ORGANI CENTRALI DELL'AMMINISTRAZIONE

ANAC (Obblighi di pubblicazione + FOIA)

- Predispone il Piano Nazionale Anticorruzione che regola la formulazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione
- Adotta **linee guida** in materia di FOIA, obblighi di pubblicazione, misure anticorruzione
- Riceve i ricorsi relativi all'accesso civico semplice; NON riceve quelli relativi all'accesso civico generalizzato
- Vigila il rispetto degli obblighi di pubblicazione avvalendosi degli OIV
- **Sanziona** l'inadempimento di alcuni obblighi di trasparenza e anticorruzione; **segnala** l'inadempimento degli altri



ORGANI CENTRALI DELL'AMMINISTRAZIONE

Agenzia per l'Italia Digitale-AGID (Open Data)

- formula le linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico; svolge (con scarsa efficacia) il monitoraggio del rilascio dei dati aperti; non ha potere di sanzione, subisce la concorrenza del Team per la Trasformazione Digitale

Commissione Accesso Documenti Amministrativi (CADA)

- decide sui ricorsi relativi all'accesso procedimentale

Garante Privacy

- formula pareri, non vincolanti, su ricorsi relativi al FOIA e all'accesso procedimentale che riguardano la privacy di contro-interessati



CONCLUSIONI

- Trasparenza come intervento a elevata complessità da inquadrare in pacchetti di riforme interrelate che vanno **finanziate** adeguatamente
- Fallacia delle strategie definite dall'offerta di trasparenza conformata dalla dinamica della competizione politica
- Rilevanza della standardizzazione delle basi informative
- **Rigidità** del modello italiano con ampio ambito oggettivo e soggettivo come risposta al ritardo della trasparenza proattiva
- Deficit di capacità del modello basato sulla specializzazione della *governance* (delega ad ANAC)
- *Falsi miti*: conta solo la pubblicazione che va effettuata a tappeto, pubblicazione produce direttamente benefici, tutti sono interessati e sanno usare i dati

