

Dossier
Amministrativo

LA TRASPARENZA TOTALE, PARTENZA LENTA MA GRANDI ORIZZONTI

a cura di Sergio Talamo

Marzo 2019

Sommario

1. La trasparenza come traccia del progresso amministrativo italiano. Dalla 241/1990 al decreto 33/2013 e al Foia del 2016.....	3
2. Il Foia: genesi, impianto e obiettivi. Le indicazioni Anac e lo sbilanciamento sulla funzione anti-corruzione rispetto alla trasparenza comunicativa legata all'accountability...	7
3. La circolare 2/2017 della Funzione pubblica. Le regole della trasparenza totale e il 'dialogo con i richiedenti'	11
4. Il sasso nello stagno? Foia alla prova dei fatti. Monitoraggi, criticità e soluzioni migliorative. Le Carte dei servizi	15
5. Le pronunce dei Tar segnano (o delimitano?) la strada	24
6. Il nodo delle competenze. Le figure professionali del ddl Bongiorno e i Ccnl del pubblico impiego. La 'legge 151', gli Uffici relazioni per la trasparenza e il modello organizzativo unico della comunicazione.....	29
7. 2019: la trasparenza nei Piani Open government e nella Pa della concretezza. Dal Cad al Cda, il cittadino digitale attivo: le consultazioni pubbliche	35
8. I social media come mezzo di 'trasparenza di fatto e in tempo reale'	44
Appendice – I casi Roma, Milano, Napoli.....	48
➤ Trasparenza, Open data, Accountability a Roma	48
➤ Milano, multicanalità e dati aperti per la trasparenza (intervista a Lorenzo Lipparini, assessore a Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data del Comune di Milano).....	51
➤ Comune di Napoli: trasparenza e comunicazione social.....	55

1. La trasparenza come traccia del progresso amministrativo italiano. Dalla 241/1990 al decreto 33/2013 e al Foia del 2016

«Chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti». È questo il testo dell'articolo 5, comma 2 del decreto 33/2013, così come riformato dal decreto 97/2016. Possiamo dire che è sintesi della 'trasparenza totale', la nuova dimensione della comunicazione pubblica italiana. Un approdo sofferto e contrastato, che oggi è legge ma non ancora vita quotidiana. Eppure la trasparenza viene da lontanissimo. Si può dire che nasca con la stessa idea di organizzazione statale. Il richiamo più frequente è nell'auspicio pronunciato dal deputato Filippo Turati alla Camera nel 1908: «Quando un superiore pubblico interesse non esiga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro». L'idea della casa di vetro riemerge con vigore nei decenni successivi alla riconquista della democrazia, e viene evocata come dimensione soprattutto etica: dove c'è trasparenza, troveranno vita difficile non solo la corruzione ma anche la più comune inefficienza. La stessa Costituzione, entrata in vigore nel 1948, fa un riferimento molto centrato alla trasparenza, intesa non come valore astratto ma come condizione essenziale dell'efficacia amministrativa: il primo comma dell'articolo 97 (oggi divenuto secondo, per l'introduzione al primo del vincolo al pareggio di bilancio) lega in modo indissolubile la gestione imparziale delle attività pubbliche alla funzionalità dei servizi: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». Si può dire che già il legislatore costituzionale avesse intuito, e fissato nella norma, che la trasparenza - peraltro coperta da riserva di legge - è premessa indispensabile dell'efficienza dei servizi: oggi tale concetto si può sintetizzare nella locuzione trasparenza-accountability o anche 'comunicativa', cioè legata ad un rapporto bidirezionale con il cittadino-utente. Nessuna erogazione calata dall'alto, insomma. 'I pubblici impiegati - aggiunge l'articolo 98, 1° comma - sono al servizio esclusivo della nazione'. Un corpo normativo che si rafforza negli anni, fino a sfociare, il 3 febbraio 2015, in una impegnativa dichiarazione del neopresidente Sergio Mattarella nel discorso di insediamento alle Camere riunite: «Per la nostra gente, il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni: l'ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo. Mi auguro che negli uffici pubblici e nelle istituzioni possano riflettersi, con fiducia, i volti degli italiani». È una frase che affianca mirabilmente settori come sanità, istruzione, giustizia, cultura, vita urbana, e che dovrebbe campeggiare negli uffici accanto alla bandiera italiana e alla foto stessa del Presidente, come monito alla corretta interpretazione di una trasparenza che ha senso e forza solo in quanto supera la dimensione valoriale-legislativa e arriva a riflettersi nella vita concreta dei cittadini.

La legge 241 del 1990

Dal punto di vista normativo, il percorso della trasparenza ha come pietra miliare la legge 241 del 1990, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» e la 'parallela' 142, «Ordinamento delle autonomie

locali». In particolare, la 241 è conosciuta proprio come legge sull'accesso agli atti o sulla trasparenza. Tale provvedimento si affermò come un passaggio d'epoca perché rompeva con una tradizione secolare di inaccessibilità, insindacabilità e sovraordinazione dell'attività della Pubblica amministrazione sui cittadini. Inoltre la legge 241, grazie alle successive modificazioni, rafforza costantemente il suo iniziale orientamento verso principi come pubblicità, responsabilità e, per l'appunto, accesso agli atti. Il cardine concettuale è nell'articolo 22, comma 2, (così sostituito dall'articolo 10, comma 1, legge n. 69 del 2009): «L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza». Il limite, tuttavia - si parla pertanto di 'trasparenza limitata' - è molto preciso e vincolante (al punto che nell'articolo 22 è al comma 1, cioè precede il principio generale): l'accesso agli atti può essere esercitato solo dagli interessati, e «si intendono per interessati tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso». Per tutti gli altri, resta in vigore il 'divieto di accesso', e del resto sono le stesse Pa a poter ulteriormente estenderlo a loro piacimento: «Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1» (articolo 24, comma 2). Ma il principio forse più significativo di tutti è al comma successivo dell'articolo 24, il 3: «Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni». Insomma, il legislatore del 1990 sente il bisogno di specificare che la trasparenza può servire a fare i propri interessi ma mai a 'controllare' gli interessi di tutti. Nessuno si deve permettere di disturbare il manovratore. Sembrano echeggiare gli antichi delitti di 'lesa maestà'.

Dal Dlgs n. 33 del 2013 al Dlgs 97/2016

Nei 28 anni successivi alla 241, varie norme, in modo diretto o indiretto, tornano sul tema della trasparenza, in una direzione di marcia che è di costante ampliamento dei diritti del cittadino, fino a toccare i principi del governo aperto condivisi a livello europeo (v. tabella riepilogativa in calce). I passaggi essenziali sono senza dubbio il decreto 33/2013, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", e il decreto 97/2016, cd "Foia italiano", che coinvolge ben 3 leggi - il 33, che viene profondamente riformato, la 190/2012 sull'anticorruzione, e la legge 124/2015 (cd "Riforma Madia") di cui realizza la delega. Per questo, il decreto si autodefinisce «recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza correttivo della legge 6 novembre 2012, n.190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

Il decreto del 14 marzo 2013, n.33 - ministro della Funzione pubblica è Filippo Patroni Griffi, Governo Monti - prosegue nel solco segnato dal decreto 150/2009 del ministro Brunetta (di cui Patroni Griffi fu Capo di gabinetto) e capovolge definitivamente l'impostazione della trasparenza limitata: con la trasparenza intesa come regola e non più come eccezione (com'era nella legge 241), l'obiettivo della legislazione diventa proprio quello di favorire il 'controllo diffuso' da parte dei cittadini-utenti. Almeno due gli obiettivi strategici per la Pubblica amministrazione trasparente:

- 1) rendersi conoscibile per rendersi 'credibile';
- 2) rendersi conoscibile per rendersi 'utile'.

Il primo obiettivo afferisce alla trasparenza vista come audit-anticorruzione, e su questo terreno insiste la legislazione che va dalla 190 del 2012 al 33 del 2013, fino alla riforma Madia del biennio 2014-2016. Il criterio-chiave è la pubblicazione dei dati nelle sezioni 'amministrazione trasparente' dei siti istituzionali. Che poi la pubblicazione dei dati costituisca un reale argine alla corruzione è tutto da verificare: come ha affermato lo stesso presidente dell'Anac Raffaele Cantone, «una Pa rispettosa della legge non necessariamente è immune dalla corruzione (...) occorre creare degli anticorpi interni alle amministrazioni». Il secondo traguardo investe la trasparenza che più direttamente tocca la vita quotidiana delle persone, cioè quella che riguarda la delivery sui servizi, o meglio le garanzie che tutte le strutture pubbliche sarebbero tenute a dare sulla qualità dei loro servizi. Su questo punto, si coglie il limite intrinseco della trasparenza edizione 2013: impernandosi solo su obblighi di pubblicazione, da un lato finisce per concretizzarsi in una notevole mole di adempimenti che non arrivano al cittadino, dall'altro non investe la vera questione della qualità del servizio. Come insegna la comunicazione d'azienda, ciò che fa la differenza sono gli standard. La Pa davvero trasparente stipula un patto chiaro e predefinito con l'utente: ti garantisco un determinato contenuto del servizio, determinati tempi, una determinata tracciabilità della tua pratica. E magari fisso anche alcuni precisi requisiti. La 'presa in carico', ad esempio, per cui l'ente non si limita a fornire una semplice informazione ma non lascia più il cittadino solo, entrando con lui nel vivo del problema e valutando insieme a lui le eventuali soluzioni percorribili, fino all'esito finale; o la 'personalizzazione', per cui l'ente sviluppa una capacità di supporto al cliente che va oltre il problema segnalato, affiancando, quando possibile, il cittadino nella sua interlocuzione continua con la PA, attraverso un'attività di 'consulenza' calibrata sul singolo (presa in carico e personalizzazione sono i due standard di servizio di Linea Amica, il contact center realizzato nel 2009 da Formez PA su indicazione di Brunetta).

Non è un caso che molto raramente gli standard di servizio entrino a far parte del pacchetto-trasparenza adottato dalle Pa che applicano il decreto 33. D'altra parte, la legge è sul punto carente: impone al responsabile trasparenza una serie di obblighi (dal controllo dei dati pubblicati all'aggiornamento del programma triennale, dal controllo dell'accesso civico alla completezza e chiarezza delle informazioni) salvo quello forse più importante: accertare ciò che di tali dati il cittadino realmente apprezza, richiede, concretamente adopera. Non sono previste neppure rilevazioni sulle visite alle sezioni dei siti dedicate alla trasparenza, che sarebbero invece indispensabili per valutare l'efficacia e l'utilità delle informazioni rese. Insomma, i dati devono servire a controllare, a valutare, a confrontare (...) ma devono comunque servire a qualcosa e a qualcuno, al di là del continuo inseguimento del *voyeurismo* mediatico sui redditi dei manager o sulle consulenze.

Dopo un non agevole percorso, nel maggio 2016, in adempimento della delega contenuta nella legge 124/2015, viene approvato il **Dlgs 97/2016**. Fa ingresso così nel sistema italiano la 'trasparenza totale', che prescinde sia dall'interesse 'specifico e diretto' del richiedente, sia dagli obblighi di pubblicazione legati a determinati atti. Con il cd 'Foia (Freedom of information act) italiano', il cittadino diviene titolare di un nuovo tipo di accesso, che l'Anac chiama 'civico generalizzato' per distinguerlo dai primi due – 'documentale' e 'civico semplice'. In pratica, secondo la formula che campeggia tuttora sul sito della Funzione pubblica, da ora 'la trasparenza è la norma, il segreto l'eccezione'. Si può dire che, perlomeno sulla carta, nel 2016 la Pa diventa una 'casa di vetro', con il fine non solo di farsi controllare ma soprattutto di condividere le policy, quindi di farsi giudicare per migliorare di continuo le sue prestazioni insieme ai suoi cittadini e nel loro

esclusivo interesse.

Il cittadino-utente: in marcia da 28 anni

- **Legge 241/1990**: legge sull'accesso agli atti
- **URP** dlgs. 29/1993
- **Lotta al burocrate** (Cassese 1993-94)
- **Leggi 1997-98 (leggi Bassanini)**
- **Legge 150/2000** com. pubblica
- **Codice Amm. Digitale (CAD) 2005**
- **D.I. 150/2009** (Riforma Brunetta)
- **Legge anticorruzione 190/2012**
- **Legge Trasparenza 33/2013**
- **DI 90/2014 - l. 124/2015 Riforma Madia**
- **DI 97/2016: FOIA italiano e circolare 2/2017**

❖ 2018: Ministro Giulia Bongiorno
Concretezza + Qualità Prestazione pubblica

FormezPA



2. Il Foia: genesi, impianto e obiettivi. Le indicazioni Anac e lo sbilanciamento sulla funzione anti-corruzione rispetto alla trasparenza comunicativa legata all'accountability

La questione diventa ancor più rilevante se si pensa che dal 2013 ad oggi si è notevolmente dilatato il perimetro stesso della trasparenza. Siamo nell'epoca delle amministrazioni *open*, cioè del facile accesso a piattaforme di trasparenza totale che informano in tempo reale (si vedano, a titolo di fertili sperimentazioni, Open Expo e soldipubblici.it). E nella comunicazione delle Amministrazioni si sono prepotentemente affermati i social media. Se insomma, la trasparenza è fissata per legge, la digitalizzazione va già oltre la legge, rendendone più efficace e moderna la traduzione pratica. Tale evoluzione sbiadisce ogni possibile alibi: la trasparenza-adempimento rispetta la lettera della norma ma non la sua *ratio*.

Come detto, il cardine della trasparenza, rinvenibile persino nell'interpretazione della Costituzione, è la sua 'missione di servizio'. Un concetto ben scolpito nell'articolo 10, comma 9 del decreto 33, non modificato dal decreto 97: la trasparenza è intesa «come una dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le Carte dei servizi». Un principio richiamato anche nelle linee guida dell'Anac. L'Autorità anticorruzione - nonostante la sua denominazione possa far pensare ad una vocazione 'monotematica' - insiste molto sulla qualità del servizio al cittadino come elemento principale del Foia, e sulla partecipazione civica come obiettivo strategico. Nella delibera 1309 del 28 dicembre 2016, si può leggere «La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (articolo 5, comma 2 del decreto trasparenza). Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel comma 2 dell'articolo 1 secondo cui «la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini». Solo a seguire viene ribadito il ruolo della trasparenza-anticorruzione: «Come previsto nella legge 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, inoltre, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione».

In definitiva, se le finalità di prevenzione della corruzione restano centrali (lo stesso articolo 10 del decreto 33 stabilisce il coordinamento con il Piano triennale di prevenzione della corruzione), la trasparenza totale va valutata e monitorata sul piano della qualità

della prestazione pubblica. Non per caso ‘esperto in qualità della prestazione pubblica’ è una delle figure professionali richieste dall’attuale ministro Pa Giulia Bongiorno nel turn over in programma per le Pa (vedi capitolo 6). Del resto, lo stesso articolo 10 torna esplicitamente sul nodo dei servizi nel comma 2: «Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi (...). Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32» (Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati).

Ma l’ambivalenza del diritto alla trasparenza incombe comunque sulla normativa, e soprattutto sull’applicazione che di essa hanno fatto le Pa a due anni esatti dall’entrata in vigore (il decreto 97, approvato nel maggio 2016, concedeva 6 mesi di tempo prima di diventare effettivo). Un’eloquente dimostrazione di questa tendenza è la norma che prevede l’unificazione delle funzioni di anticorruzione e trasparenza in capo allo stesso soggetto (articolo 43, comma 1: «All'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, svolge, di norma, le funzioni di Responsabile per la trasparenza»). Il risultato è di attribuire attività di natura squisitamente comunicativa a figure quasi sempre di formazione giuridico-amministrativa. Una delle conseguenze di questa impostazione è la ridotta attività di stimolo della partecipazione civica che dovrebbe accompagnare la stagione della trasparenza totale, specie dopo l’esperienza del decreto 33/2013, che - poco conosciuto e apprezzato dagli utenti - in tre anni, cioè fino alla sua riforma nel 2016, aveva prodotto un numero di accessi limitato e spesso riservato sempre agli stessi soggetti (poco affettuosamente chiamati dai responsabili trasparenza ‘gli stalker dell’accesso’). Si tratta di un cedimento ad un’interpretazione poliziesco-voyeuristica della trasparenza, che diventerebbe un mezzo per confermare i diffusi pregiudizi su illegalità e abusi o per esplorare a fini scandalistici informazioni come lo stipendio di questo o quel dirigente, le consulenze o gli affidamenti: attività senz’altro utili, ma lontane dal principio della trasparenza comunicativa finalizzata all’accountability. Tutto l’impianto del Foia, peraltro - nonché le raccomandazioni giunte anche da organi giurisdizionali come Anac e Consiglio di Stato - paiono invece coerenti con l’idea di un accesso generalizzato finalizzato al controllo diffuso sui servizi a fini di miglioramento della prestazione pubblica. Vediamo ora i principali meccanismi della trasparenza totale, un traguardo che è frutto della collaborazione fra istituzioni (Governo, Commissioni parlamentari, Anac, Conferenza unificata, Consiglio di Stato, Garante della privacy) e di varie organizzazioni di esperti, espressioni della società civile.

Con il decreto 97, come detto, si introduce una nozione di accesso civico che non è più limitata dall’interesse soggettivo, cioè specifico e diretto, come nella legge 241/1990, né agli atti per cui le Pa hanno obbligo di pubblicazione, come nell’articolo 5 del decreto 33. Il principio del ‘controllo diffuso’ (articolo 1 del 33) resta l’architrave del sistema, ma da oggi passa per vie molto più ampie: viene in pratica stabilita la ‘normalità della trasparenza’. Ciò significa che ogni atto delle pubbliche amministrazioni deve essere conoscibile, e le eccezioni a tale principio sono espressamente elencate (lo faranno Anac e Garante privacy attraverso delle linee-guida a fine 2016). Inoltre, la risposta al cittadino richiedente dovrà pervenire entro 30 giorni con provvedimento ‘espreso e motivato’, e il rifiuto, sempre

motivato - abolito il silenzio-rigetto della prima stesura - dovrà riguardare un pregiudizio 'concreto' alla tutela di interessi pubblici o privati. In caso di rifiuto, il ricorso può essere rivolto, oltre che al Tar, anche al responsabile trasparenza o al difensore civico. L'accesso civico è gratuito, salvo i costi materiali di riproduzione degli atti. La trasparenza totale, infine, coinvolge non solo gli enti pubblici ma anche società partecipate, fondazioni e associazioni di dimensioni medio-grandi con finanziamento pubblico prevalente.

Questo, a grandi linee, l'impianto della nuova normativa. I giudizi sono stati da subito in larga parte positivi, perché la trasparenza totale inverte, per così dire, l'onere della prova: non dev'essere più il cittadino a dimostrare di avere un interesse specifico e circostanziato alla trasparenza, ma l'Amministrazione ad opporre motivi specifici e circostanziati di diniego. Un principio che ricevette persino l'autorevolissimo avallo della Corte costituzionale: nella sentenza 251/2016 che censurò la Riforma Madia in quanto alcune materie non erano state concordate con le Regioni, la Consulta individuò nella 'cittadinanza digitale' dell'articolo 1 una 'materia prevalente di competenza statale', alla quale poter ricondurre 'il disegno riformatore nel suo complesso'. E la cittadinanza digitale era la norma 'madre' di molti dei 22 decreti attuativi della legge 124/2015, fra cui il 97/2016 e il 179/2016 di riforma del Codice dell'amministrazione digitale (Cad). Nell'era della trasparenza digitale, insomma, il cittadino diviene titolare di un pieno diritto all'accesso uniforme e regolato sia ai suoi dati personali e ai servizi on line (come Spid e anagrafe unica) sia a tutti gli atti e i documenti che possano essergli utili per controllare, giudicare e contribuire a migliorare i servizi pubblici.

Ma non mancarono preoccupazioni e dissensi. Per alcuni osservatori non risultava promettente la forte riduzione degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto 33/2013 e soprattutto l'alleggerimento delle prescrizioni metodologiche, relative al 'come' pubblicare i dati. Su questo punto, in realtà, resta in vigore l'eloquente articolo 6, che stabilisce che «Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7 (sui dati aperti, *ndr*)». Inoltre l'articolo 6 precisa, al secondo comma, che «L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti». Il fatto che questo articolo sia applicato in modo insufficiente non autorizza a concludere che sia il decreto 97 ad essere lacunoso, ma se mai ad investire più e meglio sulle professionalità della comunicazione tenute a metterlo in pratica (v. capitolo 6). Altro punto che sin dal giugno 2016 suscitò varie critiche è quello della assenza di vere sanzioni per le amministrazioni inadempienti.

Per queste ed altre ragioni, la Funzione pubblica ritenne necessario emanare una circolare applicativa della trasparenza totale, la numero 2 del 2017, che a tutt'oggi resta esemplare per chiarezza e incisività. Di contro, la sua forte opzione per la concreta attuazione del diritto alla conoscenza l'ha resa non particolarmente popolare presso le Amministrazioni, nonché oggetto di alcuni appunti da parte del Garante Privacy. Prima di esaminare questo documento, va detto che le preoccupazioni sugli oneri di pubblicazione, i confini all'accesso e le sanzioni, per quanto fondate, rivelavano una abitudine mentale ad inseguire i principi

di interesse degli utenti ma, nello stesso tempo, trascurare gli utenti stessi e le 'loro' abitudini ed esigenze. Insomma, entrava in azione un alto senso civico che però raramente si abbassa a considerare i cittadini reali. È lo stesso errore compiuto per il decreto 33 e il suo modello di accesso civico. Ci si è concentrati per anni sugli obblighi di pubblicazione (diverse centinaia) e carico delle Pa, con un susseguirsi di direttive, circolari, linee guida, controlli e sanzioni, senza valutare quale fosse l'effettivo impatto delle nuove norme sull'utenza. Varie indagini (sempre rigorosamente di privati) hanno certificato che la normativa sulla trasparenza era pressoché sconosciuta agli utenti; e i pochi enti che hanno indagato sui clic alla sezione 'amministrazione trasparente' hanno avuto conferma di un interesse scarso o nullo dei cittadini. Per non dire dei numeri sulle richieste di accesso civico e la loro qualità. In conclusione, il problema effettivo, trascurato sin dagli albori del Foia e ancora in primissima linea, è il seguente: la trasparenza totale, pur così dirompente nella sua filosofia di fondo, rischia di produrre lo stesso effetto del decreto 33, cioè il sostanziale disinteresse a conoscere dati e documenti, se non si favorisce nel cittadino la percezione dell'utilità del controllo diffuso in termini di miglioramento dei servizi e di prevenzione della corruzione. All'opposto, data la vastità delle procedure e dei documenti 'esplorabili', la trasparenza totale rischia anche di generare, per converso, l'effetto opposto: un eccesso di domanda che finirebbe per intralciare o bloccare l'attività delle amministrazioni. E non dimentichiamo che 'l'efficacia dell'attività amministrativa' è un principio di valore costituzionale. Tale esito, peraltro, non gioverebbe alla trasparenza effettiva di interesse generale, che è quella legata agli standard di qualità dei servizi pubblici.

3. La circolare 2/2017 della Funzione pubblica. Le regole della trasparenza totale e il ‘dialogo con i richiedenti’

Nella teoria delle fonti del diritto che si studia nelle facoltà di giurisprudenza, la ‘circolare’ non possiede un rango molto elevato. Ma nella contrastata ascesa del diritto amministrativo italiano verso la centralità del cittadino-ricevente, accade che la circolare sulla trasparenza n. 2/2017, targata Funzione pubblica - Anac ed emanata dopo un’ampia fase di consultazione pubblica, diventi una sorta di pietra miliare. Questo perché presenta due caratteristiche essenziali: a) ribadisce principi generali molto significativi, che arrivano a toccare il senso stesso della missione pubblica; b) collega a tali principi istruzioni pratiche e applicative precise fino al dettaglio. Sin dalla premessa, appare che l’obiettivo di Fp-Anac è evitare che le amministrazioni trovino nelle incertezze interpretative del decreto 97 un alibi per la mancata attuazione: «La successiva pratica applicativa ha evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi, riguardanti il rapporto con i cittadini e la dimensione organizzativa e procedurale interna». In sintesi, dall’enunciazione del principio che definisce «la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all’articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo», si arriva a descrivere cosa le Amministrazioni devono inserire nella modulistica per l’accesso.

Dopo la premessa (capitolo 1) e le indicazioni preliminari (capitolo 2), i punti trattati sono i seguenti: 3) le modalità di presentazione della richiesta; 4) gli uffici competenti; 5) i tempi di decisione; 6) i controinteressati; 7) i dinieghi non consentiti; 8) il dialogo con i richiedenti; 9) il registro degli accessi.

A questi capitoli seguono tre allegati di forte impatto pratico:

- a) presentazione della richiesta di accesso;
- b) presentazione della domanda di riesame;
- c) modalità di realizzazione del registro degli accessi.

Tutto ciò sulla base del principio che «l’accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell’ordinamento, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull’azione amministrativa (articolo 5, comma 2, Dlgs n. 33/2013)». La partecipazione civica come bussola, quindi.

L’organicità e il respiro della circolare, uniti ad un tono generale marcatamente assertivo, mandano un messaggio inequivocabile: la Pa della trasparenza totale non deve semplicemente attivare un nuovo servizio, ma cambiare mentalità e modo di lavorare in modo talmente profondo da prefigurare una vera riconversione organizzativa. Molti dei principi e delle regole espressi dalla circolare erano già stati affermati nei documenti Anac del 28 dicembre 2016, le Linee guida su esclusioni e limiti all’accesso («Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’articolo 5, comma 2, del Dlgs 33/2013» - Delibera n. 1309/2016) e le Linee guida sugli obblighi di pubblicazione (Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel Dlgs 33/2013 come modificato dal Dlgs 97/2016 - delibera n. 1310/2016). Ma con questo atto di indirizzo, il ministero Pa interviene nel vivo dell’impatto che la nuova normativa sta avendo sulle Pa italiane. Del resto, nei primi mesi di applicazione del Foia, finivano nel cestino circa 3 richieste di accesso su 4 (dati forniti dall’associazione ‘Diritto di Sapere’). Le mancate risposte – o i ritardi - erano spesso giustificati con obiezioni formali o mancanza

di chiarezza della norma. La Funzione pubblica decide, quindi, da un lato di chiarire ciò che alla prova dei fatti sembrava apparire opaco, dall'altro di provare a stroncare sul nascere le resistenze degli uffici pubblici alla nuova normativa. Un intento evidente, ad esempio, nell'importante capitolo 7, 'I dinieghi non consentiti', che si apre con la seguente frase: «Dato che nei primi mesi di applicazione dell'istituto dell'accesso generalizzato sono emersi casi di rifiuto fondati su motivazioni non riconducibili ai commi da 1 a 3 dell'art. 5-bis, oggetto delle Linee guida Anac (...) è opportuno richiamare le Amministrazioni al rigoroso rispetto delle previsioni normative esistenti». Subito dopo, vengono passati in rassegna i casi in cui l'Amministrazione deve accogliere le richieste di accesso. La premessa è che data la natura fondamentale del diritto di accesso generalizzato, non tutti gli interessi pubblici e privati possono giustificare una limitazione: l'articolo 5-bis del Dlgs n. 33/2013 ammette il rifiuto dell'accesso ai dati o documenti richiesti soltanto quando ciò sia 'necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi espressamente individuati dallo stesso articolo, ai commi da 1 a 3', e utilizzati dalla Corte di giustizia europea, alla cui giurisprudenza la circolare invita ad attenersi. Le Amministrazioni, si aggiunge, non possono con atti regolamentari precisare o estendere tali limiti: «La riserva di legge, in questa materia, va intesa come assoluta».

Ed ecco i dinieghi non consentiti:

- a) Risposte parziali: non sono ammesse se non con adeguata motivazione.
- b) Risposte differite; ammesse solo se «l'accesso possa comportare un pregiudizio concreto a uno degli interessi pubblici o privati di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 5-bis», e che «quel pregiudizio abbia carattere transitorio». Se ricorrono queste due condizioni, la singola Pa può rinviare l'accoglimento dell'accesso (ad esempio, riguardo a «dati o documenti rilevanti per la conduzione di indagini sui reati o per il regolare svolgimento di attività ispettive (...), fino a quando tali indagini e attività siano in corso»).
- c) Richieste di accesso per "dati o documenti che risalirebbero a una data anteriore alla entrata in vigore del Dlgs n. 33/2013 o del Dlgs n. 97/2016: «La portata generale del principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni non ammette limitazioni temporali».
- d) Richieste di accesso che «potrebbero provocare un generico danno all'Amministrazione o alla professionalità delle persone coinvolte», o caratterizzate da «generiche ragioni di confidenzialità delle informazioni», o che necessitano di consultare un organo politico: tutte queste eccezioni non sono ammissibili.
- e) Richieste «massive o manifestamente irragionevoli»: ammissibili solo nel caso che «la richiesta risulti (...) tale da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'Amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione». Per chiarire meglio: si può concretizzare la non ammissibilità in caso di necessità di una consistente attività di elaborazione (ad es., oscuramento di dati personali); di cospicuo numero di risorse interne da impiegare per soddisfare la richiesta; di scarsa rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare. Ma qui interviene un principio di assoluta novità: «Qualora tale pregiudizio sia riscontrabile, l'Amministrazione, prima di decidere sulla domanda, dovrebbe contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità».

In effetti il capitolo 8, 'Dialogo con i richiedenti', segna una svolta sul punto nevralgico del *front office* della Pubblica amministrazione. Emerge con chiarezza la novità assoluta di un'interpretazione della trasparenza che vincola le Pa non solo a comunicare in modo

chiaro, tempestivo ed esaustivo, non solo a rispondere alle richieste senza rinvii o burocratese, ma addirittura a collaborare con il cittadino per raggiungere 'insieme' il risultato della comunicazione trasparente. Le premesse a questa svolta sono nel principio riaffermato nell'incipit della circolare: «L'accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell'ordinamento, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa (articolo 5, comma 2, Dlgs n. 33/2013)».

In sintesi: democrazia sostanziale, partecipazione civica attiva, controllo della gestione pubblica.

Da qui un'interpretazione del Foia che fissa i seguenti criteri applicativi:

- a) Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo: «Nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare (...). Qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (...) la stessa dovrà essere trattata dall'Amministrazione come richiesta di accesso generalizzato».
- b) Il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto: «(...) Si deve ritenere in linea di principio contraria alle finalità della disciplina legislativa in tema di accesso generalizzato la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali».
- c) I limiti all'adozione di regolamenti interni. «(...) Ciascuna amministrazione può disciplinare con regolamento, circolare o altro atto interno esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno».

Da questo impianto deriva il capitolo 8, con le sue profonde implicazioni di cambio di mentalità e di prassi organizzative. Per 'dialogo con i richiedenti', la Funzione pubblica intende una modalità di interazione a due vie PA-cittadino che realizzi «le finalità di partecipazione e accountability proprie del c.d. modello Foia». In pratica, viene richiesto un 'dialogo cooperativo' con il richiedente, che vincola la Pa a «comunicare con il richiedente, in particolare, nei seguenti momenti: a) tempestivamente, subito dopo la presentazione della domanda» (per rilasciare ricevuta e protocollo, chiedere al richiedente, se non l'ha già fatto, di identificarsi e se necessario specificare o rimodulare la richiesta, definire se possibile il formato digitale della risposta e indicare gli eventuali costi di riproduzione dei materiali). b) «entro il termine di conclusione del procedimento» (al fine di comunicare al richiedente la decisione motivata relativa alla sua domanda e, in caso di accoglimento, trasmettere la documentazione richiesta; in caso di rifiuto, «comunicare le ragioni del diniego e contestualmente indicare i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili»). Accanto al dialogo cooperativo, nel capitolo «Rapporti con i media e le organizzazioni della società civile», si sollecita - «ferma restando la necessità di istruire in modo completo e accurato ogni singola richiesta di accesso a prescindere dall'identità del richiedente» - la massima attenzione alle domande provenienti da giornalisti o da organizzazioni civiche, «cioè da soggetti riconducibili alla categoria dei *social watchdogs* cui fa riferimento anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo». Ultimo capitolo, anch'esso di notevole rilievo, è quello che riguarda la 'Pubblicazione proattiva'. In sostanza, si invitano le amministrazioni ad 'anticipare la domanda' di trasparenza.

«Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle Amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria. In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni d'interesse generale o che siano

oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi». E poiché il *sentiment* degli utenti dei servizi si coglie soprattutto nei social media, il capitolo sul Dialogo con i richiedenti si chiude con la prima esplicita apertura istituzionale al loro uso professionale e sistematico (tale norma deriva da una precisa proposta formulata dall'associazione PAsocial nella fase di consultazione pubblica): «(...) Le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei social media (Facebook, Twitter ecc.) (...). Quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le Amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione».

Proprio per il carattere operativo della circolare - una sorta di 'manuale d'uso' - ogni capitolo presenta anche importanti indicazioni pratiche per le Pa. I punti di rilievo sono quindi numerosi. Ad esempio, si veda anche il capitolo 9 sul Registro degli accessi, che - si legge «come indicato anche nelle Linee guida Anac (...) dovrebbe contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi: a) semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie; b) favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili; c) agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate; d) monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse».

La circolare 2/2017, a quasi due anni dalla sua emanazione, resta punto di riferimento di assoluto rilievo per la concreta vitalità ed incisività della trasparenza amministrativa.

FOIA: la sfida del controllo sui servizi: Circolare Funzione Pubblica 2/2017

- ✓ Dialogo con i richiedenti
- ✓ Pubblicazione proattiva
- ✓ Rapporti con i media e i social watchdogs
- «Per gli stessi motivi, le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei *social media* (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione»

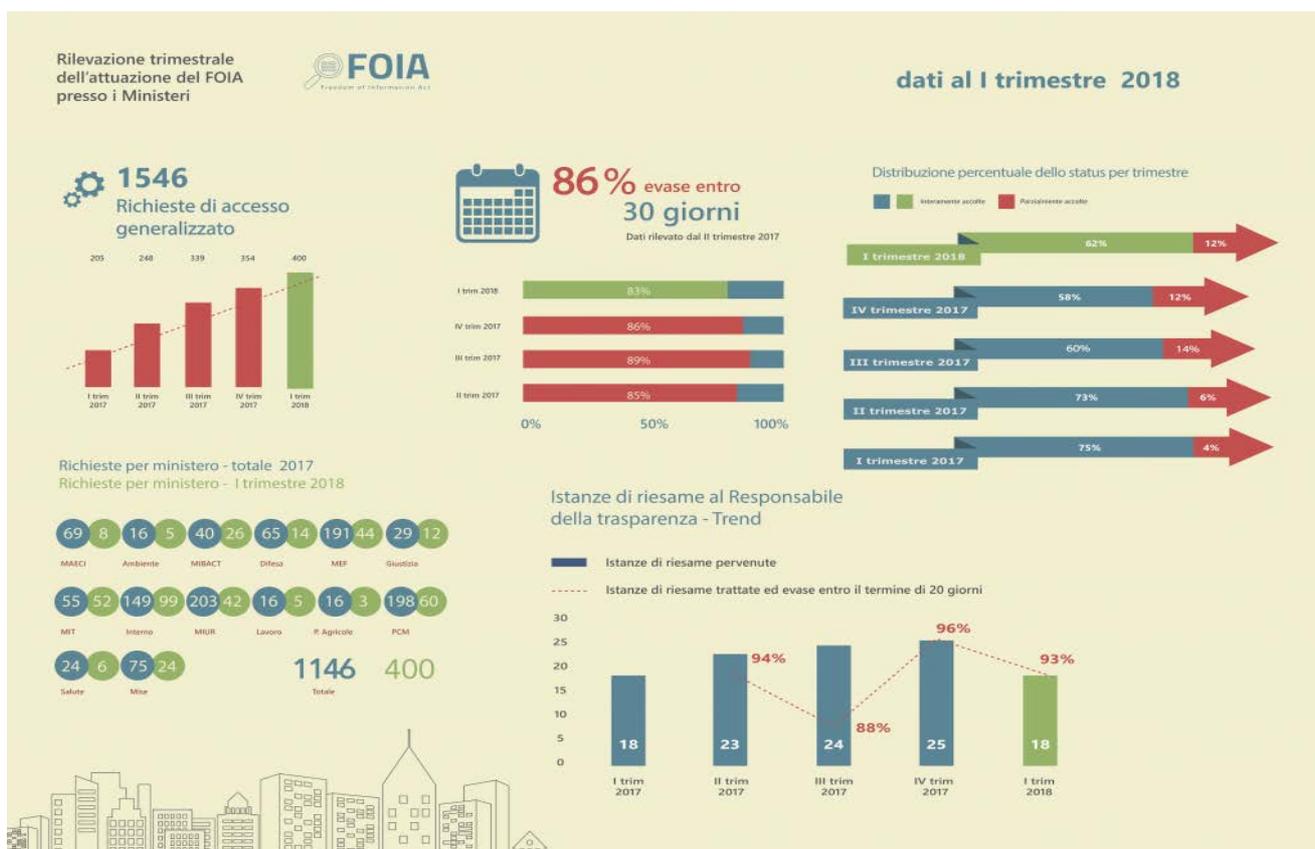
Formez^{PA}



4. Il sasso nello stagno? Foia alla prova dei fatti. Monitoraggi, criticità e soluzioni migliorative. Le Carte dei servizi

Scrivo Ernesto Belisario, avvocato esperto di digitale, fra i principali promotori del decreto 97 (era fra i collaboratori della ministra Madia): «A livello giornalistico, in questi due anni l'accesso generalizzato ha reso possibile, tra le altre, la realizzazione di una mappa sulle coperture vaccinali, un'indagine sulla rilevanza del fenomeno degli obiettori di coscienza nelle strutture sanitarie pubbliche, inchieste sulle spese di viaggio e di rappresentanza di sindaci e presidenti di regione, articoli sui regali di rappresentanza ricevuti dai membri del governo, sullo stato della scuola digitale, sulle condizioni dell'edilizia scolastica e sull'emergenza idrica a Roma. Tutte inchieste che, senza Foia, semplicemente non sarebbero state possibili». E, per ciò che riguarda la società civile: «L'associazione Antigone ha ottenuto informazioni sulle condizioni di vita dei detenuti nelle carceri, l'Arcigay il numero delle unioni civili celebrate nelle principali città italiane. Openpolis e Actionaid hanno realizzato un report sul funzionamento e sui costi del sistema di accoglienza dei migranti; altre organizzazioni hanno ottenuto, invece, informazioni sui finanziamenti ai consultori e centri antiviolenza, su quali sono i reclami presentati nei confronti delle aziende che gestiscono i trasporti delle più grandi città italiane, sulla sicurezza degli edifici in cui ci sono scuole e ospedali».

Un bilancio, a due anni dall'entrata in vigore del Foia - 23 dicembre 2016 - che potremmo definire di alto valore 'civico'. Ma la Funzione Pubblica svolge periodicamente dei monitoraggi anche più sistematici, che danno indicazioni sul senso di marcia della trasparenza.



È un sistema di lavoro che può servire ad immunizzare il sistema-Foia dal rischio della ‘trasparenza senza cittadini’, cioè l’accumulo di dati senza preoccuparsi dell’interesse, e quindi del concreto utilizzo, da parte degli utenti. Il decreto 33/2013, infatti, prevedeva a carico del responsabile trasparenza mille oneri eccetto quello di verificare se i suoi sforzi avessero un reale impatto sulla popolazione.

Un paradosso che aveva portato alcuni a definire il Dlgs 33/2013 non una legge sulla trasparenza ma una legge ‘sugli oneri di pubblicazione’ (ben 271: furono anche contati).

In una prima rilevazione, effettuata nel 2014 dall’Osservatorio Socialis-Ixe, emerse che solo il 22% dei cittadini legava la trasparenza al ‘controllo diffuso’ delle attività pubbliche e ancor meno, il 19%, legava la trasparenza al ‘miglioramento della qualità dei servizi’. Per la maggior parte degli intervistati (fra i pochi, un misero 15%, che si erano accorti delle nuove norme), prevaleva l’obiettivo dell’anticorruzione. Trasparenza, quindi, come una sorta di servizio-audit. Gli obiettivi di performance, che pure sono dal 2009 al centro della legislazione italiana, non erano dal cittadino collegati alla trasparenza se non in minima parte. Si evidenziava un sostanziale fallimento della trasparenza intesa come accountability, nonostante i numerosi richiami che a questa funzione vengono fatti dalle norme, dalle circolari e dalle direttive. Ma il flop dell’accesso civico non era certamente una bocciatura delle sue ragioni: per l’82% dei cittadini risultava ‘molto’ o ‘abbastanza utile’.

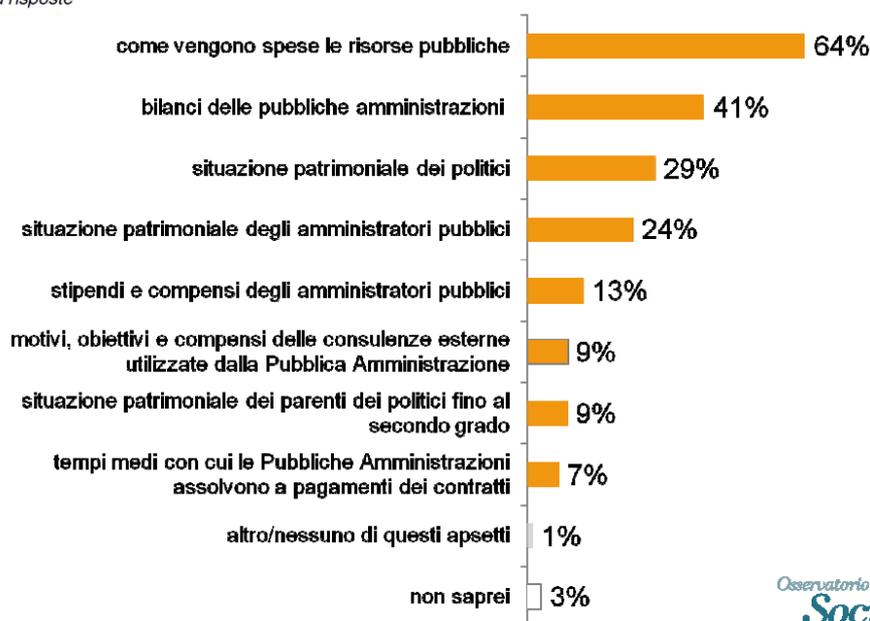
Il rigore dei periodici monitoraggi aiuta a capire quale concreto uso si fa del nuovo diritto e a quali scopi è finalizzato. Si veda nella seguente tabella qual è l’incoraggiante punto di partenza: una percezione dell’accesso come veicolo di efficienza e qualità dei servizi, in opposizione agli sprechi che sono invece favoriti dall’opacità. Interessante notare che i dati su stipendi e compensi degli amministratori sono ritenuti dai cittadini rilevanti ma non

certo fondamentali, per non parlare delle famose ‘consulenze’, che appaiono più l’ossessione di un certo voyeurismo mediatico che l’oggetto di una vera attesa sociale.

Le informazioni più importanti da pubblicare

Secondo lei, quali tra le seguenti informazioni e' più importante che siano pubbliche?

Possibili più risposte



Base: popolazione maggiorenne



9

A completare l’indagine vi era un dato che emerge come una solenne invocazione di partecipazione civica: il 76% dei cittadini ritiene importante «poter esprimere le sue opinioni o valutazioni e le sue proposte migliorative» per la Pa. Eppure, ben il 60% non era andato neppure una sola volta in un anno in un sito pubblico; un dato che si aggiunge a quelli degli indici Desi, per cui l’Italia è agli ultimi posti in Europa riguardo all’uso dei servizi on line.

In ogni caso, i dati dei monitoraggi danno l’idea di un trend in crescita. L’esperienza del decreto 33/2013 aveva evidenziato due speculari passività: quella del cittadino, nella gran parte dei casi disinformato o disinteressato al ‘controllo diffuso’ cui lo chiamava la legge, e quella delle amministrazioni, che avevano perlopiù interpretato la nuova disciplina come uno stanco adempimento, limitandosi a costituire nuovi uffici, nuovi responsabili e nuove sezioni dei siti intitolate ‘Amministrazione trasparente’. Il massimo traguardo sembrava essere quello del sito ‘in regola’, senza tener conto né della qualità dei dati pubblicati né tantomeno dell’effettivo uso delle nuove informazioni messe a disposizione del cittadino. La trasparenza totale di marca Foia ha invece finora fatto emergere alcune tendenze interessanti. In aumento costante, nei vari monitoraggi fin qui svolti, gli accessi, e soprattutto in aumento sia le risposte trattate sia quelle fornite nei tempi previsti dalla legge (tempi che risultano rispettati dall’89% dei ministeri e dall’84% delle amministrazioni locali). Interessante il dato sulle motivazioni dei rigetti: prevalgono ‘gli interessi economici e commerciali’ e ‘le informazioni non elaborate’, argomenti rientranti fra le eccezioni ‘relative’ previste da Anac e Garante privacy. Se per i ministeri si

aggiungono anche altri tre motivi principali – ‘protezione dati personali’, ‘richiesta eccessivamente onerosa’, ‘sicurezza nazionale’ - per gli enti locali le altre due cause di rifiuto sono ‘le attività ispettive’ e ‘la segretezza della corrispondenza’. È una casistica interessante, anche se si dovrebbero esaminare le singole esperienze, che è del resto ciò che prevedeva Anac quando chiedeva alle pa la creazione di un “registro degli accessi”, utile anche a rendere nel tempo omogenee le risposte. Il bilancio complessivo è comunque positivo. Antonello Cherchi, su Sole 24 Ore, si chiede «quali informazioni i cittadini chiedono attraverso il Foia? Le più varie. Per esempio: alla Marina militare è stato chiesto di conoscere il numero delle navi impegnate nel Mediterraneo; a diverse case circondariali le condizioni igienico-sanitarie delle strutture; alla Polizia l’addestramento e gli equipaggiamenti utilizzati nel corso delle manifestazioni di protesta; a varie regioni la mappa dei siti contaminati; al ministero dell’Istruzione i verbali degli incontri sulla riforma della scuola».

Si tratta naturalmente solo di segnali, che non possono essere sopravvalutati al fine di sbiadire criticità e problemi di applicazione della nuova normativa, che restano considerevoli. Possiamo raggrupparli attorno a tre aree concettuali.

- 1) La prima questione è la necessità di riorganizzazione delle Pa in direzione delle nuove funzioni, con il preciso investimento nelle professionalità comunicative.
- 2) La seconda riguarda la mancanza di meccanismi stabili e trasparenti di valutazione dei risultati, con relativo sistema premiale e sanzionatorio.
- 3) La terza area attiene all’assenza di meccanismi di rilevazione costante del gradimento dei cittadini rispetto alla trasparenza, una versione della *citizen satisfaction* che, se ha in generale valore decisivo nella Pa della Riforma, in questa materia deve segnare la direzione di marcia, aiutando le amministrazioni nella riconversione organizzativa (v. punto 1).

Su tutti e tre i punti pesano anche determinate lacune della normativa, che pure nel complesso si presenta persino più avanzata di quella americana (ad esempio, sul nodo dei costi per il cittadino, che in Italia sono limitati ai ‘meri costi di riproduzione dei materiali’). Si è molto parlato dell’inopportunità di sovrapporre ai due accessi esistenti nel sistema – ‘documentale’, ex legge 241/1990, e ‘civico semplice’ ex Dlgs 33/2013 – una terza tipologia, l’accesso civico generalizzato, riferito a tutti gli atti e i documenti di cui le Pa sono in possesso, salvo eccezioni catalogate. In effetti, alla prova dei fatti la coesistenza di tre diverse accezioni della richiesta di atti ha dimostrato di poter creare confusione, che non fa altro che acuire l’impreparazione delle Pa ai nuovi compiti.

È peraltro evidente (v. capitolo 5) anche dalle pronunce dei Giudici amministrativi, che come ‘il più contiene il meno’, nella maggior parte dei casi il principio di conoscibilità generale dei documenti pubblici a fini di controllo civico diffuso rende assorbibile ogni richiesta nella fattispecie dell’accesso civico generalizzato, rendendo così illegittimi i provvedimenti di diniego. È anche questo, del resto, il dettato della circolare 2/2017, che sebbene rientrante nella dimensione della *soft law*, si impone come una robusta traccia di lavoro nella gestione concreta delle richieste di accesso.

Ben più rilevanti, tuttavia, appaiono altre incongruenze normative. Ad esempio, sul punto della necessaria riorganizzazione, le amministrazioni non sono aidate dalla mancata unificazione dei centri di risposta al cittadino.

Le legge rende possibile rivolgere la domanda a diversi soggetti: «a) all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; b) all’Ufficio relazioni con il pubblico; c) ad altro ufficio indicato dall’Amministrazione nella sezione Amministrazione trasparente del sito

istituzionale; d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto» (articolo 5, comma 3 del decreto). Il rischio più immediato è quello di utilizzare l'imprecisione del cittadino nell'individuare l'ufficio giusto come pretesto per il diniego. Per questa ragione, la circolare 2 stabilisce che se è palese che la domanda sia stata indirizzata erroneamente ad un'Amministrazione «diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti», l'ufficio ricevente non può rimanere inerte, ma «deve inoltrare tempestivamente la domanda all'Amministrazione competente e darne comunicazione al richiedente». La Pa è una sola, insomma, e il ministero lo ricorda a tutte le sue articolazioni centrali e periferiche.

Ma la conseguenza negativa più sostanziale, che in vari casi sta assumendo forma concreta, è di una incontrollabile diversificazione nei criteri e negli stili di risposta. Non per caso sia il Consiglio di Stato sia l'Anac avevano fornito precise indicazioni per evitare tale inconveniente. Il Consiglio di Stato, nel parere del 18 febbraio 2016, parlava di «un unico ufficio-sportello per ogni Amministrazione, deputato alla ricezione e alla prima gestione delle istanze, correttamente segnalato nella sezione del sito istituzionale, che agisca come una sorta di 'desk telematico unico per la trasparenza', costituendo così esso l'interfaccia naturale, facilmente individuabile, per il cittadino che intende accedere». L'Anac, dal canto suo, nella delibera 1309 del 28 dicembre 2016, dedicava i punti 3.1 e 3.2 alla delicata questione dell'omogeneità delle risposte all'accesso civico generalizzato: «Considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, sembra opportuno suggerire ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di (...) evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione (...). Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso, si invitano le amministrazioni e gli altri soggetti ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti».

Quali sarebbero i loro compiti?

Oltre a fornire indicazioni di carattere generale o assistenza in merito a specifiche domande, il personale dell'help desk dovrebbe assicurare:

- a) la capillare diffusione interna delle informazioni riguardanti gli strumenti (procedurali, organizzativi o di altro tipo) impiegati dall'Amministrazione per attuare la normativa sull'accesso generalizzato;
- b) la disseminazione di buone pratiche e di indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali che monitorano e orientano l'attuazione del Dlgs 97/2016 (dipartimento della Funzione pubblica e Anac).

I centri di competenza, o help desk, possono coincidere con il coordinamento di referenti-trasparenza operanti nei singoli uffici. Un sistema avviato, ad esempio, con positivi risultati nel Comune di Milano e di Napoli (v. Appendice). Ma resta aperta la questione se non sarebbe più funzionale che tali referenti rispondessero ad un centro di competenza unico, anche per evitare la situazione paradossale, vista la complessità della materia, che i referenti-centri di competenza diventino in breve molto più competenti dei dirigenti-centri decisionali.

Il problema della disomogeneità delle risposte era già segnalato dall'associazione 'Diritto di Sapere' nell'aprile 2017. Di fronte a richieste simili, le amministrazioni si comportavano in modo diverso. Ad esempio, alla richiesta inviata dall'associazione di ottenere da alcune aziende di trasporto pubblico i reclami degli utenti con le relative risposte, la Gtt di Torino e l'Anm di Napoli avevano soddisfatto senza problemi la domanda, nessuna risposta era arrivata dall'Atac di Roma mentre l'Atm di Milano si era rifiutata di consegnare la documentazione sostenendo che ciò avrebbe causato «un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi economici e commerciali dell'azienda», in quanto le risposte agli utenti contenevano elementi che 'costituiscono il *know how* aziendale'. Un'anomalia evidente, che sarebbe ancor più preoccupante veder trasferita anche all'interno di uffici della stessa amministrazione.

Le Pa stanno al momento procedendo con opportune soluzioni di *team building*, come quella citata dei Comuni di Milano e Napoli: si opera con una rete di referenti per la trasparenza individuati dai singoli uffici. Sarebbe in ogni caso necessario non fermarsi qui sulla strada dell'integrazione delle competenze. La legge stessa, del resto, fra le varie opzioni, prevede che si possa istituire «altro ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale». Non bisogna dimenticare, peraltro, che sia il decreto 97, sia le linee guida Anac, sia la circolare Funzione pubblica 2 del 2017 con il suo 'dialogo cooperativo con il richiedente' e la sua 'pubblicazione proattiva' (cioè che anticipa la domanda, investendo in modo esplicito i social media), presuppongono l'impiego nel processo della trasparenza totale di forti competenze comunicative. Per non dire dei requisiti di qualità del dato e dell'informazione da restituire al cittadino o ai *watchdogs*, cioè giornali e associazioni civiche. Tali requisiti, previsti dall'articolo 6, non possono essere né sottovalutati né affidati ad un funzionario qualsiasi: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali in possesso dell'Amministrazione, indicazione della loro provenienza e riutilizzabilità. Si deve quindi procedere correttamente con il lavoro comune di comunicatori, operatori trasparenza e referenti degli uffici, secondo un modello che si avvicina all'Ufficio Comunicazione, Stampa e Servizi al Cittadino, proposto dall'associazione PAsocial e ora contenuto nella piattaforma della Federazione nazionale della Stampa in discussione in sede Aran, riguardo al nuovo profilo professionale del giornalista pubblico (v. capitolo 6).

Qualità dei dati: roba da giornalisti

-----Nel FOIA ribadito art 6 del 33:

- integrità
- costante aggiornamento
- completezza
- tempestività
- semplicità di consultazione
- comprensibilità
- omogeneità
- facile accessibilità
- conformità a documenti originali
- indicazione della provenienza
- riutilizzabilità

Formez^{PA}



Qualche cenno anche agli altri due problemi applicativi su indicati. La valutazione dei risultati è stata indicata come prioritaria dalla stessa ministra che varò il Foia, Madia: «Per le Pa che non rispondono, e che quindi ignorano il diritto di sapere, è bene ribadire che i meccanismi sanzionatori esistono già, perché possono scattare le responsabilità dirigenziali che incidono sulla retribuzione di risultato, e si può arrivare al danno d'immagine sanzionato dalla Corte dei conti». E l'attuale responsabile del Ministero Pa, Giulia Bongiorno, dopo aver chiarito di diffidare di una trasparenza vista come diritto astratto e non orientato alla prestazione, prima ha lanciato il Nucleo della concretezza come struttura centrale deputata a vigilare sulle performance delle Amministrazioni in collaborazione con le prefetture locali, poi nel ddl sul pubblico impiego ha avviato il percorso per la Valutazione civica, cioè operata dagli utenti (vedi capitolo 7). In ogni caso, la circolare 2 sancisce che l'inosservanza del termine di risposta al cittadino costituisce «elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione», ed è comunque valutata «ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili».

In questa prospettiva, occorre sempre più operare perché la riconversione organizzativa coinvolga anche e soprattutto le figure apicali delle Amministrazioni. Bisogna che i risultati concreti ottenuti in termini di trasparenza totale (domande evase, qualità del dato, gradimento dei cittadini, cambiamenti organizzativi indotti dalla partecipazione), oltre ad essere il vero e primo obiettivo delle politiche di comunicazione degli enti, siano parte determinante dei piani della Performance e della valutazione delle prestazioni. Sulla *citizen satisfaction*, infine, pesa la soppressione dell'obbligo di pubblicare le relative indagini, che pure nella delega della 124/2015 era espressamente indicato. Una dimenticanza che sembra sbiadire il ruolo decisivo del feedback del cittadino rispetto a questa nuova grande opportunità di partecipare ai processi amministrativi, valore ancora

più rilevante del potere di controllarli. Non c'è bisogno di inventarsi nulla, ma solo di recuperare se non la lettera lo spirito di una norma recente: l'articolo 35 comma 1 del Dlgs 33/2013 stabiliva che «le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza. Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate le seguenti informazioni»; e, al comma 1n, indicava «i risultati delle indagini di *customer satisfaction* condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento». Non solo 'indagini', quindi, ma anche 'relativo andamento': ciò sta a testimoniare che il legislatore del 2013 riteneva strategico che dal giudizio degli utenti le Pa traessero indicazioni di miglioramento o rimodulazione dei servizi. Un processo che, com'è intuibile, si lega anche al rilancio delle Carte dei servizi, previste peraltro dall'ordinamento italiano da quasi un quarto di secolo. Nell'era della cittadinanza digitale come asse della prestazioni pubbliche, e delle sempre crescenti interazioni social, sarebbe assolutamente prezioso che l'obbligo della pubblicazione delle indagini di *citizen satisfaction*, e del 'relativo andamento', venisse ribadito e anzi meglio circostanziato, legandolo a concreti interventi di riqualificazione e riorientamento dei servizi pubblici.

Si può comunque ovviare a questa lacuna anche in modo più 'originale'.

La pubblicazione proattiva di dati, documenti e informazioni via social è certamente uno di questi (sui social la valutabilità dei servizi è costante e immediata), ma può servire anche un'azione in tre step:

- a) la singola Pa elabora un catalogo di servizi vincolato a precisi standard di qualità;
- b) nel frattempo, la Pa provvede a pubblicare tutti i dati che certifichino il rispetto di tali impegni, unendo ad essi i risultati delle indagini di *citizen satisfaction* che avrà realizzato;
- c) infine, le strutture di contatto con il pubblico, cioè i nuovi uffici operanti in team fra comunicazione e trasparenza, arricchiti dai referenti dei diversi uffici, fungono da antenna del gradimento dell'utenza.

Come già la Civit – in seguito trasformata in Anac - prescriveva nel lontano 2010, «il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità va collocato all'interno dell'impianto metodologico che le amministrazioni pubbliche devono attuare per sviluppare il ciclo di gestione della performance».

In questo quadro, grande utilità può avere il sistematico riferimento a precisi standard di qualità, concordati con gli utenti e da essi monitorati, che vanno a comporre le Carte dei servizi. Nello spirito della Pa *open*, infatti, il cittadino assume anche il ruolo generale di partner dei processi decisionali e organizzativi. Oltre a controllare-sollecitare, il fruitore dei servizi è infatti chiamato a partecipare in prima persona, sia segnalando i disservizi sia nelle forme attive della proposta, precedente alla definizione del servizio e successiva alla verifica degli impegni presi dalle Pa rispetto agli utenti. Il 'controllo diffuso' ribadito e ampliato dal decreto 97 sulla trasparenza totale non ha infatti solo funzione preventiva di reati e abusi e neppure solo l'obiettivo di 'prova sul campo' per i servizi pubblici. A partire dal citato articolo 10, comma 9, del 97/2016 - dobbiamo considerare la trasparenza «come una dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le Carte dei servizi» - lo strumento da rilanciare è proprio quello della Carta dei servizi, che sin dai lontanissimi 1994 (direttiva del presidente Consiglio dei ministri del 27 gennaio, 'Principi sull'erogazione dei servizi pubblici') e 1995 (DI 163 del 12 maggio, convertito dalla legge 273 dell'11 luglio, «Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle Pa»), è posta dal Legislatore al centro dell'attività pubblica.

Se per 24 anni tale indicazione è rimasta per lo più a livello teorico, oggi sembra chiaro che il percorso della amministrazione *digital first* deve riprendere in mano quegli strumenti potenzialmente efficacissimi di *accountability* che sono le Carte, basati su tre capisaldi:

- 1) impegno scritto e dettagliato della Pa su un catalogo di servizi muniti dei relativi standard di qualità;
- 2) verifica costante dell'utente e segnalazione di inadempimenti, buone pratiche e proposte;
- 3) costante rimodulazione migliorativa del servizio imperniata sulla *citizen satisfaction*.

La Carta dei servizi è uno strumento che le norme individuano come agile, cioè senza format precostituiti ma con solo alcuni principi ispiratori: eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione (specificata in tutte le sue forme) ed efficienza-efficacia.

Ma, nello stesso tempo, è un documento molto autorevole, perché vincola l'Amministrazione al rispetto di determinati standard e soprattutto alla loro verifica da parte dell'utente, attraverso l'ascolto e la rilevazione della *citizen satisfaction*.

5. Le pronunce dei Tar segnano (o delimitano?) la strada

Il Foia, come abbiamo visto, non comporta un semplice adeguamento organizzativo ma una riconversione di comportamenti e mentalità. Rendersi conoscibili ed esplorabili da 'chiunque', riguardo a qualsiasi 'atto o documento' e a fini di 'controllo diffuso', quindi senza più bisogno di una motivazione o un interesse specifici, è una svolta profonda del modo stesso di concepire l'attività pubblica. Sin dagli albori della nuova normativa è stato evidente che i confini, e soprattutto le relative interpretazioni, delle 'eccezioni catalogate', sarebbero stati il vero spartiacque fra una trasparenza episodica e formale e una trasparenza che diventa costume abituale e quindi mezzo di prevenzione degli abusi e, soprattutto, di riorientamento dei servizi. Ecco perché sin dall'inizio ci si è concentrati sui 'limiti ed esclusioni' della trasparenza totale, messi a punto nella delibera Anac 1309 del 28 dicembre 2016 e, per conseguenza, sui meccanismi di ricorso concessi al richiedente in caso di diniego. Come già ricordato, il decreto 97 prevede che chi vede rifiutata una sua richiesta di accesso generalizzato possa ricorrere a specifici soggetti. Lo ribadisce la circolare 2/2017 nel cap. 4.3: Ai sensi dell'articolo 5, comma 7, Dlgs n. 33/2013, «nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine (...), il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza», il quale «decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni». Poi, fatta salva l'ipotesi di intervento del Garante Privacy, «avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (...). Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle Regioni o degli Enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito».

Entrano in gioco, quindi, i Tar e, in ulteriore grado, il Consiglio di Stato. Le pronunce dei tribunali amministrativi, com'è intuibile, diventano un parametro fondamentale per stabilire l'effettiva estensione della trasparenza totale. Per alcuni, il ricorso al Tar è un segno di vitalità nell'esercizio del nuovo diritto, mentre per altri un *vulnus* perché introduce il fattore dei costi e dei tempi lunghi, allontanando l'effettività della trasparenza dalla vita quotidiana delle Pa e dei cittadini. In ogni caso, ad agosto 2018, le sentenze dei Tar sul Foia erano più di cinquanta. Si può quindi già valutare se la giurisprudenza amministrativa abbia in questi due anni operato come 'apripista' o, al contrario, da fattore limitante. In generale, possiamo dire che la varietà delle fattispecie esaminate indica che il Foia ingloba potenzialmente casi così disomogenei da rendere ardua un'interpretazione uniforme. È quindi necessario un lavoro continuo di confronto e di 'contaminazione' delle esperienze (v. anche capitolo 7) per consolidare quell'interpretazione estensiva dell'accoglimento dell'accesso che è sia nello spirito del decreto 97 sia nella circolare 2 sia nelle pronunce dell'Anac. In altre parole, se affidarsi ai Tar può rivelarsi un segno di sofferenza nel percorso di applicazione delle nuove norme, va ritenuto, almeno nei primi tempi, un passaggio inevitabile. È quindi auspicabile che la magistratura amministrativa si sintonizzi sulle indicazioni 'espansive' venute da Fp e Anac.

Nel merito, possiamo rilevare due tendenze significative, esplicitamente contraddittorie: da un lato, il consolidato orientamento che mira a limitare l'accesso in casi di richiesta che

comporta un forte aggravio di lavoro per la Pa interessata; dall'altro, l'insistenza sulla necessità di favorire comunque la domanda di trasparenza, secondo un criterio che rispetta alla lettera il principio - ribadito anche sul sito del centro di competenza foia www.foia.gov.it - 'la trasparenza come regola' (e di converso il diniego come eccezione).

Vediamo alcuni esempi pratici. Nel primo filone rientra la pronuncia 2994/2018 del Tar Lazio. Il Tribunale laziale rigetta un ricorso della Coldiretti contro il Ministero della Salute che negava l'accesso ad informazioni e documenti su importazione del latte e prodotti lattiero-caseari da paesi extra-Ue, perché tale richiesta imporrebbe un'attività abnorme per il numero di cointeressati da coinvolgere e la mole di documenti da ottenere (curiosità del caso: l'avvocato patrocinante della Coldiretti è Bernardo Giorgio Mattarella, figlio del Presidente della Repubblica nonché, nel suo ruolo di capo dell'ufficio legislativo della ministra Madia, fra i principali realizzatori del Foia). È evidente in questa sentenza la complessità della valutazione del fattore 'controinteressato': il suo coinvolgimento è, allo stesso tempo, fattore essenziale di civiltà ma anche concreto possibile motivo ostativo alla soddisfazione della richiesta di accesso. Va però detto che in prima battuta il ministero aveva eccepito la genericità della richiesta e la mancanza di indicazione dei controinteressati, e solo in un secondo momento ha rilevato la questione della protezione e tutela dei dati personali e degli interessi economici e commerciali delle ditte interessate. È questo il punto-chiave: può giustificarsi un diniego per autovalutazione di 'eccessiva onerosità' da parte della Pa investita della richiesta di accesso? Accettare tale criterio esporrebbe a sicuri abusi.

Non a caso, la tesi del ricorrente-Coldiretti faceva leva su tre punti:

- a) non può opporsi 'genericità dell'istanza' alla luce della circolare 2/2017, secondo cui è sufficiente che la richiesta identifichi i dati o i documenti che si vogliono ottenere, proprio considerando la difficoltà che il richiedente può incontrare nell'individuarli con precisione;
- b) affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi deve essere concreto e deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

In conclusione, la sentenza del Tar Lazio, secondo Coldiretti, nega il senso più profondo della trasparenza, poiché afferma il diritto delle imprese di nascondere ai consumatori la provenienza dei propri prodotti, limitandolo alle scarse informazioni dell'etichettatura. Anche in altre sentenze si punta più a tutelare l'ordinaria (e ordinata) vita amministrativa che il nuovo diritto alla trasparenza totale, facendo rilevare persino 'l'abuso del diritto'. È il caso del Tar Lombardia, che con la sentenza n. 1951/2017 affronta il caso di una richiesta di accesso civico generalizzato finalizzata a ottenere copia su supporto informatico «di tutte le determinazioni, complete degli allegati, emanate nel corso dell'anno 2016 da tutti i Responsabili dei servizi», in quanto non pubblicate integralmente dal Comune. In questo caso, il Tar lombardo riscontra l'abuso del diritto, che il Consiglio di Stato definisce come «una sproporzione ingiustificata tra il beneficio del titolare del diritto ed il sacrificio cui è soggetta la controparte» (Consiglio di Stato, Sezione V, 7 febbraio 2012, n. 656).

Un altro caso evocato da un Tar a fini di limitazione del diritto alla trasparenza, è il seguente: una Pa, in regola con le prescrizioni del Dlgs 33/2013 (obblighi di pubblicazione) viene interrogata riguardo ad altri dati. Il Tar Veneto, sentenza 607/2017, chiamato a giudicare sulla richiesta di dati e documenti relativi a una manifestazione natalizia, statuisce che «la Pubblica amministrazione (...) non può ritenersi obbligata a raccogliere informazioni che non siano in suo possesso né a rielaborare le informazioni che detiene, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato». Quindi, viene qui rilevata come motivo legittimo di diniego l'assenza di informazioni e/o la necessità di rielaborazione.

Come si può vedere anche dai pochi casi citati, le pronunce dei Tar possono fortemente sbiadire il diritto alla conoscenza, senza neppure far riferimento a 'limiti ed esclusioni' catalogate come la privacy o gli interessi commerciali, ma con il solo far leva sugli oneri organizzativi cui è chiamata l'Amministrazione da una domanda troppo indefinita o troppo estesa. Ma è confortante poter rilevare che la seconda linea di tendenza - cioè affermare la prevalenza del diritto alla conoscibilità rispetto ad altri fattori frenanti - è apparsa in questi due anni comunque solida e ricca di interpretazioni coraggiose ed originali (non va dimenticato, peraltro, quanto il citato parere del Consiglio di Stato del febbraio 2016 si fosse già spinto in avanti nell'auspicare una trasparenza pervasiva ed effettiva). Ad esempio, proprio la sesta Sezione del Consiglio di Stato - sentenza 23 febbraio 2018 - ha prima stabilito che «il diritto di accesso sia riconosciuto solo per atti esistenti e detenuti dall'Amministrazione», e che quindi «non si possono accogliere istanze non corredate dalla prova dell'esistenza degli atti di cui viene chiesto l'accesso»; ma poi ha ribadito che «se il ricorrente fornisce argomenti e indizi circa l'esistenza degli atti di cui chiede l'accesso, spetterà all'Amministrazione fornire la prova contraria». Una sentenza a suo modo storica, perché inverte l'onore della prova riguardo alla stessa sussistenza del documento oggetto di accesso, lasciando in capo al ricorrente il solo onore di fornire 'argomenti o indizi'.

In generale, in varie pronunce si è valorizzato il nuovo impianto normativo 'assorbendo' nella fattispecie dell'accesso generalizzato le richieste ex legge 241/1990 o ex Dlgs 33/2013. Ad esempio, il Tar Sicilia - sentenza 1579 del 13 giugno 2017 - ha dichiarato illegittimo il diniego opposto a una richiesta di accesso ex legge 241, alle informative inviate da un dirigente scolastico alle rappresentanze sindacali unitarie e ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, considerando che tali atti avrebbero potuto essere rilasciati in base al Foia. La nuova norma, quindi, al di là delle tre diverse tipologie di accesso, che tendono a diventare categorie più di scuola che effettive, è affermata come regola generale, come il 'più' che contiene il 'meno' delle leggi precedenti. E il Tar Liguria - sentenza 1002 del 29 dicembre 2017, relativa a richiesta di accesso ad atti riguardanti il controllo della polizia municipale su attività commerciali concorrenti rispetto a quella del richiedente - ha ribadito che il «controllo generalizzato dell'attività della Pubblica amministrazione» non può essere motivo di diniego (lo era nel 1990, ma è passato qualche anno...), ma è al contrario la *ratio* della trasparenza totale. In questo caso, addirittura, il tribunale ligure autorizza richieste 'esplorative', allargando il perimetro ritenuto ammissibile dall'Anac.

Fra le diverse sentenze che applicano con pienezza il Foia, risalta la sentenza 234/2018 del Tar Puglia. Secondo questa pronuncia, va considerato illegittimo il diniego all'accesso civico generalizzato, anche se di tipo massivo, se la Pa non ha ottemperato alla circolare 2/2017 svolgendo il 'dialogo cooperativo' teso a verificare se l'accesso può essere ricalibrato e reso compatibile con i principi di buon andamento e proporzionalità. È come dire che una qualsiasi azienda di servizi va censurata se non ha cercato 'insieme al cliente', che magari inizialmente aveva espresso una richiesta irragionevole, una soluzione praticabile per l'azienda e soddisfacente per lui. 'Il cliente ha sempre ragione', insomma, e l'azienda deve sempre operare per la sua soddisfazione. Solo che in questo caso "l'azienda" è la Pubblica Amministrazione italiana e il 'cliente' è il cittadino. Tale sentenza, che non è esagerato definire epocale, riguardava una richiesta di accesso generalizzato rivolto ad un'azienda di servizi per ottenere copia «dei bilanci societari; dei verbali del Consiglio di amministrazione relativi agli incarichi assegnati; delle fatture riguardanti acquisti e vendite, con annesso stampe dei registri Iva acquisti, registri iva vendite, libro giornale,

partitari, cedolini paga; dei contratti di lavoro del personale e dei collaboratori (...), nonché contratti con le Agenzie interinali». Il diniego si basava sull'affermazione che la mole di documenti richiesti avrebbe paralizzato l'attività dell'azienda, aggiungendo che la richiesta derivava da una sorta di 'ritorsione' di un soggetto che aspirava a presiedere l'ente. Siamo quindi di fronte ad un uso della trasparenza totale - se l'illazione dell'azienda investita della richiesta rispondeva a verità - del tutto impropria. Eppure il Giudice amministrativo non si lascia fuorviare neppure da questa ipotesi. Il dato di cui tener conto è quello che viene dall'osservazione della realtà: molti enti respingono le richieste di accesso asserendo che la moltitudine di atti/dati richiesti sono svincolati da una reale esigenza di controllo sull'azione amministrativa, fondamento del Dlgs 97/2016 e principio ribadito dall'Anac nella delibera 1309/2016: «Nei casi in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato l'interesse all'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari, e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione». Il Tar di Bari si attiene all'indicazione, valutando sia l'interesse all'accesso sia quello (caso però di stretta interpretazione) dell'eccessivo onere imposto alla Pa chiamata in causa. E così statuisce: «Il diniego opposto - motivato con riferimento alla compromissione del buon andamento della Pubblica amministrazione, per il carico di lavoro ragionevolmente e ordinariamente esigibile dagli uffici - non può ritenersi tout court infondato (...). Ma il buon andamento della Pubblica amministrazione rappresenta - in qualunque forma di accesso - un valore cogente e non recessivo, la cui sussistenza, tuttavia, non può essere genericamente affermata bensì adeguatamente dimostrata da parte dell'amministrazione che nega l'accesso».

Conclusione: nel caso di specie è mancato il momento di dialogo necessario tra struttura dell'ente e il richiedente, il dialogo cooperativo della circolare 2, che impone - nel caso in cui la richiesta sia suscettibile di arrecare un pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento della Pubblica Amministrazione, - di contattare il richiedente «prima di decidere sulla domanda, (...) e assisterlo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità». Questa esemplare sentenza si conclude ribadendo che «il principio del dialogo cooperativo con i richiedenti deve ritenersi un valore immanente alle previsioni della legge istitutiva del Foia e della finalità di condividere con la collettività il patrimonio di informazioni in possesso della Pubblica amministrazione».

Sulla linea della sentenza del Tar Puglia si inscrivono diverse altre pronunce, molte delle quali fanno tesoro di altri criteri indicati da Anac e Fp, fra cui quello dell'accesso 'parziale' o 'differito', cioè l'illegittimità del diniego quando è possibile soddisfare la richiesta in parte o in un tempo successivo, o quello del nesso di causalità fra accesso e pregiudizio arrecato, cioè l'impossibilità di diniego per casi in cui l'ostensione dell'atto o documento sia ritenuta solo potenzialmente, e non concretamente, lesiva di un interesse tutelato. Numerosi anche i casi in cui il Giudice precisa che la privacy si tutela non con il negare un atto ma con il fornirlo 'anonimizzato' e dopo aver oscurato i dati sensibili. In tutti questi casi, prevale la corretta interpretazione secondo cui se 'la trasparenza totale è la regola', il diniego è un'eccezione, da interpretare comunque in senso restrittivo. Si può quindi ritenere, in definitiva, che pur nella diversità di accenti e situazioni, il percorso della trasparenza trovi nelle pronunce della giustizia amministrativa un positivo incoraggiamento.

Resta tuttavia sul tappeto il problema di fondo: nessuna norma, e tanto meno quella che introduce anche in Italia la trasparenza totale, può dirsi vitale quando è costretta a trattenere il fiato in attesa di un intervento giudiziario. Il processo deve avvenire sul campo, con il cambio di marcia e le svolte organizzative necessarie per rendere possibile, e persino auspicare, il 'controllo diffuso' e 'la partecipazione dei cittadini'.

6. Il nodo delle competenze. Le figure professionali del ddl Bongiorno e i Ccnl del pubblico impiego. La 'legge 151', gli Uffici relazioni per la trasparenza e il modello organizzativo unico della comunicazione

È evidente che la trasparenza non è solo un principio, ma una funzione organizzativa complessa. Da questa angolazione, è opinione condivisa che il Dlgs 33/2013, pur non avendo prodotto effetti particolarmente incisivi, ha portato nelle amministrazioni due novità concrete e percepibili: l'istituzione degli uffici trasparenza e l'introduzione nei siti delle sezioni 'amministrazione trasparente'. Si tratta di effetti non trascurabili, per l'impatto anche psicologico di doversi misurare con nuovi compiti e nuovi obiettivi. Certo, dal 2013 fino al decreto 97 è prevalsa la cultura dell'adempimento e non del risultato, ma nessuno può negare che con il Dlgs 33 la trasparenza perlomeno entra nell'agenda pubblica.

Il punto più rilevante è che entrambe le innovazioni, i nuovi uffici e i nuovi spazi web, avevano alle origini il segno della comunicazione, e poi l'hanno perso per strada, a causa della tradizionale forza attrattiva che le professionalità giuridico-amministrative hanno nella Pa italiana. Non a caso, ad avviare il processo era stato, 4 anni prima del 2013, il ministro Renato Brunetta, un economista che chiamava il cittadino 'cliente' dell'azienda-Pa, nel senso che lo riteneva il vero *dominus* dell'agire pubblico. Il decreto 150 del 2009 aveva infatti introdotto i primi cardini della 'trasparenza estesa', comprendendo forme di valutazione dei servizi anche in tempo reale (le famose e discusse 'faccette'). Il suo successore Filippo Patroni Griffi, in un certo senso portò a compimento il processo con il decreto 33. In effetti, all'inizio non vi erano particolari dubbi che la trasparenza fosse una funzione incentrata sulla comunicazione a due vie con il cittadino-cliente-utente, e che il suo link con l'anticorruzione non potesse distorcerne il senso. I responsabili trasparenza coincidevano spesso con quelli comunicazione, o comunque si prevedeva un lavoro comune, se non altro per la necessaria finalizzazione del lavoro alla pubblicazione di dati - di qualità certificata dall'articolo 6 del decreto - sui siti web. Il problema, evidenziato nel capitolo 2, è stato il progressivo allontanamento da questa impostazione, fino all'esplicita indicazione che il responsabile trasparenza 'di norma coincide' con quello anticorruzione. Vengono così trascurati, per non dire accantonati, non solo la questione della qualità del dato ma anche il dialogo cooperativo e tutte le altre attività - media relations, consultazioni pubbliche, gestione di eventi, *citizen satisfaction* e soprattutto uso professionale dei social media (v. capitolo 8) - tese a rendere effettiva la partecipazione civica.

Oggi quindi è ancora da sciogliere il centrale nodo delle professionalità chiamate non a presidiare ma a realizzare in concreto la trasparenza totale. Fra il 2017 e il 2018 vi sono stati due importanti passaggi. Il primo riguarda la stipula dei nuovi contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego, dove sono stati previsti sia il rilancio delle 'attività di comunicazione e informazione' sia nuove figure professionali; il secondo l'irruzione sulla scena del nuovo ministro Giulia Bongiorno, che ha voluto imprimere alla sua azione il segno della 'concretezza': quindi controllo, valutazione, riscontro. Un impianto che può giovare della trasparenza e può a sua volta imprimere un segno di forte ancoraggio con la prestazione al cittadino (quello che è finora mancato). Vediamo rapidamente di cosa si tratta.

Il disegno di legge cd. Concretezza ('Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo'), è composto di 6 articoli, e in pratica si basa su tre capisaldi:

- a) la tensione verso un'efficienza verificabile, garantita da un'attività ispettiva e da eventuale richiesta formale alle Pa di correggere la rotta;
- b) la lotta serrata all'assenteismo;
- c) il ricambio generazionale e di competenze garantito dallo sblocco del turn over.

I commenti degli osservatori si sono concentrati più sulla lotta ai 'furbetti' che sulle misure per l'efficienza delle Pa. Gli asset principali del progetto-Bongiorno sono in realtà gli interventi sulla qualità effettiva della prestazione pubblica, quindi ciò che davvero interessa i cittadini. La relazione illustrativa del disegno di legge ribadisce il criterio valutativo della performance, definendola correttamente un mix di 'produttività' e di 'miglioramento dei rapporti con l'utenza'. Per questo fine è necessario schivare il rischio di un'impostazione che appaia centralistico-punitiva, sfavorendo il clima di collaborazione istituzionale invece indispensabile per un traguardo che può solo essere collettivo. In primo luogo va valorizzato il dialogo con gli Oiv, organismi indipendenti che il Dlgs 74/2017 rilancia come controllori della performance.

Ma in particolare si deve puntare sul ruolo dei cittadini-utenti nella valutazione delle «modalità di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità» (ddl Concretezza, articolo 1, comma 3). Ed è proprio questo l'indirizzo adottato dal ministro, che nel ddl sul pubblico impiego ha avviato il percorso della valutazione civica (vedi capitolo 7). Il ruolo dell'utente è in effetti centrale sia nella fase valutativa, sia nella fase dell'individuazione delle misure correttive, sia, infine, in quella del controllo sugli effetti delle misure adottate.

Chi altri, se non gli utenti dei servizi, possono valutare se gli standard di qualità promessi – a rigor di legge, ciò andrebbe fatto nelle Carte dei Servizi – sono rispettati o meno?

E chi meglio di loro può suggerire le migliorie da apportare e sperimentarne gli effetti pratici?

In sintesi, si dovrebbe procedere verso un modello 'triangolare': lo Stato, attraverso il Ministero Pa, interviene per conoscere e controllare; la valutazione avviene con il concorso decisivo degli utenti; il miglioramento organizzativo si esplica attraverso una collaborazione diretta degli enti coinvolti nel processo, anche mediante 'imitazione' delle migliori esperienze. In questo modo i risultati possono avere tempi certi ed effetti verificabili.

Sarà utile, in questo quadro, il ricorso alle consultazioni pubbliche, iniziative proceduralizzate che forniscono un 'termometro' attendibile di opinioni e proposte. Già il Dlgs 74 del 2017, del resto, dedicava molto spazio al ruolo dei cittadini nella valutazione della performance.

Ora si tratterebbe di rilanciare, con un nuovo Codice della comunicazione pubblica, le funzioni delle figure che fanno da *link* fra le Pa e i cittadini, i comunicatori-giornalisti pubblici, in particolare esperti di social media, intesi come antenne e garanti della *citizen satisfaction*. Tale valore non può più esser visto come elemento marginale, ma va rilevato in modo professionale e sistematico, per poi essere reso pubblico (così come prevedeva la legge sulla trasparenza, con una norma specifica inspiegabilmente 'dimenticata' dal Dlgs 97/2016, sebbene fosse pure ricompresa nella delega del Dl 90/2014).

Al processo virtuoso valutazione-correzione può contribuire molto la trasparenza totale, resa *habitus* dell'agire pubblico e focalizzata su obiettivi di *accountability* e non di

voyeurismo mediatico. Va quindi evitato che l'accesso generalizzato si trasformi in un esercizio casuale, per favorire invece il riferimento a dei precisi parametri, che come spina dorsale avranno le Carte dei servizi e gli standard di qualità. Un'ultima annotazione va fatta in merito al programma di assunzioni (articolo 4).

Le figure indicate come necessarie 'in via prioritaria' sono quelle che dispongono di 'elevate competenze' in materia di: a) digitalizzazione; b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; c) qualità dei servizi pubblici; d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; e) contrattualistica pubblica; f) controllo di gestione e attività ispettiva.

È evidente che soprattutto le figure dei primi tre punti siano mirate sulla tipologia del *problem solver*, evitando opportunamente la scorciatoia degli 'ultraspecialisti', frutto di una concezione giuridico-formale dell'attività pubblica che ha già prodotto molti danni.

Giulia Bongiorno non crede nelle virtù salvifiche delle leggi, e in effetti su questo tema di leggi ce ne sono fin troppe, così come sono numerose le declinazioni che nell'ultimo decennio ha assunto il concetto di comunicazione: ascolto professionale, rilevazione dei bisogni, indagini di *citizen satisfaction*, trasparenza totale, cittadinanza digitale (cioè riconoscimento del cittadino attraverso un'identità digitale ed uso sistematico dei servizi on line), partecipazione civica (in particolare, consultazioni pubbliche e regolamenti dei beni comuni). E ad ognuno di questi asset sono legati diversi riferimenti normativi: norme di legge, circolari, direttive, linee guida. Un impianto di azioni che peraltro è stato ampliato e valorizzato dal Team Ogp (Open government partnership) di cui l'Italia è membro molto attivo. Ciò che serve, ora, è un Codice unico, che metta in ordine funzioni e professionalità, visto che le prime oggi sono disperse fra disposizioni di diversa origine mentre le professioni sono impegnate in un viaggio affascinante ma piuttosto accidentato, quello dei nuovi profili avviati dai contratti del pubblico impiego stipulati fra novembre 2017 e febbraio 2018 (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e Ricerca, Sanità).

Ma c'è una barriera da superare, ed è la vetusta legge 150 del 2000, che – perlomeno sulla carta – ancora oggi regola funzioni e professioni. La sproporzione fra questa normativa e le nuove declinazioni delle funzioni comunicative sopra sintetizzate è eclatante: a gestire ascolto, *citizen satisfaction*, trasparenza, cittadinanza digitale e partecipazione civica dovrebbero essere i tradizionali Urp, Uffici stampa e Portavoce, in una confusione di ruoli che negli anni si è sedimentata, e con una vaghezza strategica che può essere riassunta dai due principali scopi che la legge si auto-attribuisce: «Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento» (articolo 5, commi 1 e 2). Una dimensione 'illustrativo-didattica' davvero inadeguata a tempi in cui si punta al ruolo attivo di un cittadino co-decisore delle politiche pubbliche. Inoltre, mentre tutte le funzioni sopra descritte viaggiano sulle ali dei social, sempre più diffusi nelle pubbliche amministrazioni e con ottimi riscontri di qualità, nella 150, per evidenti motivi cronologici, neppure si parla di internet ma solo di 'strumenti telematici multimediali'. In 18 anni, naturalmente, le spinte verso nuove professionalità ci sono state, ma senza mai raggiungere la necessaria incisività. I tecnici della comunicazione pubblica, del digitale e della trasparenza si sono sempre rivelati poco più che 'profeti disarmati'.

Siamo di fronte ad una potenziale svolta sul punto nevralgico del front office della Pubblica amministrazione. È in questa prospettiva che si è affermata la tensione verso una 'legge

151-Codice unico', capace di superare la dispersione delle energie che spesso oggi caratterizza le attività all'interno delle singole Pa, nelle quali le azioni comunicative sembrano rispondere, più che a disegni strategici, ad una sorta di 'volontariato istituzionale'. Molto è già stato studiato ed anche scritto. Un modello ottimale è quello dell'Area comunicazione, stampa e servizi al cittadino, proposto dall'associazione PAsocial e contenuto nella piattaforma della Federazione nazionale della Stampa italiana in discussione in sede Aran, riguardo al nuovo profilo professionale del giornalista pubblico. In sintesi, una moderna organizzazione della comunicazione pubblica dovrebbe presidiare, con le necessarie professionalità, 5 desk diversi:

- a) i contatti con il pubblico e, per connessione logica, la gestione dell'accesso civico (che peraltro la legge riserva anche agli Urp, da rimodellare in Uffici relazioni per la trasparenza, vedi sotto);
- b) la redazione delle notizie, il trattamento delle informazioni, i rapporti con i media e la gestione dei social, in cui è compresa l'interazione con il pubblico;
- c) le analisi di *citizen satisfaction* in riferimento alle Carte dei servizi e la rilevazione sistematica del feedback del cittadino, nonché le azioni tese a favorire la partecipazione civica, anche attraverso consultazioni pubbliche regolate;
- d) le campagne di comunicazione e l'organizzazione di eventi;
- e) la comunicazione interna a fini di circolazione delle informazioni e del *team building*.

È un unico ufficio per due profili distinti: quello del giornalista pubblico (informazione e social, punto b) e quello del comunicatore (uffici relazioni per la trasparenza, punti a, c, d, e).

I nuovi profili sono stati introdotti in tutti i contratti del pubblico impiego, ma vi sono ancora diversi problemi applicativi e interpretativi. La loro articolazione risente in modo esplicito della legislazione vigente, e infatti ripropone una divisione fra comunicazione e informazione che non trova più alcun riscontro nella realtà della comunicazione pubblica e neppure nelle esigenze delle Pa. Non a caso, nella distribuzione delle funzioni, i contratti collettivi si muovono in modo piuttosto irrazionale, attribuendo ad esempio i social al 'comunicatore' e l'accesso civico 'all'informatore'. Una chiara spia della difficoltà di separare funzioni che oggi già sono intrecciate, ma soprattutto vanno normativamente concepite e gestite in modo unitario, sia pure attribuendole a professionisti con profili distinti fra giornalista pubblico e comunicatore.

Al momento fa fede una Dichiarazione congiunta stipulata nel maggio 2018 fra Aran e Federazione nazionale della stampa che – per il giornalismo pubblico – fissa i prossimi passi del percorso da compiere:

- a) definire «le questioni relative alla flessibilità dell'orario di lavoro, all'autonomia professionale, alla previdenza complementare, all'adesione alle casse previdenziali e di assistenza dei giornalisti»;
- b) specificare meglio i contenuti professionali delle attività dei giornalisti pubblici.

Da notare che è la prima volta dal 2000 che il sindacato dei giornalisti siede al tavolo della contrattazione pubblica.

In definitiva, il set di diritti oggi riconosciuto al cittadino è talmente articolato da sovvertire in modo irreversibile la tradizionale gerarchia fondata sullo Stato-emittente, sovraordinato e insindacabile, e il cittadino-ricevente, privo di effettive leve di intervento.

Il cittadino-utente della nuova Pa è titolare della cittadinanza digitale e dell'accesso senza limiti indotto dalla trasparenza totale. Quindi controlla e partecipa, verifica e propone.

Se non vogliamo che la Pa digitale rimanga sulla carta, a questo nuovo impianto deve corrispondere, negli uffici pubblici, un team di professionisti impegnati a rendere tali

diritti concreti, effettivi e realmente incisivi sulle *policy* pubbliche. Entra in campo con urgenza la questione del governo della comunicazione nella Pa open. La gestione di questa nuova dimensione dell'azione pubblica è attualmente divisa fra figure diverse: oltre quelle già citate, Uffici stampa e Urp (anno 2000), vi sono i responsabili trasparenza-anticorruzione del 2013-2016 e le nuove professionalità della Riforma 2015-2016, fra cui spicca il 'manager digitale-difensore civico' (o Cdo, Chief digital officer). Tutte figure, peraltro, che operano nel quadro di una pianificazione che la legislazione sulla Performance pretende correttamente come unitaria. In attesa di un nuovo modello unitario come quello sopra delineato e legato ad una nuova legge '151', per definire bene 'chi fa cosa' ma soprattutto come 'fare insieme' nel nuovo sistema, è necessario restituire centralità alle antiche strutture di contatto con il pubblico, gli Urp, introdotti nel sistema italiano dal Dl 29/1993 e incardinati dalla legge 150/2000 e dal Dpr 422/2001 come responsabili di svariate funzioni: suggerimenti e reclami dell'utenza, comunicazione interna ed esterna, comunicazione istituzionale on line, ascolto e misurazione dei servizi, informazioni su attività e normative della Pa (...). Come si può notare, potenzialmente già nel 1993 e nel 2000 erano fissate per gli Urp funzioni di controllo di qualità sui servizi. Ma in pratica questi organi per oltre un ventennio hanno operato in una Pa non pienamente orientata al cittadino. In alcuni casi si è tentato di conferire loro un ruolo più incisivo, come nel caso del Comune di Roma che alcuni anni orsono lanciava gli Urc, Uffici rapporti con il cittadino, dotati di vaste attribuzioni; ma si era ancora nella fase precedente alla trasparenza totale. Oggi il punto decisivo è trasformarli in antenne della *citizen satisfaction* e quindi in organi garanti della trasparenza e indicatori di reindirizzamento delle *policy*.

Dagli Urp agli Urt, insomma. Gli Uffici relazioni per la trasparenza dovrebbero operare in collegamento con le nuove figure dell'Area comunicazione stampa e servizi al cittadino e dotarsi di procedure altamente automatizzate. In pratica, si tratta di portare a compimento il suggerimento del Consiglio di Stato: un desk telematico che funga da unico punto logistico e professionale per la domanda del cittadino, con piena digitalizzazione delle istanze ma anche gestione dell'accompagnamento e dell'assistenza in altre forme multimediali (social, chat, web, telefono). Il Consiglio di Stato insisteva sulla necessità del desk trasparenza per ragioni che ribadisce anche nel successivo parere sulla riforma del Cad, nel quale punta sulla «predisposizione di strumenti atti a favorire l'alfabetizzazione digitale e l'educazione informatica», necessarie «per superare sia il gap digitale del nostro Paese rispetto agli altri Stati membri dell'Unione europea per quanto concerne la cultura digitale dei cittadini e degli operatori pubblici» sia il *digital divide* (...).

Tra le funzioni che il ridisegno degli Urp ex legge 150/2000 dovrebbe prevedere, possiamo quindi citare: gestione delle domande di accesso civico, con funzioni di chiarimento e accompagnamento a disposizione del cittadino; ascolto a fini di verifica degli standard di servizio delle prestazioni al pubblico, secondo criteri di 'personalizzazione' e 'presa in carico', per cui le domande dell'utente vengano tracciate con specifico riferimento al richiedente e gestite da un unico soggetto identificabile fino a completa soluzione; rilevazione dei fabbisogni dei cittadini per la verifica dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa definendo un livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle Pa (con il forte rilancio delle Carte dei servizi, previsto peraltro dal Dlgs 97/2016); adozione di strumenti condivisi di *citizen satisfaction* (precedenti, contemporanei e successivi all'azione), come sensori della percezione, dei desideri e dell'effettiva fruizione, quindi 'garanti' della trasparenza intesa come performance di valore pubblico. I vantaggi sarebbero da subito tangibili. Si renderebbero

efficienti strutture esistenti ma spesso marginali sul lato organizzativo e sottoutilizzate, valorizzando la loro vocazione di 'antenna' rispetto alle esigenze dei cittadini; si opererebbe per ancorare, attraverso gli standard di servizio, le prestazioni dell'amministrazione a precisi parametri di qualità e di gradimento; le Pa si doterebbero di centri strategici per la predisposizione di azioni correttive rispetto al loro operato; infine, ma è forse il primo dei traguardi, si renderebbe effettiva e non solo auspicabile la nuova stagione della trasparenza totale.

7. 2019: la trasparenza nei Piani Open government e nella Pa della concretezza. Dal Cad al Cda, il cittadino digitale attivo: le consultazioni pubbliche

«Introdurrò la valutazione dell'utenza sull'efficienza e la cortesia del personale», annuncia Giulia Bongiorno in un'intervista che apre il 2019. Anche da questo condivisibile progetto si conferma l'irreversibilità della stagione della valutabilità e dell'esplorabilità avviata nel 2009 e consolidata dal Foia del 2016. Nella visione del nuovo ministro, come visto nel capitolo precedente, l'approccio centrato sulla concretezza ricade sul controllo stringente delle prestazioni – «concretezza significa servizi di livello adeguato», dice il Ministro - e, com'era intuibile e auspicabile, il contributo attivo dei cittadini diventa essenziale.

Si tratta ora di rendere stabili e non occasionali i vari momenti della partecipazione civica, cioè giudizio-valutazione, proposta migliorativa, condivisione e monitoraggio delle *policy*, valorizzando le figure professionali di comunicazione e front office e mettendo a sistema le non poche esperienze positive realizzate in questi anni di applicazione della trasparenza. Una efficace fotografia delle *best practices* viene dal lavoro del *Team Open government partnership*, organizzazione internazionale cui l'Italia partecipa attivamente. A seguire, vedremo l'importante contributo che può venire dalle consultazioni pubbliche regolate.

Open government partnership (Ogp) è un'iniziativa multilaterale promossa da governi e società civile per l'adozione di politiche pubbliche improntate alla trasparenza, alla partecipazione, alla lotta alla corruzione, all'*accountability* e all'innovazione della Pubblica amministrazione. I paesi aderenti devono impegnarsi a perseguire gli obiettivi dell'Ogp attraverso specifiche iniziative, contenute in piani d'azione di durata biennale, adottati in seguito a un confronto con la società civile che vigila sulla loro attuazione. L'Italia, che all'Ogp ha aderito sin dal 2011, è stata eletta nel 2017 membro del Comitato direttivo, ottenendo così un riconoscimento per il percorso di riforma intrapreso. L'ultimo Piano d'azione italiano, il terzo (2016-2018), rivela su quali direttrici si sta muovendo il nostro paese per attuare i principi cardine del governo aperto.

Nel Piano sono presenti 40 azioni (34 del piano e 6 dell'Addendum), aggregate secondo tre ambiti:

1. Trasparenza e open data;
2. Partecipazione e accountability;
3. Cittadinanza digitale e innovazione.

Come si evince dal rapporto di fine mandato prodotto dal dipartimento della Funzione pubblica (amministrazione responsabile dello sviluppo del Piano), al 30 giugno 2018, termine ultimo per il raggiungimento degli obiettivi, è stato realizzato il 70% degli obiettivi prefissati, mentre il restante 30% resta in corso di attuazione. Nel frattempo si è dato avvio al quarto ciclo e si sta lavorando alla raccolta delle proposte che comporranno il quarto Piano d'azione.

Nel terzo Piano d'azione sono state realizzate importanti iniziative nei diversi ambiti di intervento. In linea con progetti avviati in anni precedenti come soldipubblici, Opencantieri, OpenExpo, che consentono ai cittadini di monitorare l'uso delle risorse pubbliche in maniera efficace, all'interno del Piano, in ambito open data, troviamo altri siti *open*. Ad esempio Open Trasporti, che si pone l'obiettivo di creare una piattaforma on line gestita dal Ministero, con una banca dati popolata di open data provenienti dai diversi attori del settore mobilità e trasporto pubblico nazionale (Trenitalia, gestori porti ed

aeroporti, gestori trasporti locali, cooperative taxi, ecc.), su cui successivamente far sviluppare un insieme di applicazioni per garantire servizi in tempo reale agli utenti come informazioni su voli e navi in arrivo e partenza dagli aeroporti e porti, aggiornamenti su ritardi, eventuali emergenze, ecc.; dati sulla consegna dei bagagli, passeggeri presenti in un dato momento presso l'aeroporto, transazioni commerciali effettuate, ecc.; dati sulle corse dei treni e degli autobus, dati sui tempi di attesa dei taxi ecc. Un'altra importante iniziativa è OpenCUP, portale che mette a disposizione di cittadini, istituzioni ed altri enti, i dati, in formato aperto, sulle decisioni di investimento pubblico finanziate con fondi pubblici nazionali, comunitari o regionali o con risorse private registrate con il Codice unico di progetto.

OpenCUP consente di scaricare i dati sulle decisioni di investimento pubblico, fare ricerche e visualizzare in modo semplice i progetti, su mappe e infografiche, selezionandoli per settore, costo e territorio, o fare ricerche sui soggetti che si sono impegnati nella realizzazione degli investimenti, rendendo facilmente accessibili e trasparenti i dati di un settore conosciuto solo dagli addetti ai lavori.

Nell'ambito specifico del Foia, come visto, Anac e dipartimento della Funzione pubblica si sono adoperati, attraverso la stesura di linee guida, sia per orientare le Amministrazioni verso la corretta attuazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato sia per chiarire e semplificare le modalità di pubblicazione dei dati da parte delle Pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo da parte dei cittadini. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha realizzato un'azione finalizzata a far comprendere ai cittadini le informazioni pubblicate nella sezione Amministrazione trasparente dei siti web delle Pubbliche amministrazioni attraverso l'uso dei social media. Ma anche a livello locale ci sono molte iniziative, come 'Milano trasparente', con cui è stato avviato lo sviluppo di una piattaforma in cui pubblicare ogni atto utile a valutare l'attività dei Consiglieri e degli Assessori e ogni atto approvato da Giunta, Consiglio comunale e Municipi. Sempre il Comune di Milano ha messo online anche l'Agenda pubblica degli incontri dei pubblici decisori, che contiene data e luogo dell'incontro, partecipanti, motivo dell'incontro, attivata in via sperimentale per l'Assessorato alla Partecipazione, Open data e Cittadinanza Attiva. Sullo stesso tema anche l'Agenda trasparente di Roma capitale, che intende essere uno strumento di pubblicità nei rapporti tra politica, amministrazione e portatori di interesse, come elemento di trasparenza e base di fiducia per i cittadini (su Roma e Milano, vedi Appendice).

Al tema della partecipazione civica un forte input è stato dato dallo stesso Gruppo di lavoro sulla Partecipazione dell'Open government forum, che ha redatto (e poi posto in consultazione) le Linee guida sulla partecipazione e le consultazioni pubbliche (vedi sotto), con l'obiettivo di individuare una policy nazionale per diffondere e dare solidità metodologica ai processi decisionali partecipati in diversi contesti amministrativi.

Sul sito Open.gov.it è stata attivata una sezione dedicata alle consultazioni relative all'Ogp che ha ospitato anche consultazioni di altri Enti od Organizzazioni. Queste richieste hanno permesso di raccogliere esperienze e informazioni utili alla programmazione, nel prossimo piano, di un'azione dedicata allo sviluppo di un sistema sia organizzativo che tecnologico per facilitare le iniziative di partecipazione e consultazione da parte della Pa (come accennato sopra, si pensa ad una 'guida pratica' che faccia da stimolo alle Pa). Anche il Senato ha adottato delle Linee guida per le consultazioni pubbliche, definite in accordo con le migliori pratiche a livello europeo e internazionale e con gli standard fissati da Fp, per agevolare una partecipazione corretta ed efficace dei cittadini all'attività parlamentare.

Diverse Amministrazioni locali hanno adottato strumenti per le consultazioni pubbliche: basti pensare a iniziative come 'Bologna delibera e trasforma', attraverso cui il Comune di Bologna ha voluto sviluppare dispositivi digitali in grado di migliorare e supportare consultazioni pubbliche aperte alle proposte dei cittadini per rendere inclusivi i processi deliberativi e sperimentare nuove pratiche politiche. Partendo dalla rete civica Iperbole (vedi anche capitolo 8), ridisegnata nel 2014 grazie a un percorso di co-design, l'obiettivo è stato garantire trasparenza e accessibilità alle informazioni e ai servizi on line, e contribuire ad alimentare il capitale sociale e le connessioni tra comunità, persone e amministrazione pubblica. O, ancora, 'Roma Collabora' con cui Roma Capitale ha voluto abilitare la partecipazione e la collaborazione e promuovere le forme dell'amministrazione condivisa, coinvolgendo la cittadinanza nelle decisioni strategiche e nella progettazione e programmazione degli interventi per la città, attraverso l'utilizzo di sistemi informativi e *open data*. Per far questo è stato definito un piano di comunicazione sui diritti e le opportunità della partecipazione; è stato avviato un programma di alfabetizzazione alla partecipazione anche attraverso le tecnologie digitali; è stato realizzato uno spazio pubblico sul sito web di Roma Capitale ed è stata istituita la Consulta permanente dell'innovazione; sono stati potenziati strumenti e attività di trasparenza sulle attività dell'Amministrazione, a partire dagli *open data* e dalla trasmissione delle sedute del Consiglio comunale attraverso il canale istituzionale YouTube.

Molto forte l'impegno delle Amministrazioni italiane anche per innalzare il livello di accountability rispetto all'attuazione di politiche e iniziative pubbliche. Nell'ultimo ciclo, un notevole sforzo è stato fatto per far conoscere e monitorare l'effettiva realizzazione delle azioni messe in campo e valutarne l'efficacia. Da Open coesione plus del dipartimento per le Politiche di coesione, con nuove informazioni sulla programmazione delle risorse, sulle opportunità di finanziamento, sui bandi di gara e di concorso, a Openaid 2.0, la piattaforma di pubblica consultazione che fornisce i dati e le informazioni sull'Aps (Aiuto pubblico allo sviluppo) dell'Italia ai Paesi partner, sulla destinazione e sull'impiego dei fondi verso le iniziative di cooperazione; dal progetto 'Monitora la buona scuola' del Miur, che intende elevare il livello di accountability e partecipazione rispetto all'attuazione della riforma del sistema educativo introdotta dalla legge 107/2015, con particolare riferimento per gli stakeholder, come famiglie e studenti, che non hanno un'interazione 'diretta' a livello amministrativo con il Ministero ma che costituiscono i principali beneficiari delle politiche educative, a 'Segui la BUL', l'iniziativa del Ministero dello sviluppo economico che con lo sviluppo del sito web bandaultralarga.italia.it consente di monitorare il piano nazionale banda ultralarga evidenziando i singoli cantieri aperti sul territorio e mettendo a disposizione i relativi dati in formato open.

Nell'ambito Cittadinanza digitale e innovazione, sono diverse le iniziative avviate da Agid sia per rafforzare ed estendere l'utilizzo di Spid, sia per arrivare allo sviluppo di un'unica piattaforma che integri i servizi digitali erogati dalle Pa, sia ancora per promuovere le competenze digitali nelle Amministrazioni.

Oltre alle iniziative messe in campo dalle istituzioni, un importante contributo in termini di *open government* proviene dalla stessa società civile, che dal terzo ciclo italiano di Ogp è entrata a far parte ufficialmente dell'*Open government* Forum, proprio per garantire confronto ampio e partecipato sui temi del governo aperto. Lo stesso Premio *Open gov champion* (nato per valorizzare l'adozione di pratiche ispirate ai principi dell'amministrazione aperta e organizzato dal dipartimento della Funzione pubblica in

collaborazione con l'*Open government Forum*), dopo l'edizione 2017 focalizzata sulle iniziative degli enti pubblici, nel 2018 è stato rivolto solo alle organizzazioni della società civile, ottenendo 34 candidature, 10 finalisti, 3 Champions. Le 3 iniziative premiate nell'edizione 2018 di *Open Gov Champion* sono state FOIAPop dell'Associazione *Open data* Sicilia, la piattaforma Sis.Mi.Co della Fondazione Realizza il Cambiamento e la campagna Candidati Trasparenti di Riparte il Futuro. FOIAPop è una piattaforma online per la compilazione di richieste di accesso civico semplice e generalizzato. Con FOIAPop è possibile selezionare una qualsiasi Pubblica amministrazione italiana (più di 20.000), compilare una richiesta di accesso civico in modo semplice e personalizzabile e, in pochi click, generare il modulo compilato in pdf da inviare alla Pubblica amministrazione. Sis.Mi.Co è invece un progetto realizzato in seguito al terremoto che ha colpito il Centro Italia nel 2016 e 2017.

Si tratta di un intervento complesso, che include diversi assi di azione: organizzazione di attività con le scuole, supporto alle comunità e all'associazionismo, offerta di servizi legali e psicologici alla cittadinanza. Al centro del progetto c'è Terremoto Centro Italia, la piattaforma nata in maniera spontanea all'indomani del terremoto del 2016 con l'obiettivo di 'aggregare e diffondere informazioni utili' su più canali digitali (un sito web, un gruppo Facebook, profili Twitter e Instagram, un'app per Android, un canale Telegram). Terza iniziativa premiata è stata 'Candidati Trasparenti', realizzata in vista delle elezioni politiche del 2018, con cui sono stati invitati tutti i candidati a sottoscrivere '5 impegni di trasparenza', tra cui la pubblicazione del *curriculum vitae*, la condivisione di informazioni dettagliate sullo status giudiziario, su eventuali conflitti di interessi, sulla situazione patrimoniale e sui finanziamenti elettorali. Insomma, una serie di dati fondamentali per prendere decisioni informate all'interno dell'urna. La campagna è riuscita a centrare i propri obiettivi, come riconosciuto dalla giuria che ha voluto premiare «la capillarità dell'iniziativa che ha coinvolto un elevato numero di cittadini e candidati alle elezioni, favorendo in modo efficace la trasparenza e la partecipazione».

Queste sono solo alcune delle iniziative che testimoniano l'impegno del nostro paese in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione civica, di lotta alla corruzione e di diffusione, dentro e fuori le Pubbliche amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione. Oggi, come visto sopra, è in avvio il IV ciclo Ogp, che vede confermato il metodo di lavoro aperto e partecipato già seguito per il III Piano d'azione, e prevede il coinvolgimento di tutti i livelli amministrativi (Pa e Agenzie centrali, Regioni, Enti locali).

In questo nuovo ciclo le proposte delle amministrazioni saranno aggregate in 10 macroazioni:

1. Dati aperti;
 2. Trasparenza;
 3. Registro dei titolari effettivi;
 4. Supporto alla partecipazione;
 5. Open lobby;
 6. Cultura dell'amministrazione aperta;
 7. Prevenzione della corruzione;
 8. Semplificazione;
 9. Servizi digitali;
 10. Cittadinanza e competenze digitali.
- Questi i principali impegni per ogni Macroazione.

1. Dati aperti

- creazione di un tavolo di lavoro misto Pa/stakeholder per la definizione di:
 - a) licenze comuni per ambito;
 - b) standard di dati per tipologia;
 - c) indicatori di qualità degli OD;
 - d) Api per accesso/utilizzo
- organizzazione di iniziative per la promozione del riuso (es. monitoraggio beni confiscati alla mafia, contest per Ong e imprese).

2. Trasparenza

- promozione e monitoraggio del Foia;
- semplificazione delle modalità di consultazione dei registri degli accessi;
- semplificazione delle modalità di consultazione delle sezioni Amministrazione trasparente.

3. Registro dei titolari effettivi

- istituzione di una apposita sezione del registro delle imprese in cui iscrivere informazioni in merito ai 'titolari effettivi' di società di capitali e alle persone giuridiche private;
- istituzione di una apposita sezione del registro imprese in cui iscrivere i trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali, ed i dati concernenti i relativi 'titolari effettivi'.

4. Supporto alla partecipazione

- adozione linee guida per consultazioni;
- realizzazione del portale per consultazioni;
- applicazione delle linee guida nelle consultazioni poste in essere dalle amministrazioni partecipanti;
- realizzazione di progetti di stimolo alla partecipazione civica (es. petizioni).

5. Open lobby

- standardizzazione registro portatori di interesse e agenda degli incontri;
- adozione degli standard da parte delle amministrazioni partecipanti;
- riuso della piattaforma di registro e agenda degli incontri.

6. Cultura dell'amministrazione aperta

- realizzazione della Settimana dell'amministrazione aperta
- istituzione del premio "Open Gov Champion"
- potenziamento del sito www.open.gov.it

7. Prevenzione della corruzione

- attuazione principi 'Open contracting partnership';
- sottoscrizione patti di integrità evoluti;
- iniziative per tutela *whistleblower*.

8. Semplificazione

- semplificazione in materia di adempimenti delle Pa per: anticorruzione, performance e privacy;
- sperimentazione sistema di valutazione della performance anche con il coinvolgimento dell'utenza.

9. Servizi digitali

- realizzazione servizi digitali in conformità a linee guida Agid;
- costituzione laboratorio per la sperimentazione di tecnologie emergenti nella Pa (intelligenza artificiale, blockchain);
- adozione linee guida comunicazione servizi digitali.

10. Cittadinanza e competenze digitali

- progetti per la promozione della conoscenza dei diritti digitali;
- progetti per la diffusione delle competenze digitali tra cittadini, imprese e lavoratori della Pubblica amministrazione.

A novembre 2018 sono stati avviati gli incontri del Gruppo di lavoro istituzionale delle amministrazioni da coinvolgere, coordinato dal Team Ogp, per identificare le azioni da inserire nel Piano d'azione 2019-2021 e facilitare la collaborazione tra le Amministrazioni. Si è riunito inoltre l'*Open government* Forum, per aprire il confronto del Gruppo di lavoro con tutte le realtà della società civile (associazioni, imprese, università e centri di ricerca, esperti, ecc.) impegnate sui temi di *accountability*, partecipazione, innovazione e trasparenza. Il lavoro prosegue con la convocazione dei tre Tavoli tematici misti (società civile e rappresentanti delle amministrazioni) dedicati ai temi di trasparenza e *open data*, partecipazione e *accountability*, cittadinanza digitale e innovazione, per discutere e confrontarsi sulle bozze di azioni individuate. Da questi Tavoli emergeranno i miglioramenti, le correzioni o le aggiunte alle idee proposte dalle amministrazioni, che andranno così a costituire la prima bozza del IV Piano che andrà quindi in consultazione pubblica a marzo 2019. Alla luce degli esiti della consultazione pubblica, verrà redatta la versione definitiva del Piano a cui sarà data attuazione a maggio 2019.

Da questa panoramica si evince la vitalità delle sperimentazioni sul campo, che danno attuazione alle norme in forme sovente anche più avanzate di quelle previste dal Legislatore. Di rilievo anche la fertilità dell'incontro fra Amministrazioni e società civile, che produce soluzioni originali e per natura aperte alle verifiche dei destinatari. La digitalizzazione, in questa prospettiva, si protende verso l'unica sua vera dimensione di valore pubblico, l'utilità percepita dal cittadino per la sua vita quotidiana. Il presupposto di questo impianto è che il cittadino sia consapevole e informato delle opportunità e delle prerogative che gli competono. Dal Cad, Codice dell'amministrazione digitale, occorre passare al Cda, cittadino digitale attivo; e da una trasparenza solo enunciata si deve raggiungere l'obiettivo di una trasparenza finalizzata al controllo sulla qualità dei servizi. Accanto a tutto ciò, sarà indispensabile porre l'accento sugli aspetti valoriali ed etici di una svolta, quella della trasparenza totale, che aspira a essere epocale. In un sistema in cui la trasparenza è la normalità e il segreto l'eccezione, l'apparato amministrativo deve riconvertire il suo lavoro in direzione del servizio all'utente, abbandonando la tradizionale impostazione iper-giuridica incentrata sul presidio dei processi e disinteressata al risultato dell'attività amministrativa e al gradimento dell'utente.

Torniamo così alla centralità del cittadino, che si esercita secondo percorsi di partecipazione che vanno dal giudizio-valutazione e proseguono con la formulazione di proposte migliorative per sfociare nella condivisione-monitoraggio delle policy. Momento centrale di questo processo possono risultare le consultazioni pubbliche, e in tal senso ha operato il Team Ogp elaborando delle linee guida (anch'esse coerentemente sottoposte a consultazione). Le consultazioni pubbliche hanno da oggi un percorso pensato e praticabile, che impegna le pubbliche amministrazioni alla qualità e all'umiltà di mettersi davvero in discussione. Non parliamo di un'esercitazione occasionale ma del coinvolgimento reale e stabile dei cittadini. Le consultazioni pubbliche, se ben regolate e gestite, sono ritenute uno strumento di 'democrazia partecipativa'. Ma è chiaro che un loro uso costante, che diventa criterio orientativo delle scelte amministrative, fa da ponte verso il più ampio concetto di democrazia 'deliberativa' e di 'amministrazione condivisa'. In pratica, non solo le Pa sono aiutate dagli utenti a percepire l'impatto delle politiche, ma arrivano a condividere con la parte più attiva e consapevole della cittadinanza il senso di marcia delle scelte, con intuibili vantaggi anche in termini di attenuazione dei conflitti o anche solo delle barriere di ostilità che oggi spesso paralizzano lo scenario pubblico. Tutto sta ad uscire dall'improvvisazione e soprattutto nell'evitare l'effetto-boomerang indotto dall'aspettativa delusa, che si può riassumere in questo schema: io dico la mia, anche perché tu me lo chiedi, ma poi nessuno interagisce con me e magari neppure so che fine ha fatto la mia opinione (protesta o proposta che sia).

Le linee guida sulle consultazioni hanno seguito un percorso in tre fasi: nella prima, e siamo a novembre 2016, è stata redatta una prima bozza di Linee guida da parte dell'Ogp Team; nella seconda si è svolta una fase di consultazione pubblica (dal 1° dicembre 2016 al 12 febbraio 2017); nella terza le linee guida sulle consultazioni pubbliche sono diventate ufficiali, e sono state rese note il 9 marzo, in occasione della Settimana dell'amministrazione aperta 2017. Accanto alla fase di elaborazione teorica e di consultazione, venivano raccolte esperienze concrete, riferimento essenziale per evitare di mettere nero su bianco pratiche già superate dalla realtà. Il risultato di questo processo è una 'carta' composta di 9 principi e 40 criteri attuativi, corredati dall'impegno di avviare 3 consultazioni-pilota. Naturalmente l'ambizione è ben più ampia: rendere abituale ciò che è stata finora un'eccezione, non di rado gestita in modo metodologicamente errato. Si tratta di trasformare la partecipazione civica in uno strumento di governo e, appunto, di amministrazione condivisa. Gli esempi, com'è naturale, non mancano. A livello europeo è citata la piattaforma francese *Faire Simple*, dove i cittadini partecipano attivamente alla soluzione dei problemi con la *fabrique des solutions* e possono poi leggere in un'altra sezione del portale *les mesures engagées*, cioè i provvedimenti effettivamente adottati su temi cruciali come fisco, impresa, edilizia, sanità, welfare. A livello italiano, fra le tante esperienze, spicca la Regione Emilia Romagna, che dal 2004 mette a disposizione una piattaforma per creare spazi virtuali personalizzabili in un luogo unico e coerente: le 'Piazze della partecipazione'.

Vediamo ora in sintesi le Linee guida oggi disponibili, che si richiamano espressamente ai «principi diffusi nelle esperienze internazionali in particolare dell'Ocse, dell'Ue e di alcuni Paesi tra cui Uk, Usa e Australia». I principi generali sono Impegno, Chiarezza, Trasparenza, Sostegno alla partecipazione, Privacy, Imparzialità, Inclusione, Tempestività e Orientamento al cittadino. È significativo che la spina dorsale delle linee guida ricalchi nella sostanza proprio la legislazione di un periodo lontano nel tempo, la metà degli anni '90 con la direttiva pcm e la legge già citati. È come un filo che si riannoda, rendendo il

giusto merito ad intuizioni legislative che appartengono alla migliore tradizione civica e amministrativa del Paese. Sin dagli anni '90 l'obiettivo, infatti, era quello che oggi è raccontato così: rendere «i processi di consultazione pubblica (...) in grado di condurre a decisioni informate e di qualità»; per questo tali processi devono essere «il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci». Un obiettivo che sembra persino oltrepassare il confine semantico del termine 'consultazione': processi di decisione condivisa significa, a ben vedere, tutto il contrario di un semplice sondaggio di opinione. Anche perché il documento governativo prevede che le consultazioni siano «affiancate da altri documenti che approfondiscano i modelli di consultazione adatti a particolari casi (politiche di settore, pianificazione strategica, programmazione territoriale, valutazioni di impatto) e da guide metodologiche». L'obiettivo di fondo, quindi, si conferma l'affermare non un esperimento ma un nuovo metodo di governo.

Con queste premesse, si può leggere, a proposito del **Principio 1** - l'Impegno - che «l'apertura di un processo decisionale deve essere uno dei valori che ispira l'attività dall'Amministrazione pubblica e il risultato di una decisione condivisa dai vertici politici, dai dirigenti e dai funzionari, che si impegnano a garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale». Una dichiarazione di intenti di notevole portata, per di più accompagnata da 'criteri' ancora più stringenti, fra cui l'impegno di «adeguate risorse finanziarie, logistiche, tecnologiche e umane» e la creazione di «un'adeguata preparazione organizzativa per i processi di consultazione». Si può dire che gli altri otto principi delle Linee Guida sulle consultazioni, con relativi criteri di attuazione, siano la conseguenza del primo: farle sempre, farle in modo rigoroso e soprattutto tenere conto degli esiti in sede decisionale.

Fra i criteri del **Principio 2**, 'Chiarezza', si legge che «l'Amministrazione deve esplicitamente definire in anticipo come verrà considerato l'esito della consultazione, vale a dire se questo sarà vincolante per le scelte pubbliche o meno». In ogni caso, lo stesso principio è enunciato in modo da scongiurare da un lato i consueti trucchi del burocratese, dall'altro che le consultazioni si rivolgano solo agli addetti ai lavori: «Gli obiettivi della consultazione, così come l'oggetto, i destinatari, i ruoli e i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; al fine di favorire una partecipazione la più informata possibile, il processo di consultazione, deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non possiede le competenze tecniche».

A questo fine è dedicato anche il **Principio 8**, 'Tempestività', che vincola le Pa a svolgere le consultazioni quando ancora le decisioni devono essere prese, e non quindi in una fase di semplice ratifica.

Un obiettivo ripreso in altri punti, fra cui il **Principio 4**, 'Sostegno alla partecipazione', e costantemente integrato da richiami alla necessità di una comunicazione pubblica trasparente, professionale e inclusiva.

Di particolare rilievo il **Principio 6**, 'Imparzialità', teso ad evitare procedure pilotate.

Fra gli antidoti:

- a) i quesiti sono formulati in una modalità neutra tale da non condizionare i giudizi verso un esito predeterminato;
- b) l'analisi dei dati e delle informazioni reperite attraverso la consultazione deve essere effettuata in modo neutro, completo e trasparente.

Interessante poi, nell'ambito del Principio 'Inclusione', il riferimento all'uso di 'diversi canali di accesso alla consultazione': per l'ennesima volta, nell'epoca della Riforma segnata dalla trasparenza digitale, emerge un chiaro richiamo alla comunicazione social, anche se non è esplicita ma va desunta per via logica.

L'ultimo principio, 'Orientamento al cittadino', suona invece piuttosto inatteso, dato che tutto il processo è caratterizzato da questo indirizzo. La preoccupazione, anche qui, sembra piuttosto essere quella di evitare sotterfugi che rendano la consultazione solo una facciata: quindi, ad esempio, evitiamo di farla dalle 5 alle 6 del mattino o nel giorno di Natale o Ferragosto...

L'ultimo criterio dell'ultimo principio è peraltro il segno più evidente che siamo ancora in una fase introduttiva e sperimentale: «L'amministrazione può valutare l'adozione di processi consultivi su base periodica (consultazioni cicliche) nel caso di materie di vasto interesse pubblico che sono soggette a frequenti processi decisionali o che prevedono il coinvolgimento stabile di soggetti portatori di interesse». La 'ciclicità' delle consultazioni è, evidentemente, un obiettivo e non una semplice facoltà. Altrimenti non sarebbe spiegabile perché il cittadino si interPELLI, magari, una volta sì e due no. La sfida è tutta sul rendere sistematiche le esperienze-pilota, grazie ad un nuovo orientamento che dalla carta lucente dei principi passi a quella più opaca dei documenti pubblici, o - per stare ai tempi - ai desktop dei pc e agli schermi degli smartphone, ormai responsive e resi veicoli di informazioni via chat e via social.

8. I social media come mezzo di 'trasparenza di fatto e in tempo reale'

Due anni di applicazione della nuova normativa sul Foia, uniti ai precedenti in cui si erano comunque introdotte nel sistema dosi sempre crescenti di trasparenza, hanno evidenziato le potenzialità della trasparenza totale come strumento di controllo 'diffuso' sui possibili abusi ma soprattutto sulla qualità dei servizi. Abbiamo esaminato, nel corso dei capitoli precedenti, varie ipotesi migliorative della normativa, che partono dall'assunto che è necessaria una netta distinzione fra la trasparenza-accountability e le misure tese al ruolo di audit anticorruzione. Il responsabile trasparenza, quindi, non dovrebbe più coincidere con quello anticorruzione - oggi l'Anac prevede questa distinzione solo nei casi di «organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio» - ma afferire ad un più generale lavoro comunicativo e di dialogo cooperativo con il cittadino. L'unificazione dei centri di risposta e il *team building*, invocati sin dalla fase elaborativa del decreto 97 finanche da organi giurisdizionali come il Consiglio di Stato e l'Anac stesso, sarebbero molto agevolati da una 'legge 151' tesa al ridisegno dei modelli organizzativi della comunicazione, con l'introduzione di un Ufficio unico che comprenda le funzioni giornalistiche (nuovo giornalismo pubblico e social) e gli uffici relazioni per la trasparenza, che a loro volta assorbono altre funzioni. Importanti anche il rilancio delle Carte dei servizi, il 'contagio' di molte positive esperienze Ogp, la sistematizzazione delle consultazioni pubbliche. Di assoluto rilievo, infine, il citato avvio della Valutazione civica voluta dal Ministro Giulia Bongiorno, che può riguardare la *performance* nel suo insieme, ma anche le singole prestazioni del singolo ufficio.

Accanto a queste innovazioni, si stanno affermando usi sempre più incisivi dei social media, che si propongono come mezzi in grado di realizzare una trasparenza 'di fatto' e 'in tempo reale' che fa a meno persino delle formalità del Foia e, soprattutto, si rivolge non ad un singolo cittadino-utente ma potenzialmente a tutti. Su questo specifico tema è in avvio una sperimentazione che, nel quadro delle azioni del IV Piano Ogp, sotto il coordinamento della Funzione pubblica vede uniti Formez PA, l'associazione PASocial e l'Università di Salerno. La sperimentazione, che inizialmente coinvolgerà 3 Amministrazioni per poi allargarsi ad una platea molto più vasta, ha l'obiettivo di elaborare strategie di comunicazione in cui i social media siano a supporto della trasparenza e dei processi di partecipazione civica. L'Azione è collegata a un intervento in avvio nell'ambito del Progetto RiformAttiva (Pon Governance e Capacità istituzionale), e prevede che le tre amministrazioni di partenza siano individuate fra quelle pilota del Progetto RiformAttiva: Regione Piemonte, Regione Lazio, Regione Siciliana, Regione Campania, Comune di Caserta, Comune di Ragusa, Comune di Ascoli Piceno, Comune di Udine, Comune di Vicenza, Comune di Rimini, Comune di Prato, Comune di Pescara, Provincia di Modena, Provincia di Pesaro e Urbino, Provincia di Potenza. Poi si procederà alla 'disseminazione' nei confronti di un set di circa 100 Amministrazioni.

Il punto di partenza è in pochi numeri-simbolo: «In un minuto vengono scambiati 18 milioni di messaggi su Whatsapp, vengono visti quasi 5 milioni di video su Youtube, effettuate 4 milioni di ricerche su Google e un milione di login su Facebook» (Marco Bani, articolo su agenzia Agi).



Oggi quasi tutte le Pa sono presenti sulle piattaforme social, e le esperienze dimostrano che, se usati correttamente, questi mezzi permettono una reale interattività con il cittadino, che assume funzioni partecipative nuove e insite nella *ratio* della trasparenza totale: informatore, verificatore della qualità dei servizi, propositore di interventi correttivi, co-decisore delle policy.

I social non si limitano ad arricchire il *marketing mix* della comunicazione pubblica, ma cambiano alla radice la natura del dialogo con i cittadini, imponendo perlomeno quattro decisive novità.

1) La comunicazione diventa a due vie ed in tempo reale.

Ciò significa che nessuna 'vetrina' è più concepibile, visto che ciò che pubblici può ricevere un feedback immediato. La scelta strategica da compiere diventa quindi quella di prevedere uno staff di redattori operativi che non si limiti a produrre le notizie, ma sia in grado, in base a relazioni organiche con tutte le articolazioni della struttura pubblica, di correggere ed integrare in tempi rapidissimi l'offerta di informazione e di servizi.

2) La comunicazione social implica l'interrogabilità dell'ente, anche in questo caso in tempo reale. Il nuovo operatore della comunicazione, pertanto, oltre a lavorare su più schermi contemporanei, non ha proprio più tempo per le declamazioni, perché deve prendere in esame la domanda concreta del cittadino proprio come se si trovasse al tradizionale sportello (c'è chi ha parlato di 'Urp virtuali').

3) Con i social il servizio pubblico è valutabile, e ciò dovrebbe comportare un capovolgimento delle priorità organizzative: la pianificazione dell'ente diventa modulare, flessibile e soprattutto condivisa con gli utenti: gli 'amici' di Facebook e 'followers' di Twitter possono reindirizzare il servizio prima e più delle complesse procedure decisionali interne. Evidente, su questo punto, il link con il progetto di valutazione civica del Ministro Bongiorno.

4) L'informazione e la sua agenda di priorità diventano 'diffuse'. E non solo perché ciò che comunica il dipendente che opera sul fronte informativo può anche 'valere' meno di ciò che pubblica l'utente (si pensi alle informazioni, le foto, i suggerimenti dei cittadini nelle situazioni di emergenza), ma anche per l'incoraggiante crescita di piattaforme come le *social street*, organizzazioni spontanee di cittadini che diventano protagonisti della gestione delle loro strade o dei loro quartieri. In estrema sintesi, i social media, usati professionalmente e in modo sistematico, permettono alla Pubblica amministrazione di

costruire costanti relazioni di fiducia e collaborazione con i cittadini, e di monitorare in modo permanente il loro livello di soddisfazione. E sono inoltre l'antidoto naturale al soffocamento della comunicazione che verrebbe imposto dai tagli ai bilanci delle strutture pubbliche. Via social, del resto, è oggi possibile anche abbattere drasticamente i costi della fruizione di eventi collettivi, proprio come i *webinar* fanno per la formazione. Piattaforme come Streamago di Tiscali o Periscope aprono la strada al *live* anche sui social.

I meccanismi virtuosi finora verificati sul campo sono già significativi. I social sostengono la partecipazione civica, il controllo delle attività pubbliche, in vari casi sostituiscono l'accesso civico attraverso sollecitazioni e richieste cui gli operatori rispondono in tempo reale. Lo stesso dialogo cooperativo, che la circolare 2/2017 invoca, è reso naturale dall'interattività insita nei social e nelle chat. Vediamo brevemente due esempi molto significativi.

A Bologna, all'interno della rete civica Iperbole, è nata la Comunità, un *civic network* per i cittadini e le organizzazioni. Come funziona lo spiega Michele D'Alena, *community organiser* che oggi coordina l'Ufficio Immaginazione Civica della Fondazione per l'Innovazione Urbana, ex Urban Center di Bologna: «Una volta creato un profilo su questa piattaforma, i soggetti possono aprire un blog, proporre progetti, geolocalizzarli e mettersi in contatto le altre persone, anche facendo una ricerca per aree di interesse; possono inoltre adottare i beni comuni della città e partecipare a consultazioni pubbliche (...). Per dialogare e collaborare con i cittadini, oltre ad usare social network come Facebook e Twitter, pensiamo sia utile avere una piattaforma open source, con un'idea di spazio pubblico digitale al centro». Spiega D'Alena: «L'obiettivo è sostenere l'innovazione urbana promuovendo, sia a livello locale che internazionale, le attività di collaborazione verso tutti i cittadini, le comunità e le imprese, con particolare attenzione a chi è solitamente escluso». E il capoluogo emiliano è anche un centro di sperimentazione della sentiment analysis: 'Hub Bologna' ha monitorato le conversazioni sui social per cogliere le priorità e le idee dei cittadini. «Grazie alla ricerca e all'analisi dei dati provenienti dai social - dice D'Alena - abbiamo per esempio capito che tra i temi più cari ai bolognesi ci sono la mobilità sostenibile, le famiglie, la street art, i parchi e le piazze della città». Secondo esempio. L'ufficio stampa della Giunta regionale abruzzese ha sperimentato le dirette sul profilo Facebook, con l'iniziativa #AbruzzousabeneEuropa: dai luoghi pubblici e privati che hanno beneficiato dei fondi comunitari sono arrivate le testimonianze di chi ha costruito start up di successo.

Come conferma il Censis, nei social c'è anche la novità assoluta del cittadino-informatore, nonché quell'attitudine allo scambio con gli altri utenti che produce effetti benefici in tutte le relazioni su web. Del resto, nel campo pubblico, gli abusi possono essere facilmente stroncati da rigorose *Social media policy*, mentre l'antidoto alle *fake news* è nel mezzo stesso: nessuno lascerebbe correre uno stravolgimento della realtà o anche solo una notizia inesatta che riguardi il funzionamento di un servizio. Chiunque abbia dimestichezza con i social media sa che l'interazione permette di smentire in tempo reale inesattezze o errori, di smascherare le promesse mancate, di interloquire, proporre e poi pretendere un riscontro alle proprie sollecitazioni. E sa anche che questo dialogo ha il potere di ridurre drasticamente quella barriera di diffidenza e ostilità che nasce proprio da una comunicazione storicamente inefficace, parziale o saltuaria. Non a caso, la circolare 2 del 2017, dopo tante promozioni 'implicite' (ad esempio nelle linee guida Agid sui servizi *on line*), parla espressamente dell'uso dei social: «Le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei social media (Facebook, Twitter, ecc.).

I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione».

(Sul tema 'social e trasparenza' vedi anche, in Appendice, la particolare esperienza del Comune di Napoli).

Fra luci ed ombre, insomma, il treno procede. Per una volta si può, anzi si deve smentire il famoso motto con cui Marshall Mc Luhan negli anni '60 tracciò la via: il mezzo non è sempre il messaggio, o meglio il messaggio non si esaurisce sempre nel fascino *trendy* del mezzo. Con i social, il cittadino è potenzialmente al centro della vita pubblica così come non era dai tempi della *polis* ateniese (...). Con la differenza che può farlo in ogni momento, da casa sua o per strada, e con la fantasia di intrecciare, magari, 280 caratteri, una foto e un link, con una chiocciola che decide il destinatario e un cancelletto che fissa l'argomento. E subito dopo, quel cittadino attende una risposta, in un'interazione che è davvero il possibile segno di una nuova epoca.

APPENDICE – I casi Roma, Milano, Napoli

Trasparenza, Open data, Accountability a Roma

a cura di Nello Iacono

La Trasparenza rientra, insieme con la partecipazione democratica, nell'attuazione della riforma della Pa e gli open data, nella più ampia delega Open Government assegnata all'Assessora a Roma Semplice Flavia Marzano.

Così Flavia Marzano descrive i principi ispiratori dell'approccio seguito: «La trasparenza dell'azione amministrativa è senza dubbio uno dei valori più profondi che caratterizza questa Amministrazione. Nella città aperta e trasparente gli atti, le decisioni e le iniziative che riguardano la cittadinanza sono accessibili, comprensibili e utilizzabili da tutti, permettendo quindi ai cittadini stessi di comprendere appieno e contestualizzare le linee d'azione intraprese. L'ascolto e la trasparenza dell'amministrazione generano fiducia da parte dei cittadini nei confronti degli amministratori, attivando un processo virtuoso che favorisce la partecipazione, incoraggiata dalla percezione che il proprio impegno produce risultati potenziando le azioni e gli effetti delle iniziative legate alla Città partecipata e collaborativa. L'obiettivo complessivo delle iniziative condotte in quest'ambito è pertanto quello di favorire l'accesso alle informazioni nel modo più ampio possibile, così che il cittadino possa usare i dati di cui ha bisogno, nonché monitorare il lavoro dell'amministrazione».

In questo senso le attività di comunicazione realizzate, sia attraverso il portale istituzionale sia attraverso un potenziamento dell'utilizzo dei social istituzionali e dei singoli assessori, tendono a fornire ai cittadini anche la possibilità di verifica precoce dell'operato dell'amministrazione.

1. Le principali iniziative di Roma Capitale

Queste sono alcune delle principali iniziative realizzate in questa consiliatura da Roma Capitale:

- **Open Agenda** - Da ottobre 2016 l'agenda dell'Assessora a Roma Semplice è pubblica, aperta e condivisa, in modo da consentire ai cittadini di conoscere gli impegni, gli interventi e gli incontri dell'assessora. Dopo che si saranno aggiunti gli altri assessori, l'obiettivo è l'estensione completa dell'adozione dello strumento anche a livello territoriale.
- **Open Bilanci** - Da ottobre 2016 i bilanci di Roma Capitale sono aperti e semplici da leggere grazie a infografiche e dati aperti. Sono visualizzabili online i dati dal 2005 e questo consente al cittadino di valutare come, nel corso degli ultimi 15 anni circa, sono variati gli stanziamenti delle risorse.
- **Open Data** - Con l'obiettivo esplicito di incrementare il grado di conoscenza dei cittadini sulle attività dell'Ente, stimolare la partecipazione democratica e l'esercizio della cittadinanza attiva, sviluppare servizi da parte dei soggetti privati, fornire un ulteriore input all'Amministrazione stessa per la progettazione e la realizzazione di servizi realmente innovativi, a partire da dati oggettivi e condivisi, è stato rilasciato a luglio 2018 il nuovo portale open data, basato su una soluzione di riuso del portale della Regione Lazio. Al momento sono stati inseriti oltre 400 dataset, relativi a 11 aree tematiche. Nel corso del 2019 è prevista la formalizzazione del 'piano di rilascio

dei dataset' nel portale open data, in cui l'Amministrazione esplicita i propri impegni di pubblicazione dei dati più significativi, tra cui sono previsti anche i dati del rischio idrogeologico, e quelli dei cantieri del programma 'strade nuove'. Nel quadro delle iniziative per gli open data, Roma Capitale collabora a livello nazionale con AgID e Team Digitale per progetti come il Data Analytics Framework.

- **Diffusione della cultura dei dati** – Diverse sono le iniziative avviate per la diffusione della cultura dei dati. Ad esempio, il 22 Aprile 2017, Giornata Mondiale per la salvaguardia della Terra, è stato organizzato il Green open data day insieme con l'Assessorato alla Sostenibilità ambientale. Per sensibilizzare le scuole e il territorio rispetto alla raccolta e al buon uso dei dati per la valorizzazione turistico-culturale dei territori, è stata realizzata la prima fase del progetto pilota S.P.Cu.R., avviato dal Municipio VII (il più popoloso dei municipi romani, con oltre 307 mila abitanti), con il coordinamento dell'Assessorato Roma Semplice, ed esteso in via sperimentale ai limitrofi Municipi V e VI nel quadrante est. Il progetto ha lo scopo di far emergere il patrimonio culturale, materiale e immateriale, presente sul territorio di Roma Capitale, tanto nelle aree centrali, quanto in quelle più periferiche, con il coinvolgimento diretto delle scuole di ogni ordine e grado rendendole protagoniste dell'individuazione, della catalogazione dei dati raccolti a partire da punti di interesse culturale del Municipio di riferimento. In quest'ambito si colloca anche l'iniziativa della costituzione della rete dei referenti open data dell'amministrazione, con oltre novanta dipendenti coinvolti nel percorso formativo che ha accompagnato l'avvio delle attività della rete.
- **Streaming dei lavori consiliari** – Roma Capitale ha avviato un servizio di streaming che consente di seguire in tempo reale i lavori dell'Assemblea Capitolina in Aula Giulio Cesare, anche con traduzione LIS e tutti gli interventi sono sottotitolati in tempo reale in streaming sul portale di Roma Capitale. Analogo servizio è stato rilasciato per le sedute dei Consigli Municipali.
- **Trasparenza nella gestione delle attività elettorali** – Per la nomina degli scrutatori è stato introdotto un nuovo meccanismo trasparente tramite sorteggio informatico e pubblicazione dei relativi dati, che garantisce, tra l'altro, parità di genere, e che è stato applicato a partire dal Referendum del 4 dicembre 2016.

2. Le iniziative per il Foia

Roma Capitale è stata la prima amministrazione ad avere attivato l'iter per dotarsi di un Regolamento per il diritto di accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni (Foia) (in attesa di approvazione da parte dell'Assemblea Capitolina, prevista nei primi mesi del 2019), che razionalizza e riunisce le diverse normative sull'accesso civico, puntando sulla semplificazione dell'accesso, anche con un utilizzo ampio degli strumenti digitali, per garantire più diritti, più trasparenza, più controllo sull'operato dell'amministrazione da parte dei cittadini.

Per quanto riguarda l'accesso civico generalizzato si registra un costante aumento delle domande tra il primo semestre 2017 e il primo semestre 2018, segno evidente di un istituto che, grazie alla comunicazione effettuata dall'Amministrazione, viene sempre più conosciuto. In particolare, si è passati dalle 99 domande del primo semestre 2017 alle 111 del secondo semestre 2017 alle 144 del primo semestre 2018, con un incremento del 29,7% sull'ultimo semestre. Le domande sono soprattutto relative a dati e documenti in ambito di edilizia residenziale pubblica, lavori stradali e verde pubblico, per le quali la percentuale di

dini e inammissibilità è al 2% nell'ultimo semestre, soprattutto per ragioni legate alla genericità della richiesta.

3. Principali iniziative 2019-2020

Nel prossimo futuro, a parte il consolidamento delle iniziative già avviate, si prevede di agire in particolare su due ambiti:

- il consolidamento dell'utilizzo dello strumento della valutazione civica, attraverso il rafforzamento delle indagini di *customer satisfaction* sui servizi e sull'operato dell'amministrazione, oggi principalmente affidate al lavoro dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, che svolge le indagini sulla percezione della cittadinanza come attore indipendente, e all'apertura di canali di segnalazione di disservizi e di valutazione puntuale (il Sistema unico di segnalazione, rilasciato a luglio 2018) oltre che di suggerimenti e valutazioni di varia natura (tramite gli Urp e i nuovi strumenti di partecipazione offerti dal nuovo portale istituzionale);
- il rafforzamento della trasparenza nei processi decisionali, che passa attraverso il consolidamento delle politiche sugli open data, una maggiore semplicità di accesso alle informazioni e, secondo le iniziative avviate in questi mesi, la pubblicazione degli atti e dei dati dell'attività consiliare oltre che l'istituzione del registro dei rappresentanti degli interessi, con iter di approvazione previsto nel corso del 2019, in piena integrazione con l'estensione e il consolidamento delle 'open agende' degli Amministratori.

Comune di Milano: multicanalità e dati aperti per la trasparenza

Intervista a Lorenzo Lipparini, Assessore a Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data del Comune di Milano

a cura di Claudia Cichetti e Roberta Crudele

A oltre 2 anni dall'introduzione del Foia cerchiamo di capire come i cittadini abbiano inteso questa possibilità di accedere ai dati. Avete ricevuto domande di accesso generalizzato? Ve ne aspettavate in numero maggiore oppure o siete stati sorpresi dal modo in cui ha risposto la cittadinanza di fronte a questa possibilità?

Abbiamo iniziato a ricevere richieste di accesso generalizzato appena la legge ha istituito questo nuovo canale. La valutazione sul primo anno di applicazione (presto faremo una valutazione anche sul secondo anno) ci ha mostrato come il numero totale degli accessi generalizzati sia stato inferiore alle aspettative. Penso che questo sia dovuto a diverse ragioni. Innanzitutto si continua a utilizzare questo strumento non in sostituzione ma in affiancamento a quelli preesistenti; c'è ancora una grande abitudine ad utilizzare i canali di accesso alle informazioni che erano già in qualche modo conosciuti dai cittadini, cioè gli accessi agli atti protocollando le richieste direttamente presso le direzioni o presso gli uffici; questo dato però sta cambiando e ciò dipende soprattutto dal livello di informazione, di consapevolezza e di specializzazione delle persone che chiedono i dati, che dunque andrà innalzato. C'è da dire che noi in ogni caso siamo assolutamente aperti e disponibili a trattare questo tipo di informazioni, indipendentemente dal contesto o dal quadro giuridico in cui il richiedente si colloca. Cerchiamo in ogni caso di metterci a disposizione del cittadino, fornendo tutte le informazioni e cerchiamo inoltre di tracciare tutte le richieste, per fare in modo di essere pienamente non solo ottemperanti ma anche 'aperti'. È questo il nostro approccio nell'esercizio della trasparenza.

Quali canali usate e come utilizzate i social a supporto della trasparenza?

Abbiamo creato una modalità multicanale di relazioni con i cittadini che in parte è già stata implementata, in parte è in corso di implementazione. Prevede la gestione di tutti i diversi tipi di interazioni che si basano sullo stesso sistema di gestione dei ticket o dei messaggi. È a tutti gli effetti un *citizen relationship management*, che viene gestito da una direzione, creata appositamente, che fa capo direttamente alla direzione generale e si occupa delle relazioni con i cittadini e i *city users*, e della rilevazione della qualità. Abbiamo diversi canali di accesso. Quello più utilizzato attualmente dai cittadini è ancora il canale di accesso telefonico, il call center unico 020202, su cui transitano circa un milione e mezzo di telefonate l'anno. C'è poi il canale del sito Internet, attraverso il quale vengono veicolati direttamente i messaggi a fronte di una registrazione semplice. Si tratta di qualche decina di migliaia di messaggi, anche se ovviamente le persone che visitano il sito sono molte di più. Ci sono poi i social e alcune caselle email create appositamente dalle varie direzioni per dialogare. In particolare ne abbiamo due (oltre a quella Pec), una per l'accesso civico generalizzato e l'altra per quello semplice, che fanno riferimento alla segreteria generale, che gestisce tutte le istanze di questo tipo. Da ultimo esiste sempre la possibilità di andare allo sportello (c'è ancora qualcuno che lo fa) e protocollare in modalità cartacea le richieste. Tutto questo avviene in modo integrato, grazie a un sistema che consente di

tenere traccia degli argomenti, dei tempi di risposta, della procedura interna. Riguardo ai social, essi hanno una gestione molto informale, nel senso che il canale social alimenta lo stesso gestionale interno che utilizziamo per tutti gli altri canali di contatto (ossia il telefono e le caselle di posta elettronica), però a seconda della tipologia di risposta, questo attiva un diverso processo amministrativo sulla pubblicazione di documenti. Bisogna capire innanzitutto se sono richiesti dei documenti pubblici o dei documenti che riguardano un caso specifico, un caso privato; nel primo caso si attiva una risposta da parte delle cosiddette redazioni. Abbiamo un sistema all'interno di ogni singola direzione del Comune che fornisce delle risposte 'generiche', pubbliche, su delle questioni che non riguardano l'accesso a dei documenti, o che magari fanno riferimento a delle rendicontazioni più generali rispetto alle priorità dell'Amministrazione o al comportamento dell'Amministrazione su dei capitoli o delle iniziative più ampie. A questa esigenza fanno fronte le cosiddette redazioni, che hanno una struttura di coordinamento centrale, ma che - ognuna per la propria tematica - rispondono alle questioni che vengono avanzate dai cittadini o tramite i social (canali Twitter, Facebook e Instagram) o direttamente se ci dovessero essere dei messaggi privati che chiedono di ricevere un riscontro.

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio, avete messo a punto un registro degli accessi?

Abbiamo un registro degli accessi che viene tenuto da ogni singola direzione. Semestralmente i diversi registri vengono raccolti in un unico registro monitorato dalla segreteria generale, che viene pubblicato sul nostro sito internet. All'interno di questo documento si trovano tutti gli accessi che sono arrivati e la loro tipologia. Il registro è pubblicato anche sul portale open data, e quindi i dati sono scaricabili e consultabili, consentendo di fare ogni tipo di analisi.

Avete un sistema di rilevazione del gradimento degli utenti di queste vostre attività di trasparenza?

Da un certo punto di vista la gestione della qualità è di fatto monitorata da quelli che sono i ricorsi o le richieste di riesame che vengono poi fatte sulle nostre risposte. In questo momento, siccome abbiamo ottemperato a tutte le richieste, siamo di fatto a zero, abbiamo fornito tutti i documenti richiesti e non ci sono state delle richieste di riesame. Abbiamo poi degli strumenti di *customer satisfaction* direttamente sui singoli canali e in particolare su quelli maggiormente utilizzati come il call center 020202 e il sito. Abbiamo la possibilità di rilevare il gradimento al termine della chiamata o del ticket, con una richiamata successiva o attraverso la possibilità di esprimersi sulla qualità del servizio ricevuto. Questo riguarda sia gli accessi agli atti che in generale le altre richieste di interazione.

Finora abbiamo parlato di strumenti, ora può raccontarci cosa state facendo per una 'Milano trasparente', magari a partire dalle azioni inserite nel terzo Piano d'azione Ogp?

Aggiorniamo con cadenza annuale il piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (siamo in fase di rinnovo del piano), inserendo all'interno di questo non solo gli aspetti più formali rispetto alla prevenzione della corruzione ma anche quelli più proattivi rispetto alla promozione della cultura della trasparenza, intesa come un elemento fondamentale della prevenzione della corruzione. Usiamo molto anche questo piano come strumento per lanciare delle idee e delle proposte, e organizzare delle iniziative attive sulla

trasparenza. L'abbiamo voluta intendere come un'attività molto collegata alle nostre politiche in materia di dati aperti, che hanno visto il rilancio del portale open data del Comune di Milano con una nuova piattaforma, il lancio dei linked open data, la costruzione intorno ai dataset pubblicati di strumenti di visualizzazione e di fruizione diretta dell'informazione che consentono ai cittadini di arrivare in autonomia alla consultazione del dato. Facciamo una serie di iniziative sul territorio, nei municipi, con le associazioni che sono particolarmente interessate alla tematica della trasparenza per cercare di fare passare di più la cultura della trasparenza e la consapevolezza dei molti diritti che i cittadini hanno perché se ne possano servire sempre di più. Abbiamo poi avuto anche, grazie ai piani d'azione Ogp, delle occasioni di sperimentare delle iniziative di trasparenza che sono state particolarmente apprezzate. Nel vecchio piano di azione, ad esempio, l'agenda pubblica dei portatori di interesse: io pubblico la mia agenda mensilmente e su questo fronte spero che con il prossimo piano d'azione (che è in fase di preparazione) questo possa diventare una pratica standardizzata a livello nazionale. Credo che l'elemento di successo di queste iniziative sia che lo si faccia tutti e lo si faccia con certe caratteristiche omogenee, che diano anche la possibilità agli utenti di paragonare e confrontare come funzionano queste pratiche in modo trasversale tra le Amministrazioni. Altra proposta del nuovo piano d'azione è quella di raccogliere in unici registri nazionali le informazioni pubblicate dalle Amministrazioni, dall'albo pretorio a tutto quello che riguarda nomine e appalti. Credo che lo stesso decreto 33/2013 e successive modifiche, abbia avuto più successo quando poteva giovare di una forte governance nazionale e degli standard che poi a cascata si riversavano sulle Amministrazioni decentrate.

Quali iniziative avete avviato per far conoscere ai cittadini i propri diritti in tema di trasparenza, per formarli e per informarli su queste nuove possibilità?

Abbiamo organizzato delle giornate per la trasparenza non rivolte solo agli operatori e ai funzionari interni, ma con una ricaduta sui cittadini. In particolare l'anno scorso abbiamo organizzato una giornata della trasparenza nel corso del Milano Film Festival, dunque all'interno di un evento culturale aperto ai cittadini, anche con la proiezione di documentari che facevano riferimento a questo mondo e a tematiche di trasparenza: abbiamo cercato dunque di andare noi fuori dal Comune per raccontare queste opportunità. Lo abbiamo fatto poi sulle politiche di apertura delle informazioni e dei dati in collaborazione con le università, le comunità di sviluppatori e diversi gruppi interessati ad approfondire il tema, attraverso dei progetti anche finanziati dalla comunità europea di apertura dei dati. Abbiamo fatto 2 hackathon per l'apertura dei dati sui cantieri, che hanno poi prodotto delle app che possono essere quindi un veicolo attraverso cui le persone fruiscono delle nostre informazioni senza andarle a cercare direttamente sul sito. Per le università e per gli sviluppatori sono delle opportunità di creare dei software, delle proposte di servizi da diffondere online, per noi delle possibilità di rendere ancora più accessibili le nostre informazioni proprio attraverso strumenti di fruizione più avanzati. Ne abbiamo fatto un altro anche sui dati relativi alle procedure sul ricongiungimento familiare dei migranti, abbiamo fatto delle visualizzazioni con le community di sviluppatori del software statistico "R" sulla visualizzazione di bilancio... Insomma abbiamo cercato di ingaggiare dei gruppi tematici, dei gruppi di appassionati e di esperti per lavorare insieme sui nostri dati e sulla loro trasformazione. In prospettiva l'anno prossimo continueremo con questo approccio prendendo una serie di dataset che raccontano l'attività dell'Amministrazione comunale e gli obiettivi a partire dal metà mandato (appena concluso a dicembre del 2018), e costruendo delle sezioni tematiche sul portale open data

«che attraverso cruscotti e rappresentazioni grafiche» raccontino come si sta modificando la città a seguito delle iniziative intraprese dall'Amministrazione. Proporremo una lettura non qualitativa: non andremo a creare dei testi ma andremo a creare delle visualizzazioni a partire dai dataset e dai numeri. Quindi metteremo al centro l'informazione, il dataset, per raccontare l'evoluzione della città. Questo andrà a popolare il portale dati nei prossimi mesi.

Se un cruscotto, da 0 a 100, dovesse dire quanto è trasparente la sua città che valore segnerebbe?

Non c'è bisogno che cerchi io di inventarlo, perché su questo abbiamo realizzato una collaborazione con il Politecnico di Milano. Il professor Marcello Crivellini ha monitorato le nostre performance in fatto di trasparenza e creato un modello matematico, un algoritmo (possibilità applicabile anche ad altri), in base al quale nel giro di un anno e mezzo l'indice di trasparenza risulta raddoppiato, passando dal 52,6% del 2017 al 94,7% del 2018.

Napoli, trasparenza e comunicazione social

a cura di Anna Barbato e Pietro Citarella

1. L'applicazione del Foia

Per quanto concerne l'attuazione della trasparenza, per il recepimento e l'implementazione dell'impianto normativo creato prima con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e, successivamente, con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, il Comune di Napoli ha adottato idonee misure organizzative, che hanno trovato compiuta formalizzazione nel Piano triennale per la prevenzione e per la trasparenza e nel relativo allegato riportante l'elenco degli obblighi di pubblicazione.

Nello specifico, una delle prime scelte di carattere organizzativo effettuate, sin dall'anno di prima adozione del Piano anticorruzione avvenuta nel 2014, è stata quella di mantenere distinte le due figure del Responsabile per la prevenzione della corruzione e del Responsabile per la trasparenza, decisione confermata poi in occasione dei successivi aggiornamenti del Piano. Una scelta riconducibile essenzialmente alla rilevante dimensione e alla conseguente complessità dell'Ente, articolato in numerose strutture nonché in dieci circoscrizioni di decentramento denominate 'Municipalità' ma che, tuttavia, la stessa Autorità nazionale anticorruzione, nella delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, aveva in qualche modo 'suggerito' agli enti più grandi e articolati, prevedendo per gli stessi la possibilità di separare i due ruoli specificando, in proposito, «in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e la trasparenza».

Altra decisione organizzativa adottata dall'Amministrazione, anche questa in linea con le indicazioni dell'Autorità, è stata poi quella di creare una rete di 'referenti', uno per ogni macrostruttura in cui è articolato l'Ente, con funzioni di raccolta e predisposizione del materiale (documenti, dati e informazioni) oggetto di pubblicazione, sulla base delle direttive fornite a livello centrale dall'Ufficio del Responsabile della trasparenza.

Il Responsabile per la trasparenza e i suddetti referenti rappresentano, tuttavia, soltanto alcuni degli attori previsti nell'intricato e complesso processo di attuazione della trasparenza, che vede il coinvolgimento attivo, oltre che di tutti i dirigenti e responsabili di struttura in relazione agli obblighi di pubblicazione afferenti alle proprie aree di competenza, anche del Servizio che gestisce il portale web per le attività afferenti alla materiale pubblicazione dei documenti, dati e informazioni, come pure del Nucleo Indipendente di Valutazione per quanto attiene la valutazione del raggiungimento dell'obiettivo trasparenza quale obiettivo gestionale attribuito a tutti i dirigenti.

L'adozione di precipe misure organizzative, poi, si è rivelata indispensabile anche a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento del cosiddetto Foia, attuata con il Dlgs n. 97/2016 con cui, ai previgenti diritti di accesso 'documentale' ex legge n. 241/1990 e di 'accesso civico' ex articolo 5 della prima versione del Dlgs n. 33/2013, è stato affiancato un terzo genus di accesso costituito, appunto, dal Foia, ribattezzato 'accesso generalizzato'. In merito, il Comune di Napoli ha delineato una procedura organizzativa che, fermo restando la competenza di tutti gli uffici quali uffici (potenziali) destinatari di richieste di accesso generalizzato, ha individuato nell'Ufficio relazioni con il pubblico la struttura deputata alla ricezione telematica delle stesse e al successivo smistamento alle strutture effettivamente

detentrici degli atti, dati o informazioni domandati. La motivazione di siffatta scelta è riconducibile alla volontà di utilizzare, per la trattazione prima facie delle richieste di accesso, l'esperienza ultradecennale e il know-how acquisiti dall'Urp nell'ambito dell'attività di gestione delle istanze di accesso presentate ai sensi della legge n. 241/1990, come pure di segnalazioni e richieste di informazioni. Inoltre, onde agevolare l'esercizio di tale nuova forma di accesso, sono state adottate e pubblicate sul sito web istituzionale circolari operative e specifica modulistica, diretta sia a semplificare le attività istruttorie da parte degli uffici destinatari delle istanze, sia ad agevolare, già nella fase preliminare di presentazione delle stesse, i soggetti esterni richiedenti.

In proposito, va senza dubbio evidenziato come la coesistenza di tre differenti forme di accesso, seppure definite distintamente dal legislatore, ha generato non poche criticità operative da parte degli uffici, a loro volta spesso dovute a originarie difficoltà interpretative degli stessi soggetti richiedenti. Per tale motivo, nell'ambito degli interventi di formazione obbligatoria rivolti al personale previsti dal Piano triennale, si è ritenuto opportuno inserire anche un modulo formativo sull'accesso rivolto a un campione di dipendenti rappresentativo di tutti gli uffici dell'Ente e gestito completamente in house, utilizzando come docenti personale interno, secondo principi di economicità e efficienza.

Infine, in materia di accesso un'ulteriore misura adottata è stata quella di prevedere l'istituzione, sin dall'anno 2017, del Registro delle richieste di accesso, in coerenza con le indicazioni fornite dall'Anac nella deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016. La creazione di tale Registro, riportante l'elenco di tutte le richieste di accesso pervenute, a qualsiasi titolo, all'Ente, pubblicato con cadenza semestrale, seppure prevista come non obbligatoria da parte della stessa Autorità, è stata da subito considerata opportuna da parte dell'Ente, per il conseguimento di molteplici finalità, tra le quali figurano il monitoraggio sul corretto e tempestivo riscontro alle istanze di accesso, come pure l'analisi dei contenuti delle richieste al fine della individuazione di documenti, informazioni e dati ulteriori che potrebbero formare oggetto di pubblicazione, in aggiunta a quelli già previsti dal legislatore, secondo una logica di trasparenza 'proattiva' e 'reattiva'.

Dalla lettura dei dati raccolti nel Registro, è stato ovviamente possibile rilevare il 'fenomeno accesso' in termini sia quantitativi che qualitativi, attuando un censimento delle richieste di accesso ricevute a qualsiasi titolo. Tralasciando in tale sede le istanze pervenute ai sensi della legge n. 241/1990, sotto il profilo numerico è emerso che, nel biennio 2017-2018, il Comune di Napoli ha ricevuto meno di 10 richieste di accesso civico ex comma 1 dell'articolo 5, e tale dato può essere interpretato in termini positivi se si tiene conto che la ratio di questa tipologia di accesso è quella di costituire uno strumento, utilizzabile da chiunque, attraverso il quale segnalare eventuali casi di mancata ottemperanza di obblighi di pubblicazione. Invece, le richieste di accesso generalizzato ricevute nel medesimo periodo sono state circa 200, e dall'analisi dei relativi oggetti è emerso che i settori di maggiore interesse sono stati quelli afferenti al verde pubblico, sosta, mobilità, lavori strade urbane, come pure la pubblicazione di atti ulteriori relativi agli organi delle circoscrizioni di decentramento. Inoltre, si evidenzia come in una fase iniziale di introduzione del Foia, le relative domande pervenute derivavano essenzialmente da soggetti di natura collettiva, quali associazioni di cittadinanza attiva e comitati civici, mentre nel tempo sono aumentate le richieste avanzate dai singoli cittadini.

Seppure non ci si trovi di fronte a dei 'grandi numeri', tuttavia essi assumono una loro significatività e appaiono pertanto sintomatici dell'esistenza di un'effettiva nuova visione

di trasparenza. Un aspetto che va considerato, altresì, è quello relativo al rapporto tra trasparenza e privacy, spesso impropriamente considerati come due 'false friends' e tra i quali, invece, esiste una stretta interconnessione. In merito, il recente decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 di modifica del previgente Codice della privacy, adottato a seguito dell'effettiva applicazione, a partire dal 25 maggio 2019, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla «protezione dei dati delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati», ha stabilito, tra l'altro, la qualificazione, come 'rilevante' interesse pubblico, dei trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nella materia, tra le altre, 'dell'accesso ai documenti e dell'accesso civico'.

In generale, seppure le nuove disposizioni in materia di privacy non mutano, sostanzialmente, gli oneri a carico delle Amministrazioni pubbliche (nel senso che si continuerà a verificare, in sede di pubblicazione, che non vengano resi noti dati personali oggetto di protezione e, dunque, non rientranti in alcun obbligo di pubblicazione), il Comune di Napoli opererà affinché l'attività di pubblicazione sui siti web per finalità di trasparenza, pur derivando da un'apposita norma di legge, sia effettuata nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali indicati nel Regolamento. Inoltre, anche in conformità a quanto indicato dall'Anac nella delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, a partire dall'anno 2019 nell'ambito dell'"impianto trasparenza" come sopra delineato sarà previsto un coinvolgimento, seppure marginale, anche del Rdp – Responsabile per la protezione dati, il quale potrà costituire una figura di riferimento per il Responsabile per la trasparenza in relazione, ad esempio, all'attività di riesame delle istanze di accesso generalizzato per le quali è stato espresso diniego totale o parziale per motivi di privacy, nell'ambito di un ordinario spirito di collaborazione e, tuttavia, limitatamente a profili di carattere generale, considerato che, in ogni caso, il Responsabile per la trasparenza è obbligato a consultare il Garante per la protezione dei dati personali ai sensi della normativa vigente.

Nel 2019, inoltre, il Comune di Napoli, in considerazione delle intervenute novità normative oltre che di ulteriori circostanze (si pensi, ad esempio, l'uso dilagante delle tecnologie informatiche nonché dei social network) ha previsto l'adozione di un testo regolamentare unitario che racchiuda in un unico documento una disciplina organica e coordinata le tre vigenti forme di accesso e che sostituirà il testo previgente, redatto solo sulla base della legge sul procedimento amministrativo.

Infine, per il futuro, l'Amministrazione proseguirà nel miglioramento del livello di trasparenza, non solo attraverso l'assolvimento tempestivo degli obblighi già vigenti, ma anche procedendo con l'individuazione di ulteriori dati che possano formare oggetto di pubblicazione, potenzialmente rivolti a un maggiore soddisfacimento di bisogni informativi della comunità di riferimento, prevedendo anche la realizzazione di consultazioni pubbliche in modalità telematica, rivolte all'esterno, attraverso le quali chiunque potrà suggerire all'Amministrazione atti, informazioni o dati dotati di rilevante interesse informativo.

2. L'uso innovativo dei social

Il Comune di Napoli comunica sui social con diversi account: sia istituzionali, espressione dell'Ente e gestiti dagli uffici di comunicazione dell'Amministrazione, sia politici (Sindaco, Assessori, Presidenti di municipalità) che, invece, sono controllati e gestiti direttamente dagli uffici di staff. Sebbene siano continui e costanti gli scambi di notizie e informazioni fra tutte le strutture di comunicazione, è chiaro che le modalità di gestione e gli obiettivi sono leggermente diversi. Se i primi sono prevalentemente strumenti di dialogo, di informazione e di servizio per il cittadino, i secondi hanno, per così dire, un maggiore margine di manovra e sono utilizzati per comunicare le attività della Giunta, del Consiglio comunale e le iniziative degli Assessorati.

Il primo account aperto dal Comune di Napoli su un social network è stato quello su Youtube nel 2008, seguito nel 2009 da Twitter. Successivamente sono stati attivati profili su Google+, su Facebook e Instagram. Vista la sempre maggiore importanza degli strumenti di messaggistica, da qualche mese, è attivo anche un canale Telegram, utilizzato prevalentemente per le comunicazioni di emergenza e per i dispositivi di traffico più importanti. Sebbene riteniamo molto importante arrivare con le informazioni e le notizie direttamente negli smartphone dei cittadini, siamo convinti anche che questo tipo di comunicazione debba essere gestita con molta attenzione, limitando il numero di post inviati quotidianamente, proprio per evitare di infastidire inutilmente gli utenti già sovraccaricati da un numero eccessivo di informazioni e notifiche.

Volendo sintetizzare gli aspetti più importanti della nostra presenza sui social media potremmo dire che proviamo a rispettare tre semplici principi:

- presenza quotidiana e costante
- dialogo (ascoltare le istanze e cercare di rispondere sempre)
- regole (informativa e social media policy)

Per esempio, quando abbiamo creato l'account su Instagram ci siamo chiesti cosa postare e che taglio dare alla comunicazione su questa specifica piattaforma. La scelta era tra un canale solo istituzionale, prettamente turistico oppure aperto e partecipato. Abbiamo scelto di iniziare cercando anzitutto la collaborazione dei napoletani e dei turisti, chiedendo loro di postare foto della città usando uno specifico hashtag, foto che noi ripostavamo sul profilo del Comune. Questo ci ha consentito di creare un'identità per il profilo e di avere in tempi relativamente brevi qualche migliaio di follower che hanno risposto con entusiasmo all'iniziativa postando centinaia di immagini della città. È proprio attraverso Instagram che stiamo cercando di raccontare una città meno conosciuta, fuori dagli stereotipi, anche grazie al contributo dei cittadini: uno storytelling coerente con gli obiettivi di comunicare una città giovane, creativa e collaborativa.

I social media si sono rivelati uno strumento fondamentale per realizzare una sorta di trasparenza continua che si concretizza quotidianamente in informazioni, dialogo e sollecitazioni da parte dei cittadini. Spesso, piuttosto che lasciare il cittadino da solo a muoversi nell'enorme quantità di dati presenti nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale, ci troviamo a spiegare e semplificare l'accesso alle informazioni proprio attraverso i canali social: per esempio rispondendo ad un commento o ad un tweet su uno specifico argomento. In questo modo si realizza uno scambio costante con il

cittadino che talvolta non ha gli strumenti o le competenze che gli consentano di trovare da solo le notizie di cui ha bisogno.

Proprio per mantenere costante il dialogo con i cittadini è necessario prima di tutto che essi sappiano con chi hanno a che fare. È opportuno non solo che l'Amministrazione sappia tenere distinti i contenuti più strettamente politici da quelli prettamente istituzionali, ma è fondamentale che chi comunica e dialoga con i cittadini mantenga un atteggiamento imparziale e riesca a parlare a tutti con lo stesso linguaggio, ne va della credibilità degli uffici di comunicazione. Il cittadino deve avere sempre chiaro che i canali social sono uno spazio aperto a tutti e di tutti: questo consente di limitare molto i toni accesi, i flame, le discussioni violente o gli insulti. A questo proposito diventa fondamentale approvare una social media policy: al Comune di Napoli è stato fatto con una delibera di Giunta (www.comune.napoli.it/socialmediapolicy). In mancanza di una normativa precisa che disciplini l'uso dei social media da parte delle Pa, la policy ci ha permesso di indicare in un documento semplice, chiaro e sintetico le modalità di azione sulle piattaforme di social network degli account istituzionali (policy esterna). Il cittadino deve sapere di avere un interlocutore serio, presente e chiaro nella gestione dei rapporti. Questo atteggiamento accresce la reputazione dell'amministrazione e le consente di mantenere quell'autorevolezza che è fondamentale in una relazione di tipo virtuale come quella che si realizza attraverso i canali social.

La moderazione dei commenti è poco invasiva, si tende ad intervenire soltanto nei casi più gravi (pubblicazione di commenti di tipo commerciale, insulti o linguaggio volgare, commenti razzisti). Quasi mai si è arrivati al ban, spesso infatti basta richiamare al rispetto dell'educazione e del dialogo per far abbassare i toni. Quasi sempre è la stessa comunità che si forma intorno ad un account istituzionale ad autoregolarsi, finendo con l'isolare i disturbatori seriali o coloro che non vogliono dialogare ma soltanto attaccare o fare polemica. Un problema che si presenta abbastanza spesso è quello della identificazione del profilo istituzionale con quelli politici, anche perché naturalmente i cittadini tendono a sovrapporre la figura del Sindaco a quella di tutto il Comune di Napoli. Quando succede si coinvolgono gli uffici di staff del Sindaco o degli Assessori per una risposta. Quasi sempre educazione, rispetto, disponibilità e riconoscimento degli errori bastano a riportare tutte le discussioni su binari civili e di dialogo sereno.

Se è vero che le Pa che usano i social devono adeguarsi alla grammatica e alla sintassi di queste piattaforme online, è importante anche che cambi il linguaggio. Non vuol dire soltanto stabilire un rapporto diretto e talvolta poco formale con i cittadini, significa anche avvicinarsi alle loro modalità di interazione, prenderne in considerazione le richieste, monitorarne gli umori e fare tesoro di tutte queste informazioni per migliorare la comunicazione. Questo comporta necessariamente la capacità di incidere in qualche modo anche sui processi e sulle azioni amministrative della Pa o quantomeno di riuscire a segnalare le criticità emerse da questa relazione disintermediata con gli utenti. In questo senso i social sono diventati una modalità operativa fondamentale per evidenziare problemi e criticità in tempo reale. Insieme al questionario presente sul sito istituzionale costituiscono un utilissimo indicatore di quello che non funziona o che va migliorato nella comunicazione istituzionale dell'Ente.

I social media possono essere molto importanti per realizzare una narrazione coerente delle attività di una Pa, facendo conoscere al cittadino notizie che probabilmente ignora o

che difficilmente conoscerebbe attraverso canali di comunicazione tradizionali. Ma questa attività deve essere svolta con cautela e attenzione per non precipitare in forme più o meno velate di propaganda. Visto che ogni social è diverso dagli altri con la sua sintassi, la sua grammatica, il suo pubblico e le sue peculiarità, comunicare con i social media significa anche saper adattare i contenuti alle piattaforme per sfruttarne al massimo le potenzialità e raggiungere tutti i cittadini che li usano. Ogni nostro contenuto viene veicolato tenendo sempre presente il canale attraverso il quale sarà postato e il pubblico che lo riceverà.