

Prefazione

La trasparenza è un valore fondamentale per la pubblica amministrazione, per la comunità dei cittadini, per la totalità delle attività ed espressioni in cui si articola il sistema Paese.

Nell'attuale contesto, nel quale la trasparenza può beneficiare di un inarrestabile e generalizzato impulso all'innovazione, alimentato dalle crescenti potenzialità offerte dal digitale, assicurare la conoscibilità di dati e informazioni non significa più soltanto accrescere le possibilità di controllo sull'operato delle amministrazioni e sulla spesa pubblica, o migliorare la capacità di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi. E neanche soltanto garantire la partecipazione responsabile dei cittadini ai processi decisionali, pur essenziale in una democrazia matura.

La trasparenza risulta oggi un utilissimo strumento anche all'interno dello stesso apparato pubblico, per accrescerne l'efficienza e la qualità. Essa, infatti, consente al singolo funzionario di acquisire esatta cognizione del lavoro dei colleghi e alla singola amministrazione di individuare nuove forme di cooperazione con enti omologhi, favorendo l'emersione di buone pratiche e realizzando sinergie inedite. Le amministrazioni saranno così incentivate a mettere in rete le competenze, dando vita ad un sistema integrato di professionalità, costituito dalle migliori risorse che la PA può offrire, ai diversi livelli istituzionali e nei suoi variegati ambiti, allo scopo di fornire un concreto supporto alle realtà più fragili e di potenziare la capacità amministrativa complessiva del Paese.

In tale cornice si situa il *Progetto Italiae*, un progetto estremamente innovativo, che guarda alla tecnologia come potente alleata per esplorare nuove prospettive di trasparenza e partecipazione civica e che, pur essendo stato pensato e realizzato separatamente, presenta

diversi punti di contatto e di potenziale sinergia con la *Piattaforma unica della trasparenza*, costituita presso l'Autorità nazionale anti-corruzione - ANAC.

Il *Progetto Italiae*, infatti, affronta il tema della trasparenza con l'obiettivo di creare un ambiente amministrativo più aperto e responsabile, in cui i cittadini possano facilmente accedere alle informazioni e monitorare l'operato dei soggetti pubblici, e con la finalità ultima di promuovere processi di rafforzamento del governo locale.

Alla base della strategia di *Italiae* si pongono la modernizzazione del sistema amministrativo territoriale, il miglioramento delle prestazioni degli enti locali e il potenziamento della capacità di *governance* degli stessi, attraverso l'adozione di un approccio mirato alla cooperazione, alla sperimentazione e alla diffusione di pratiche innovative nelle modalità tecniche dell'agire pubblico e delle relazioni partenariali, sviluppando organizzazioni in grado di ottenere economie di scala e un effettivo incremento di efficienza ed efficacia delle funzioni pubbliche.

Nel perseguimento di tali ambiziosi risultati, la trasparenza, declinata in forme nuove, riveste un ruolo cruciale, in quanto fondamentale veicolo di semplificazione e di conoscenza, la cui utilità si rivolge tanto a *stakeholders* e cittadini quanto alle stesse amministrazioni, che possono giovarsene, tra l'altro, per l'efficientamento dei propri processi e per la misurazione dell'efficacia delle proprie azioni.

Al fine di rafforzare e perfezionare la macchina amministrativa, infatti, occorre prima di tutto conoscerne e monitorarne lo stato di salute complessivo, in particolare nelle aree tematiche su cui maggiormente si focalizza l'interesse dell'opinione pubblica – i bilanci, il personale, il patrimonio immobiliare e i servizi erogati alla comunità – e che risultano essenziali per comprendere come vengano gestite le risorse pubbliche e per garantire che le amministrazioni operino in modo responsabile.

Per questo motivo, il *Progetto Italiae* è preceduto e alimentato da un'approfondita attività di analisi della capacità amministrativa dei Comuni, i cui esiti vengono dettagliatamente illustrati nel presente Rapporto. La valutazione della capacità amministrativa, oggetto di crescente interesse anche da parte delle istituzioni europee, appare

infatti cruciale per verificare e misurare il funzionamento dell'apparato pubblico ai diversi livelli territoriali di governo.

A tale scopo, è stato elaborato l'Indice di Capacità Amministrativa, un modello di valutazione che, rispetto ad altri indici, perlopiù basati su interviste a cittadini ed esperti o su questionari somministrati alle stesse amministrazioni, presenta il rilevante vantaggio di fondarsi su dati oggettivi e indipendenti, pubblicati direttamente dagli enti sui rispettivi siti *web* in conformità alle norme vigenti.

L'Indice, consentendo la valutazione comparata delle pubbliche amministrazioni, a partire dal livello locale, in sei macroaree individuate come prioritarie – bilancio, *governance*, personale, servizi, appalti e ambiente –, con un *focus* specifico su *performance*, anticorruzione e trasparenza, permette di identificare non solo gli elementi di fragilità cui porre rimedio, ma anche le buone pratiche da valorizzare, favorendone la condivisione e il riuso. In questo senso, misurare la capacità amministrativa dei Comuni risulta fondamentale per promuovere la qualità complessiva dell'amministrazione, senza la quale non può esistere sviluppo, né economico né sociale.

Questi stessi obiettivi hanno anche ispirato la creazione della *web app* "Amministrazione Trasparente per il Cittadino", un'applicazione *opensource* lanciata nell'ambito del *Progetto Italiae*, la quale, senza gravare gli enti di nuovi oneri, valorizza quanto da essi già pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei rispettivi siti *web* istituzionali, rendendo i dati e le informazioni più fruibili e facilmente confrontabili attraverso una visualizzazione semplice e intuitiva, che evidenzia l'andamento cronologico delle attività e che si avvale di utili grafici di confronto fra amministrazioni. In tal modo i cittadini, le imprese, gli investitori acquisiscono una visione immediata di come vengono spese le risorse pubbliche, con quale personale e per quali servizi.

Molteplici appaiono i punti di forza del progetto nel suo complesso.

In primo luogo, la sua indubbia utilità. L'analisi comparata della trasparenza, integrità ed efficienza dei Comuni di provincia italiani offre al decisore istituzionale preziosi elementi di riflessione per la pianificazione di politiche pubbliche e l'elaborazione di riforme di semplificazione.

Inoltre, la mappatura della capacità amministrativa degli enti, restituendo una diagnosi dettagliata dello stato di salute di ogni amministrazione, consente di programmare misure specifiche per il singolo ente, concepite in funzione delle peculiarità territoriali e delle particolari criticità riscontrate. In tal modo la trasparenza da fine si trasforma in mezzo, operando come un insostituibile strumento per migliorare l'efficienza pubblica e, insieme, prevenire casi di corruzione e *maladministration*.

L'applicazione *web*, in particolare, presenta una indiscutibile utilità da più punti di vista. È utile per il cittadino, in quanto gli fornisce le chiavi per comprendere meglio il funzionamento del proprio Comune, valutarne la *performance* in comparazione con quella di altri enti aventi caratteristiche simili e, quindi, maturare una maggiore consapevolezza riguardo il grado di efficacia delle politiche attuate dall'amministrazione del territorio. È utile, poi, per l'ente stesso, che acquisisce un valido strumento di autoanalisi per migliorare, in futuro, la propria capacità di risposta ai fabbisogni della cittadinanza. È utile, infine, per i decisori pubblici nazionali, perché offre loro un quadro degli elementi di forza e di debolezza delle amministrazioni italiane, indispensabile per progettare tanto interventi mirati quanto riforme di ampio respiro.

Il secondo vantaggio del progetto risiede nella sua idoneità a rispondere in modo puntuale e circostanziato alle esigenze di conoscenza che emergono dalla comunità dei consociati.

Purtroppo, la sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti *web* degli enti raramente cattura l'attenzione dei cittadini, non solo perché poco visibile e scarsamente valorizzata all'interno della *homepage*, ma soprattutto perché, strutturata come un mero elenco di dati e informazioni, è spesso ritenuta poco interessante e attrattiva, o comunque poco intelligibile per finalità di monitoraggio o ricerca. Ciò implica che una rilevante quantità di materiale informativo – preziosissimo nella misura in cui racconta come un ente acquisti beni o servizi, come gestisca il patrimonio immobiliare, come premi i suoi dirigenti o in quanto tempo paghi i suoi fornitori – rimanga in gran parte inutilizzato, laddove, in un'epoca di *Big Data* e *analytics*, potrebbe invece concorrere a rendere la macchina amministrativa più comprensibile ai cittadini nei suoi aspetti organizzativi e funzionali e, conseguentemente, meno oscura e distante.

Da tale punto di vista, il *Progetto Italiae*, proponendosi di semplificare, agevolare e migliorare l'alimentazione, l'aggiornamento, la visualizzazione e la fruibilità dei dati, con un approccio sensibile alle esigenze della collettività, ha il pregio di mettere a disposizione della stessa indicatori "intelligenti", più utili e moderni di quelli introdotti dal decreto legislativo 33/2013. Indicatori non solo economico-finanziari, ma anche qualitativi, attinenti alla sostenibilità delle amministrazioni pubbliche in termini di impatto ambientale, sociale e di *governance*, elaborati a seguito di un'indagine accurata sulle informazioni maggiormente consultate da *stakeholders* e cittadini.

Soprattutto – ed è questo l'aspetto più visionario del progetto – tali indicatori potranno anche essere sviluppati autonomamente dalle organizzazioni della società civile per rispondere ad una domanda sempre più differenziata di trasparenza, molto più ampia e diversificata rispetto al modello standardizzato basato sul decreto del 2013.

Dopo dodici anni dall'introduzione della disciplina in materia, infatti, si avverte la necessità di interventi legislativi che innovino la trasparenza e, per tale via, individuino nuovi percorsi per prevenire la corruzione, ripensando sia gli obblighi di pubblicazione sia le modalità di assolvimento, anche alla luce delle nuove opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Attualmente, infatti, non solo i dati sono pubblicati in una veste poco accattivante che non facilita confronti e rielaborazioni, ma spesso, per natura e contenuto, risultano anche scarsamente capaci di intercettare gli interessi e la curiosità di gran parte dell'opinione pubblica, essendo in molti casi vissuti dai soggetti obbligati come il mero adempimento di un onere. Inoltre, la configurazione focalizzata sugli atti amministrativi più che sui risultati ottenuti non risponde adeguatamente alla domanda di conoscenza espressa dai corpi sociali e dai cittadini, finalizzata alla partecipazione alle scelte amministrative e di politica pubblica che incidono sul benessere sociale ed economico e sulla qualità della vita. A disincentivare la consultazione della sezione "Amministrazione Trasparente", infine, è anche l'assenza di elaborazioni grafiche che facilitino l'interpretazione e la reale comprensione dei fatti.

Oggi la standardizzazione non è più sufficiente. Occorre mettere il cittadino in condizione di fruire dei dati per le proprie finalità di

controllo o di indagine, di rielaborarli in modo autonomo e ragionato e di creare, così, la propria personale trasparenza. Pertanto, riformare la normativa non deve consistere nella riduzione delle informazioni da mettere a disposizione del pubblico, ma significa piuttosto ripensarle in un'ottica dinamica e innovativa, superando rigide barriere classificatorie e schematismi oggi inattuali e aprendo la strada a nuove possibilità di visualizzazione, presentazione e riuso dei dati, secondo quanto l'ANAC richiede da tempo.

Gli indicatori elaborati nell'ambito del *Progetto Italiae*, suscettibili di libero sviluppo da parte di chiunque sia interessato, risultano già perfettamente funzionali a tale scopo.

Viene così compiuto un primo significativo passo avanti verso la realizzazione della trasparenza più autentica e attuale, la quale richiede che le istituzioni informino i cittadini sulle proprie decisioni e sul proprio operato mediante dati pienamente fruibili, e quindi di facile accesso, comprensibili e riutilizzabili, con l'obiettivo di accrescere la fiducia all'interno della comunità, locale e nazionale.

Nella nuova prospettiva di un governo partecipato, il miglioramento della qualità delle scelte politico-amministrative degli enti pubblici, in armonia con gli effettivi bisogni della comunità, si ottiene proprio attraverso l'apertura dei processi decisionali al contributo dei cittadini e, più in generale, dell'intelligenza collettiva che si forma dal basso.

In quest'ottica, le istituzioni devono sfuggire al rischio di essere percepite come strutture a sé stanti, ed invece imparare a concepirsi inserite all'interno di una rete collaborativa e partecipata, e la stessa *governance*, fondata sulla trasparenza, diventa un processo condiviso cui tutti sono chiamati a contribuire, sulla base di una conoscenza approfondita delle diverse problematiche e dell'operato dei singoli enti e dell'apparato amministrativo nel complesso.

Un simile approccio impone un rinnovamento radicale dei modelli, dei processi e degli strumenti con i quali la PA ha finora strutturato il rapporto con il cittadino. È anche per questo che iniziative come il *Progetto Italiae* segnano una tappa significativa nel percorso di evoluzione dell'amministrazione italiana, a partire dalle sue articolazioni territoriali, non solo verso più elevati standard di trasparenza, ma anche, attraverso di essi, verso la realizzazione di una più ampia e matura partecipazione civica.

Il terzo punto di forza del progetto – anch'esso legato alla logica sulla quale è fondata la *Piattaforma unica della trasparenza* di ANAC – può essere individuato nelle sue rilevanti potenzialità in termini di semplificazione. L'applicazione *web* "Amministrazione Trasparente per il Cittadino", infatti, va nella direzione di un alleggerimento degli obblighi e degli adempimenti per gli enti pubblici locali, valorizzando i dati e le informazioni già presenti nelle banche dati aperte, disponibili presso le pubbliche amministrazioni. In particolare, l'applicativo, sintetizzando i dati pubblicati dagli enti, supporta gli stessi nella standardizzazione e semplificazione delle modalità di assolvimento degli obblighi di rendicontazione, con la duplice finalità di ridurre il carico amministrativo e di migliorare la qualità e la coerenza delle informazioni offerte al pubblico.

L'automatizzazione dei flussi informativi, oltre a rendere effettivo il principio del *once only* in virtù del collegamento con le banche dati esistenti, allevia l'impegno per il singolo ente, consente economie di scala e un considerevole risparmio di tempo, limita il rischio di errori e le occasioni di opacità.

In ossequio al richiamato principio, gli indicatori utilizzati dalla *web app* del *Progetto Italiae* sono alimentati automaticamente dai dati estratti dalle banche dati pubbliche. Non si tratta, quindi, di ulteriori dati da raccogliere e pubblicare da parte delle PA, ma, al contrario, di una modalità innovativa di raccogliere, pubblicare e, soprattutto, raccontare, più agevolmente e fruttuosamente, i dati per i quali è previsto già l'obbligo di pubblicazione ai sensi del citato decreto legislativo n. 33 del 2013.

Come anticipato, tale importante iniziativa si pone, dunque, nel solco del percorso di semplificazione della trasparenza, cui ANAC ha già fornito il proprio apporto, nel settore della contrattualistica pubblica, con l'implementazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e cui intende ulteriormente contribuire, nel prossimo futuro, con il progressivo completamento della *Piattaforma Unica della Trasparenza*, prevista da diversi strumenti normativi.

Già ora, infatti, ANAC mette a disposizione di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche il Portale dei dati aperti, mediante il quale è possibile accedere liberamente ai dati in materia di anticorruzione,

trasparenza e contratti pubblici presenti nelle banche dati gestite dalla stessa Autorità nell'ambito delle proprie attività istituzionali. Inoltre, attraverso la sezione "*Analytics*" è possibile consultare i dati relativi al ciclo di vita degli appalti in un formato aperto e fruibile.

La *Piattaforma Unica della Trasparenza* è stata pensata per attuare pienamente il principio del *once only*, superando l'assetto attuale, che prevede la pubblicazione di dati e documenti sui siti *web* istituzionali dei singoli enti, e proponendosi come punto di accesso unificato, basato sull'interconnessione con altre banche dati pubbliche, all'intero patrimonio informativo detenuto dalla pubblica amministrazione. Il portale, infatti, concepito come un luogo digitale in cui confluiranno le informazioni essenziali sull'attività di tutti i soggetti pubblici, costituirà una sorta di finestra sull'agire delle PA, funzionale al controllo e alla partecipazione dei cittadini. Le stesse amministrazioni, inoltre, potranno trarne rilevanti vantaggi, sia perché saranno sollevate da diversi adempimenti di pubblicità, con risparmi economici e gestionali, sia perché potranno ricavare, anch'esse, beneficio dal reciproco confronto, nell'ottica della diffusione delle migliori pratiche, della creazione di nuove sinergie e di una più efficace collaborazione istituzionale.

L'iniziativa cui ANAC lavora si lega strettamente, dunque, a quanto previsto dal *Progetto Italiae*. Per tale ragione, appare quanto mai auspicabile un'integrazione tra i due sistemi, anche per quanto concerne gli indicatori di *performance* sviluppati all'interno della *web app*. Questi comportano infatti notevoli vantaggi in termini di immediata intelligibilità e comparabilità, in quanto, presentati in modo chiaro e standardizzato, rendono agevole l'interpretazione dei dati e consentono di effettuare confronti tra diversi enti, identificando *best practices* e aree di miglioramento. Al tempo stesso essi, da un lato, promuovono una cultura della responsabilità, nella misura in cui incentivano le amministrazioni ad un continuo progresso nelle loro *performance*, in modo da rispondere sempre meglio alle aspettative dei cittadini e, dall'altro, forniscono indicazioni preziose ai decisori politici, supportando la pianificazione strategica e l'efficientamento dell'allocazione delle risorse.

Il *Progetto Italiae* e la *Piattaforma Unica della Trasparenza* condividono, in ogni caso, lo sfidante obiettivo di indagare nuove pro-

spettive della trasparenza nel rinnovato contesto digitale, alla ricerca di risposte efficaci all'esigenza di conoscenza che sempre più si manifesta nella comunità dei consociati, nella consapevolezza che il concetto di trasparenza non è un elemento statico scolpito nelle norme, ma una nozione fluida, soggetta a mutamento nel tempo in base ai bisogni di informazione emergenti nella società.

Il principio di trasparenza, quindi, non si esaurisce nella mera pubblicazione di dati e documenti, e nemmeno nell'attuazione del diritto di accesso, ma va ben oltre, imponendo all'amministrazione di rendere conoscibili le logiche dell'agire pubblico, sul presupposto che la democrazia richiede necessariamente un'esplicitazione comprensibile del potere.