

Benedetto Ponti

**La trasparenza amministrativa in trasformazione:
istituti, opportunità e rischi
del nuovo regime dei dati pubblici**

**Mercoledì 16 ottobre 2013, ore 18-20
Torino – NEXA CENTER**

I punti qualificanti del decreto trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), ossia gli elementi che concorrono a modificare il quadro giuridico connesso alla realizzazione della trasparenza amministrativa dal punto di vista **qualitativo**:

- **Diritto a conoscere**
- **Accesso civico e motori di ricerca esterni**
- **Equilibrio con tutela dati personali**
- **Diritto al riutilizzo**
- **Poteri di coordinamento**

affermazione di un **diritto (di chiunque) a conoscere**, che si realizza mediante l'imposizione di **obblighi generalizzati di pubblicazione di determinate informazioni** in capo alle pubbliche amministrazioni,

- dal diritto dell'*interessato qualificato* al diritto di *chiunque*.
- sulla *querelle* FOIA/non FOIA.
- un modello *diverso*, con pregi e difetti ma ugualmente avanzato (?)

predisposizione di istituti per la concreta
effettività del diritto a conoscere

- l'**ACCESSO CIVICO**

- *i motori di ricerca esterni* come strumento per la
reperibilità **nel web** delle informazioni oggetto di
pubblicazione obbligatoria

il ***diverso equilibrio*** (più favorevole alle ragioni della trasparenza) rispetto al concorrente interesse alla **tutela dei dati personali**;

NB: modello **diverso rispetto al FOIA**. Bilanciamento risolto *a priori* dal legislatore, in modo rigido ed automatico.

il riconoscimento di un **diritto al riutilizzo delle informazioni**, da pubblicarsi come **dati aperti**

riconoscimento al governo centrale di un ampio e penetrante **potere di coordinamento** circa le modalità e gli standard di pubblicazione.

COSA CONSENTE DI OTTENERE il decreto 33?

- un **insieme uniforme** di informazioni potenzialmente disponibili
 - caratterizzate dal **medesimo regime giuridico**
 - coerenti con un determinato **standard tecnologico**.

Per quale trasparenza ?

Art. 1: “allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”

[misurare *la radicale distanza* rispetto al diritto di accesso della legge 241/90 ...]

COSA DEVE (dovrebbe, a mio avviso) INTENDERSI PER TRASPARENZA

- per *controllare* occorre *conoscere*, ma al fine di *comprendere*.
- la **conoscenza** è un passaggio, un elemento **necessario**, ma **non è sufficiente** (ai fini della realizzazione dei presupposti della trasparenza) se non prelude, se non rende possibile la comprensione dei fenomeni/delle grandezze (oggetto di controllo, di scrutinio, di verifica)
- esiste, cioè, uno **iato logico** prima ancora che **sperimentale** tra l'evento del conoscere e l'evento del comprendere. E' all'interno di questo iato, nelle modalità mediante le quali esso viene colmato, che possiamo osservare l'atteggiarsi di differenti modi di fare trasparenza.

NB: certamente esiste anche una **trasparenza finalizzata alla sola conoscenza** (trasparenza di **servizio**).

Ma, appunto, essa non è predisposta (ed imposta, in prima battuta) a fini di comprensione/controllo diffuso, ma alla sola **informazione**/conoscenza, ed ha come fruitore/destinatario piuttosto l'**utente**, che non il cittadino.

Questo non pregiudica affatto (anzi) che poi le informazioni – rese così disponibili – siano fatte oggetto di elaborazione per estrarne comprensione (e quindi, siano utilizzate a fini di trasparenza/controllo diffuso), ma ciò implica, appunto, una ulteriore elaborazione.

***A chi spetta colmare questo iato, e dunque “fare”
trasparenza?*** 11

- *Il modello **utopico-democratico** (anche se mi pare di poter dire che nel comune discorrere molti lo considerino se non effettivamente praticabile, quantomeno auspicabile) è quello per cui ciascun cittadino, avendo a disposizione tutte (e sole) le informazioni (i dati), costruisce da sé (ciascuno per sé, autonomamente, liberamente (?)) una comprensione.*
- *Il modello è utopico innanzitutto per **ragioni pratiche**: non tutti dispongono dei mezzi, degli strumenti, delle capacità e anche del tempo/opportunità per dedicarsi a questa attività; o meglio, tutti ne dispongono in quantità e modi differenziati. Per tacere delle ragioni di ordine teorico (è opportuno, funzionale, utile etc. che ci siano tanto comprensioni del fenomeno quanti sono i consociati?)*

Generalmente, la maggioranza dei cittadini attinge (ed è fisiologico, e forse anche opportuno che attinga) ad informazioni già in parte elaborate per estrarre da esse una certa rappresentazione, che consente una certa comprensione dei fenomeni.

*C'è quindi **qualcuno** (qualcuno che non è ciascun singolo cittadino) che opera in questo senso, che prende le informazioni e le **elabora** per dare loro un senso, per fornire (e consentire) consentire una comprensione.*

- *Nel caso dell'amministrazione, anzi nel caso della trasparenza sull'amministrazione (sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse), possiamo distinguere (in prima approssimazione) **due** ordini di soggetti/attori che svolgono/possono svolgere/sono interessati a svolgere questo ruolo:*

*a) **l'amministrazione stessa***

*b) **qualcuno di diverso dall'amministrazione (e di diverso da ciascun cittadino)***

- *È alla luce di questa fondamentale **distinzione** che dobbiamo guardare agli obblighi di pubblicazione, intesi come strumento di trasparenza.*

- *Innanzitutto, provando a verificare se essi rispondono, ovvero sono coerenti, all'una o all'altra logica (o magari ad entrambe, o a nessuna delle due),*

FACCIAMO QUALCHE ESEMPIO

- 1) artt. 16 e 17. dotazione organica e costo del personale (che richiama l'art. 60 del d.lgs. 165/2001).*
 - 2) art. 20. valutazione della performance e distribuzione dei premi*
 - 3) art. 27 e 27. sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici*
 - 4) art. 29. bilancio preventivo e consuntivo*
 - 5) art. 30. patrimonio immobiliare*
 - 6) art. 38 pianificazione, realizzazione e valutazione opere pubbliche*
- (...)*

*Da questa rapida rassegna possiamo constatare che nel decreto 33 **convivono entrambe le logiche**. Ciò che è a mio avviso dà il senso della trasformazione in atto, del passaggio. (ricordiamo che il 33 è la somma obblighi già esistenti e di obblighi nuovi)*

- *C'è ancora la convinzione che sia l'amministrazione stessa a potere e dovere **fare trasparenza***
- ***MA** si tratta di un approccio **recessivo**, quasi un **residuo** di un modo di intendere la trasparenza, ed il ruolo dei poteri pubblici che appartiene ad una **stagione superata**. E che, vale la pena sottolinearlo, **le stesse amministrazioni** (messe alle strette) preferirebbero superare (rapidamente, se possibile).*

Il superamento dell'amministrazione che "fa trasparenza" è già tutti nel decreto 33.

- *Il **diritto al riutilizzo** ha la medesima estensione del diritto a conoscere garantito dal decreto. La struttura del decreto implica, cioè, che le informazioni rese disponibili e diffuse non esauriscono il potenziale conoscitivo, ma rappresentano invece i mattoni (solo alcuni, magari) per realizzare ulteriore conoscenza, ma soprattutto **ulteriore comprensione**.*
- *La trasparenza "fatta" dall'amministrazione costituisce sempre più un **onere insostenibile**, perché è un carico di lavoro aggiuntivo.*

*Occorre, però, essere **molto chiari sui ritardi e le difficoltà connesse all'attuazione del decreto** (che non ha previsto, secondo alcuni colpevolmente, nessun periodo transitorio per l'adeguamento).*

- c'è un serio **deficit/ritardo organizzativo delle amministrazioni** (ovviamente non tutte, ma moltissime), che riguarda non tanto l'infrastruttura e le dotazioni tecnologiche (anche), ma soprattutto l'approccio culturale, doppiato (di conseguenza) dalla costante sottovalutazione del ruolo dei sistemi informativi quale infrastruttura strategica su cui basare il funzionamento di tutta la macchina amministrativa*

[difetto/limite antico]

*Se l'obbligo di pubblicazione riguarda un dati che, per contenuti, struttura e finalità **l'amministrazione deve comunque già formare o detenere**, non è (più) ammissibile invocare a scusante la difficoltà di raccogliere e "riprodurre" quei contenuti nel sito.
Non è una scusante, **è un'aggravante!!***

Si tratta di una disfunzione organizzativa grave, inaccettabile, e l'attuazione del decreto 33 (con i suoi meccanismi di stimolo, verifica e sanzionatori) deve rappresentare l'occasione per porre rimedio a queste situazioni.

Diverso è il caso in cui la pubblicazione a fini di trasparenza **implichi per la p.a. una rilevante elaborazione o rielaborazione dei dati già in suo possesso**. In questo caso è certamente sensato chiedersi se sia (ancora) opportuno chiedere all'amministrazione di svolgere questo ruolo. Per una serie concorrente di ragioni:

- 1) perché è la manifestazione di un modello nel quale l'amministrazione (il potere pubblico) preferisce gestire *in via riservata, tendenzialmente esclusiva* l'informazione detenuta
- 2) perché in questo schema è insito il rischio che l'amministrazione interpreti questo compito come un modo per farsi pubblicità/propaganda, cioè a fini di consenso
- 3) perché è costoso
- 4) perché questo ruolo può (ed in certi casi DEVE) essere svolto da soggetti diversi

Mi sento quindi di poter pronosticare che **ulteriori evoluzioni** del modello dovrebbero andare (e presumibilmente, *andranno*) nella direzione di arricchire ed approfondire (c'è molto spazio per farlo!) il catalogo dei dati da rendere disponibili, ed al contempo di “alleggerire” i compiti di rielaborazione oggi posti in carico all'amministrazione.

Il decreto 33 segna, da questo punto di vista, una tappa significativa lungo il percorso dall'amministrazione/pubblico potere *produttore* di trasparenza, all'amministrazione che rende (deve rendere) disponibili le informazioni (così come le detiene e le forma nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali), **perché altri produca trasparenza.**

Il decreto 33 possa rappresenta certamente l'occasione per **affiancare** alle molte, tutt'ora indispensabili ed essenziali iniziative di **promozione dei dati aperti** (che non sono ancora resi disponibili), un investimento serio su **iniziative di (ri)utilizzo dei dati aperti** (che oramai sono stati resi disponibili). A cominciare dalla finalità della trasparenza, ma ovviamente (questo va ribadito con forza) non solo.

Esiste, cioè, un *corpus* di informazioni già disponibili – o che si può credibilmente costringere le amministrazioni a rendere disponibili (accesso civico) – e attingibili (motori di ricerca), su cui **si può cominciare a lavorare** per produrre conoscenza e comprensione delle scelte effettuate dalle amministrazioni, dei risultati conseguiti, di quante risorse sono spese, e come, etc. Esiste cioè la concreta opportunità di passare dalle aspirazioni (senza le quali non si sarebbe giunti a questo punto) alle realizzazioni concrete. Di esperienze ce ne sono già molte, spesso significative, che hanno avuto anche un serio impatto. Ma credo che ci siano davvero i margini per un **salto di qualità** anche da questo punto di vista (e sono certo che molti progetti già bollono in pentola...).

Il successo di queste iniziative costringerà una serie di attori (ancora abbastanza freddi, se non ***avversi*** al maturare di queste dinamiche) ad attrezzarsi per “reggere la concorrenza”, per contrapporre la loro rappresentazione/comprendimento a quella prodotta (partiti politici, *think tank*, organi di informazione). **I mediatori della trasparenza**

Queste opportunità comportano dei **rischi**:

- 1) il primo (ma anche, il meno probabile) che questa opportunità **non sia adeguatamente sfruttata**, e che le potenzialità restino tali
- 2) il secondo, è la moltiplicazione di letture, rappresentazioni, comprensioni rese disponibili dai diversi soggetti che opereranno come mediatori, producendo trasparenza. E' una opportunità (si chiama *pluralismo*, di solito, ed è un carattere assiologico delle società democratiche), ma è anche un rischio, perché può determinare spaesamento, disorientamento, ed in definitiva **scetticismo** da parte del cittadino "fruitore".
- 3) c'è poi il rischio connesso alla diffusione/**dislocazione del potere** che si accompagna alla disponibilità di informazioni, ed alla capacità di saperle utilizzare meglio, prima, in modo "non trasparente", o comunque a fini non commendevoli, da parte degli attori della mediazione. Perché è un rischio? Perché il potere non si "dissolve", ma va a collocarsi altrove (rispetto al pubblico potere-istituzione).

Antidoti?

- la merce “rara” della **credibilità** e dell'**attenzione**
- **il *civic activism*** (i soggetti sociali come attori “terzi”, disinteressati certo no, ma almeno *non pregiudizialmente partigiani*)
- *la meta-trasparenza (fare luce sui soggetti che si occupano di trasparenza. E' una nuova versione del “**quis custodiet custodiet?**”, ma in una dinamica essenzialmente orizzontale..*

GRAZIE PER L'ATTENZIONE !!!

benedetto.ponti@unipg.it

[@PontiBenedetto](#)