

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Il Sole **24 ORE**

In collaborazione con



Trasparenza e digitalizzazione, la scommessa ora è formare il «cittadino attivo»

di Sergio Talamo

La trasparenza totale? Un diritto dei cittadini. La digitalizzazione? Un diritto dei cittadini. La partecipazione ai processi decisionali nella direzione dell’“amministrazione condivisa”? Un diritto dei cittadini. Nel disegno della Riforma Pa il ruolo dell’utente è radicalmente sottratto al tradizionale ruolo passivo e proiettato in una nuova sfera di diritti individuali di rango costituzionale, più volte richiamato sia nei decreti attuativi, sia nei documenti Anac, sia nelle Linee guida emanate da soggetti come Agid (su siti e servizi on line) o dallo stesso ministero della Pa (ad esempio, sulle consultazioni pubbliche redatte dall’Ogp Team). La Riforma porta a compimento un percorso ultraventicinquennale, che ebbe inizio con la legge 241/1990 sul diritto di accesso agli atti (trasparenza “limitata” dalla necessità di dimostrare un interesse “specifico e diretto”, con l’espresso divieto di utilizzare l’accesso per fini di “controllo generalizzato” delle attività della Pa).

Serve passare dal Cad al Cda

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 “utile”, secondo una definizione della ministra Marianna Madia, cioè finalizzata, prima che all’anticorruzione, al controllo sulla qualità dei servizi. Anche per evitare ciò che accadde con il decreto 33/2013, che introdusse l’accesso civico come diritto di “chiunque” rispetto ai dati di cui la singola Pa aveva l’obbligo di pubblicazione, ma in tre anni ha prodotto accessi ridotti nel numero e soprattutto raramente di interesse generale. Un problema, quello del coinvolgimento dei cittadini, che rende impervia l’attuazione pratica sia della digitalizzazione sia della trasparenza, anche se il percorso è tracciato: “L’esercizio dei diritti fondamentali - osserva l’avvocato Ernesto Belisario, esperto di trasparenza e di amministrazione digitale - non si misura con criteri da auditel o da classifica delle vendite”.

Sul Foia, le azioni concrete da realizzare sono state riassunte dalla ministra Madia (in una intervista al Sole 24 Ore di Gianni Trovati), secondo una positiva ottica di “manutenzione” delle leggi: “La prima è il monitoraggio costante delle risposte date dagli enti pubblici alle richieste dei cittadini...”

La seconda leva è la formazione... E poi occorre che cittadini e imprese sviluppino una compiuta consapevolezza dei loro diritti, e per questo serve un dibattito pubblico diffuso”. In sostanza, monitoraggio, formazione e comunicazione pubblica.

Monitoraggio

Riguardo al monitoraggio, i primi dati sono controversi. In una recente inchiesta del quotidiano “La Stampa”, il verdetto è molto deludente: da un set di richieste di accesso rivolte al Csm e a quattro Comuni (Roma, Milano, Venezia, Torino) sono derivate risposte o negative o comunque non soddisfacenti. “Per la rivoluzione toccherà aspettare”, conclude il giornalista Raphael Zanotti. Vediamo ad esempio il caso-Csm. La richiesta di accesso riguardava l’elenco dei magistrati sottoposti a procedimenti disciplinari, in passato negati per la legge sulla privacy. Vigente il Foia, la risposta non cambia, in compenso cambia la motivazione: la documentazione richiesta “non è suscettibile di accesso attesa la pacifica natura giurisdizionale dei procedimenti trattati dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura”. In pratica, “il procedimento a un magistrato è equiparato a un processo penale. Solo chi è parte del processo può vedere i verbali”. Come si spiega, visto che i processi sono pubblici? Il giornalista conclude: “il Csm resta un’ostrica chiusa”. Dal monitoraggio effettuato dal dipartimento della Funzione pubblica, centrato sui ministeri e relativo ai primi tre mesi di applicazione del Foia, emergono dati meno drastici, potremmo dire in chiaroscuro. Il rigetto ha riguardato solo un sesto delle 205 richieste pervenute (per ora, visto che alcune sono ancora in lavorazione nei 30 giorni che la legge prevede, più eventuali 10 se ci sono controinteressati), e soprattutto vi sono già esempi di una trasparenza di effettivo interesse pubblico, come per esempio il numero di unioni civili celebrate al 31 dicembre 2016, le statistiche sugli incidenti con moto e motorini negli anni 2014-2016 o l’entità dei finanziamenti pubblici destinati a consultori e centri antiviolenza in Lombardia sempre negli anni 2014-2016. Si intravede la traduzione pratica del brillante principio alla base della trasparenza nel Regno Unito: “Qualsiasi informazione che deve essere rilasciata in base al Foia è rivolta al mondo intero”.

Formazione

Riguardo alla formazione, va detto che l’impegno assunto dal ministero Pa è di fondamentale importanza. Nella prima stagione della Trasparenza “estesa”, avviata dal ministro Renato Brunetta con il decreto 150/2009 e proseguita dal ministro Filippo Patroni Griffi con il decreto 33/2013, il processo è stato molto sofferto e frammentato anche per la ridotta conoscenza e consapevolezza, da parte dei funzionari pubblici, della nuova normativa e della sua “ratio”. Si tratta di un problema culturale (costruire una nuova etica dell’agire pubblico) ma anche organizzativo. Gli ostacoli sono individuabili non solo nella burocrazia “difensiva” (Carlo Mochi Sismondi), e in quella “burocrazia dell’attesa” che si appiglia costantemente alla richiesta di ulteriori esplicazioni (circolari, direttive, regolamenti) pur di non recepire le novità di una legislazione incentrata non più sulla Pa-emittente ma sul cittadino-ricevente. Il punto-chiave è quello indicato da Giuliano Fonderico: “L’esercizio del diritto sembra rimesso per lo più alla buona volontà e alla capacità di organizzazione dei singoli responsabili della trasparenza. L’interfaccia tra le richieste degli interessati e la loro gestione all’interno dell’amministrazione appare ancora approssimativa... manca una buona automatizzazione nella ricerca della documentazione. Insomma, come spesso accade, emerge il tema della ‘copertura amministrativa’ delle norme”. È quindi preziosa un’attività di formazione

costante che tenga conto dell'andamento degli accessi, riepilogato da un Registro che le amministrazioni dovranno tenere e rendere pubblico, come previsto già dalle Linee Guida Anac ma anche da una direttiva del ministero PA in corso di emanazione, e che dia istruzioni su come attrezzare l'"help desk" che già oltre un anno fa il Consiglio di Stato aveva suggerito di istituire. Fra i contenuti qualificanti della formazione, non potranno che esserci le informazioni operative sulle modalità dell'accesso, le regole da seguire e i tempi da rispettare, nonché "le esclusioni e i limiti" puntualmente indicati dall'Anac. Ma 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. A questo proposito, è sempre utile rileggersi quanto riportato nell'introduzione alle Linee guida Anac sulle "Esclusioni e i limiti alla trasparenza: "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, 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".

Osservazioni finali

Torniamo quindi dove siamo partiti, alla centralità del cittadino. La ministra Madia, fra le azioni concrete da mettere in campo, parlava di monitoraggio, formazione e forte "consapevolezza dei diritti" da parte di cittadini e imprese. Per questo obiettivo occorre una profonda riorganizzazione e un effettivo rilancio della comunicazione pubblica, all'insegna di un uso sistematico e professionale dei social media: Un argomento che merita un approfondimento specifico in un prossimo studio.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

<http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/sviluppo-e-innovazione/2017-05-10/trasparenza-e-digitalizzazione-scommessa-ora-e-formare-cittadino-attivo-174202.php?uuid=AETnHnJB>