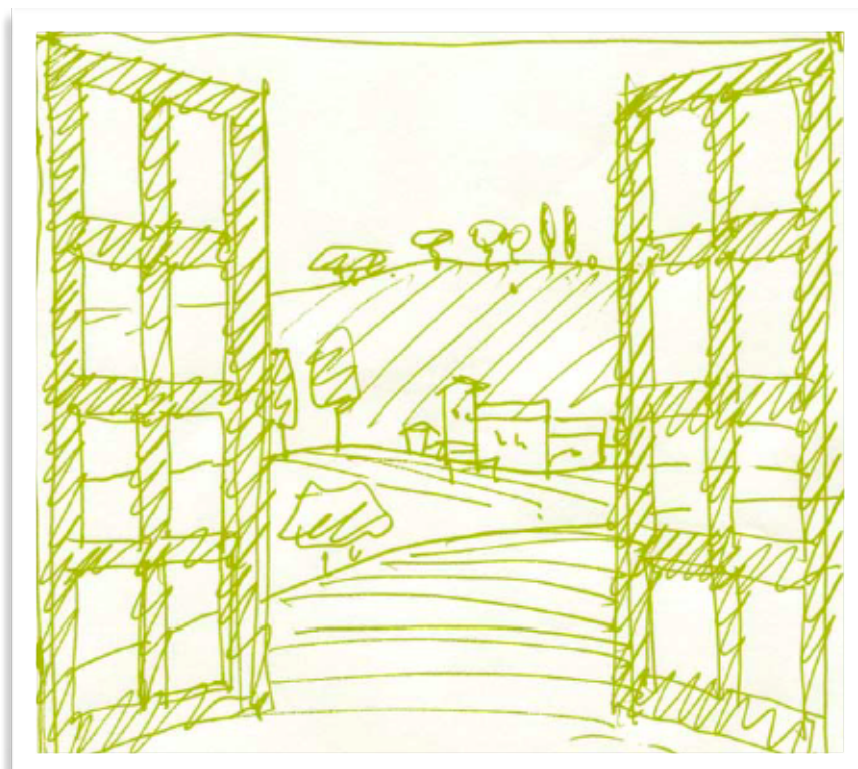


Paper TRASPARENZA

#2 _Elementi distintivi e nuove interpretazioni



Nel XIII libro degli Annali si legge che Tzu-Lu chiede a Confucio: «Se il duca di Wei ti chiamasse per amministrare il tuo paese, quale sarebbe il tuo primo provvedimento?». Il Maestro risponde: «La riforma del linguaggio». Octavio Paz commenta a riguardo: «Non sappiamo da dove inizi il male, se dalle parole o dalle cose, ma quando le parole si corrompono e i significati diventano incerti, anche il senso delle nostre azioni e delle nostre opere diviene incerto. Le cose si appoggiano sui loro nomi e viceversa». Il senso delle parole parte da qui.

...a cura di Massimo Di Rienzo¹

Elementi distintivi

Il concetto di trasparenza sfugge ad una categorizzazione perchè con il termine trasparenza si può fare riferimento, al tempo stesso, ad un atteggiamento/comportamento di un singolo individuo o di una organizzazione, ad un *set* di strumenti procedurali e normativi, ad un *set* di valori (trasparenza, integrità, apertura), ad un diritto umano, ad un dogma "quasi-religioso", ad una dottrina di governo.

La storia delle dottrine politiche, sociali e morali ci illustra come gli individui tendano a restringere gli spazi di asimmetria informativa tra autorità e cittadini, mentre questi ultimi rivendicano un ruolo di centralità e di partecipazione nelle scelte.

Una progressiva spinta al riequilibrio tra potere e delega si è consolidata nelle recenti profonde trasformazioni della società civile e, conseguentemente, della natura dello Stato e delle sue formule attuative. Le tendenze alla globalizzazione ne hanno profondamente ridimensionato gli ambiti di influenza, così come il potenziamento degli strumenti di informazione e comunicazione hanno fornito, almeno in teoria, incredibili strumenti di controllo e di partecipazione nelle mani dei cittadini e degli osservatori qualificati.

La complessità del tema richiede un tentativo di analisi e di pulizia terminologica. Abbiamo pertanto sottolineato alcuni elementi che distinguono il concetto di trasparenza. Da un punto di vista meramente concettuale esistono tre diversi approcci culturali.

Il primo associa la trasparenza alla libertà di informazione considerando che l'apertura (*openness*) delle informazioni in mano al settore pubblico sia uno dei pre-requisiti che permettono al diritto (umano) di informare e di essere informati di esplicitarsi nella realtà. E' questo l'accezione più elementare di trasparenza come "non nascondere le informazioni", nella

Trasparenza e apertura
delle informazioni.

¹ Consulente del progetto E.T.I.C.A. pubblica nel Sud, <http://it.linkedin.com/in/massimodirienzo>

sua dimensione passiva di rendere note informazioni già esistenti. Una interpretazione più attiva fa riferimento alle misure che un governo dovrebbe mettere in campo per aumentare l'accesso alle informazioni, come, ad esempio, attraverso gli obblighi di pubblicazione (pubblicità legale), oppure attraverso azioni di miglioramento dell'accesso alle informazioni attraverso l'uso di strumenti e sistemi tecnologici avanzati. Si afferma che questi elementi concorrono alla cosiddetta "democratizzazione" di una comunità, riflettendo una teoria dello Stato per la quale i cittadini sono i titolari delle informazioni che lo Stato produce, le quali, a loro volta, sono considerate "beni comuni".

Trasparenza come
comunicazione e
partecipazione

Il secondo punto di vista associa la trasparenza alla comunicazione e alla partecipazione. In questa visione si individua la trasparenza come lo strumento necessario per consentire il dialogo bidirezionale, il *feedback* necessario per adeguare ed orientare il settore pubblico verso il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini; in altro senso trasparenza come comunicazione significa rendere chiara e comprensibile l'azione dell'amministrazione, operando uno sforzo di semplificazione, accompagnamento e attenzione all'interlocutore. La partecipazione, nel senso che l'apertura non è solo riferita alle informazioni, bensì anche ai processi decisionali o meramente consultivi e cioè, a tutti quei processi che vedono il cittadino in una posizione di "cooperazione" attiva alla formazione di politiche, piani, programmi, normative al fine di prevenire fenomeni di rigetto (effetto N.I.M.B.Y.², ad esempio) e per creare maggior *commitment* intorno ad una visione comune. La trasparenza come apertura alla partecipazione include i comportamenti amministrativi che vanno oltre il semplice accesso alle informazioni e comprende la esplicitazione, ad esempio, delle ragioni che motivano una decisione, delle regole che sono state applicate e che hanno

² Con NIMBY (acronimo inglese per Not In My Back Yard, lett. "Non nel mio cortile") si indica un atteggiamento che si riscontra nelle proteste contro opere di interesse pubblico che hanno, o si teme possano avere, effetti negativi sui territori in cui verranno costruite, come ad esempio grandi vie di comunicazione, cave, sviluppi insediativi o industriali, termovalorizzatori, discariche, depositi di sostanze pericolose, centrali elettriche e simili. Fonte: it.wikipedia.org

condotto alla decisione presa, così come l'opportunità alle parti interessate di fornire un contributo al procedimento che le riguarda.

Trasparenza come
integrità e identità
culturale

Il terzo punto di vista associa la trasparenza alla integrità del settore pubblico, assumendo che in un sistema maggiormente trasparente si riducono fenomeni di collusione/corruzione e si aumenta la *performance* dell'azione amministrativa. In questa visione la trasparenza è, più che altro, un comportamento o un atteggiamento individuale prima che organizzativo, che si produce a seguito di una formazione culturale e umana e, per questo, è il prodotto di una cultura e di una comunità in una specifica fase storica.

Trasparenza come
prevedibilità dell'azione
amministrativa

Un ultimo modo di interpretare questo concetto, certamente il più complesso ed intrigante, associa la trasparenza alla prevedibilità dei processi decisionali secondo regole chiare e note (o conoscibili) al pubblico. Questo concetto si chiarirà meglio quando introdurremo il concetto di "trasparenza del processo"; sottolineiamo qui un elemento che lega la trasparenza alla legittimazione delle scelte politiche o amministrative. Per comprendere meglio utilizziamo la definizione di trasparenza per Hood: "*La trasparenza definisce e caratterizza una modalità di governo improntata all'utilizzo di regole certe e pubbliche sulla base delle informazioni e delle procedure che sono accessibili al pubblico e (in alcuni casi) in chiari e delimitati campi di attività*". Una tale estensione del concetto, che peraltro ricomprende il principio di legalità dal quale siamo partiti per descrivere il contesto storico³, va ben oltre l'accesso alle informazioni e si focalizza sulla natura del sistema stesso di *governance*, agganciandosi al concetto più ampio di *accountability* procedurale, nel senso che i funzionari pubblici debbono operare seguendo determinate regole. Questo modo di osservare la trasparenza esprime la tensione tra le regole formali e perciò note o conoscibili e le pratiche informali e perciò non trasparenti.

Trasparenza non è
openness

Infine, trasparenza e "*openness*" (apertura) sono termini che tendono ad essere usati spesso in maniera impropria. Alcuni sostengono che non esiste peraltro una sostanziale differenza

³ vedi #1_Paper Trasparenza: evoluzione del concetto

tra i due concetti, mentre altri sostengono che la trasparenza è un concetto che va oltre la “*openness*” e include altri elementi (Heald 2006, Issing 1999). come, ad esempio, la semplificazione delle procedure e del linguaggio, sottolineando il fatto che la trasparenza, rispetto alla “*openness*”, si caratterizza anche per l’esistenza di una relazione tra emittente di una comunicazione e destinatario. Per fare un esempio, è possibile che una organizzazione sia aperta (*open*) per quanto concerne i suoi documenti e le sue procedure, tuttavia non sia trasparente nei confronti di determinati osservatori qualificati se l’informazione viene percepita come incoerente. La “*openness*”, pertanto, viene descritta come una caratteristica di una organizzazione, mentre la trasparenza richiede che i riceventi esterni dell’informazione forniscano un *feedback* positivo in merito alla capacità di processare le informazioni rese disponibili. Dunque, trasparenza significa mettere al centro non tanto il dato, quanto colui che deve/ha l’interesse a fruire del dato, sia questo interesse derivante dall’esercizio di un controllo istituzionale, di ricerca o giornalistico ovvero, più diffusamente, un interesse derivante dalla mera (ma del tutto legittima) curiosità di come (e dove), ad esempio, vengono spesi i soldi dei contribuenti.

Trasparenza: di cosa stiamo parlando?

La trasparenza può essere definita come un insieme di caratteristiche e attributi di una politica o di una istituzione o di un sistema di *governance*. Questi elementi caratterizzanti possono essere determinati da un impianto normativo (costituzionale, legislativo, regolamentare, ecc.) oppure da opzioni etiche lasciate alla interpretazione del singolo (*policy maker* o dirigente o semplice funzionario), oppure ancora da un preciso stile relazionale di una organizzazione.

Di certo il maggior contributo in termini di evoluzione del concetto di trasparenza è stato fornito da David Heald dell’Università di Aberdeen.

Heald descrive una “anatomia della trasparenza”, illustrando le varietà che può assumere e le direzioni che può prendere. Per

Heald descrive una
anatomia della trasparenza

prima cosa distingue la *trasparenza rivolta verso l'alto* dalla *trasparenza rivolta verso il basso*. Nella dimensione verticale la trasparenza verso l'alto è il meccanismo attraverso cui al governante⁴ (inteso come *management* privato così come Ministero, amministrazione regionale o locale) viene permesso di monitorare cosa i suoi sottoposti (cittadini o anche impiegati/lavoratori) stanno facendo; il paradigma che nutre questa schema relazionale è spesso definito come “*managerially-focused*”, mentre la trasparenza verso il basso, al contrario, obbliga il governante a dare conto del proprio operato ai cittadini o impiegati/detentori di azioni, ecc...; il paradigma che nutre questo secondo schema relazionale viene associato alla “*accountability*”.

Esiste poi uno schema orizzontale della trasparenza. Heald distingue la *trasparenza verso l'interno* dalla *trasparenza verso l'esterno*. La prima si ispira al *Panopticon* di Bentham e alla possibilità che un unico guardiano possa tenere sotto sorveglianza una intera comunità di prigionieri. La trasparenza verso l'interno si ha quando coloro che si trovano all'esterno sono in grado di osservare cosa succede all'interno di una organizzazione. La trasparenza verso l'interno assume i connotati della “sorveglianza”. Secondo Lloyd, ad esempio, il regime della ex Germania Est era molto trasparente nel senso che i cittadini erano osservati da altri cittadini che riportavano alle autorità. La questione, ovviamente, coinvolge la *privacy* delle persone. Al contrario, la trasparenza verso l'esterno, è la capacità di una organizzazione di osservare cosa succede al suo esterno, acquisire le informazioni utili in termini, ad esempio, di bisogni da soddisfare, di risorse della comunità da mobilitare al fine di produrre politiche migliori, più vicine alle reali esigenze dei cittadini. Anche in questa dimensione la coesistenza dei due fenomeni porta ad una situazione di *simmetria orizzontale* della trasparenza, altrimenti ci troviamo in un caso di asimmetria.

Oltre alle direzioni Heald introduce le cosiddette “varietà” attraverso cui la trasparenza sembra manifestarsi.

⁴ Nello schema “governante/governato”, abbiamo semplificato gli schemi adottati da Heald che, invece, presuppongono relazioni del tipo “mandante/mandatario” e “superiore gerarchico/inferiore gerarchico”.

Trasparenza dell'evento e
trasparenza del processo

Centrale è la distinzione tra “*trasparenza dell’evento*” da “*trasparenza del processo*”. Nel caso di trasparenza dell’evento gli oggetti da rendere, appunto, trasparenti sono gli *input*, gli *output* e gli *outcome*, mentre nel caso della trasparenza del processo gli elementi sono le procedure ed i procedimenti (compresi i processi decisionali) e gli aspetti operativi.

Gli *input* sono “eventi” e fanno riferimento, sostanzialmente, alle risorse messe a disposizione di una amministrazione/ufficio per la realizzazione di un obiettivo (strategico/operativo); tradizionalmente è il materiale contenuto nei *budget* previsionali delle amministrazioni. Gli *input* sono dati spesso facilmente e direttamente individuabili, a meno che non ci siano restrizioni alla disponibilità dovute a ragioni di sicurezza nazionale. Essi sono delle “misure” (denaro, numero di progetti, numero di cittadini, tempi di realizzazione, ecc...) o stati (funzionanti/non funzionanti, attivi/non attivi), informazioni comunque misurabili. I sistemi di controllo della spesa pubblica si concentrano prevalentemente su dati di *input*.

Gli *output* sono anch’essi eventi e fanno riferimento al prodotto del processo di produzione, nel caso delle amministrazioni, corrispondente con il bene pubblico emergente dal processo di produzione oppure con il servizio pubblico erogato, come, ad esempio, il numero di operazioni chirurgiche effettuate da un dato ospedale, oppure le ore di formazione erogate da un istituto professionale, oppure ancora le liste dei beneficiari finali dei Fondi Strutturali. Gli *output* sono dati spesso meno facilmente e direttamente individuabili; vengono prodotti notevoli sforzi per creare sistemi di monitoraggio in grado di misurarli, soprattutto al livello amministrativo che fornisce la prestazione/produce il bene pubblico. Per fare un esempio, mentre per *input* intendiamo le risorse (materiali e immateriali) a disposizione per realizzare una campagna contro il tabagismo, per *output* intendiamo le attività/azioni messe in campo, ad esempio, dal Ministero competente, i prodotti di comunicazione realizzati, i servizi di accompagnamento territoriali che sono stati attivati. Non tutte le informazioni sugli *output*, ovviamente, hanno la stessa importanza e costano alla amministrazione la stessa cifra in

termini di investimenti in risorse e in tempo per produrli. Ad esempio, i dati sulla *performance* di una amministrazione sono cruciali al fine di operare un adeguato controllo sociale, ma hanno bisogno di un sofisticato sistema di misurazione della *performance* e di un lavoro di adeguamento del linguaggio ad ogni diverso interlocutore per ottenere un risultato in termini di trasparenza. Alcuni dati, inoltre, esplicano la loro utilità in stretta dipendenza con il tempo in cui vengono resi disponibile (vedremo poi meglio la distinzione tra trasparenza *real time* e trasparenza *a posteriori*), come, ad esempio, i dati sui tempi di pagamento che, se adeguatamente aggiornati e visibili possono incidere sulla determinazione di un operatore privato a contrarre con una Pubblica Amministrazione o meno.

Gli **outcome** sono gli eventi, in assoluto, più difficili da misurare e, conseguentemente, da rendere trasparenti. Per *outcome* si intende, secondo la definizione data da www.idea.gov.uk “Impatto, risultato ultimo di un’azione. Nella misurazione delle performance ci si riferisce agli *outcome* per indicare la conseguenza di un’attività o processo dal punto di vista dell’utente del servizio e degli *stakeholder* più in generale; esempi di *outcome* possono essere: il miglioramento della qualità della vita, della salute dei cittadini, ecc. Un *outcome* può riferirsi al risultato immediato di un servizio o di un intervento (ad es. riduzione della percentuale di fumatori), oppure allo stato finale raggiunto (ad es. la riduzione dell’incidenza dei tumore ai polmoni)”. Gli impatti possono essere, infatti, determinati anche da fattori esogeni alla azione intenzionale di una organizzazione, sia in senso positivo che negativo.

Per *trasparenza del processo* si intendono, invece, tutti quegli elementi come le procedure ed i procedimenti (compresi i processi decisionali) e gli aspetti operativi che permettono ad una organizzazione di rendere effettivo il processo di trasformazione degli *input* in *output* e in *outcome*. Heald sottolinea che nel settore privato questi elementi non vengono esposti alla visibilità esterna, dal momento che sono proprio i processi di trasformazione che forniscono il valore aggiunto e qualità al prodotto finale. Non è un caso che la formula della Coca Cola sia ancora un segreto così come viene fortemente

contrastato il comportamento di coloro che trafugano o copiano processi di produzione cruciali per una azienda. Per il settore pubblico è difficile sostenere la medesima posizione. In effetti, la trasparenza del processo è uno degli elementi più controversi e discussi nella letteratura internazionale in materia di trasparenza.

Per definire meglio i termini della questione Heald opera una disaggregazione tra trasparenza del processo nelle sue componenti *procedurali* e *operative*. La componente *procedurale* fa riferimento al sistema delle regole, procedure, norme, adottate da una organizzazione e rese di pubblico dominio. Heald parla di un “libro delle regole” sempre aperto e disponibile alla consultazione dei cittadini o di chi ha un interesse specifico (nel caso del settore pubblico). Esempi di questo sono le procedure di iscrizione universitaria, le procedure di selezione di un disciplinare di gara, le procedure di formazione della graduatoria per l’accesso ai servizi di un asilo nido comunale. La trasparenza su queste “regole” può andare ben oltre la mera esplicitazione della regola stessa, ma può consistere anche nella fornitura di informazioni aggiuntive circa la capacità della amministrazione di renderle effettive, fornendo informazioni, ad esempio, sugli scostamenti dai tempi di chiusura dei procedimenti e sulle motivazioni degli scostamenti. La trasparenza di processo nella sua componente procedurale ha un elevato costo di produzione per la amministrazione in termini di identificazione e sistematizzazione delle regole ed in termini di comunicazione e comprensione da parte degli interlocutori. La componente *operativa* della trasparenza del processo fa invece riferimento alla applicazione di questo “libro delle regole” al singolo caso. Questo, ovviamente, implica problemi di *privacy* che, per essere affrontati, necessitano di sistemi avanzati di identificazione e di restrizione all’accesso dei dati. Un secondo problema è dato dal fatto che la componente operativa della trasparenza del processo dovrebbe rendere visibile il lavoro quotidiano di una amministrazione. Esistono quindi problemi di capacità di una organizzazione di trasformare le attività in qualcosa di esternamente visibile e problemi di difesa e di restrizione all’accesso di informazioni sensibili.

Trasparenza in tempo reale
e trasparenza a posteriori

Una ulteriore separazione concettuale proposta da Heald è, come abbiamo sopra accennato, è definita dall'elemento temporale. Si distingue la trasparenza *a posteriori* dalla trasparenza in *real time*. Nella prima una organizzazione decide di rendere visibili a specifici intervalli di tempo le informazioni della propria attività, *performance* e tutto quanto abbiamo detto sia in termini di eventi che di processi. Nel secondo caso, trasparenza in *real time*, i processi interni di una organizzazione sono sempre esposti, consentendone una effettiva "tracciabilità" da parte di chi ne è interessato. La continua sorveglianza che caratterizza la trasparenza in *real time* si distingue nettamente dalla trasparenza *a posteriori* soprattutto nella modalità di *reporting*. In quest'ultimo caso, infatti, si alternano periodi di apertura molto brevi alternati a periodi più lunghi di preparazione del *reporting*. E' lo schema scelto dal legislatore italiano nella recente riforma (D.lgs 150/2009) con le cosiddette "giornate della trasparenza" che vengono organizzate periodicamente per presentare (*reporting*) i risultati della *performance* di una amministrazione ai cittadini, agli osservatori qualificati e agli *stakeholder*. In termine tecnico la fase di apertura si definisce "finestra di *accountability*".

L'illusione della trasparenza

Un'ultima interessante contrapposizione esisterebbe secondo Heald laddove si avverte un *gap* tra livelli di trasparenza nominale e effettiva. Il *gap* viene descritto come "l'illusione della trasparenza". Succede quando ci si rende conto che ad un miglioramento dei livelli di trasparenza misurati secondo determinati indici, non corrisponde un effettivo miglioramento dei livelli di trasparenza reale, oppure non si registrano miglioramenti dei livelli di integrità (abbassamento dei livelli di corruzione, diminuzione di comportamenti collusivi, ecc...) e non aumenta il livello di fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni, in generale. Heald spiega questo fenomeno proprio con la natura stessa della trasparenza che, al contrario della "openness" ha bisogno, per essere davvero efficace, di "recettori" capaci di processare, digerire e utilizzare le informazioni. Mettere *on line* informazioni circa una procedura o tutta una serie di dati e informazioni sulla performance di una determinata amministrazione non raggiunge il risultato sperato

se, sull'altra sponda non esiste una comunità pronta e abbastanza matura da utilizzare queste informazioni al fine di un effettivo controllo sociale.

Bibliografia

Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. (2006). *The global explosion of freedom of information laws*. Administrative Law Review

Bentham, J. (1790), *Panopticon, or the Inspection House*, Dublino: Thomas Byrne

Birkinshaw, P.J. (2006b). Transparency as a human right. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.

Finkelstein, N. (2000). *Introduction: Transparency in Public Policy*. In *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*, ed. Neal Finkelstein. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press

Florini, A. (2007). Introduction. *The Battle over Transparency*. In: Florini, Ann (Ed.). 2007. *The Right to Know. Transparency for an Open World*. New York. Columbia University Press.

Hood, C. (2006). *Transparency in Historical Perspective*. In: Hood, C. & Heald, D. (Eds.). (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press

OECD. (2003). *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris, France: OECD

Oliver, R.W. (2004). *What is transparency?* New York: McGraw-Hill

Osborne, D. (2004). *Transparency and Accountability Reconsidered*, Journal of Financial Crime, 11 (3), 292-300

Rawlins, B. (2009). *Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency*. Journal of Public Relations Research

Progetto E.T.I.C.A. pubblica nel Sud, migliorare la performance, accrescere la trasparenza attraverso le nuove tecnologie.

Il progetto E.T.I.C.A. (Efficacia, Trasparenza, Innovazione, Capability) offre alle regioni e alle autonomie locali dell'Obiettivo Convergenza, il sostegno tecnico per individuare i sistemi e le soluzioni più efficaci che consentano una crescita significativa della trasparenza e della legalità nella gestione dei Fondi strutturali e, più in generale, nelle politiche di sviluppo e coesione.

www.trasparenza.formez.it