



Progetto Trasparenza

Monitoraggio conoscitivo sull' "esperienza della trasparenza"

***Survey per ONG, operatori e utilizzatori
qualificati su criticità e punti di forza riscontrati
nel sistema della trasparenza***

Indice

1. Executive Summary	3
2. Contesto – Il “Progetto Trasparenza”	11
3. Le ONG e gli attori qualificati del sistema consultati	14
4. Elaborazioni e analisi dei dati	19
5. I temi emersi dall’interlocuzione con le ONG e gli attori qualificati consultati	29
5.1 Sotto-sezioni di “Amministrazione/Società Trasparente” di maggior interesse e utilizzo/consultazione	29
5.2 Spunti per l’integrazione, la standardizzazione e la rappresentazione dei contenuti	31
5.3 L’enfasi sugli <i>open data</i>	33
5.4 Sistema ormai maturo e domanda di trasparenza coerente e complementare da parte degli <i>stakeholders</i>	35
5.5 Trasparenza formale (vigente) e trasparenza sostanziale (vivente): investire su e cambiamento culturale e leva etica	38
5.6 Tecnologie e modalità innovative di pubblicazione e rappresentazione di dati e documenti per progettare la trasparenza del domani	40
5.7 Aprire a maggiore partecipazione e coinvolgimento delle ONG	46
5.8 Procedure straordinarie/emergenziali e trasparenza: da <i>trade-off</i> a opportunità di bilanciamento	48
5.9 Equilibrio e sostenibilità sistema in termini di risorse umane, finanziarie, tecniche	51
5.10 Rapporto tra politiche e pratiche di trasparenza attiva e reattiva	53
6. Considerazioni e spunti su specifici obblighi di pubblicazione	56
Appendice: Struttura survey e Tracciato record	64

**Autori: Dr. Giuseppe Abbatino, funzionario responsabile del Progetto Trasparenza (capitoli 1,2,3,4,5); Dr.ssa Veronica Varone, esperto esterno per il Progetto Trasparenza (capitolo 6)
Con il coordinamento del dirigente ufficio UVOT**

1. *Executive summary*

Il report presenta gli esiti di una delle attività di analisi e approfondimento condotta dall'ANAC nell'ambito del Progetto sperimentale sulla trasparenza (di seguito "Progetto Trasparenza" o in breve "Progetto"), che tra le principali finalità annovera lo studio di come le politiche di trasparenza vengono tradotte e fruite nella pratica a circa otto anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 e di quale sarà la potenziale domanda di trasparenza del futuro.

A tale scopo il Progetto prevede, alla fase 2, il c.d. "monitoraggio conoscitivo" volto a rilevare considerazioni tratte dall'esperienza e dalla percezione delle politiche e pratiche di trasparenza attiva da parte di una molteplicità di attori e portatori di interesse. Il monitoraggio si articola in più attività con lo scopo di acquisire i contributi necessari, di ascoltare più voci e di contribuire ad arricchire il patrimonio conoscitivo dell'Autorità delineando così quali sono le criticità del sistema e quali invece gli aspetti da valorizzare. Tra le attività di ricerca e studio del Progetto era prevista anche un'interlocuzione con rappresentanti della società civile quali attori qualificati del sistema della trasparenza.

Tale attività di ricerca è stata condotta elaborando i riscontri ottenuti nell'ambito di una *survey* rivolta ad un campione di ONG e organizzazioni attive nel campo della trasparenza riconducibili al "terzo settore" (inteso in senso atecnico¹), articolata in domande di carattere generale a risposta aperta e in alcune domande specifiche riportate in una tabella che riproduce l'attuale strutturazione di "Amministrazione Trasparente" e la conseguente schematizzazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'attuale Allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016.

L'obiettivo è capire se e come le organizzazioni del campione individuato utilizzano i contenuti che le amministrazioni e le società pubblicano nella sezione trasparenza dei loro siti internet istituzionali, quali sono i dati e documenti di maggiore interesse, quali le osservazioni e proposte a riguardo, quale è, e come potrebbe cambiare, il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle pratiche di trasparenza attiva alla luce del contesto amministrativo e socio-economico in rapido mutamento.

L'interesse mostrato e la qualità dei riscontri inviati dalle organizzazioni consultate, oltre a confermare l'importanza e la rilevanza di tali di attori nel sistema della trasparenza amministrativa, ha permesso di raccogliere molteplici considerazioni costruttive, spunti di riflessione e proposte di miglioramento. Le risposte alla *survey* hanno infatti fornito un ricco materiale conoscitivo che è stato elaborato nell'ampio documento che qui sinteticamente si

¹ Le organizzazioni consultate non rientrano necessariamente nel perimetro del "Terzo settore" tracciato dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) ma sono organizzazioni che, nel rispetto delle rispettive finalità statutarie, sono portatrici di istanze e di valori comuni alla collettività.

presenta. I riscontri ottenuti, inoltre, unitamente agli altri raccolti nell'ambito del Progetto, al di là dei dati, delle variabili e delle risposte alle singole domande, a una lettura di insieme consentono di cogliere in modo sistematico alcune convergenti tendenze che si sono affermate nella "pratica della trasparenza", aspetti ricorrenti ed emblematici, nonché opportunità e criticità del sistema rappresentate da diverse tipologie di attori.

Dopo la proficua interlocuzione con i RPCT di un campione di amministrazioni/società, i risultati dell'indagine presentati in questo documento hanno consentito di ottenere il punto di vista di altri attori qualificati e portatori di interesse del sistema della trasparenza, in rappresentanza del "terzo settore", e di integrare con un ulteriore tassello il panorama conoscitivo fin qui acquisito. Come si vedrà ad esempio nel capitolo 4, le modalità in cui è stata strutturata la *survey* permetteranno infatti di "far dialogare" l'indagine con quella già espletata con i RPCT e con le risultanze della meta-analisi sui procedimenti di vigilanza, mettendo a confronto spunti e incrociando dati con risultati potenzialmente di grande interesse. Le risultanze saranno utili a fini di ricerca e potranno anche offrire ulteriore materiale a supporto del dibattito sulla riforma delle politiche di trasparenza amministrativa in Italia.

Il capitolo 2 introduce gli obiettivi dell'analisi in raccordo con le altre attività previste dal "monitoraggio conoscitivo" e contestualizza le elaborazioni e gli approfondimenti negli obiettivi generali del "Progetto Trasparenza".

Il capitolo 3 fornisce alcune note metodologiche con riferimento al campione di organizzazioni a cui è stata sottoposta la *survey* e ai riscontri ottenuti, documentando la partecipazione e l'interesse dimostrato nei confronti dell'attività di ricerca.

Il capitolo 4 presenta in modo analitico l'elaborazione e le analisi dei dati secondo le direttrici indicate nella tabella integrata alla *survey* e l'elaborazione sui riscontri ottenuti con riferimento agli *item* a risposta chiusa. Per ciascuna sotto-sezione di "Amministrazione Trasparente" vengono rappresentate e analizzate le aggregazioni dei dati riferiti alla percezione e alla esperienza da parte delle organizzazioni consultate circa la "utilità", "fruibilità", "completezza", "semplicità", "standardizzazione" e "utilizzo/consultazione" dei contenuti.

Il capitolo 5 riporta alcuni spunti e considerazioni espresse in modo ricorrente dai rispondenti, che è stato possibile identificare dalla lettura e analisi sistematica dei riscontri, collocandoli in temi di carattere generale. Ciascun tema è approfondito riportando sia citazioni tratte dalle risposte al questionario, sia una elaborazione e approfondimento delle stesse.

Il capitolo 6 si sofferma su specifici obblighi di pubblicazione e su considerazioni e proposte di dettaglio emerse nell'interlocuzione con le ONG e gli altri attori qualificati del sistema consultati.

In appendice al report è poi riportato il questionario utilizzato per la *survey* ed il tracciato record con le domande/variabili riferite a ciascun contenuto di "Amministrazione Trasparente".

I dati, i riscontri e le analisi presentati in questo report non hanno la pretesa di far riferimento a un campione statistico propriamente detto né a un campione statisticamente rappresentativo di un universo articolato e complesso come quello relativo agli attori della società civile del sistema della trasparenza. Sono da leggere come un contributo al dibattito pubblico sul tema, come una forma di partecipazione civica basata sulla condivisione di spunti, esperienze e valutazioni tratte dalla conoscenza delle politiche di trasparenza attiva del Paese e sulla loro messa in pratica negli anni. Al di là delle considerazioni, delle valutazioni e delle proposte puntuali, sono in generale espressione della "leva culturale" che al pari delle altre è fondamentale per il sistema di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Di seguito le principali evidenze che emergono dalla elaborazione dei dati e dall'analisi dei riscontri, per i cui approfondimenti si rimanda agli specifici capitoli in cui, in specifici riquadri, sono riportati e valorizzati spunti e contributi con la relativa attribuzione alle organizzazioni che li hanno inviati.

Utilità

In base ai riscontri al questionario sull'*item* relativo alla "utilità" delle sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente" emerge una valutazione positiva praticamente per tutte le sotto-sezioni e in termini generali per i relativi contenuti. Il dato dell'utilità percepita espressa dalle ONG e dalle organizzazioni analoghe consultate va letto positivamente anche in parallelo con quanto emerso nell'indagine rivolta a un campione di RPCT. Una delle domande che era stata rivolta agli RPCT del campione di amministrazioni/società era, infatti, quella relativa alla percezione dell'utilità dei contenuti oggetto di pubblicazione su una scala da 1 a 10. Il quadro che ne era emerso è che nonostante il grande carico di lavoro che le organizzazioni devono sopportare per adempiere agli obblighi di pubblicazione ed indipendentemente dalle criticità rilevate, i RPCT manifestano consapevolezza dell'utilità dei contenuti pubblicati su "Amministrazione/Società Trasparente". Il dato medio rilevato era stato di circa 7,5. Su valori leggermente inferiori (anche considerando la differenza di scala per le due analisi), ma che comunque spiccano come i più alti espressi nella *survey*, si attestano anche le valutazioni

fornite dalle ONG consultate. Questi dati sull'utilità percepita, piuttosto alta, dei contenuti di "Amministrazione/Società Trasparente", espressi dai soggetti (RPCT) che, da una parte, hanno l'onere di curarne la pubblicazione, dall'altra (ONG) hanno gli elementi conoscitivi che derivano da un rapporto più diretto con i cittadini/utenti fruitori di tali contenuti ed esercitano il loro ruolo di *advocacy* e *watchdog* del sistema, sono di grande interesse e possono essere letti come una "misura proxy" della maturità delle politiche di trasparenza attiva in Italia.

Il dato positivo sulla utilità delle sotto-sezioni e dei relativi contenuti di "Amministrazione Trasparente" non deve tuttavia distogliere dalla valutazione generale relativamente più negativa da parte degli attori consultati per quel che riguarda gli aspetti della completezza, fruibilità, semplicità e standardizzazione dei contenuti. A riguardo numerosi sono i contenuti che si distinguono nella *survey* per le ONG e le organizzazioni analoghe con valori medi inferiori al 5 (nella scala da 0 a 10) e dunque percepiti con accezione tendenzialmente negativa.

Completezza

Per quel che riguarda la "completezza", ovvero la dimensione riferita nel questionario al grado in cui "gli obblighi di pubblicazione previsti soddisfano le esigenze conoscitive", emerge per circa la metà delle sotto-sezioni una valutazione positiva. Si distinguono in particolare le sotto-sezioni "personale", "beni immobili e gestione del patrimonio" e "performance". In termini negativi le sotto-sezioni con valutazioni medie più basse sono quelle riferite agli "ulteriori contenuti", ad "attività e procedimenti", a "interventi straordinari e di emergenza", a "informazioni ambientali", alle "strutture sanitarie" e, più in generale, agli *open data* e alle banche dati.

Fruibilità e semplicità

Per quel che riguarda la "fruibilità", definita nel questionario come "documenti e dati facilmente reperibili, rielaborabili, riutilizzabili", si distinguono per valutazione media positiva (anche se caratterizzata da notevole variabilità tra i rispondenti), le sotto-sezioni "organizzazione", "pagamenti", "disposizioni generali", "consulenti e collaboratori". Le valutazioni medie negative si riferiscono in particolare alle sotto-sezioni "attività e procedimenti", a "interventi straordinari e di emergenza", a "informazioni ambientali", alle "strutture sanitarie". Si delinea una generale corrispondenza con le valutazioni negative di cui alla precedente variabile e, a tal riguardo, sembra emergere la necessità di una riflessione sulla pubblicazione dei relativi dati e documenti sia in termini di "cosa" viene pubblicato sia in termini di "come viene pubblicato". Valutazioni in buona parte sovrapponibili a quelle per la "fruibilità" sono state espresse anche per la "semplicità" dei contenuti. Il tema della fruibilità

e del riuso dei dati e documenti oggetto di pubblicazione era emerso come particolarmente rilevante anche nel citato report del Progetto trasparenza relativo alla *survey* sottoposta a un campione di RPCT di amministrazioni e società in cui sono riportati una serie di considerazioni e spunti riassunti in espressioni del tipo “per una trasparenza *smart*” o “per una trasparenza 2.0”. Sembra manifestarsi anche da questo punto di vista una lettura “matura” degli obblighi di pubblicazione, da parte degli “attori qualificati del sistema”, che va oltre gli aspetti di “*compliance*” alla normativa: è fondamentale che i dati e documenti previsti dal quadro normativo siano pubblicati dai soggetti obbligati, è fortemente auspicabile anche che siano semplici, comprensibili e fruibili da parte dei portatori di interesse.

Standardizzazione

L’ultimo degli aspetti indagato in modo specifico nella *survey* per le ONG e organizzazioni analoghe è stato quello della “standardizzazione”, variabile riferita alla valutazione di quanto “i dati e documenti sono riportati in una forma e struttura prefissata e comune”. In questo caso, a parte poche eccezioni, emergono valutazioni prevalentemente negative che sono da leggere come un’ulteriore domanda di dati e documenti che non siano semplicemente pubblicati, ma che siano riportati in una forma che ne agevoli la lettura, la confrontabilità e il riutilizzo. Quello della standardizzazione da migliorare progressivamente è un aspetto su cui è noto che bisogna investire ulteriormente, e d’altra parte è questa una criticità comune nei sistemi di trasparenza amministrativa attiva distribuiti (il modello prevalente attualmente in Italia) in cui si chiede a innumerevoli soggetti di gestire i flussi di pubblicazione di dati e documenti autonomamente piuttosto che attraverso sistemi/portali/*repository* centralizzati, invece prevalenti in altri sistemi (ad esempio, per alcune specifiche categorie di dati, nei sistemi anglosassoni).

Sotto-sezioni di “Amministrazione/Società Trasparente” di maggior interesse e importanza degli open data

La sottosezione di “Amministrazione Trasparente” che è stata indicata da tutte le ONG e organizzazioni del terzo settore consultate come particolarmente rilevante e di maggiore interesse, nonché tra quelle maggiormente consultate sui siti delle varie amministrazioni, è “bandi di gara e contratti”. E’ una indicazione unanime di grande interesse in quanto coincide con quanto emerso nella *survey* rivolta agli RPCT e con l’analisi delle segnalazioni giunte ad ANAC (per le quali si rimanda agli specifici report pubblicati sul sito dell’Autorità). Tra l’altro è questa la sotto-sezione sulla quale le organizzazioni consultate indulgiano particolarmente nella domanda di “*open data*”, a testimonianza non solo di un generico interesse conoscitivo, ma di una esigenza di acquisire elementi per un potenziale riutilizzo di dati, in ottica di

controllo sociale e di valutazione dell'operato complessivo e dell'utilizzo di risorse del settore pubblico. Un'altra delle sotto-sezioni indicate come particolarmente rilevante è "organizzazione", e anche in questo caso i soggetti consultati si dimostrano particolarmente interessati non tanto ai documenti ivi pubblicati, spesso riportati in formato pdf o immagine frutto di scansioni, ma ai dati, che piuttosto auspicherebbero essere resi disponibili in formato più sintetico ma aperto e rielaborabile. Il medesimo interesse e la medesima utilità vengono rappresentate per la sotto-sezione "consulenti e collaboratori", per la quale le considerazioni sono pressoché analoghe in quanto all'utilità dei dati e all'interesse per contenuti fruibili e riutilizzabili. Anche le sotto-sezioni "bilanci" e "prevenzione della corruzione" vengono considerate di particolare interesse e rilevanza e se ne apprezzano i contenuti previsti, a cui vengono dichiarati frequenti accessi. Tra le altre sotto-sezioni dichiarate di particolare interesse dalle organizzazioni consultate anche "enti controllati" e "beni immobili" e "gestione patrimonio", "performance" soprattutto da parte di ONG con specifici campi d'azione settoriali rispetto a quelle che hanno invece *mission* più generalizzate in materia di trasparenza.

Le sotto-sezioni di Amministrazione Trasparente indicate come a maggior ricorrenza di accesso per consultare/scaricare *open data* da parte delle ONG e delle altre organizzazioni consultate sono: "bandi di gara e contratti", "bilanci", "opere pubbliche", "interventi straordinari e di emergenza", "performance", "servizi erogati", "patrimonio immobiliare", "enti privati accreditati da parte delle Aziende sanitarie".

Tecnologie e modalità innovative di pubblicazione e rappresentazione di dati e documenti per progettare la trasparenza del domani

Le organizzazioni consultate, per la loro esperienza, suggeriscono modalità innovative di "messa in pratica" della trasparenza sia per quel che riguarda la pubblicazione dei dati e documenti sia per quel che riguarda la loro fruibilità e i meccanismi di interazione tra amministrazioni e altri portatori di interesse del sistema. In termini generali dai riscontri pervenuti emergono spunti quali l'opportunità di: differenziare gli obblighi di pubblicazione per tipologia di amministrazione, in modo da identificare per ciascuna i dati e documenti di maggiore interesse; adottare modalità di presentazione dei dati e documenti più fruibili da parte degli utenti; estendere le pubblicazioni di *open data* in ogni caso in cui sia possibile; avvalersi di cruscotti semplificati di dati e indicatori; automatizzare i processi di pubblicazione e reingegnerizzare i processi di produzione dei dati e documenti; valutare la centralizzazione della raccolta di dati e documenti di interesse pubblico come paradigma per sostituire e/o affiancare l'attuale sistema di obblighi di pubblicazione distribuito/decentrato.

Trasparenza formale (vigente) e trasparenza sostanziale (vivente): investire su cambiamento culturale e leva etica

Le organizzazioni consultate sottolineano tra i vari aspetti la necessità di andare oltre gli aspetti normativi e di compiere ulteriori passi nella direzione del cambiamento delle pratiche e, soprattutto, del cambiamento culturale. Da un lato viene sottolineato, infatti, come a volte le norme sulla trasparenza vengano messe in pratica con uno spirito meramente di “*compliance*”, come degli adempimenti burocratici di primaria importanza, ma pur sempre adempimenti in cui appunto privilegiare l’aspetto burocratico-procedurale rispetto all’aspetto sostanziale. Dall’altro lato, viene sottolineato un aspetto cruciale di ogni politica, che anche nella migliore e più efficiente traduzione in pratica non può prescindere da una interiorizzazione culturale dei valori e dei comportamenti sottesi, ossia da un cambiamento da attuarsi investendo sulla formazione culturale ed etica ad ogni livello. E’ evidente da questo punto di vista il ruolo che già svolgono le ONG e le organizzazioni del terzo settore, un ruolo che anche le stesse amministrazioni pubbliche possono contribuire a valorizzare e potenziare ulteriormente, favorendo iniziative di partecipazione, co-progettazione e valorizzando il principio di sussidiarietà.

Aprire a maggiore partecipazione e coinvolgimento delle ONG

Come noto, le ONG e le altre organizzazioni del terzo settore del sistema della trasparenza sono attori qualificati e fondamentali delle politiche e pratiche di trasparenza amministrativa. Il lavoro che svolgono testimonia l’importanza del loro ruolo, o meglio la necessità del loro ruolo. Infatti, l’attività delle ONG non si sviluppa solamente in settori complementari a quello degli attori amministrativi e istituzionali, ma è anche integrativa in settori da essi presidiati, rivelandone da tale punto di vista l’essenzialità. Ciononostante, le ONG devono investire importanti risorse per rivendicare e affermare, a beneficio di tutto il sistema, il loro ruolo. Tra le criticità segnalate nei riscontri ricevuti, a titolo esemplificativo: i processi di coinvolgimento delle ONG sono a volte impostati per il recepimento ex-post e non come coinvolgimenti pro-attivi veri e propri; l’assenza di meccanismi di incentivazione/disincentivazione per le amministrazioni nel coinvolgere o meno le ONG, che fa sì che la partecipazione delle stesse sia lasciata alla “buona volontà” dei rappresentanti delle amministrazioni/istituzioni; in alcuni casi il confronto con tali tipologie di attori è vissuto come mero adempimento burocratico, perdendo un’occasione di confronto, di crescita e soprattutto di miglior conseguimento dell’interesse generale e del bene pubblico.

In conclusione, non si può non sottolineare che le ONG e le altre organizzazioni consultate – e più in generale le organizzazioni del terzo settore in qualità di portatori di una conoscenza e sensibilità di particolare rilevanza perché basata sulla quotidiana e concreta esperienza diretta – come emerge anche dalla qualità e pervasività dei riscontri all'indagine, si confermano imprescindibili attori qualificati del sistema: nell'esercizio del loro ruolo di presidio, *advocacy*, *watchdog* e promozione della partecipazione civica contribuiscono ad alimentare le politiche e pratiche di trasparenza del Paese e attraverso di esse a migliorare la qualità della democrazia.

2. Contesto: il “Progetto Trasparenza”

L’obiettivo generale del Progetto sperimentale Trasparenza è fornire contributi conoscitivi tratti dall’esperienza e dalle migliori pratiche e metodologie nazionali e internazionali per la semplificazione e la “ottimizzazione” della messa in pratica della trasparenza amministrativa, per superare la logica di adempimento burocratico e mettere a disposizione di *stakeholders* e cittadini strumenti, dati e informazioni utili e fruibili.

La semplificazione e l’ottimizzazione possono essere raggiunte, a quadro normativo vigente, intervenendo con strumenti di *soft regulation* o con la valorizzazione di *best practice* affermatesi spontaneamente, che, in base all’esperienza di applicazione delle politiche di trasparenza, consentano di produrre nell’immediato effetti sia dal lato degli operatori delle amministrazioni, alleggerendo il sovraccarico di lavoro conseguente agli obblighi di pubblicazione, sia dal lato degli utilizzatori, rendendo più fruibile l’immenso patrimonio informativo costituito dai dati e documenti pubblicati nelle migliaia di sezioni amministrazione/società trasparente dei siti web istituzionali.

In prospettiva, il materiale conoscitivo acquisito attraverso il Progetto potrà costituire una base per contribuire eventualmente a proposte di aggiornamento/integrazione delle politiche sulla trasparenza, anche alla luce dell’importante contributo portato da tutti gli attori nel frattempo consultati del sistema della trasparenza amministrativa.

La fase 2 del Progetto, rappresenta dal punto di vista della ricerca la fase più importante del Progetto stesso e consiste nella disamina di quali criticità riscontrano con maggior frequenza le pubbliche amministrazioni e le società nell’attuale sistema di trasparenza, soprattutto con riferimento all’architettura tracciata dal d.lgs. n. 33/2013, e di quale sia la trasparenza che interessa realmente al cittadino e allo *stakeholder* all’esito di un’approfondita indagine.

Uno dei primi prodotti di tale fase, come sopra si accennava, è il questionario che è stato inviato ai RPCT di un campione di amministrazioni, in quanto fruitori tecnici delle politiche e pratiche della trasparenza amministrativa attiva e attori protagonisti del sistema della trasparenza. Ad un campione di n. 58 RPCT e, per conoscenza, OIV di un campione di enti, scelti tra Regioni, Comuni, Città Metropolitane, Università e società partecipate dai Ministeri di città capoluogo, città metropolitane, Università, Regioni e società partecipate dai Ministeri è stata dunque somministrata una *survey* articolata in tre domande di carattere generale a risposta aperta e in alcune domande specifiche, riportate in una tabella che riproduce l’attuale strutturazione di “Amministrazione Trasparente” e la schematizzazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla delibera ANAC n. 1310/2016.

Tale indagine ha dato esiti molto soddisfacenti grazie all’alto tasso di partecipazione e alla qualità dei riscontri ricevuti. Dal riscontro ottenuto, pubblicato sul sito dell’Autorità (disponibile al seguente [link](#)), è emerso che i RPCT delle amministrazioni/società si

confermano uno snodo fondamentale del sistema della trasparenza in grado sia di cogliere gli elementi problematici e le potenzialità di sviluppo in fase di attuazione, sia di anticipare potenziali soluzioni proposte alla luce della esperienza pratica. Dalla lettura di insieme dei riscontri ottenuti emerge inoltre che, nella visione di operatori qualificati quali i RPCT, le iniziative in materia di trasparenza sono ormai un aspetto centrale di ogni amministrazione pubblica meritevole di una specifica valorizzazione. A circa otto anni dall'emanazione della legge n. 190/2012 e poco meno del d.lgs. n. 33/2013 è questo stesso un forte e importante segnale da cogliere della maturità delle politiche di trasparenza e prevenzione della corruzione che sono entrate non soltanto nelle pratiche amministrative in quanto diretta applicazione di riforme e norme, ma ancor di più sono diventate parte del sostrato culturale degli operatori delle amministrazioni pubbliche e un diritto riconosciuto ed esercitato da parte dei cittadini. Tale attività, ed il Report che ne illustra gli esiti, è stato il primo prodotto del più ampio monitoraggio conoscitivo previsto dal Progetto Trasparenza.

Terminata la *survey* con i RPCT, l'Autorità ha infatti avviato poi altre due attività, da ricondursi anch'esse a quel monitoraggio conoscitivo alla base del Progetto Trasparenza, che tra gli attori da coinvolgere, oltre ai RPCT e ai rappresentanti OIV, prevedeva che fossero realizzate <<Survey strutturate da sottoporre alle ONG e ad operatori e utilizzatori qualificati, su criticità e punti di forza riscontrati nell'attuale sistema della trasparenza>> e che venissero utilizzate altre fonti di conoscenza sulla trasparenza quali i dati sulle attività di vigilanza dell'ANAC in materia di trasparenza.

Di conseguenza, da un lato è stato condotto il lavoro di analisi e classificazione dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza svolti dall'Autorità negli ultimi anni, (oggetto del rapporto pubblicato al [link](#)); dall'altro lato, è stata organizzata una *survey*, indirizzata alle organizzazioni non governative (ONG) e agli enti del Terzo settore nella veste di portatori di interessi competenti per materia che, con il loro contributo attivo e le iniziative condotte a tutela di principi e valori democratici, contribuiscono a diffondere la cultura della trasparenza amministrativa (oggetto del presente report).

Anche il punto di vista di tali attori qualificati e portatori di interesse del sistema della trasparenza verrà integrato come ulteriore tassello del panorama conoscitivo sulle pratiche e sulla domanda di trasparenza amministrativa. L'obiettivo intermedio è infatti quello di "far dialogare" la meta-analisi sui procedimenti di vigilanza con l'indagine rivolta ai RPCT, con gli esiti dell'indagine alle ONG, con le eventuali future indagini, mettendo a confronto spunti e incrociando dati con risultati potenzialmente di grande interesse.

Il patrimonio conoscitivo così acquisito è a disposizione per alimentare il percorso di riforma delle politiche di trasparenza attiva, come una revisione del d.lgs. n. 33/2013, e il dibattito scientifico in materia. Alcune delle considerazioni già presentate nell'ambito delle

survey del Progetto Trasparenza da parte di operatori qualificati del sistema quali i RPCT, così come quelle emerse dall'approfondimento della "esperienza della trasparenza" della stessa ANAC e nell'ambito dell'interlocuzione con le ONG e con gli altri portatori di interesse, rappresentano infatti contributi di grande interesse ed *"event based"* perché fondati sull'esperienza diretta acquisita in questi anni da parte degli "utilizzatori".

3. Le ONG e gli attori qualificati del sistema consultati

Con l'obiettivo di individuare i destinatari della *survey*, e segnatamente ONG e altri attori qualificati e del "terzo settore" attivi nel campo della trasparenza amministrativa, il criterio a cui si è deciso di far riferimento è stata la presenza di rapporti strutturati in materia con l'Autorità. Senza l'ambizione dunque di voler costruire un vero e proprio campione statistico, si è provveduto ad individuare i protocolli d'intesa in essere² (non scaduti alla data di avvio della *survey*) siglati dall'Autorità con le organizzazioni della società civile e del terzo settore, e con organizzazioni analoghe, che si occupano statutariamente di trasparenza (di solito unitamente a etica pubblica, integrità, anticorruzione), selezionando quelli che hanno ad oggetto la collaborazione per lo svolgimento di attività o comunque iniziative in materia di trasparenza, integrità, prevenzione della corruzione.

Da tale disamina, le organizzazioni individuate al momento dell'avvio della ricerca sono risultate le seguenti.

1. **LIBERA** - *Associazioni, Nomi e Numeri contro le mafie, associazione di promozione sociale, impegnata a sollecitare e coordinare la società civile e responsabile contro i fenomeni criminali di stampo mafioso e corruttivo e a favorire la creazione e lo sviluppo di una comunità alternativa agli stessi. Il protocollo con l'ANAC, sottoscritto in data 10.07.2019, ha ad oggetto l'impegno delle parti a collaborare, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, alla realizzazione di iniziative volte a favorire la diffusione nella società civile della cultura della legalità, della responsabilità, dell'etica pubblica e della trasparenza, anche mediante l'organizzazione di campagne informative, conferenze, dibattiti pubblici e studi.*

2. **Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione (AITRA)**, *associazione con funzione di osservatorio, luogo di confronto e di studio su tutte le problematiche connesse all'anti-corrruzione e alla trasparenza, impegnata a valorizzare, anche con iniziative formative, il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella pubblica amministrazione, nelle società di diritto privato, controllate o partecipate della pubblica amministrazione, e negli enti pubblici economici. Il protocollo con l'ANAC, sottoscritto in data 8.3.2019, ha ad oggetto la collaborazione nella realizzazione di iniziative volte a favorire la prevenzione e il contrasto della corruzione nelle società di diritto privato,*

² Pubblicati sul sito dell'Autorità alla pagina <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Protocolliintesa>.

controllate o partecipate della PA., e negli enti pubblici economici, tra cui incontri, conferenze e seminari, studi e progetti di ricerca.

3. Transparency International Italia (TI-It), organizzazione non governativa contro la corruzione e per la promozione della trasparenza e dell'integrità in tutto il mondo dal 1993 e in Italia dal 1996 attraverso TI-It, il suo Capitolo Nazionale ufficiale. Il protocollo con l'ANAC, sottoscritto in data 15.10.2019, ha ad oggetto la collaborazione per promuovere iniziative sui temi della trasparenza, dell'integrità e della lotta alla corruzione, anche mediante l'organizzazione di campagne informative, conferenze, dibattiti pubblici e studi e percorsi di educazione etica e civica e di diffusione della cultura anticorruzione, rivolti a specifiche categorie di lavoratori e professionisti, oltre che la realizzazione della "Giornata internazionale contro la corruzione", prevista per il 9 dicembre di ogni anno.

4. Fondazione Etica, ente che opera nel campo nell'analisi della trasparenza e performance delle Pubbliche Amministrazioni oltre che della prevenzione della corruzione ed ha costruito uno strumento di valutazione delle Pubbliche Amministrazioni, denominato Rating Pubblico. Il protocollo con l'ANAC, sottoscritto in data 27.03.2019, mira a: "promuovere la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche come azione preventiva anticorruzione"; "supportare le pubbliche amministrazioni nel far fronte ai numerosi adempimenti normativi in termini di trasparenza, efficienza e anticorruzione"; "incentivare le Amministrazioni virtuose e rendere replicabile la loro esperienza"; "riavvicinare i cittadini alle Amministrazioni, promuovendo percorsi formativi e partecipativi".

5. Associazione Consumatori Utenti, associazione organizzata territorialmente per la tutela di cittadini, consumatori e utenti per tutte le problematiche e le criticità connesse ai tutela dei propri diritti in materia di servizi (pubblici, telefonici, energetici, finanziari, postali, bancari, assicurativi, benessere della persona, salute e sanità, ecc.), di contrattualistica nei rapporti tra professionista e consumatore (ad esempio contratti fuori dai locali commerciali, contratti on line, pubblicità aggressiva ed ingannevole, ecc.), nonché di qualità e sicurezza dei prodotti (garanzia, responsabilità prodotti difettosi, contraffazione, etichettatura, ecc.). Il protocollo con l'ANAC, sottoscritto in data 8.10.2019 ha ad oggetto l'impegno delle parti "a collaborare, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, alla realizzazione di iniziative volte a favorire la diffusione della cultura della legalità, dell'etica pubblica e della trasparenza, anche mediante l'organizzazione di campagne informative, conferenze, dibattiti pubblici e di attività che promuovano il coinvolgimento e l'attivazione diretta dei cittadini secondo gli indirizzi".

6. Fondazione Open Polis ETS, ente non profit che realizza e gestisce progetti di raccolta, analisi e pubblicazione di dati pubblici per finalità di trasparenza, informazione e

accountability basati principalmente su internet dedicati al Parlamento italiano, alla politica nazionale, ai bilanci e alla finanza pubblica, con la quale era stato siglato il protocollo d'intesa, congiuntamente con ActionAid, il 21.02.2018 e rinnovato nel 2019, avente ad oggetto la collaborazione finalizzata alla condivisione e l'analisi dei dati sui contratti pubblici relativi all'accoglienza di migranti, rifugiati e richiedenti asilo in Italia.

7. Cittadinanzattiva Onlus, movimento di partecipazione civica per la tutela dei diritti umani, la promozione e l'esercizio dei diritti civili, sociali e politici dei cittadini, anche attraverso la promozione di campagne di informazione e sensibilizzazione sui temi della trasparenza e del libero accesso dei cittadini alle informazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni. Il protocollo d'intesa, siglato il 28.3.2018, prevede che le parti si impegnano a collaborare, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, alla realizzazione di iniziative volte a favorire la diffusione della cultura della legalità, dell'etica pubblica e della trasparenza, anche mediante l'organizzazione di campagne informative, conferenze, dibattiti pubblici e di attività che promuovano il coinvolgimento e l'attivazione diretta dei cittadini.

8. Fondazione Ugo Bordoni (FUB), Ente Morale senza fine di lucro, riconosciuto dalla legge come istituzione di alta cultura e ricerca, avente lo scopo di effettuare e sostenere ricerche e studi scientifici e applicativi nelle materie delle comunicazioni elettroniche, dell'informatica, dell'elettronica, dei servizi pubblici a rete, della radiotelevisione e dei servizi audiovisivi e multimediali in genere, al fine di promuovere il progresso scientifico e l'innovazione tecnologica, coadiuvando operativamente il Ministero dello Sviluppo Economico e altre amministrazioni pubbliche sia nazionali che locali nella soluzione organica ed interdisciplinare delle problematiche di carattere tecnico, economico, finanziario, gestionale, normativo e regolatorio connesse alla attività del Ministero e delle Amministrazioni pubbliche. Il protocollo con l'ANAC, siglato il 23.07.2018, mira a strutturare la cooperazione tra le parti per lo scambio di conoscenze, dati, metodologie di analisi e buone pratiche e per il pieno dispiego delle sinergie istituzionali, che consentano una migliore attuazione delle missioni istituzionali di ciascuna e che contribuiscano alla conoscenza del fenomeno corruttivo e degli aspetti collegati e, attraverso di essa, alla promozione dell'integrità, della trasparenza e della prevenzione della corruzione nel Paese.

9. LABSUS – Laboratorio per la sussidiarietà, associazione dedita a promuovere il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 ultimo comma della Costituzione ed a sostenere le autonome iniziative dei cittadini per il perseguimento dell'interesse generale. Il protocollo con l'ANAC, siglato il 16.4.2018, è finalizzato, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, alla realizzazione di iniziative volte a favorire la diffusione nella società civile della cultura della legalità, della responsabilità, dell'etica pubblica e della trasparenza,

anche mediante l'organizzazione di campagne informative, conferenze, dibattiti pubblici e studi.

10. Nel novero delle organizzazioni contattate, si è incluso poi anche il Coordinamento nazionale dei Nuclei di Valutazione delle università italiane (**CONVUI**) in quanto, in occasione delle precedenti attività del Progetto Trasparenza, aveva manifestato la propria disponibilità a essere coinvolto in indagini dell'Autorità sul tema.

Ciascuna di tali organizzazioni è stata coinvolta con il seguente processo:

1. contatto informale e acquisizione di massima dell'interesse a partecipare alla ricerca;
2. illustrazione informale ai rappresentanti/referenti delle organizzazioni individuate delle finalità di ricerca, con lo scopo di presentare il Progetto e ricavare elementi da utilizzare per progettare la *survey*;
3. tenuto conto degli obiettivi progettuali e di alcuni elementi emersi a seguito del confronto di cui al punto 2, progettazione della *survey*;
4. invio della *survey* alle organizzazioni individuate con lettera a firma del Presidente ANAC pro tempore e con indicazione dei tempi, dei contenuti e delle modalità di effettuazione;
5. confronti di approfondimento con le organizzazioni partecipanti in fase di preparazione e ad esito della ricezione formale dei riscontri;
6. elaborazione del report sugli esiti della *survey*.

Il questionario inviato era articolato in alcune domande a risposta aperta e in uno schema tabellare in cui sintetizzare numericamente la percezione e l'esperienza in merito ai contenuti delle sotto-sezioni di Amministrazione Trasparente.

In particolare gli *items* previsti erano i seguenti:

1. *Quali sono eventuali sotto-sezioni e contenuti di "Amministrazione/Società Trasparente" la cui consultazione si è rivelata di maggiore interesse per le proprie attività e finalità?*
2. *In base all'esperienza di consultazione/verifica/utilizzo dei dati e documenti maturata, indicare eventuali proposte di integrazione/semplificazione dei contenuti pubblicati nelle sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente/Società Trasparente".*
3. *Indicare per quali sotto-sezioni sono stati scaricati/visualizzati/riutilizzati/elaborati open data.*
4. *In base alla propria percezione ed alla esperienza maturata, si esprima una valutazione complessiva sull'organizzazione dei dati all'interno della sezione "Amministrazione*

trasparente/Società Trasparente” riportando eventuali esempi di best practice riscontrate.

- 5. Indicare se si ritiene adeguato il coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore e degli altri attori non istituzionali qualificati del sistema da parte delle singole amministrazioni nell’ambito della trasparenza.*
- 6. Esprimere una valutazione complessiva sul sistema della trasparenza amministrativa attiva a sette anni dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013, indicando sinteticamente i risultati raggiunti, criticità, opportunità, le nuove sfide.*
- 7. Considerata l’emergenza Covid-19 e le molteplici modifiche, integrazioni e deroghe al quadro normativo vigente in ambiti connessi ai temi della trasparenza e pubblicità, tenuto conto del mutato contesto sanitario e socio-economico, indicare quali sono le sottosezioni e i contenuti di Amministrazione Trasparente/Società Trasparente che richiedono di essere particolarmente presidiati e valorizzati, nonché eventuali informazioni e dati aggiuntivi che sarebbe utile conoscere attraverso pubblicazione.*
- 8. Utilizzando la tabella in allegato, in base alla propria esperienza conoscitiva compilare lo schema indicando, su una scala da 0 a 10 (0 minimo, 10 massimo), quanto si ritengono la sotto-sezione e i relativi contenuti (cfr. delibera ANAC 1310/2016 nonché le pertinenti articolazioni semplificate per le società):*
 - Completi (gli obblighi di pubblicazione previsti soddisfano le esigenze conoscitive)*
 - Fruibili (i documenti e i dati sono facilmente reperibili, rielaborabili, riutilizzabili)*
 - Semplici (i documenti e dati pubblicati sono facilmente comprensibili e sono essenziali per rappresentare il fenomeno di interesse)*
 - Utili (i dati e documenti pubblicati soddisfano le esigenze conoscitive, sono utili e di interesse per gli stakeholder)*
 - Standardizzati (i dati e documenti sono riportati in una forma e struttura prefissata e comune che ne facilita la comprensione e il riutilizzo)*
 - Indicare se possibile orientativamente e in termini generali in che percentuale la sotto-sezione è stata visitata sul totale degli accessi effettuati alla sezione trasparenza dei siti web istituzionali delle amministrazioni/società.*

Del campione di 10 organizzazioni coinvolte, 8 hanno fornito riscontro. Alcune, oltre a elaborare risposte al questionario e a inserire dati nella tabella, hanno anche inviato ampi approfondimenti su alcuni temi specifici della trasparenza amministrativa.

4. Analisi e statistiche tratte dai questionari

Come specificato nel paragrafo precedente, a ciascuna delle organizzazioni del campione selezionato sono state poste le medesime domande.

In questo paragrafo viene offerta una valutazione di sintesi dei riscontri ottenuti alla domanda 8 e alla relativa tabella da compilare con riferimento alle percezioni tratte dalla esperienza di utilizzo delle sotto-sezioni di “Amministrazione/Società Trasparente”.

La figura 1 riporta una sintesi dei riscontri ottenuti con le medie delle risposte pervenute.

Figura 1

SOTTO-SEZIONE AT	IN BASE ALLA PROPRIA ESPERIENZA E PERCEZIONE SI COMPILI LO SCHEMA INDICANDO, SU UNA SCALA DA 0 A 10 (0 MINIMO, 10 MASSIMO), QUANTO SI RITENGONO LA SOTTO-SEZIONE E I RELATIVI CONTENUTI:					Interesse/utilizzo /consultazione sotto-sezione
	COMPLETI (0-minimo, 10 massimo)	FRUIBILI (0-minimo, 10 massimo)	SEMPLICI (0-minimo, 10 massimo)	UTILI (0-minimo, 10 massimo)	STANDARDIZZATI (0-minimo, 10 massimo)	
Disposizioni generali	6,00	6,20	6,30	6,00	5,20	Medio
Organizzazione	5,60	6,30	6,30	7,20	4,80	Alto
Consulenti e collaboratori	6,00	6,15	6,15	7,20	6,10	Alto
Personale	6,50	6,00	6,50	6,70	6,30	Medio
Bandi di concorso	6,00	5,60	5,20	7,00	5,30	Basso
Enti controllati	5,10	5,00	5,00	7,50	3,80	Medio
Performance	6,10	5,50	5,50	6,50	5,00	Medio
Attività e procedimenti	4,20	4,14	4,60	6,50	4,42	Basso
Provvedimenti	6,00	5,60	6,00	6,80	5,10	Basso
Bandi di gara e contratti	5,10	4,50	4,30	7,50	5,50	Alto
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	5,00	5,00	5,20	6,00	5,40	Basso
Beni immobili e gestione patrimonio	6,50	5,30	5,30	6,50	5,00	Medio
Bilanci	5,60	5,20	4,90	6,80	5,40	Alto

SOTTO-SEZIONE AT	IN BASE ALLA PROPRIA ESPERIENZA E PERCEZIONE SI COMPILI LO SCHEMA INDICANDO, SU UNA SCALA DA 0 A 10 (0 MINIMO, 10 MASSIMO), QUANTO SI RITENGONO LA SOTTO-SEZIONE E I RELATIVI CONTENUTI:					Interesse/utilizzo /consultazioe sotto-sezione
	COMPLETI (0-minimo, 10 massimo)	FRUIBILI (0-minimo, 10 massimo)	SEMPLICI (0-minimo, 10 massimo)	UTILI (0-minimo, 10 massimo)	STANDARDIZZATI (0-minimo, 10 massimo)	
Rilievi sull'amministrazione	5,30	5,50	5,50	6,60	5,30	Basso
Servizi erogati	5,80	5,40	5,80	7,00	5,40	Medio
Pagamenti	6,00	6,30	6,30	7,30	6,30	Medio
Pianificazioni e governo del territorio	5,20	5,20	4,60	6,00	4,60	Basso
Opere pubbliche	5,00	4,90	4,90	6,90	5,00	Medio
Informazioni ambientali	4,60	4,85	4,80	6,20	4,83	Basso
Strutture sanitarie private accreditate	4,80	4,80	4,60	7,00	4,60	Basso
Prevenzione corruzione	5,80	5,40	5,80	7,20	6,00	Alto
Interventi straordinari e di emergenza	4,30	4,30	6,00	7,20	4,30	Basso
Altri - Dati, metadati, banche dati	4,60	5,20	5,20	5,20	4,20	Basso
Altri contenuti - dati ulteriori	4,60	5,20	5,30	5,40	4,60	Basso
Altri contenuti - Accessi	5,16	4,60	5,00	6,30	4,80	Medio
Medie	5,10	5,14	5,32	6,53	4,99	

Una visione di insieme della dei dati di sintesi riportati in tabella³ permette di cogliere come le organizzazioni consultate avvertano fortemente l'utilità delle sotto-sezioni previste dal quadro normativo, a prescindere dall'utilizzo che esse stesse ne fanno. Quello dell'utilità è un

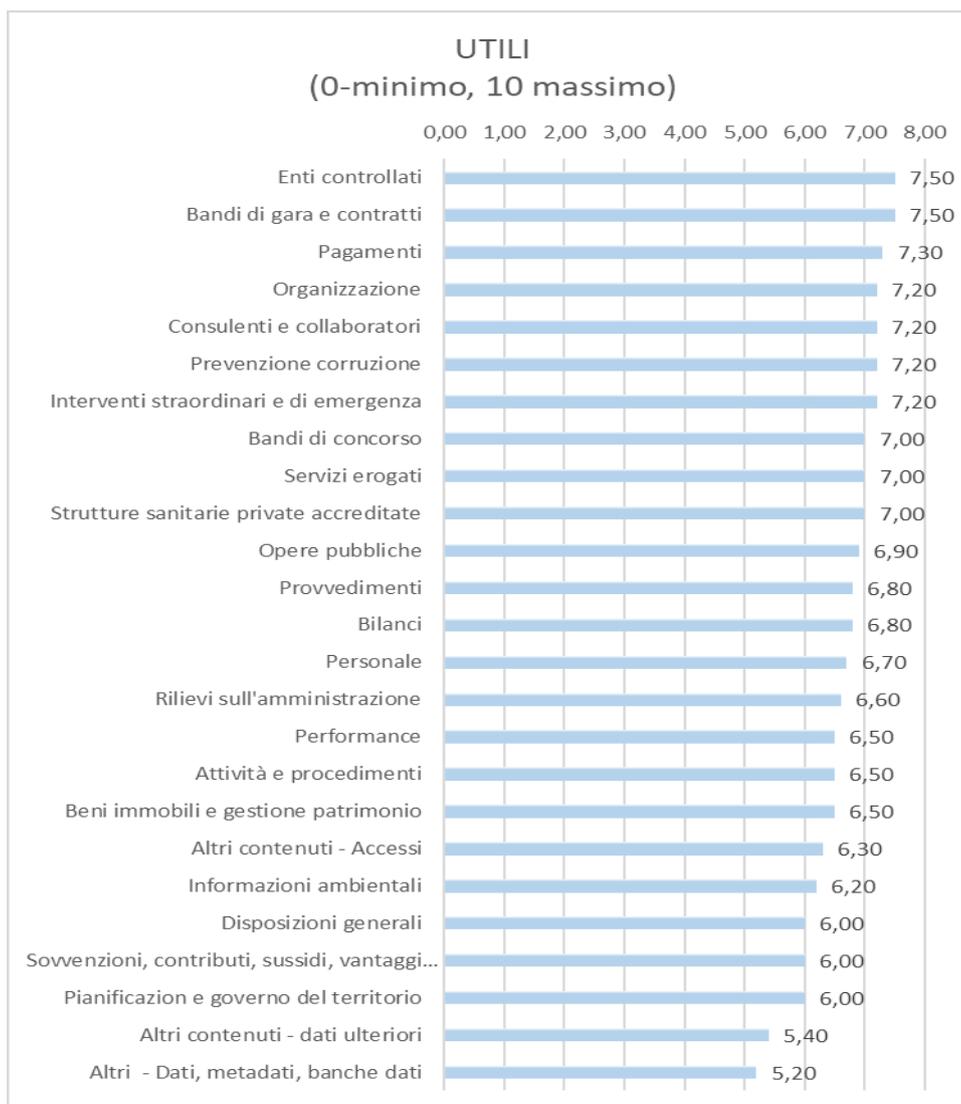
³ Le medie sono state calcolate prendendo in considerazione per ciascuna cella il numero di rispondenti effettivi e non il numero di soggetti consultati. L'ultima colonna riporta l'aggregazione in fasce delle stime fornite dalle organizzazioni che hanno fornito riscontro all'item.

dato espresso come positivo praticamente per tutte le sotto-sezioni e in termini generali per i relativi contenuti, ad eccezione che per le sotto-sezioni relative ai “dati ulteriori” e agli *open data* (“dati, metadati, banche dati”), le cui riserve si riferiscono principalmente, come si specificherà nel prossimo capitolo, all’auspicio di un ulteriore potenziamento e migliore valorizzazione.

L’utilità percepita espressa delle ONG e dalle organizzazioni analoghe consultate, a prescindere da ogni altra considerazione, è un dato di grande interesse che testimonia una certa maturità delle politiche di trasparenza attiva in Italia, e che va letto positivamente anche in parallelo con quanto emerso nell’indagine rivolta a un campione di RPCT. Una delle domande che era stata rivolta agli RPCT del campione di amministrazioni/società era, infatti, quella relativa alla percezione dell’utilità dei contenuti oggetto di pubblicazione su una scala da 1 a 10. Utilità sia interna all’organizzazione sia esterna, ovvero per i cittadini e *stakeholder*. Il quadro che ne era emerso è che, nonostante il carico di lavoro che le organizzazioni devono sopportare per adempiere agli obblighi di pubblicazione ed indipendentemente dalle criticità rilevate, i RPCT manifestano una marcata consapevolezza dell’utilità dei contenuti pubblicati su “Amministrazione/Società Trasparente”. Il dato medio rilevato è stato di circa in media 7, 5. Su valori leggermente inferiori, ma che comunque spiccano come i più alti espressi nella *survey*, si attestano anche le valutazioni fornite dalle ONG consultate.

Questi dati sull’utilità percepita, molto alta, dei contenuti di “Amministrazione/Società Trasparente”, espressi dai soggetti che, da una parte, hanno l’onere di curarne la pubblicazione, dall’altra hanno gli elementi conoscitivi che derivano da un rapporto più diretto con i cittadini/utenti fruitori di tali contenuti ed esercitano il loro ruolo di *advocacy* e *watchdog* del sistema, sono di grande interesse e possono essere letti come una “misura *proxy*” della maturità delle politiche di trasparenza attiva in Italia.

Figura 2



Entrando nel merito, come si evince dalla figura 2, le organizzazioni consultate in base alla loro esperienza, considerando in particolare le specifiche *mission* e il campo di azione settoriale di alcune di esse, esprimono valutazioni di particolare utilità per alcune sotto-sezioni specifiche quali ad esempio “enti controllati” e “strutture sanitarie private accreditate”, “pagamenti dell’amministrazione” ed in generale confermano, come sarà poi ancor più evidenziato da altre variabili, come di grande utilità sotto-sezioni quali ad esempio “bandi di gara e contratti”, “organizzazione”, “consulenti e collaboratori”, “prevenzione della corruzione”, “bandi di concorso”.

Il dato inequivocabilmente positivo sulla utilità delle sotto-sezioni e dei relativi contenuti di “Amministrazione Trasparente” non deve tuttavia distogliere dalla valutazione generale

non propriamente positiva da parte degli attori consultati per quel che riguarda gli aspetti della completezza, fruibilità, semplicità e standardizzazione dei contenuti.

Come si evince dalla visione di insieme della tabella 1, infatti, numerosi sono i contenuti che si distinguono con valori medi inferiori al 5 (nella scala da 0 a 10) e dunque percepiti con accezione tendenzialmente negativa.

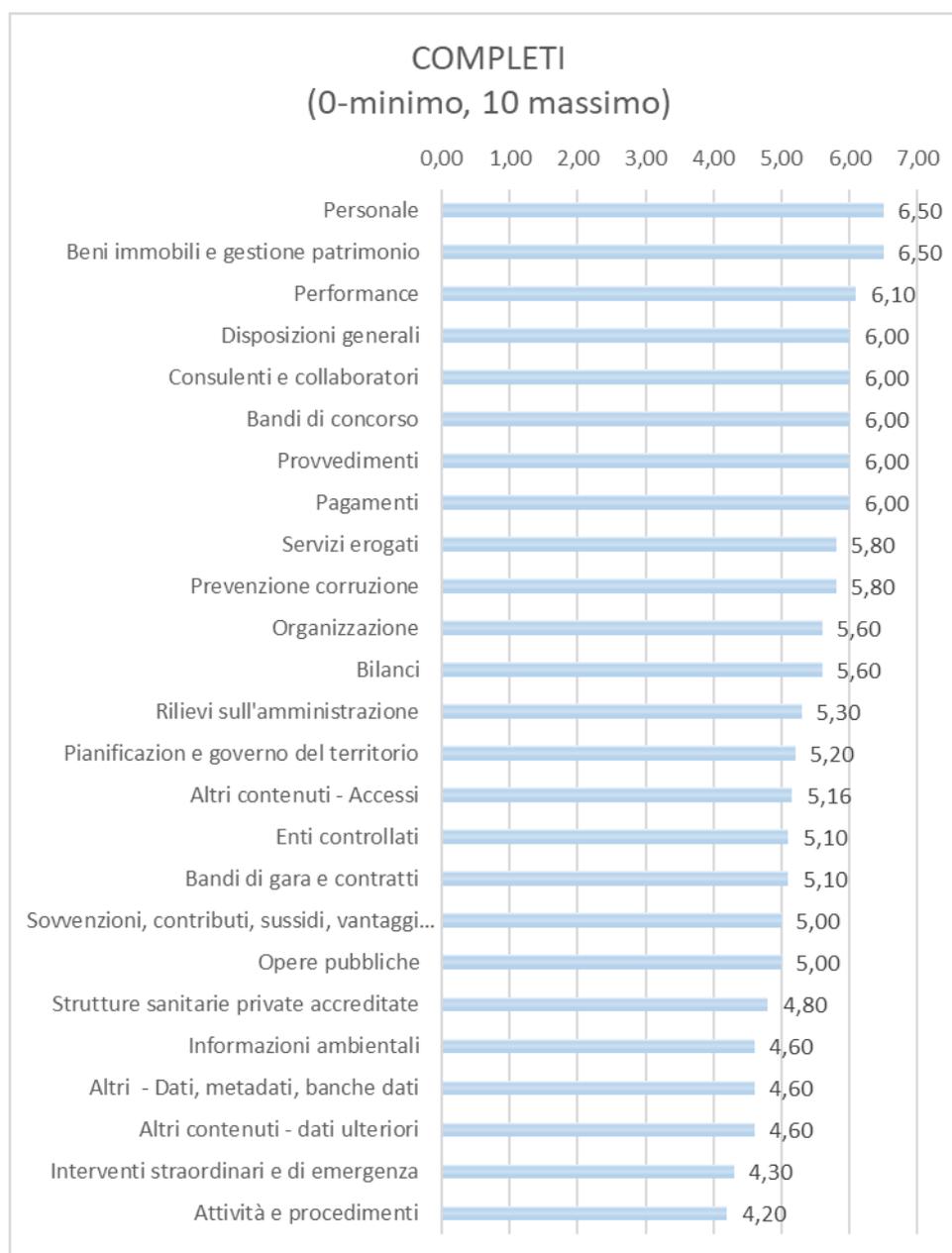
Se si esclude la variabile dell'utilità (che come detto si distingue per valutazioni positive e valori piuttosto alti), le sotto-sezioni con le percezioni medie peggiori per quel che riguarda le altre variabili sono "attività e procedimenti", "informazioni ambientali", "strutture sanitarie accreditate", "interventi straordinari e di emergenza", "altri dati".

Per quel che riguarda l'analisi "verticale" delle medie, riferita cioè alle variabili e non alle singole sotto-sezioni, il dato migliore è come detto quello riferito all'utilità, seguito, nell'ordine ma a distanza, da semplicità, completezza, fruibilità e standardizzazione, con questa ultima che si distingue per pochissimi valori sopra il 6.

Di seguito si riportano alcune considerazioni specifiche effettuate con riferimento alle singole variabili.

Per quel che riguarda la "completezza", ovvero la dimensione riferita nel questionario al grado in cui "gli obblighi di pubblicazione previsti soddisfano le esigenze conoscitive", emerge il quadro riassunto nella seguente figura.

Figura 3

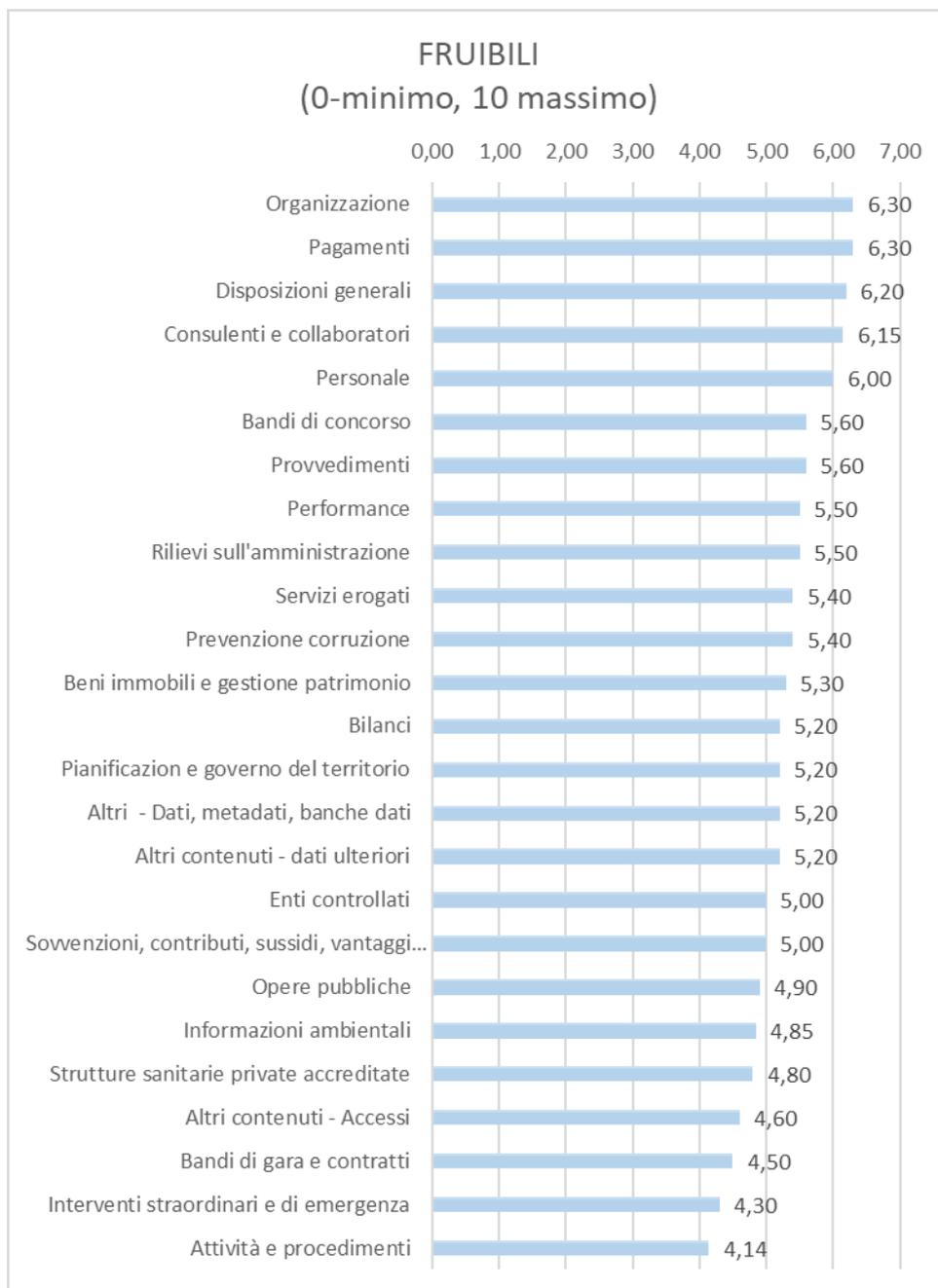


Per circa la metà delle sotto-sezioni la valutazione di completezza è positiva, a prescindere dalle modalità in cui i dati e documenti sono pubblicati. Si distinguono in particolare le sotto-sezioni “personale”, “beni immobili e gestione del patrimonio” e “performance”. In termini negativi le sotto-sezioni con valutazioni medie più basse sono quelle riferite ai contenuti ulteriori, agli *open data* e le banche dati, ad “attività e procedimenti”, a “interventi straordinari e di emergenza”, a “informazioni ambientali”, alle “strutture sanitarie”. Tali valutazioni possono verosimilmente essere lette come un interesse per i dati e documenti relativi che non viene completamente soddisfatto dall’attuale configurazione degli obblighi di pubblicazione e dal modo in cui gli stessi dati e documenti sono presentati.

Per quel che riguarda la “fruibilità”, definita nel questionario come “documenti e dati facilmente reperibili, rielaborabili, riutilizzabili”, si distinguono per valutazione media positiva (anche se caratterizzata da notevole variabilità tra i rispondenti), le sotto-sezioni “organizzazione”, “pagamenti”, “disposizioni generali”, “consulenti e collaboratori”. Le valutazioni medie negative si riferiscono in particolare alle sotto-sezioni “attività e procedimenti”, a “interventi straordinari e di emergenza”, a “informazioni ambientali”, alle “strutture sanitarie”. Si delinea una forte corrispondenza con le valutazioni negative di cui alla precedente variabile e a tal riguardo il tema che sembra emergere è quello della necessità di un ulteriore investimento sulla pubblicazione dei relativi dati e documenti sia in termini di “cosa” viene pubblicato sia in termini di “come viene pubblicato”. Su questo ultimo aspetto spicca anche la sotto-sezione “bandi di gara e contratti”, già citata tra le più utili e rilevanti, per la quale in questo caso emerge l’auspicio che i dati possano essere presentati anche in modo più riutilizzabile e rielaborabile.

Il tema della fruibilità e del riutilizzo dei dati e documenti oggetto di pubblicazione era emerso come particolarmente rilevante anche nel citato report del Progetto trasparenza relativo alla *survey* sottoposta a un campione di RPCT di amministrazioni e società, in cui è riportata una serie di considerazioni e spunti riassunti in espressioni del tipo “per una trasparenza *smart*” o “per una trasparenza 2.0”. Alcune amministrazioni, infatti, risolta nel tempo l’emergenza di dare attuazione al quadro normativo relativo agli obblighi di pubblicazione ed avendo nel frattempo maturato una solida cultura della trasparenza amministrativa, si sono spinte a pensare la trasparenza del futuro, immaginando modalità e strumenti per “Amministrazione Trasparente” (quali a titolo di esempio, rimandando per ulteriori approfondimenti al Report pubblicato, il “*mobile first*”, -cruscotti di indicatori per sintetizzare i dati più rilevanti pubblicati, etc.). Anche da questo punto si delinea una sorta di coerenza nella domanda di trasparenza da parte di vari attori qualificati, che può essere letta come ulteriore indicatore della maturità “culturale” del sistema su cui fare leva per interventi di progressivo miglioramento complessivo.

Figura 4



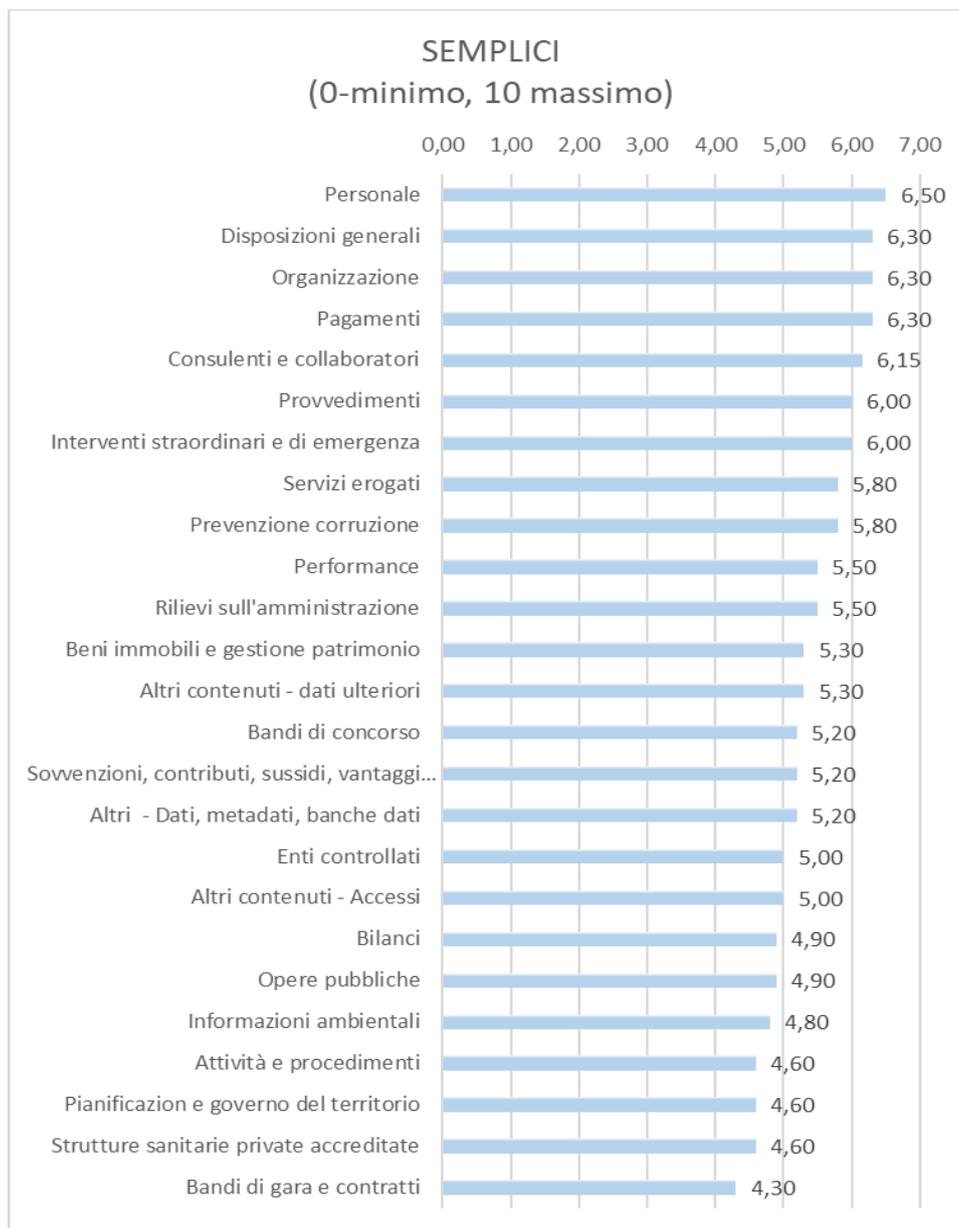
D'altra parte, quella della fruibilità è una variabile che va letta insieme a quella della "semplicità", ovvero quanto "i documenti e dati pubblicati sono facilmente comprensibili".

Come si evince dalla seguente figura, le sotto-sezioni che si distinguono sia in termini positivi sia in termini negativi sono in gran parte sovrapponibili tra le due variabili. In termini generali sembrerebbe inoltre che le sotto-sezioni che prevedono principalmente la pubblicazione di documenti siano percepite come le più semplici, al contrario di quelle più

tecniche per le quali è prevista prevalentemente la pubblicazione tabelle riassuntive o di dati. Per questi ultimi, come si approfondirà nel capitolo 5 a partire dalle considerazioni fornite dai rispondenti nella parte testuale dei riscontri alla *survey*, emerge l’auspicio di riflettere e lavorare ulteriormente per migliorarne la qualità (soprattutto in senso “open”) e trovare forme che li rendano più fruibili.

Sembra emergere anche da questo punto di vista una lettura piuttosto avanzata degli obblighi di pubblicazione, da parte degli attori qualificati del sistema, che va oltre gli aspetti di “compliance” alla normativa: è fondamentale che i dati e documenti previsti dal quadro normativo siano pubblicati dai soggetti obbligati e, al contempo, è auspicabile anche che siano semplici, comprensibili, fruibili e riutilizzabili da parte dei portatori di interesse.

Figura 5



L'ultimo degli aspetti indagato in modo specifico nella *survey* per le ONG e organizzazioni analoghe è stato quello della “standardizzazione” variabile riferita alla valutazione di quanto “i dati e documenti sono riportati in una forma e struttura prefissata e comune”.

Come si evince dalla figura riportata di seguito, anche in questo caso, a parte poche eccezioni, emergono valutazioni prevalentemente negative che sono leggibili come un'ulteriore domanda di dati e documenti che non siano semplicemente pubblicati, ma che siano riportati in una forma che ne agevoli la lettura, la confrontabilità e il riutilizzo. Quello della standardizzazione da migliorare progressivamente è un aspetto su cui è noto che bisogna investire ulteriormente e d'altra parte è tipico dei sistemi di trasparenza amministrativa attiva decentrati/distribuiti (il modello prevalente attualmente in Italia) in cui si chiede a innumerevoli soggetti di gestire i flussi di pubblicazione di dati e documenti autonomamente piuttosto che attraverso sistemi/portali/*repository* centralizzati, invece prevalenti in altri sistemi (ad esempio, per alcune specifiche categorie di dati, nei sistemi anglosassoni).

Figura 6



5. I temi emersi dall'interlocuzione con le ONG e gli attori qualificati consultati

La lettura e l'analisi delle risposte ricevute ha rivelato un coinvolgimento da parte dei rispondenti superiore alle attese, in quanto i soggetti consultati, pur dando un riscontro puntuale sui temi specifici riportati nel questionario, hanno fornito spunti e contributi conoscitivi che ne hanno travalicato i confini finendo per andare incontro agli obiettivi conoscitivi più generali del Progetto.

Di alcuni degli aspetti più specifici riguardanti la standardizzazione e semplificazione di contenuti puntuali all'interno di alcune sotto-sezioni di Amministrazione Trasparente si dirà nel capitolo 6; di alcuni dei generali temi emersi riguardanti la trasparenza amministrativa si dirà brevemente nei prossimi paragrafi. In particolare, si riporteranno sia alcune considerazioni generali elaborate in base ai riscontri ricevuti, sia le citazioni, con la relativa indicazione della fonte, di spunti forniti direttamente dalle organizzazioni coinvolte nell'indagine.

Per schematicità di esposizione, i primi tre paragrafi riportati di seguito ricalcano le prime domande del questionario, così come indicate nel capitolo 3 del report. Gli altri riportano considerazioni e spunti, raggruppati per temi omogenei, forniti dai soggetti consultati nel complesso delle risposte elaborate e degli allegati di approfondimento inviati.

Come si vedrà sin dalla lettura dei titoli dei paragrafi, gran parte dei temi è emersa già negli altri approfondimenti e relativi report del Progetto. Aspetti quali ad esempio la necessità di investire ulteriormente sulla produzione e sul rilascio di dati in formato aperto e riutilizzabili, la generale semplificazione e standardizzazione degli obblighi di pubblicazione, la differenziazione dei contenuti da pubblicare per tipologia di amministrazione, l'adozione di modalità di raccolta e rappresentazione dei dati innovative, sintetiche, più fruibili, il coordinamento degli strumenti di trasparenza attiva e reattiva, il bilanciamento degli *efforts* in base alle risorse disponibili, il maggiore investimento sugli aspetti culturali e partecipativi da affiancare a quelli normativi, sono tutti temi che coerentemente emergono dai diversi punti di osservazione del sistema della trasparenza.

5.1 Sotto-sezioni di “Amministrazione/Società Trasparente” di maggior interesse e utilizzo/consultazione

La domanda del questionario “Quali sono eventuali sotto-sezioni e contenuti di “Amministrazione/Società Trasparente” la cui consultazione si è rivelata di maggiore interesse

per le proprie attività e finalità”, integrata dai riscontri forniti nell’ultima colonna della tabella - % di utilizzo/consultazione di ciascuna sotto-sezione, permette di fornire elementi per delineare i contenuti e gli obblighi di pubblicazione più utilizzati per le organizzazioni a cui è stata sottoposta la *survey*.

La sottosezione di Amministrazione Trasparente che è stata indicata da tutte le organizzazioni come particolarmente rilevante e di maggiore interesse, nonché tra quelle maggiormente consultate sui siti delle varie amministrazioni è “bandi di gara e contratti”.

E’ una indicazione unanime di grande interesse in quanto coincide con quanto emerso nella *survey* rivolta agli RPCT e con l’analisi delle segnalazioni giunte ad ANAC. Tra l’altro è questa la sotto-sezione sulla quale le organizzazioni consultate indulgono particolarmente nella domanda di “open data” (vedi paragrafo specifico), a testimonianza non solo di un generico interesse conoscitivo, ma di una esigenza di acquisire elementi per potenziali riutilizzi di dati, in ottica di controllo sociale e di valutazione dell’operato complessivo e dell’utilizzo di risorse del settore pubblico.

Un’altra delle sotto-sezioni indicata come particolarmente rilevante è “organizzazione” e anche in questo caso i soggetti consultati si dimostrano particolarmente interessati non tanto ai documenti ivi pubblicati, spesso riportati in formato pdf o immagine frutto di scansioni, ma ai dati, che piuttosto auspicherebbero essere resi disponibili in formato più sintetico ma aperto e rielaborabile. Il medesimo interesse e la medesima utilità vengono rappresentate per la sotto-sezione “consulenti e collaboratori”, per la quale le considerazioni sono pressoché analoghe in quanto all’utilità dei dati e all’interesse per contenuti fruibili e riutilizzabili.

A seguire, le sotto-sezioni “bilanci” e “prevenzione della corruzione” vengono considerate di particolare interesse e rilevanza e se ne apprezzano i contenuti previsti, a cui vengono dichiarati frequenti accessi.

Tra le altre sotto-sezioni dichiarate di particolare interesse dalle organizzazioni consultate anche “enti controllati” e “beni immobili” e “gestione patrimonio”, “performance” soprattutto da parte di ONG con specifici campi d’azione settoriali rispetto a quelle che hanno invece *mission* più generalizzate in materia di trasparenza.

In dettaglio, le sotto – sezioni emerse come di maggior interesse sono quelle riportate di seguito.

- bandi di gara e contratti;
- organizzazione;

- consulenti e collaboratori;
- bilanci;
- prevenzione della corruzione;
- enti controllati;
- beni immobili e gestione patrimonio.

Per dati di dettaglio si rimanda al capitolo 4, per considerazioni e approfondimenti di merito al paragrafo 5.4.

5.2 Spunti per l'integrazione, la standardizzazione e la semplificazione dei contenuti

Come anticipato, le organizzazioni consultate nella gran parte dei casi hanno dimostrato grande partecipazione e hanno interpretato le domande della *survey* in modo estensivo fornendo risconti molto ampi e articolati. Una lettura di insieme delle proposte di integrazione e semplificazione – ricevute a riscontro della domanda “in base all’esperienza di consultazione/verifica/utilizzo dei dati e documenti maturata, indicare eventuali proposte di integrazione/semplificazione dei contenuti pubblicati nelle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente/Società Trasparente” – fa emergere alcuni spunti di carattere generale riferiti ad aspetti quali:

- necessità di ulteriore standardizzazione dei metadati e dei dati, ovvero individuare sempre più modalità comuni e riconoscibili per la pubblicazione dei contenuti e per le modalità di rappresentazione e fruizione;
- contrastare la logica di pubblicazione come mero esercizio di *compliance* a favore di politiche e pratiche di trasparenza che si traducono in un sostanziale tentativo di corrispondere all’interesse dei cittadini e al bene pubblico;
- revisionare il sistema riducendo la prevalenza di pubblicazione di documenti a favore di dati aperti e riutilizzabili;
- lavorare su pubblicazioni ipertestuali con collegamento dinamico a banche dati di altri sistemi informativi;
- ridurre la ridondanza di alcuni contenuti e prevedere la pubblicazione di ulteriori contenuti rilevanti per i portatori di interesse;

- investire sul miglioramento della fruibilità dei dati e documenti pubblicati e rovesciare la logica di progettazione di “Amministrazione Trasparente” in base al punto di vista dei cittadini e non in base a logiche burocratiche.

Ognuna delle organizzazioni declina, poi, uno o più specifici temi in base alla propria *mission* e ai propri specifici settori di azione. Nei box seguenti si riportano a titolo esemplificativo lo sviluppo di alcuni di tali specifici temi che ciascuna organizzazione ha articolato in modo dettagliato. Per quel che riguarda i temi soprariportati si rimanda ai prossimi paragrafi, nell’ambito dei quali alcuni vengono ulteriormente sviluppati.

“Per tutti i dati presenti, ma più in particolare nei casi in cui si ricorre alla rappresentazione in tabelle dei dati riportati nelle sottosezioni di Amministrazione trasparente/Società trasparente, si ritiene auspicabile un maggior grado di standardizzazione tramite l’adozione di modelli per la costruzione delle stesse, così da facilitarne la consultazione nonché eventuali elaborazioni/aggigregazioni dei dati in esse contenuti.”

FONDAZIONE UGO BORDONI

“Le informazioni relative ai bandi di gara sono frammentarie e spesso incomplete per cui risulta molto difficile ricostruire l’iter e l’esito del singolo bando dalla pubblicazione sino al contratto [...]”

OPENPOLIS

“La Relazione della performance, della quale nella nostra attività di analisi valutiamo l’effettiva accountability, essendo un documento di rendicontazione fondamentale per la cittadinanza, riteniamo possa e debba essere oggetto di maggiore attenzione da parte delle PA. Non sempre, infatti, le amministrazioni riescono a rendicontare con sufficiente chiarezza espositiva gli obiettivi conseguiti ed i processi volti al conseguimento degli stessi. Frequentemente le relazioni della performance tradiscono la propria funzione di analisi, valutazione rendicontazione al fine di un continuo miglioramento in termini di efficienza: sono eccessivamente sintetiche, prive di dati quantitativi, oppure troppo corpose, cariche di informazioni numeriche che, tuttavia, non risultano di immediata comprensione dell’andamento dell’amministrazione e del livello di raggiungimento degli obiettivi. A volte comprendono numerosi allegati, altre volte è tutto racchiuso in un unico file. In alcuni casi sono presenti tabelle e diagrammi che, se ben strutturati, sintetizzano efficacemente le informazioni esposte anche in modo approfondito e discorsivo. In altri casi non raggiungono lo scopo di chiarezza e comprensibilità. Sarebbe auspicabile, infatti, che le PA adottassero un modello - schema di rendicontazione omogeneo, oltre che indicatori comuni di misurazione dello stato di realizzazione degli obiettivi. Oltretutto, grazie ai vantaggi dell’informatizzazione, l’adozione di una metodologia standard e schematica, all’interno di linee guida flessibili, ma prestabilite, costituirebbe un minor onere per le stesse amministrazioni in ordine di tempo/risorse da dedicare”.

FONDAZIONE ETICA

“[...] Sarebbe utile, ancora, una standardizzazione maggiore dei contenuti e delle modalità di pubblicazione (ordine dell’albero, schede, moduli, etc), privilegiando la esposizione sul sito dell’ente di dati sintetici di riepilogo alla pubblicazione di interi documenti; tale metodologia di pubblicazione renderebbe possibile un più agevole confronto tra realtà simili e, soprattutto la determinerebbe un focus mirato su singoli ambiti di specifico interesse per gli stakeholders.

In via generale, inoltre, si suggerisce di prevedere la pubblicazione delle anomalie, delle eccezioni alle procedure e le specifiche di ogni procedimento difforme o derogatorio rispetto alla norma generale (in modo specifico e separato dall’insieme completo dei dati), onde garantire la trasparenza delle peculiarità dell’autonomia normativa e decisionale nei procedimenti amministrativi assegnata all’ente tenuto a rispettare gli obblighi di pubblicazione.”

AITRA

“[...] le procedure di affidamento dovrebbero essere rendicontate con maggiore chiarezza e riepilogate in file in formato fruibile per il cittadino, anziché esclusivamente in formato xml .

[...] I file relativi ai canoni versati e percepiti dovrebbero essere sempre pubblicati in formato excel e contenere i totali generali esposti con chiarezza, [...].”

FONDAZIONE ETICA

5.3 L’enfasi sugli *open data*

Le organizzazioni consultate, impegnate nel campo dell’anticorruzione e della trasparenza, sono gli attori qualificati del sistema che più degli altri, per evidenti motivi, insistono sul tema degli *open data* e in generale sulla fruibilità e possibilità di riutilizzo di dati e documenti, come emerge chiaramente dai riscontri forniti alla domanda “Indicare per quali sotto-sezioni sono stati scaricati/visualizzati/riutilizzati/elaborati *open data*”⁴.

Nello specifico, le sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” indicate come a maggior ricorrenza di accesso per consultare/scaricare *open data* da parte delle ONG e delle altre

⁴ D’altra parte, è questo l’approccio prevalente alle politiche e pratiche di trasparenza attiva utilizzato nei Paesi anglosassoni di più lunga esperienza in materia (che le ONG e le altre organizzazioni settoriali conoscono bene per consuetudine di rapporti e reti di relazioni e per vocazione culturale): pubblicazione in database centralizzati e settoriali di *dataset “open”* sull’attività e sulle risorse pubbliche, e disponibilità al rilascio attraverso accessi FOIA di tutte le informazioni e i documenti intrinsecamente non codificabili o convertibili in formato aperto.

organizzazioni consultate sono (per quanto possibile indicate in ordine di prevalenza manifestata dai vari soggetti consultati):

- Bandi di gara e contratti;
- Bilanci;
- Opere pubbliche;
- Eventi straordinari di emergenza;
- Performance;
- Servizi erogati;
- Patrimonio immobiliare – canoni attivi e passivi;
- Enti privati accreditati da parte delle Aziende sanitarie .

“Ad oggi le sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente/Società Trasparente” risultano di difficile consultazione poiché i dati non sono standardizzati e non vi è quasi mai la possibilità di estrapolare i dati in versione “open”. Le informazioni risultano complesse e poco fruibili da parte dei cittadini. Abbiamo inoltre notato che in molti casi sui siti le macro voci risultano vuote, si crea cioè il contenitore ma non il contenuto.”
CITTADINANZATTIVA

“Necessità di legami tra dati xml e dati pubblicati sui siti delle singole amministrazioni pubbliche molto più chiari.”
TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ITALIA

“Prevedere quanto più possibile, per ciascuna sezione e sottosezione, dati in formato aperto e strumenti di semplificazione e lettura di dati da parte di chi non ha sempre gli strumenti per utilizzare i dati (tramite cruscotti digitali dedicati e strumenti di data visualization). I dati andrebbero puntualmente integrati per ogni specifica sottosezione, evitando di confinare la raccolta dati in una sola specifica area di amministrazione trasparente (spesso sotto “altri contenuti- dati, metadati, banche dati”) o solamente in portali della trasparenza dedicati.”
LIBERA

“-ogni sottosezione dovrebbe contenere una propria parte di dati aperti, non rinviandola solamente a parti dedicate del portale;

-occorre spronare le Amministrazioni a dotarsi di portali della trasparenza dedicati, che convogliano tutti i dati singolarmente riportati nelle diverse sezioni;

-la nostra impressione è che restino enormi margini di miglioramento nella produzione e messa a disposizione di dati aperti da parte della PA.”

LIBERA

5.4 Sistema ormai maturo e domanda di trasparenza coerente e complementare da parte degli stakeholders

La *survey* è stata un’occasione per raccogliere considerazioni, da parte degli operatori del terzo settore inserite nel campione consultato, sul generale stato del sistema della trasparenza in Italia. Al di là infatti delle osservazioni e dei rilievi puntuali sulla standardizzazione, semplificazione, sugli open data e sugli altri temi che verranno presentati nei paragrafi seguenti, sembra emerge l’opinione concorde che a ormai circa otto anni dall’emanazione del d.lgs. n. 33/2013 le politiche e le pratiche di trasparenza del Paese siano piuttosto mature ed interiorizzate da parte degli attori del sistema. Le organizzazioni consultate si soffermano infatti sia su una maturità dal lato degli attori istituzionali, che sono chiamati a rendere fruibili i dati e documenti “bene pubblico”, sia da parte dei portatori di interesse, cittadini e utenti interessati a conoscere tali dati e documenti.

Uno degli indicatori principali della maturità del sistema è offerta dalle considerazioni relative ai contenuti di maggior interesse su “Amministrazione Trasparente” da parte delle varie tipologie di *stakeholders*.

Infatti, anche le sottosezioni e i relativi contenuti indicati come particolarmente rilevanti e consultati dalle ONG e dalle altre organizzazioni che hanno partecipato alla *survey*, come descritte nel capitolo 4 e nel paragrafo 5.1, offrono interessanti spunti di riflessione in merito alla coerenza (e in questo caso anche complementarità) della domanda di trasparenza in un sistema ormai maturo.

Nell’ambito del Progetto Trasparenza sono state infatti finora esplorati tre aspetti della domanda di trasparenza, oltre al punto di vista e di osservazione delle ONG e organizzazioni analoghe, il punto di vista dei RPCT e i dati da essi forniti sull’accesso dei cittadini/stakeholder alle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” e i procedimenti di vigilanza dell’ANAC in

materia di trasparenza avviati soprattutto a seguito di segnalazione, nell'assunto che le segnalazioni corrispondano a un interesse verso un contenuto e dunque a una espressione di domanda di trasparenza. Senza voler entrare nel merito degli esiti delle altre due *survey* ai cui contenuti si rimanda⁵, è facile rilevare che le tre indagini confermano il convergere dell'interesse dei portatori di interesse per sotto-sezioni quali "bandi di gara e contratti", "organizzazione", "consulenti e collaboratori". Ciascuna indagine individua poi particolari contenuti di interesse specifico di determinate categorie di portatori di interesse: in questo caso trattandosi di ONG e di organizzazioni assimilabili, è comprensibile l'attenzione per contenuti particolari quali "bilanci", "prevenzione della corruzione", "enti controllati", "beni immobili e gestione patrimonio" (ma anche, in casi di specifiche ONG con missioni ben individuate, "performance", "servizi erogati", etc.), così come da parte dei cittadini genericamente intesi dagli accessi internet alle sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente" è emerso una grande attenzione verso "bandi di concorso". Da questo punto di vista dunque, il Progetto Trasparenza oltre alla coerenza della domanda di trasparenza permette di cogliere l'altro aspetto di pari interesse della "complementarietà" della domanda ed entrambi possono concorrere a ipotizzare strategie di semplificazione e miglioramento delle politiche di trasparenza.

In sintesi, a prescindere dalle altre considerazioni giuridico normative sulla riorganizzazione e semplificazione degli obblighi di pubblicazione, e fermo restando la potenziale utilità di tutti gli obblighi di pubblicazione in funzione di trasparenza e prevenzione della corruzione, le sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente" emerse come prevalenti nella "domanda di trasparenza" analizzata finora nel Progetto Trasparenza da parte degli *stakeholders* sono (corrispondenti a circa 1/3 di quelle attualmente previste): "Disposizioni general", "Organizzazione", "Consulenti e collaboratori", "Bandi di concorso", "Bilanci", "Bandi di gara e contratti", "Personale", "Prevenzione della corruzione e trasparenza".

"A sette anni dall'entrata in vigore del Decreto legislativo 33/2013 che ha introdotto nel nostro ordinamento l'accesso civico e del Decreto legislativo 97/2016 (cd. Foia) che norma l'accesso generalizzato agli atti, i cittadini hanno sempre più mezzi per "controllare" l'operato delle pubbliche amministrazioni e per chiedere la trasparenza degli atti e delle decisioni. Le leggi citate regolano la trasparenza da un punto di vista formale ma è necessario che la trasparenza sia sostanziale."

CITTADINANZATTIVA

⁵https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Report%20questionario%20RPCT%20DEF%2020_02_2020%20CLEAN2.pdf

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Report.Progetto.Trasparenza.12.03.2021.pdf>

“L’organizzazione delle informazioni è notevolmente migliorata nel tempo. La cosa più importante per l’utente è l’omogeneità e la standardizzazione della struttura delle informazioni tra diverse amministrazioni che permette di orientarsi facilmente dopo aver familiarizzato con gerarchia di sezioni e sotto-sezioni.”

OPENPOLIS

“La valutazione complessiva è di un progresso importante rispetto il passato. L’accesso civico e quello generalizzato in particolare rappresentano uno spartiacque sul piano dell’affermazione del diritto di sapere per i cittadini.”

OPENPOLIS

“La trasparenza amministrativa delineata dall’impianto del d.lgs. n. 33/2013 si ritiene abbia efficacemente contribuito alla riduzione di opacità nell’azione della Pubblica Amministrazione, al sensibile aumento della consapevolezza della necessità di una più compiuta definizione di tutti i processi operativi che insieme concorrono alla genesi dei dati pubblicati e, nel complesso, alla maggiore diffusione di una cultura dell’etica e della legalità.”

FONDAZIONE UGO BORDONI

“Il parere complessivo sul sistema trasparenza appare comunque positivo. [...] la cultura della piena conoscenza all’esterno dell’attività dell’ente da parte di chi opera nelle amministrazioni pubbliche e (per quel che qui maggiormente rileva) nelle società in mano pubblica o che sono tenute all’utilizzo di procedure pubblicistiche si è ormai diffusa adeguatamente nella platea degli enti che gestiscono, anche indirettamente, risorse pubbliche.”

AITRA

“Indubbiamente ormai la pubblicazione delle informazioni viene percepita dall’operatore pubblico e para-pubblico come una garanzia di correttezza e le funzioni aziendali riconoscono l’importanza di tale adempimento. Rendere trasparenti le amministrazioni e le società in mano pubblica ha costituito una innovazione epocale, potendosi affermare che l’obiettivo di accrescere significativamente l’accessibilità dei dati e dei documenti per tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione degli interessati alle attività amministrative sia stato sostanzialmente raggiunto.”

AITRA

5.5 Trasparenza formale (vigente) e trasparenza sostanziale (vivente): investire su cambiamento culturale e leva etica

Le organizzazioni del terzo settore rivendicano anche la necessità di compiere ulteriori passi nella direzione del cambiamento delle pratiche e, soprattutto, del cambiamento culturale.

Da un lato viene sottolineato, infatti, come a volte le norme sulla trasparenza vengano messe in pratica con uno spirito meramente di “*compliance*”, come degli adempimenti burocratici di primaria importanza, ma pur sempre adempimenti in cui appunto privilegiare l’aspetto burocratico-procedurale rispetto all’aspetto sostanziale. Conseguenza potenziale di tale approccio è, a volte, la tendenza ad interpretare le norme in maniera restrittiva, o in maniera eccessivamente burocratica e meccanica.

Dall’altro lato, viene sottolineato un aspetto cruciale di ogni politica, che anche nella migliore e più efficiente traduzione in pratica, non può prescindere da una interiorizzazione culturale dei valori e dei comportamenti sottesi. Solo un vero cambiamento culturale può infatti riuscire dove leggi e regole non possono ed è per questo che dopo aver introdotto le politiche di trasparenza e anticorruzione in Italia occorre investire con costanza e sempre di più sulla formazione culturale ed etica ad ogni livello, a cominciare dalle scuole e dai giovani in generale e continuando con iniziative di formazione continua sul tema nelle amministrazioni, nelle società, etc. E’ evidente da questo punto di vista il ruolo che già svolgono le ONG e le organizzazioni del terzo settore, un ruolo che anche le stesse amministrazioni pubbliche possono contribuire a valorizzare e potenziare ulteriormente, favorendo iniziative di partecipazione, co-progettazione e valorizzando il principio di sussidiarietà.

“Ancora oggi gli obblighi di trasparenza vengono troppo spesso vissuti come un ulteriore onere burocratico da parte degli amministratori, al contrario, la trasparenza amministrativa può risultare uno dei più efficaci strumenti sia per prevenire la corruzione sia per ridisegnare il rapporto tra cittadino e amministrazione, rendendo quest’ultima più trasparente, aperta e di conseguenza maggiormente responsabile rispetto al suo operato.”

CITTADINANZATTIVA

“Far leva sulla cultura aziendale, già predisposta per sua natura all’anticorruzione e alla trasparenza dell’azione amministrativa, per far sì che gli adempimenti normativi divengano sempre più una routine consolidata, con la collaborazione di tutti gli uffici.”

AITRA

“Una campagna “educativa” sulla presenza e sull’uso dei siti AT – eventualmente preceduta da una indagine di soddisfazione volta a rilevare quali siano gli ambiti di maggior interesse per gli interlocutori esterni - aiuterebbe la consapevolezza dei destinatari della conoscenza e premierebbe gli sforzi da parte delle amministrazioni e degli enti.

Tale valutazione, [...] dovrebbe essere effettuata proiettando gli effetti della sopra delineata metodologia di acquisizione e di esposizione dei dati sul dinamico andamento del fenomeno della corruzione e non rispetto al mero adempimento.”

AITRA

“Per quanto riguarda la traduzione dei diritti in realtà siamo ancora molto lontani da una situazione soddisfacente. Occorre trasformare la cultura dell’amministrazione, ancora improntata sulla chiusura, e della cittadinanza. Un limite che diventa una barriera consiste nell’eccessiva onerosità delle procedure previste per esercitare i diritti in assenza di adempimenti da parte dell’amministrazione (riesame, ricorso) che scoraggiano i cittadini e le organizzazioni a richiedere quanto gli spetta.”

OPENPOLIS

“In Italia il tema della trasparenza e della rendicontazione della PA è stato sottovalutato dal legislatore che solo di recente è intervenuto in maniera organica a regolamentare tale materia e vissuto come un “fastidio” e un “onore” da parte della gran parte delle PA di qualsiasi livello. Di contro, anche gli stessi cittadini hanno fino ad ora esercitato in maniera marginale il proprio diritto di “chiedere conto” alla PA del proprio operato.”

CITTADINANZATTIVA

La trasparenza amministrativa delineata dall’impianto del d.lgs. n. 33/2013 si ritiene abbia efficacemente contribuito alla riduzione di opacità nell’azione della Pubblica Amministrazione

Come ogni altro fenomeno di natura culturale non procede linearmente ed uniformemente nel contesto di riferimento e necessita di tempo per sedimentare. In questa prospettiva si ritiene fondamentale proseguire nel processo di “normalizzazione”, negli scenari operativi delle Amministrazioni, delle attività in adempimento agli obblighi di trasparenza, con particolare riguardo a fattori potenzialmente facilitanti quali ulteriore semplificazione e, ove possibile, automazione delle stesse.”

FONDAZIONE UGO BORDONI

“Il decreto 33/2013 ha dato un forte impulso alla trasparenza della PA, ha dettato regole, tempi e modalità di pubblicazione. Tuttavia, in particolare l’art. 6 dello stesso decreto, relativo alla “qualità delle informazioni”, viene ancora troppo spesso disatteso. Alcune sezioni AT non vengono aggiornate tempestivamente, mancano di completezza, vengono popolate da numerosi file riferiti allo stesso argomento denominati in modo differente, senza il rispetto di un ordine cronologico con la conseguenza che la consultazione risulta farraginosa per un cittadino che intenda reperire un’informazione in tempi ragionevoli. Effetti, dunque, che si scontrano con la ratio originaria del decreto trasparenza. Di fatto la percezione è sempre quella di mancata assimilazione da parte di chi opera all’interno delle PA del valore e dell’opportunità insite nella trasparenza, quanto effettiva, ma che viene ancora subita e vissuta come mero adempimento.

Persistono, quindi, a seconda della PA :

- 1) disomogeneità nell’esposizione delle informazioni nei documenti di rendicontazione;*
- 2) differenze notevoli nel numero di informazioni/colonne contenute nei file in formati tabellari (tabelle canoni affitti, eventuali tabelle enti controllati, elenco accessi civici, etc.)*
- 3) differenze riguardo la pubblicazione di file in formati di diverso tipo;*
- 4) mancato rispetto della tempestività di pubblicazione di documenti periodici/annuali;*
- 5) alcune sottosezioni AT non risultano popolate di file, oppure non vengono aggiornate per mesi/anni;*
- 6) in altri casi è evidente che vengano pubblicate informazioni ridondanti e/o inutili per il cittadino.”*

FONDAZIONE ETICA

5.6 Tecnologie e modalità innovative di pubblicazione e rappresentazione di dati e documenti per progettare la trasparenza del domani

Dopo l’introduzione del sistema della trasparenza e l’allineamento dal punto di vista formale e normativo agli standard internazionali, le organizzazioni consultate, per la loro esperienza, suggeriscono modalità innovative di “messa in pratica” della trasparenza sia per quel che riguarda la pubblicazione dei dati e documenti sia per quel che riguarda la loro fruibilità e i meccanismi di interazione tra amministrazioni e altri portatori di interesse del sistema.

In termini generali emergono dai riscontri pervenuti le seguenti esigenze.

- Selezionare gli obblighi di pubblicazione più rilevanti, in base soprattutto all’interesse manifestato dagli *stakeholders*, concentrando così su di essi energie e risorse in termini di standardizzazione e modalità di pubblicazione innovative.

- Differenziare gli obblighi di pubblicazione per tipologia di amministrazione, in modo da identificare per ciascuna i dati e documenti di maggiore interesse ed in tal modo, da una parte, alleggerire il carico per alcune amministrazioni che per dimensioni/risorse hanno difficoltà a tradurre in pratica le politiche di trasparenza, dall'altra, migliorare la visibilità e fruibilità dei dati e documenti veramente rilevanti e di interesse per gli *stakeholders*.
- Adottare modalità di presentazione dei dati e documenti ancora più standardizzate e "riconoscibili" da parte degli utenti, estendere le pubblicazioni di *open data* in ogni caso in cui sia possibile, avvalendosi ad esempio di infografiche e cruscotti semplificati di dati e indicatori e altre modalità di presentazione del patrimonio informativo, introducendo strumenti evoluti di guida digitale per gli utenti per il reperimento di dati e documenti, etc.
- Alcune delle organizzazioni consultate, per l'esperienza di collaborazione con alcune amministrazioni soprattutto di piccole dimensioni, si sono soffermate su un aspetto cruciale della qualità e sostenibilità delle politiche e pratiche di trasparenza attiva, ovvero sulla problematica dei flussi che alimentano "Amministrazione Trasparente", sulla automatizzazione dei processi di pubblicazione e sulla reingegnerizzazione dei processi di produzione dei dati e documenti che dovrebbero essere la risultante della produzione dell'intero processo amministrativo, che andrebbe radicalmente ristrutturato e digitalizzato.
- Come già riportato nello specifico paragrafo a cui si rimanda, le organizzazioni consultate rimarcano poi l'importanza di investire ulteriormente sugli *open data*.

Sono tutti temi che erano già emersi nell'ambito dell'interlocuzione con i RPCT, a conferma di un aspetto di interesse: gli attori qualificati del sistema convergono nell'identificare necessità di miglioramento ulteriore del sistema affinché esso intercetti la "trasparenza del futuro", agendo sulle pratiche, sulle tecnologie, sulle metodologie e sulle innovazioni e allineando il sistema della trasparenza al contesto socio-tecnologico attuale.

"Razionalizzazione del sistema attraverso la eliminazione di voci che si presentano a volte ridondanti, circostanza questa che rende pertanto meno fruibile il complesso delle informazioni. Ulteriore auspicio/suggerimento è la possibilità di rianalizzare la Sezione nell'ottica di differenti stakeholders. Talvolta la congerie dei dati presenti nei data base, oggetto di obbligo di pubblicazione, commentano gli intervistati, sembra rispondere più ad una autovalutazione delle esigenze di diffusione informativa dell'ente, piuttosto che a consentire un effettivo riscontro delle esigenze conoscitive degli interlocutori esterni."

AITRA

“[...] sistema di trasparenza che deve invece essere maggiormente caratterizzato dalle peculiarità operative che caratterizzano la dinamica gestionale di ciascun soggetto tenuto ad osservare gli obblighi di pubblicazioni, piuttosto che realizzarsi, come spesso avviene ora, attraverso una acritica e magmatica collocazione in rete di dati/informazioni/documenti della più variegata natura.”

AITRA

“Maggior razionalizzazione delle Sezioni del sito, con aree di focalizzazioni di dati relativi a specifici e rilevanti ambiti di attività dell’ente, recuperando format di pubblicazione più sintetici, accompagnati da grafica riepilogativi per alcuni set di dati. Obiettivo futuro da perseguire potrebbe essere la creazione di metodi di standardizzazione delle pubblicazioni attraverso una organizzazione e una grafica univoca per tutte le AT.”

AITRA

“Andrebbero incoraggiati, per legge, portali della trasparenza in grado di intrecciare dati aperti di più amministrazioni, i quali, accanto alla disponibilità di dati aperti, offrano anche cruscotti semplificati utili alla lettura da parte degli stessi da chi ha meno competenze digitali.”

LIBERA

“Graficamente, “Amministrazione trasparente” dovrebbe rispondere ad un criterio di fruibilità e semplicità visiva, spesso non considerata. Sovente capita di trovarsi ad un lungo elenco di testo non organizzato secondo criteri di accessibilità, quindi difficilmente leggibile.

L’intera struttura di “amministrazione trasparente” risente quasi unicamente della visione della PA stessa: ciò non è congruo rispetto allo spirito della disciplina della trasparenza. Occorrerebbe uno sforzo di riorganizzazione dei contenuti secondo un approccio “citizen-oriented”: necessita cioè di ristrutturare completamente, e a monte, l’intera organizzazione della pagina secondo criteri di fruibilità e conoscibilità richiesti dalla società civile, tanto nella struttura dei contenuti quanto nel linguaggio utilizzato (prevedendo guide al cittadino laddove non è possibile semplificare dati formali ufficiali), proprio considerando che la trasparenza ha la finalità della lettura da parte di un pubblico diffuso.”

LIBERA

“Superare la logica del “mettere online i documenti”: i dati devono essere la risultante della produzione dell'intero processo amministrativo, che va radicalmente ristrutturato e digitalizzato.”

LIBERA

“Ulteriori spunti in tema di trasparenza possono emergere da una maggiore implementazione della Blockchain all'interno della Pubblica amministrazione, anche alla luce della recente elaborazione da parte del Ministero dello sviluppo economico del documento “Proposte per la Strategia italiana in materia di tecnologie basate su registri condivisi e Blockchain”. In particolare, l'utilizzo della Blockchain per la gestione del procedimento amministrativo delle singole amministrazioni potrebbe rendere molto più trasparente tale procedimento, oltre ad apportare, in considerazione delle caratteristiche di immutabilità della tecnologia, notevoli benefici in termini di trasparenza, tempistiche e responsabilità dell'azione amministrativa. Anche la conservazione documentale – che attualmente avviene secondo le norme del Codice dell'amministrazione digitale e relative norme attuative – potrebbe risentire positivamente degli effetti di un'implementazione della Blockchain, con il vantaggio di ottenere un sistema maggiormente distribuito, a cui potrebbero partecipare più soggetti, integrando un vero e proprio processo di gestione documentale sicuro e trasparente.”

AITRA

“Potrebbe essere utile ridefinire la Tabella degli obblighi di pubblicazione ANAC, in modo da differenziare gli alberi AT per Amministrazioni/Società omogenee.”

AITRA

“[...] una buona prassi, capace di rafforzare i livelli di “completezza, fruibilità e semplicità” di dati/documenti/informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, potrebbe consistere nella differenziazione dei contenuti pubblicati e nella riconduzione/pubblicazione degli stessi all'interno di sotto-sezioni multilivello, organizzate per materia, all'interno delle quali siano presenti specifiche “etichette” adeguatamente denominate, al fine di facilitare il reperimento degli stessi contenuti. Con tale struttura informativa risulterebbe possibile seguire un percorso logico di navigazione tale da condurre ad una veloce individuazione dell'informazione di interesse, potendo anche utilizzare motori di ricerca a compilazione suggerita, con suddivisione dei risultati per aree omogenee. Inoltre, potrebbe risultare efficace l'individuazione di diversi soggetti responsabili della pubblicazione di specifici dati/documenti/informazioni in base al principio di “prossimità del dato” e di “competenza per materia”.

AITRA

Con particolare riferimento, poi, al tema delle tecnologie e modalità innovative di pubblicazione e rappresentazione di dati e documenti, uno specifico approfondimento tecnico sulle potenzialità del c.d. “Modello centralizzato della trasparenza” è stato condotto da uno degli Enti intervistati, la Fondazione Ugo Bordoni. Nel *box* di seguito si riportano alcuni stralci delle considerazioni fornite in cui vengono individuati i potenziali elementi distintivi e punti di forza dell’adozione di un sistema centralizzato per le politiche e pratiche di trasparenza amministrativa, anche in comparazione con l’attuale modello distribuito/decentralizzato.

Il tema era stato affrontato già nel report del Progetto Trasparenza pubblicato a marzo 2020 relativo alla interlocuzione con i RPCT di un campione di amministrazioni e società e in particolare nel suo capitolo 5, in cui venivano citate alcune linee di sviluppo possibili delle politiche e pratiche della trasparenza amministrativa. Anche nel corso dell’interlocuzione con le ONG e le altre organizzazioni a cui è stata inviata la *survey* i cui esiti si riportano in questo report, tale argomento di riflessione è emerso come sentito e rilevante e quasi tutte le organizzazioni consultate ne hanno accennato. D’altra parte, si tratta di considerazioni sulle quali nel tempo è maturata una progressiva estensione di consenso da parte dei diversi portatori di interesse del sistema della trasparenza e su cui anche l’Autorità si è di recente espressa, con particolare riferimento alla “creazione di un Portale unico della Trasparenza” come contributo al processo di digitalizzazione del Paese (si veda il comunicato in occasione della pubblicazione del report del Progetto Trasparenza “Analisi dei procedimenti ANAC in materia di trasparenza”⁶ ed anche l’audizione del Presidente dell’ANAC presso l’8^a Commissione della Camera dei Deputati - 2 febbraio 2021 “Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR”⁷).

6

http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=2573017f0a7780426c25e8b3ba2117b9

7

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/RelazioniIstituzionali/AudizioniParlamento/Audizione.Pres.Busia.RecoveryFund.02.02.21.pdf>

[...] Dal punto di vista del cittadino e, più in generale, dell'utente si ritiene che la soluzione centralizzata possa essere, a tendere, una soluzione da valutare con particolare attenzione perché andrebbe a mitigare, e in alcuni casi ad eliminare, diverse criticità oggi riscontrate sia da parte dei fruitori dei contenuti delle sezioni di Amministrazione Trasparente, sia da parte di coloro che sono incaricati di popolarle e mantenerle aggiornate.

[...] Tramite lo sforzo, oneroso ma centralizzato, di elaborare e mettere a disposizione specifici moduli informatici per il popolamento delle diverse sottosezioni di Amministrazione Trasparente sarebbero perseguibili soluzioni di ottimizzazione e di "agevolazione" dell'intero processo di gestione della trasparenza.

[...] La digitalizzazione dell'intero processo di gestione della trasparenza non può che venire favorita dall'introduzione di standard di caricamento, raccolta, organizzazione e formattazione dei dati oggetto di pubblicazione.

[...] Inoltre, la soluzione centralizzata può:

- fornire un contributo attivo alla digitalizzazione delle Pubbliche amministrazioni (cfr. 4.4 del Report Anac). La realizzazione di API utili ad automatizzare il processo di aggiornamento dei dati potrebbe indurre molte Amministrazioni a digitalizzare i propri processi interni con l'obiettivo di ridurre l'effort necessario all'aggiornamento delle informazioni sulla piattaforma centralizzata;

- fornire nuove opportunità di interpretazione dell'espressione "trasparenza 2.0" (cfr. 4.6 del Report Anac). Agli aspetti già evidenziati nel Report Anac (es. importanza dell'approccio mobile first3, servizi di notifiche push, ecc.) si aggiunge la considerazione più generale che l'approccio centralizzato permette di sfruttare al meglio le innumerevoli opportunità fornite dall'evoluzione delle tecnologie esistenti e dall'affermazione delle nuove. A titolo di esempio si considerino le tecnologie blockchain: l'implementazione della trasparenza dovrebbe prevedere, tra l'altro, meccanismi in grado di garantire l'immutabilità delle informazioni e/o dei documenti caricati. In una piattaforma centralizzata "classica", questa garanzia passerebbe necessariamente dalla fiducia che tutti gli utenti ripongono nei gestori (tecnici) della piattaforma. Tale approccio potrebbe essere ripensato trasferendo la fiducia degli utenti dai gestori tecnici ad una piattaforma blockchain. [...]

FONDAZIONE UGO BORDONI

5.7 Aprire a maggiore partecipazione e coinvolgimento delle ONG

Le ONG e le altre organizzazioni del terzo settore sono attori qualificati e fondamentali delle politiche e pratiche di trasparenza amministrativa.

Alcune di tali organizzazioni, invero, si sono occupate di trasparenza sin da prima che il sistema fosse compiutamente introdotto in Italia dal punto di vista normativo, e per anni, anche traendo spunto da quelle che erano le esperienze che internazionalmente andavano consolidandosi, hanno presidiato il tema soprattutto dal punto di vista “culturale”, con un meritorio ruolo di supplenza a quello istituzionale, e contemporaneamente hanno contribuito ad alimentare il dibattito pubblico che è uno degli elementi ad aver creato la finestra di opportunità nel 2012-2013 per l'introduzione anche in Italia del nuovo sistema dell'anticorruzione e della trasparenza.

Il loro ruolo, lungi dall'esaurirsi, a sistema normativo introdotto si è ulteriormente ampliato e ramificato, confermandone l'importanza nel sistema della trasparenza in vari contesti e ambiti dello stesso, quali a titolo meramente semplificativo:

- controllo e presidio del sistema, della sua corretta ed effettiva applicazione, attraverso l'esercizio della funzione di “*watchdog*”, segnalazioni, interventi per alimentare il dibattito pubblico etc;
- *advocacy*, supporto e affiancamento ai portatori di interesse e ai cittadini per poter meglio esercitare il loro “diritto alla trasparenza” e per favorire la partecipazione;
- iniziative di carattere culturale, per promuovere i valori dell'integrità e dell'etica pubblica.

Le attività delle ONG e delle organizzazioni del terzo settore in tali ambiti testimoniano l'importanza del loro ruolo, o meglio la necessità del loro ruolo. Infatti, la loro attività non si sviluppa solamente in settori complementari a quello degli attori amministrativi e istituzionali, ma è anche integrativa in settori da essi presidiati, rivelandone da tale punto di vista l'essenzialità. Ciononostante, le ONG devono a volte investire importanti risorse per rivendicare e affermare, a beneficio di tutto il sistema, il loro ruolo.

Tra le criticità che emergono dai riscontri ricevuti, a titolo esemplificativo:

- i processi amministrativi e istituzionali di coinvolgimento delle ONG sono a volte impostati per il recepimento *ex-post* di esiti di processi decisionali e non come coinvolgimenti pro-attivi veri e propri, come se esse dovessero essere chiamate a ratificare “eticamente” decisioni e attività altrui senza possibilità di partecipare e incidere realmente;
- i processi di coinvolgimento non sono standardizzati e non ci sono meccanismi di incentivazione/disincentivazione per le amministrazioni nel coinvolgere o meno le ONG, e la partecipazione è lasciata a volte allo “spontaneismo” e alla buona volontà dei rappresentanti delle amministrazioni/istituzioni;
- anziché puntare sulla ricchezza e sui vantaggi, non solo per i cittadini e per gli *stakeholders* ma anche per gli attori amministrativi e istituzionali, che il confronto con le ONG può portare in termini di co-progettazione e co-realizzazione di iniziative, in alcuni casi il confronto con tali tipologie di attori è vissuto come mero adempimento burocratico, perdendo un’occasione di crescita e soprattutto di miglior conseguimento dell’interesse generale e del bene pubblico.

“[...] Quando siamo in presenza di un tentativo di coinvolgimento, questo avviene generalmente seguendo un approccio sbagliato e disincentivante in cui si ha la sensazione che non interessi tanto il confronto sulle cose da fare quanto l’avvallo degli indirizzi e delle soluzioni che l’amministrazione ha già scelto.”

OPENPOLIS

“Non riteniamo assolutamente adeguato il coinvolgimento delle organizzazioni da parte delle amministrazioni nell’ambito della trasparenza. Ad oggi, le esperienze di coinvolgimento sostanziale sono davvero isolate e lasciate più alla buona volontà delle singole amministrazioni, non possiamo certo parlare di prassi consolidata. ...

L’idea di creare un forum in cui associazioni civiche, amministrazioni e altri attori qualificati del sistema (ad esempio università) potessero lavorare insieme alle politiche della trasparenza è senza dubbio vincente. Tuttavia, nel corso degli anni abbiamo riscontrato, anche in questa esperienza, quanto sia difficile creare percorsi partecipati sul tema della trasparenza.”

CITTADINANZATTIVA

“I processi di consultazione e co-progettazione andrebbero snelliti, resi più semplici e soprattutto orizzontali (spesso sono verticali: amministrazione chiede – società civile risponde)”

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

“Riteniamo sempre utile il coinvolgimento ed il confronto con attori non istituzionali in quanto sono loro che possono validamente dare un riscontro alla PA riguardo alla percezione di trasparenza ed al reale dialogo che è auspicabile, se non necessario, si instauri tra istituzioni e cittadinanza.”

FONDAZIONE ETICA

“Salvo alcune positive eccezioni [...] l’azione di vigilanza civica ai fini della tutela del bene comune è in media purtroppo considerata con fastidio da parte delle Amministrazioni.

Allargando all’intero orizzonte delle azioni di prevenzione della corruzione, la partecipazione di Libera a strategie istituzionali di prevenzione del malaffare, quali il coinvolgimento nella valutazione o nella discussione dei PTPCT, è spesso considerato ancora in termini di concessione e non di diritto.

[...] l’intero decreto 33/13 dovrebbe mettere al centro la visione civica e non quella degli Enti: non va dimenticato la trasparenza è praticata non dall’ente, ma dalla società civile monitorante.”

LIBERA

5.8 Procedure straordinarie/emergenziali e trasparenza: da *trade-off* a opportunità di bilanciamento

In relazione al contesto emergenziale a seguito della pandemia e delle implicazioni sanitarie, economiche e sociali che ha caratterizzato l’intero anno 2020 e questo avvio del 2021, nell’ambito della *survey* sono emerse svariate considerazioni vertenti più che altro sulla necessità di potenziare la pubblicazione di contenuti relativi agli interventi e provvedimenti straordinari, di legare proporzionalmente il maggiore snellimento delle procedure a maggiore trasparenza, di trasformare l’emergenza in opportunità anche per le politiche e pratiche di anticorruzione e *accountability*.

In sintesi, dalle osservazioni riportate nell’ambito della *survey* emergono i temi riportati qui di seguito.

- Compresa l’esigenza di ricorrere a procedure straordinarie ed emergenziali nell’ambito di una crisi sanitaria senza precedenti, viene sottolineata a maggior ragione l’importanza della trasparenza: dovrebbero essere pubblicati tempestivamente quanti più dati e documenti possibili sulle procedure straordinarie ed emergenziali, proprio per dissuadere potenziali infiltrazioni, conflitti di interesse, comportamenti corruttivi,

collusioni e difetti di concorrenza⁸. Da uno *scouting* a campione dei siti istituzionali delle amministrazioni, sia sulle regolamentazioni interne adottate da ciascuna nell'ambito dei propri PTCPT sia verificando la specifica sotto-sezione Amministrazione Trasparente, è d'altra parte possibile rilevare che nella pratica negli anni passati tale obbligo di pubblicazione è stato precipuamente interpretato come riferito a calamità naturali, quali ad esempio terremoti, frane, smottamenti, alluvioni, etc. .

- L'emergenza deve essere occasione per potenziare le politiche e pratiche di trasparenza e non per fare passi indietro. Da questo punto di vista la domanda che emerge dall'interlocuzione con il campione di organizzazioni nel corso della *survey* è quella di *trasformare l'emergenza in opportunità* sia dal punto di vista normativo, sia dal punto di vista delle pratiche, sia dal punto di vista di "sensibilità culturale" da parte di tutti gli attori del sistema.
- Sottesa ad ogni altra considerazione è la preoccupazione, oltre che per i fenomeni di corruzione, collusione, *maladministration* propriamente detti, per le infiltrazioni criminali. Le organizzazioni consultate, quali attori qualificati e *watchdog* del sistema dell'anticorruzione e della trasparenza sono ben consapevoli dei meccanismi di infiltrazioni che operano purtroppo anche in condizioni socio-economiche stabili e tanto più preoccupate sia dell'attuale contesto emergenziale, sia con riferimento agli auspicabilmente prossimi processi di ricostruzione-ripartenza, che comunque implicheranno l'utilizzo di ingenti fondi. Anche in questo caso la trasparenza viene vista come uno degli antidoti necessari alle infiltrazioni, e dunque come principio, politiche, pratiche da potenziare e sul quale investire ulteriormente.

"Si ritiene centrale che l'insorgenza di una situazione di emergenza, pur con le inevitabili ripercussioni in termini di sospensioni, deroghe e modifiche, non costituisca una battuta di arresto nell'integrazione delle prassi di adempimento agli obblighi di trasparenza negli ordinari processi operativi delle Amministrazioni."
FONDAZIONE UGO BORDONI

⁸ A riguardo, come noto, il d.lgs. n. 33/2013 prevede già una sotto-sezione specifica denominata "interventi straordinari e di emergenza", come di seguito articolata.

Art. 42. Obblighi di pubblicazione concernenti gli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente.

1. Le pubbliche amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e in generale provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze, ivi comprese le amministrazioni commissariali e straordinarie costituite in base alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, o a provvedimenti legislativi di urgenza, pubblicano:

a) i provvedimenti adottati, con la indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti;

b) i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari;

c) il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'amministrazione.

“L'emergenza Covid 19 ci auguriamo non possa diventare un'alibi per la mancata trasparenza.”

FONDAZIONE ETICA

“Sicuramente, particolare e crescente interesse, in questo contesto emergenziale, potranno acquisire le sezioni relative ai Bandi di gara e contratti (e gestione degli appalti pubblici), oltre che alle sezioni relative a Personale, Selezione del personale/Bandi di concorso e Bilanci, in quanto aventi ad oggetto dati/informazioni relativi alla gestione della spesa pubblica. Potrebbero, inoltre, acquisire sempre più rilevanza le informazioni relative alla gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro e dell'ambiente.

Rilevanti risultano i dati su eventuale ricorso a cassa integrazione o altri ammortizzatori sociali; a dati complessivi sulle spese sostenute per l'acquisto di dispositivi di sicurezza e a dati in tema di gare ed appalti e sovvenzioni e contributi, sempre in ottica risk based.”

AITRA

“Anche considerando gli scenari che il post COVID-19 richiederà, occorre una seria e tempestiva riforma della L.190/12, non solo del dlgs 33/13 (che, non va dimenticato, è applicativo della normativa di prevenzione della corruzione).”

LIBERA

“Ad oggi, se riteniamo necessario un confronto strutturale su questo tema, abbiamo identificato come sia necessaria piena trasparenza su:

- quanto alle Aziende sanitarie, certamente ciò che riguarda gli enti privati accreditati, spesso zone d'ombra sottratte alla disciplina della trasparenza nonostante gli obblighi formali;

- quanto alle Regioni, tutto ciò che riguarda la spesa sanitaria, specie se portata avanti con il modello del project financing, spesso un forte rischio per le Amministrazioni.

- quanto ai Comuni, ad oggi tutti i dati sui buoni per la spesa alimentare, per come già evidenziato da Anac stessa.

- quanto ai finanziamenti che arriveranno dall'Europa, ogni dettaglio di spesa e di risultato, magari organizzandoli nelle forme del portale Opencoesione, buona pratica istituzionale già in grado di garantire piena trasparenza, continuo aggiornamento, piena rendicontabilità e monitorabilità istituzionale e civica.”

LIBERA

“Lista aggiornata dei provvedimenti, dei bandi di gara e dei contratti relativi alla gestione dell'emergenza da parte delle singole amministrazioni attraverso cui sia possibile ricostruire chi ha acquistato cosa, da chi a quale costo.”

OPENPOLIS

“La situazione di grave crisi che sta vivendo l’Italia determinata dall’epidemia da covid-19 impone una riflessione sui possibili impatti che l’attuale gestione dell’emergenza sta generando sui vari e diversi business della criminalità organizzata. [...]. Il Decreto Cura Italia ha esteso la possibilità di ricorrere in via prioritaria a procedure di gara semplificate, ammettendo alcune deroghe, più o meno incisive, al Codice degli Appalti (d. lgs. 50/2016) finalizzate a consentire alle stazioni appaltanti di far fronte, in tempi rapidi, alla necessità di approvvigionamento dei c.d. beni essenziali (si pensi ai dispositivi medici e ai DPI, alle piattaforme per consentire lo smart working dei dipendenti pubblici, etc.). In queste “aperture”, necessarie e funzionali ad una tempestiva ed efficace gestione dell’emergenza, si annidano tuttavia i maggiori rischi di inquinamento del tessuto economico ad opera delle organizzazioni criminali, spesso capaci ben più delle imprese c.d. sane, a sfruttare a proprio vantaggio le debolezze di ogni sistema emergenziale. Riteniamo dunque che vadano incrementate le informazioni presenti sui siti della pubblica amministrazione, sotto la sezione amministrazione trasparente dovrebbero essere accessibili tutte le informazioni relative a procedure straordinarie, procedure negoziate ed affidamenti diretti.

Un capitolo a parte, è poi quello sulle informazioni di carattere sanitario e relativi alla pandemia, che dal nostro punto di vista andrebbero resi comprensibili, paragonabili, semplificati e messi a disposizione dei cittadini, ovviamente nel rispetto della privacy dei singoli.”

CITTADINANZATTIVA

5.9 Equilibrio e sostenibilità del sistema in termini di risorse umane, finanziarie, tecniche

Anche nella *survey* che ha coinvolto le ONG e le organizzazioni del terzo settore nel campo della trasparenza emerge il tema dell’equilibrio del sistema e della sua sostenibilità in termini di risorse umane, finanziarie e in termini di *efforts*. Si tratti di argomenti che sono stati centrali sia nell’interlocuzione con i RPCT di un campione di amministrazioni, sia nell’ambito dell’analisi dei procedimenti di vigilanza ANAC.

Nell’ambito della presente indagine, sono temi che emergono trasversalmente in quasi tutti i riscontri ricevuti; ad esempio in quello fornito da AITRA - associazione con funzione di osservatorio, luogo di confronto e di studio su tutte le problematiche connesse all’anticorruzione e alla trasparenza - la quale ha riportato il punto di vista della rete di associati. Sono emersi spunti di riflessione quali:

- la necessità di semplificare gli obblighi di pubblicazione, per concentrare maggiormente l’attenzione su quelli più rilevanti, anche attraverso un’analisi costi/benefici (e, da questo punto di vista, gli esiti delle ricerche sulle sotto-sezioni più cliccate di “Amministrazione Trasparente” e sulle segnalazioni in materia di trasparenza, per le quali si rimanda agli specifici report del progetto trasparenza, forniscono elementi di analisi di grande interesse);

- prestare attenzione all'*overhead* richiesto alle amministrazioni per poter adempiere agli obblighi di pubblicazione e ripensare le politiche e le pratiche di trasparenza attiva anche in termini di equilibrio e sostenibilità a risorse date per le diverse tipologie di organizzazioni;
- necessità di utilizzare risorse, soprattutto umane, dedicate alla trasparenza. La criticità maggiormente percepita è sicuramente legata all'impossibilità di destinare risorse umane all'esclusiva gestione della trasparenza/anticorruzione: pur comprendendo lo spirito del legislatore, il cui intento è far sì che le due tematiche possano permeare le attività aziendali senza sovrastarle, generando di conseguenza – teoricamente – un coinvolgimento attivo da parte di tutti i dipendenti, è pur vero che la messa in pratica delle politiche di anticorruzione e trasparenza sono attività costanti e complesse, che richiedono un alto grado di proattività e un'intensa supervisione, caratteristiche tali da divenire strumenti di un appesantimento delle attività correnti di ufficio.

“Il sistema c.d. della trasparenza, secondo quanto viene segnalato dagli associati, costituisce indubbiamente uno strumento utile a rendere chiari i rapporti tra l'ente ed il mondo esterno ma, in assenza di una rinnovata calibratura degli adempimenti imposti dalle disposizioni in materia, rischia di trasformarsi in un defatigante esercizio di stile per pubbliche amministrazioni/società, al netto delle difficoltà provocate dalla incongrua carenza di organici.”

AITRA

“Si sottolinea la complessità degli adempimenti ora normativamente previsti ... conseguibile ugualmente attraverso forme più semplificate di diffusione dei dati e dei documenti.”

AITRA

“I dati, rispetto ai quali è fatto obbligo di pubblicazione, risultano essere in talune sottosezioni del sito più che esaustivi ed a volte addirittura eccedenti la finalità della trasparenza ... Forse un migliore risultato potrebbe ottenersi attraverso una maggior razionalizzazione delle Sezioni del sito, con aree di focalizzazioni di dati relativi a specifici e rilevanti ambiti di attività dell'ente, recuperando format di pubblicazione più sintetici, accompagnati da grafici riepilogativi per alcuni set di dati. Obiettivo futuro da perseguire potrebbe essere la creazione di metodi di standardizzazione delle pubblicazioni attraverso una organizzazione e una grafica univoca per tutte le AT. Una campagna “educativa” sulla presenza e sull'uso dei siti AT – eventualmente preceduta da una indagine di soddisfazione volta a rilevare quali siano gli ambiti di maggior interesse per gli interlocutori esterni - aiuterebbe la consapevolezza dei destinatari della conoscenza e premierebbe gli sforzi da parte delle amministrazioni e degli enti.”

AITRA

“Le pubblicazioni, dunque, secondo il campione intervistato, dovrebbero essere riviste in un’ottica risk based, trasformando gli adempimenti che oggi riguardano l’insieme dei dati generati per ogni fattispecie in adempimenti mirati a far emergere eccezioni, anomalie, elementi di disomogeneità etc.. Infatti, un approccio risk based mira ad individuare e, successivamente, a valutare il livello di rischio, proprio al fine di poter essere in grado di approntare misure tecniche ed organizzative idonee a mitigarlo. [...]”

Può comunque affermarsi...che il sistema della c.d. trasparenza ha migliorato l’attenzione interna delle organizzazioni ai propri processi tenuto conto del rischio di “window dressing”, pur presentando costi gestionali molto elevati in termini di risorse e di strumenti necessari. In tal senso una ridefinizione degli adempimenti in ottica risk based potrebbe risultare anche cost effective.”

AITRA

5.10 Rapporto tra politiche e pratiche di trasparenza attiva e reattiva

Sebbene non fosse un tema specificatamente indagato nella *survey*, tra le righe dei riscontri forniti dalle organizzazioni coinvolte è altresì emerso il tema del rapporto tra politiche e pratiche di trasparenza attiva e reattiva.

Come noto, in Italia i due approcci non sono stati introdotti nel sistema normativo in modo unitario ma a “ondate” successive. Dopo la previsione dell’accesso documentale di inizio anni ’90 del secolo scorso, che è rimasto il prevalente strumento di trasparenza (reattiva), con la legge 190/2012 e con il d.lgs. 33/2013 è stato introdotto il sistema di trasparenza attiva attraverso gli obblighi di pubblicazione e collegato, ad esso, lo strumento attivo/reattivo dell’accesso civico semplice. Soltanto in tempi più recenti è stato poi introdotto in Italia il c.d. accesso civico generalizzato mutuato dalle esperienze di *Freedom of information act* diffuse da decenni a livello internazionale.

In corrispondenza all’introduzione successiva di ciascun approccio, comprensibilmente è maturato un interesse specifico e precipuo nei confronti dei relativi strumenti, come appunto rilevatosi nei confronti del c.d. FOIA negli ultimi anni. Le ONG e gli analoghi attori qualificati del sistema sono stati tra i principali promotori del dibattito pubblico che ha portato all’adozione del sistema in Italia e, subito dopo, si sono confermati come attori qualificati che con la loro azione di *advocacy*, *watchdog* e promotori “culturali” lavorano per migliorarne le pratiche di adozione e l’effettiva fruizione da parte dei cittadini e degli alti portatori di interesse.

Nei riscontri forniti, le organizzazioni consultate nella *survey* forniscono riflessioni in merito e anche alcune considerazioni sul rapporto tra politiche e pratiche di trasparenza attiva e reattiva, facendo emergere la necessità di coordinare meglio i due approcci, non solo per renderli più fruibili ed efficaci per gli utilizzatori (cittadini, ONG stesse, *stakeholders*), ma anche per semplificare la messa in pratica delle politiche di trasparenza da parte delle amministrazioni.

“Ponendo il focus su ciò che riguarda poi la richiesta di dati tramite le forme di accesso civico, anche laddove preesistano obblighi previsti da legge [...], si tende a richiedere, ai cittadini che domandano trasparenza, quale interesse abbiano, generando un evidente errore interpretativo tra la L 190/12 e la normativa 241/90 che regola le forme dell’accesso agli atti.

Riscontriamo persino tentativi di porre onorari a domande di accesso generalizzato [...], non giustificabili sotto la voce di un possibile riconoscimento economico al lavoro messo in atto dall’impiegato comunitario, ma apparendo una sorta di tassazione alle forme del diritto di sapere ai fini di generare uno scoraggiamento.

[...] è altrettanto vero che esistono realtà civiche che abusano degli strumenti del diritto di sapere, ma proprio a tal ragione sarebbe necessario distinguere dimensioni civiche che hanno a cuore la cura del bene comune [...].”

LIBERA

“[...] è indubbio che l’introduzione e l’implementazione del sistema dell’accessibilità totale, completato nel 2016 con l’introduzione dell’istituto dell’accesso civico generalizzato, abbia concretamente reso possibile quelle forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali, dell’attività e dell’uso delle risorse pubbliche, delle prestazioni offerte e i dei servizi erogati che costituiscono l’ossatura indispensabile per mutare integralmente il rapporto tra amministratori ed amministrati. In sostanza si può dire che il sistema della trasparenza abbia contribuito al rafforzamento dell’etica delle organizzazioni. [...]

Coordinare in maniera efficace i tre istituti dell’accesso (documentale, civico semplice, generalizzato), definendo in maniera chiara le finalità sottese all’accesso civico generalizzato, rispetto a quelle proprie dell’accesso civico semplice (attivabile in caso di mancata pubblicazione di dati oggetto di pubblicazione obbligatoria) e dell’accesso documentale. In sostanza si tratterebbe di declinare nella norma quel “test di proporzionalità/test di interesse pubblico” che la giurisprudenza (anche del Consiglio di Stato) ha evidenziato in questi anni nel pronunciarsi in materia di accesso civico.”

AITRA

“I problemi che si riscontrano più frequentemente sono relativi alla assenza, incompletezza o mancato aggiornamento di dati e informazioni. Sarebbe utile un registro pubblico delle segnalazioni di questo tipo per ciascuna amministrazione in modo che cittadini e amministrazione abbiano sempre disponibili queste segnalazioni e relative risposte o mancate risposte, qualcosa di più semplice e diretto rispetto alle procedure di accesso e relativi registri.”

OPENPOLIS

“Vanno potenziate le forme che regolano il diritto di sapere da parte della società civile. Non è più ipotizzabile che accesso civico semplice e accesso civico generalizzato seguano iter radicalmente diversi, con la compresenza di soggetti istituzionali differenti [...].

Va garantita la totale gratuità delle forme del diritto di sapere.”

LIBERA

6. Considerazioni e spunti su specifici obblighi di pubblicazione

Tanto si è detto finora dell'utilità, intrinseca ed estrinseca, dei risultati della *survey* indirizzata alle ONG e dell'importanza dei dati che possono trarsi, per finalità *de iure condendo* o anche solo a scopi statistici o comunque di contributo al dibattito pubblico sul tema.

Meritano una specifica menzione altresì *le considerazioni e gli spunti su specifici obblighi di pubblicazione che sono emersi dalla survey*, in analogia rispetto all'indagine già espletata con i RPCT e più volte menzionata nel presente Report.

Sulla scorta delle considerazioni avanzate, si provvederà di seguito a descrivere alcune *proposte riguardanti specifici obblighi di pubblicazione* afferenti alle seguenti sottosezioni:

- a) Disposizioni generali;
- b) Dati sul personale;
- c) Beni immobili e gestione patrimonio;
- d) Enti controllati.

In particolare si analizzeranno le sotto-sezioni succitate dal punto di vista delle ONG consultate, partendo da quanto suggerito per ciascuna di esse, ora sotto forma di disamina dell'elemento critico, ora di vera e propria proposta.

a) Disposizioni generali

“*Disposizioni generali*” è la prima delle sottosezioni presenti nell'allegato A al d.lgs. n. 33/2013 ed è funzionale a tracciare l'identità (il profilo) dell'ente che viene in rilievo. E' funzionale, cioè, a rispondere all'interrogativo “*Chi siamo*” attraverso la trasmissione agli utenti di informazioni, a carattere generale, sull'ente.

Attualmente la sezione è congegnata come una serie di obblighi contenuti, rispettivamente, agli art. 12, commi 1, 1-bis e 2, del d.lgs. n. 33/2013 (*Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale*); 55, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (*Responsabilità, infrazioni e sanzioni, procedure conciliative*) e, infine, art. 10, comma 8, lett. a) del d.lgs. n. 33/2013 (*Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione*).

Vengono così in rilievo almeno quattro ambiti tematici: (i) atti normativi e amministrativi generali; (ii) obblighi comportamentali dei dipendenti, tracciati nel Codice di comportamento

e nel Codice disciplinare; (iii) date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti, sotto forma di “scadenario”; (iv) prevenzione della corruzione (per maggiori dettagli sulle sottosezioni si fa rinvio all’Allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016).

Molto si è detto complessivamente su tale sezione, anche nel Report della *survey* ai RPCT, al quale si fa integrale rinvio. I RPCT si sono soffermati, in particolare, sull’inadeguatezza della particolare misura di trasparenza rappresentata dalla pubblicazione dello scadenario degli obblighi amministrativi e hanno suggerito, tra le possibili proposte di riforma, la sua eliminazione e la sua sostituzione con un collegamento ipertestuale ad apposita sezione del sito web del Dipartimento della funzione pubblica.

Le organizzazioni oggi intervistate muovono tutte da una generale utilità della sezione “Disposizioni generali” in commento, che risulta tra quelle mediamente più consultate pur con una certa variabilità. Indipendentemente dalla percentuale media di utilizzo, che dipende anche dalle finalità istituzionali di ciascuna associazione coinvolta, le organizzazioni intervistate convergono sulla preminente utilità – nell’ambito della sezione in commento – del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, il PTPCT, nell’ambito della strategia portata avanti da ciascuna amministrazione di contrasto alla corruzione.

E proprio sul PTPCT e sulla sua collocazione all’interno di una sezione dedicata precipuamente all’identità dell’ente che si concentrano le principali critiche e, al contempo, alcune delle proposte delle organizzazioni intervistate.

Si rileva ad esempio una certa incoerenza, rispetto alle tematiche trattate nella sezione “Disposizioni generali”, della parte relativa all’anticorruzione e, precisamente, della pubblicazione del PTPCT, che meriterebbe, secondo alcuni, una autonoma menzione.

A questo stesso proposito molte tra le organizzazioni intervistate fanno notare la duplicazione attualmente in essere, atteso che il PTPCT risulta di fatto presente sia nella sezione “Disposizioni generali” sia nella sottosezione “Altri contenuti” – “Prevenzione della corruzione”. In quest’ultima, peraltro, accanto al Piano, sono inserite una serie di utili informazioni di sistema, tra cui il nominativo del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), la sua relazione annuale, gli eventuali provvedimenti adottati dall’ANAC in materia e gli atti di adeguamento predisposti dall’amministrazione, il canale interno di *whistleblowing* e, infine, le informazioni su come esperire istanza di accesso civico.

Peraltro, l’espressione “altri contenuti”, nel lettore medio, potrebbe suggerire una scarsa importanza del tema.

Pertanto, da una lettura complessiva delle risposte, sembrerebbero due le proposte che emergono, da leggersi in senso alternativo:

1) accorpare la parte sulla prevenzione della corruzione, attualmente presente in “Altri contenuti”, in “Disposizioni generali”, eventualmente rinominandola “Disposizioni generali e prevenzione della corruzione” per dare un autonomo risalto agli aspetti inerenti il contrasto alla corruzione e distinguerli così dalle disposizioni che servono a tratteggiare l’ente nel suo complesso;

2) creare un’autonoma sezione dedicata “Prevenzione della corruzione”, sganciata sia dalle “Disposizioni generali” sia da “Altri contenuti”, al fine di dare specifico risalto, nell’ambito della presentazione che dell’ente si effettua su Amministrazione trasparente, alle attività che porta avanti per contrastare corruzione e malaffare e alla struttura organizzativa che, a tal fine, ha messo in piedi.

“Occorrerebbe modificare la voce “altri contenuti”, in cui rientra la disciplina anticorruzione. La locuzione “altri contenuti”, nel lettore medio, suggerisce una scarsa importanza del tema, e si rischia di avere la percezione che la prevenzione del malaffare sia considerata secondaria rispetto ad altre questioni.”

LIBERA

“La lettura e la comprensione del PTPCT è strategica da parte della società civile monitorante.”

LIBERA

“Tra le criticità segnalate dagli associati emerge che, per la struttura stessa dell’alberatura della sezione “Società Trasparente”, così come identificata dalla norma, è evidente la duplicazione delle voci relative al Piano Anticorruzione, presente sia nella sezione “Disposizioni generali” che nella sezione “Prevenzione della Corruzione”. Seppur con alcune conseguenze sulla visibilità di quest’ultima sezione, potrebbe essere più utile accorparne i contenuti alla voce “Disposizioni generali”, eventualmente rinominandola “Disposizioni generali e prevenzione della corruzione”. (...) In linea generale, gli associati convergono su un suggerimento operativo ulteriore: prevedere un aggiornamento dell’Allegato 1 alla Determinazione n. 1134 del 8/11/2017, che recepisca le modifiche normative intervenute in materia di obblighi di pubblicazione, nonché i nuovi orientamenti giurisprudenziali e l’evoluzione del bilanciamento tra interessi “confliggenti”; potrebbe essere utile predisporre un aggiornamento periodico in tal senso (ad esempio annuale –possibilmente entro il mese di dicembre - in modo da consentire di recepire le eventuali modifiche all’interno dell’aggiornamento del PPCT.”

AITRA

“Sarebbe maggiormente intuitivo da parte del cittadino, che la Relazione annuale del responsabile anticorruzione (compilata su file excel – modello ANAC) venga pubblicata nella sezione Prevenzione della corruzione, anziché nella sotto-sezione Altri dati.”

FONDAZIONE ETICA

b) Dati sul Personale

Le organizzazioni intervistate hanno poi espresso alcuni rilievi con riferimento al Personale.

Con riguardo a tale ambito i RPCT si erano soffermati sugli aspetti critici di carattere più tecnico (v. Report RPCT, pp. 40-43), mentre le organizzazioni oggi intervistate, complice la diversità di approccio da cui muove la loro indagine e, dunque, la loro prospettiva, si concentrano su altri aspetti ed in particolare: i dati e le informazioni relativi ai dirigenti “cessati” dall’incarico e l’esigenza di una trasparenza il più possibile effettiva dei dati riferiti al costo complessivo del personale.

Con riferimento ai dirigenti cessati, si ricorda che le pubbliche amministrazioni, a normativa oggi vigente, devono pubblicare tutti i dati di cui all’art. 14 per i tre anni successivi alla cessazione del mandato o dell’incarico, con le eccezioni peraltro previste dal comma 2 del medesimo art. 14 come specificate dall’ANAC nella delibera n. 241/2017.

In merito a ciò, le organizzazioni hanno sollevato un problema di verifica circa l’osservanza di tale norma, ad esempio con riferimento all’arco temporale massimo entro cui rendere pubblici i dati (tre anni).

Vi è inoltre sottesa, sebbene – si precisa – non detta espressamente, una considerazione circa la presunta inutilità di tale dato rispetto al quale le esigenze pubblicistiche di controllo, che potrebbero essere rappresentate ad esempio dall’esigenza di accertare potenziali situazioni di conflitto di interessi o di *pantouflage* e che potrebbero essere assolte con l’accesso civico generalizzato.

Le organizzazioni invece sembrerebbero essere particolarmente interessate dal dato che riguarda il conto annuale del personale e relative spese sostenute, nell’ambito del quale sono rappresentati i dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, con l’indicazione della distribuzione tra le diverse qualifiche e aree

professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.

Tali dati, per detenere una certa utilità in chiave statistica, dovrebbero essere sempre pubblicati completi di tutte le specifiche richieste dall'ANAC nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016 e cioè appunto anche quegli aspetti riguardanti l'allocazione del personale nelle varie aree professionali.

Inoltre affinché tali dati possano costituire una riserva effettiva di informazioni utilizzabili dovrebbero essere pubblicati quali *open data*. In altre parole, un pdf scansionato renderebbe la pubblicazione di tale costo inutile sia a fini statistici sia a fini di pubblicità intesa nel senso pieno del termine.

c) Beni immobili e gestione del patrimonio

Sulla scorta della bipartizione di cui all'allegato A al d.lgs. n. 33/2013, la rappresentazione del patrimonio immobiliare si articola in due aspetti:

- da un lato, la *rappresentazione analitica del patrimonio immobiliare di cui l'amministrazione è in possesso, o comunque a vario titolo detiene, in ragione di un titolo di proprietà o altro diritto reale di godimento*. Ciò in quanto, in generale, tutti i beni patrimoniali, non solo quelli di proprietà, generano oneri nel bilancio dell'amministrazione connessi semplicemente al loro mantenimento;

- dall'altro, i *canoni di locazione o di affitto percepiti nell'ipotesi in cui l'amministrazione sia impegnata in contratti attivi*. Nel caso in cui non siano posseduti e/o detenuti immobili nonché previsti canoni di locazione o di affitto versati o percepiti, è comunque necessario dare specifica evidenza di tale circostanza.

Il fine della pubblicazione di tali dati è quello di consentire alla collettività di valutare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, anche patrimoniali, nel perseguimento delle funzioni istituzionali.

Tanto premesso, la sottosezione "*Beni immobili e gestione del patrimonio*" è tra quelle, di solito, meno attenzionate nell'ambito della pagina di "Amministrazione trasparente". Non tanto dagli utenti, ma soprattutto dall'opinione pubblica *lato sensu* intesa, al punto che si trascura spesso nei dibattiti, anche in quelli relativi alle prospettive di semplificazione e razionalizzazione.

Coerentemente al loro ruolo di *watchdog*, in controtendenza operano le organizzazioni intervistate le quali, nella quasi totalità dei casi, si soffermano sulla sezione in oggetto, ora proponendo soluzioni ampliative ora comunque sottolineandone la rilevanza ai fini di trasparenza.

Anzitutto, in linea con quanto già rilevato dall'ANAC al fine di garantire una pubblicazione uniforme per tutte le amministrazioni, le organizzazioni coinvolte rilevano la necessità che le informazioni sugli immobili siano rese sulla base dei dati catastali.

Tuttavia, ad avviso di alcune delle organizzazioni coinvolte, il dato catastale in quanto tale non sarebbe sufficiente a rappresentare adeguatamente il “peso” del bene, risultando necessario accompagnare l'indicazione catastale con la rendita catastale. Solo la rendita, infatti, risulterebbe l'informazione utile agli *stakeholders*, sia per la sua comprensibilità all'esterno, sia per la sua effettiva inerenza alla produttività del bene e dunque all'utilizzo delle risorse pubbliche. Infatti, la rendita catastale permette di ottenere il valore di reddito che l'Agenzia delle Entrate attribuisce ad un immobile, consentendo di ottenere la base fiscale sulla quale vengono calcolate le imposte relative ad un immobile, quindi l'IMU, la Tasi, l'imposta di registro o quella sui redditi. Dunque, è solo la rendita catastale che permette all'acquirente di conoscere in anticipo le spese collegate ad un determinato immobile.

Ritorna ancora una volta il tema, più volte affrontato anche in questo Report, della chiarezza dell'informazione resa e dunque del nesso di strumentalità tra semplicità della pubblicazione del dato e trasparenza. Ad avviso delle organizzazioni interessate, l'asettica pubblicazione dei dati catastali non soddisfa effettivamente esigenze di trasparenza ma è necessario che sia resa comprensibile all'esterno. Ecco perché è stata considerata, da una delle organizzazioni intervistate, una *best practice* quella seguita da quelle Regioni che pubblicano in modo completo ed esaustivo i dati relativi al proprio patrimonio immobiliare, aggiungendone finanche una descrizione correlata dalla foto del bene. La foto poco aggiunge da un punto di vista di onere economico del bene, ma molto aggiunge in termini di trasparenza complessiva della rappresentazione.

Inoltre il nome della sottosezione “Immobili e gestione del patrimonio” lascerebbe intendere l'esigenza di rappresentare, all'interno di tale sezione, anche le azioni intraprese per la valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'ente (la sua “gestione”, appunto), sulla scorta di politiche immobiliari approvate dall'Organo di *governance*.

Ecco perché, a questo proposito, è stato considerato emblematico il caso delle Regioni che rendicontano “canoni attivi e passivi” o pubblicano un piano di valorizzazione dei beni pubblici disponibili o addirittura rendono disponibile, anche attraverso grafici, l'abbattimento dei costi di locazione passiva degli ultimi 3 anni.

Infine, in linea con le finalità perseguite dalle organizzazioni non governative interessate, la sezione risulta particolarmente rilevante, ad esempio, al fine di verificare l'esistenza e la sussistenza, in essa, dell'elenco dei beni confiscati trasferiti al patrimonio indisponibile degli enti locali (laddove presenti). Quest'attività si colloca all'interno di un impegno di molte delle organizzazioni coinvolte a promuovere la massima trasparenza in merito ai dati dei beni confiscati e piena conoscibilità delle pratiche di riutilizzo sui beni stessi. Dall'attività di monitoraggio su tutto il territorio nazionale svolta da una delle associazioni interessate (Libera) e la cui conclusione era stata programmata per la fine del 2020 il rispetto della pubblicazione di tale elenco è nell'ordine del 25%, e solo il 10% del totale soddisfa tutti i criteri di pubblicazione sanciti dall'art. 48 del Codice delle leggi antimafia.

"I gruppi di monitoraggio fruiscono, ai fini di interessi direttamente da loro espressi e per le ragioni sotto-riportate, delle seguenti sottosezioni: [...] La sottosezione "beni immobili e gestione del patrimonio" al fine di verificare l'esistenza e la sussistenza, in essa, dell'elenco dei beni confiscati trasferiti al patrimonio indisponibile degli EELL (laddove presenti). Quest'attività si colloca all'interno di un impegno di Libera a garantire piena trasparenza in merito ai dati dei beni confiscati e piena conoscibilità delle pratiche di riutilizzo sui beni stessi. Da analisi introduttive (stiamo svolgendo una forte attività di monitoraggio su tutto il territorio nazionale che si concluderà in ottobre 2020) il rispetto della messa online di tale elenco è nell'ordine del 25%, e solo il 10% del totale soddisfa tutti i criteri di pubblicazione sanciti dall'art.48 del Codice delle leggi antimafia."

LIBERA

"Sono stati scaricati/visualizzati/riutilizzati/elaborati open data per l'elenco dei beni confiscati trasferiti al patrimonio indisponibile dei Comuni. Va però evidenziato (come già anticipato) che molto spesso tali dati sono in formato tutt'altro che aperto (spesso in PDF immagine), nonostante obbligo normativo sancito tanto dal dlgs. 33/13 quanto dal Codice delle leggi antimafia."

LIBERA

"[...] La pubblicazione dei dati relativi agli immobili posseduti dalle PA è spesso disattenta ed incompleta; molto spesso vengono riportati i riferimenti delle particelle catastali del bene, ma raramente la rendita (informazione di maggiore interesse per gli stakeholder)."

FONDAZIONE ETICA

d) Enti controllati

Con la sezione "Enti controllati" si vogliono rappresentare all'esterno informazioni, dati e documenti previsti dall'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 e relativi agli enti, di diritto pubblico o di

diritto privato, con cui l'amministrazione precedente detiene un rapporto giuridico qualificato, sotto forma di controllo, vigilanza o partecipazione.

L'indagine delle organizzazioni interessate, in proposito, si muove su due direzioni. Da un lato *l'utilità della sotto - sezione*, per comprendere appieno aspetti organizzativi dell'amministrazione che incidono sulla destinazione delle risorse pubbliche. Sul punto, come già dettagliato *supra*, le organizzazioni consultate in base alla loro esperienza esprimono tutte valutazioni di particolare *utilità* per la sotto – sezione “enti controllati”, sebbene ne venga rilevata spesso *l'incompletezza*.

Spesso si rilevano, ad esempio, dati di bilancio non pubblicati o non aggiornati o comunque rinvii ai siti istituzionali degli enti asettici, non corrispondenti alla sezione del sito dei soggetti in questione ove sono presenti i dati. Si tratta, secondo le organizzazioni consultate, di una “cattiva trasparenza” e, comunque, di un'occasione sprecata per la valorizzazione di una sottosezione particolarmente importante nell'economia sistemica⁹.

“Molto spesso vengono pubblicati documenti pdf scansionati

- 1) Rendicontazione degli enti controllati confusa e con dati di bilancio dell'ultimo triennio spesso non presenti*
- 2) Spesso non sono presenti file riepilogative, ma solo il link all'ente controllato che, spesso, non pubblica i bilanci o non li pubblica in modo tempestivo”.*

FONDAZIONE ETICA

“Sarebbe utile inserire i link con amministrazione trasparenti degli enti controllati”

ACU

⁹ A conferma dell'importanza, del resto, vi è la previsione per cui è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata (ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore).

Appendice: Struttura survey

“SURVEY STRUTTURATE DA SOTTOPORRE ALLE ONG E AD OPERATORI E UTILIZZATORI QUALIFICATI, SU CRITICITÀ E PUNTI DI FORZA RISCOINTRATI NELL’ATTUALE SISTEMA DELLA TRASPARENZA ”

Il questionario è articolato in alcune domande a risposta aperta e in uno schema tabellare in cui sintetizzare numericamente la percezione e l’esperienza in merito ai contenuti delle sotto-sezioni di Amministrazione Trasparente.

L’obiettivo è capire se e come le organizzazioni individuate utilizzano i contenuti che le amministrazioni e le società pubblicano nella sezione trasparenza dei loro siti internet istituzionali, quali sono i dati e documenti di maggiore interesse, quali sono le osservazioni e proposte a riguardo, quale è e come potrebbe cambiare il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle pratiche di trasparenza attiva alla luce del contesto amministrativo e socio-economico in rapido mutamento.

I moduli allegati dovranno essere ritrasmessi via email al competente Ufficio Vigilanza sugli obblighi di trasparenza -UVOT (uvot@anticorruzione.it) entro il 30 giugno 2020, avendo cura di inviarli in formato editabile al fine di consentirne l’elaborazione.

- 1. Quali sono eventuali sotto-sezioni e contenuti di “Amministrazione/Società Trasparente” la cui consultazione si è rivelata di maggiore interesse per le proprie attività e finalità?*
- 2. In base all’esperienza di consultazione/verifica/utilizzo dei dati e documenti maturata, indicare eventuali proposte di integrazione/semplificazione dei contenuti pubblicati nelle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente/Società Trasparente”.*
- 3. Indicare per quali sotto-sezioni sono stati scaricati/visualizzati/riutilizzati/elaborati open data.*
- 4. In base alla propria percezione ed alla esperienza maturata, si esprima una valutazione complessiva sull’organizzazione dei dati all’interno della sezione “Amministrazione trasparente/Società Trasparente” riportando eventuali esempi di best practice riscontrate.*
- 5. Indicare se si ritiene adeguato il coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore e degli altri attori non istituzionali qualificati del sistema da parte delle singole amministrazione nell’ambito della trasparenza.*

6. *Esprimere una valutazione complessiva sul sistema della trasparenza amministrativa attiva a sette anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013, indicando sinteticamente i risultati raggiunti, criticità, opportunità, le nuove sfide.*
7. *Considerata l'emergenza Covid-19 e le molteplici modifiche, integrazioni e deroghe al quadro normativo vigente in ambiti connessi ai temi della trasparenza e pubblicità, tenuto conto del mutato contesto sanitario e socio-economico, indicare quali sono le sottosezioni e i contenuti di Amministrazione Trasparente/Società Trasparente che richiedono di essere particolarmente presidiati e valorizzati, nonché eventuali informazioni e dati aggiuntivi che sarebbe utile conoscere attraverso pubblicazione.*
8. *Utilizzando la tabella in allegato 1, in base alla propria esperienza conoscitiva compilare lo schema indicando, su una scala da 0 a 10 (0 minimo, 10 massimo), quanto si ritengono la sotto-sezione e i relativi contenuti (cfr. delibera ANAC 1310/2016 nonché le pertinenti articolazioni semplificate per le società):*
 - *Completi (gli obblighi di pubblicazione previsti soddisfano le esigenze conoscitive)*
 - *Fruibili (i documenti e i dati sono facilmente reperibili, rielaborabili, riutilizzabili)*
 - *Semplici (i documenti e dati pubblicati sono facilmente comprensibili e sono essenziali per rappresentare il fenomeno di interesse)*
 - *Utili (i dati e documenti pubblicati soddisfano le esigenze conoscitive, sono utili e di interesse per gli stakeholder)*
 - *Standardizzati (i dati e documenti sono riportati in una forma e struttura prefissata e comune che ne facilita la comprensione e il riutilizzo)*
 - *Indicare se possibile orientativamente e in termini generali in che percentuale la sotto-sezione è stata visitata sul totale degli accessi effettuati alla sezione trasparenza dei siti web istituzionali delle amministrazioni/società.*

Barrare la casella nel caso NON si voglia fornire l'autorizzazione a eventuale pubblicazione, nell'ambito di un report generale, del nome dell'organizzazione che ha espresso i contenuti inviati come riscontro al presente questionario

SOTTO-SEZIONE AT	IN BASE ALLA PROPRIA ESPERIENZA E PERCEZIONE SI COMPILI LO SCHEMA INDICANDO, SU UNA SCALA DA 0 A 10 (0 MINIMO, 10 MASSIMO), QUANTO SI RITENGONO LA SOTTO-SEZIONE E I RELATIVI CONTENUTI:						
	COMPLETI (0-minimo, 10 massimo)	FRUIBILI (0-minimo, 10 massimo)	SEMPLICI (0-minimo, 10 massimo)	UTILI (0-minimo, 10 massimo)	STANDARDIZZATI (0-minimo, 10 massimo)	% di utilizzo/consultazi oe sotto-sezione	Eventuali annotazioni, spiegazioni, esempi
Disposizioni generali							
Organizzazione							
Consulenti e collaboratori							
Personale							
Bandi di concorso							
Enti controllati							
Performance							
Attività e procedimenti							
Provvedimenti							
Bandi di gara e contratti							
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici							
Beni immobili e gestione patrimonio							
Bilanci							
Rilievi sull'amministrazione							
Servizi erogati							
Pagamenti							
Pianificazione e governo del territorio							
Opere pubbliche							
Informazioni ambientali							
Strutture sanitarie private accreditate							
Prevenzione corruzione							
Interventi straordinari e di emergenza							
Altri - Dati, metadati, banche dati							
Altri contenuti - dati ulteriori							
Altri contenuti - Accessi							