

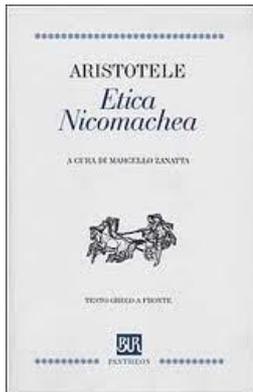
Etica, trasparenza ed empowerment dei cittadini: cosa sta cambiando?

ma chi è?

Carlo Mochi Sismondi, presidente di FORUM PA, vi propone un viaggio di scoperta verso un diverso modo di intendere i rapporti tra cittadini ed istituzioni. Un viaggio per capire se, come cittadini, ora abbiamo veramente più sapere, più potere e più scelte e quindi se, come operatori, cambia la nostra responsabilità e il nostro ruolo e come.

ma cos'è?





Ma perché qui e ora dovremmo parlare di etica nella PA?

- 1. perché le decisioni pubbliche sono ancora alla base del nostro benessere*
- 2. perché i tax payers si aspettano indipendenza e accountability*
- 3. perché la convivenza, lo sviluppo, la ricerca individuale e collettiva della felicità sono impossibili se la PA non si rifà al bene comune, ma segue interessi particolari*



Nel mio intervento mi propongo di rispondere a queste domande:



- 1. perché la PA dovrebbe essere trasparente?*
- 2. se la PA è trasparente allora i cittadini hanno più potere, ma che cos'è questo empowerment del cittadino?*
- 3. come si sta trasformando l'amministrazione pubblica per garantire questi nuovi diritti?*
- 4. in conclusione tutto va bene o dobbiamo ancora garantire le condizioni perché questo maggiore potere sia effettivo e non fittizio?*

Cominciamo dalla prima:

1. *perché la PA dovrebbe essere trasparente?*

- perché è un “bene comune”.
- quindi, per non essere depauperato, deve essere regolato.
- ma queste regole devono essere condivise,
- e la condivisione non si può fare in presenza di asimmetria informativa,
- quindi è necessario per i cittadini e le imprese sapere per decidere e per governare,
- ma è anche necessario per la PA perché riceve dai cittadini informati stimoli, controlli, spunti per il miglioramento continuo e
- questa è la base dell’empowerment dei cittadini, ma è anche la base della democrazia.



Cosa è un bene comune?

Nella tradizione giuridica anglosassone vengono definiti “*commons*”- beni comuni - quei beni che sono proprietà di una comunità e dei quali la comunità può disporre: tutti quei beni materiali e immateriali (l’ambiente, le foreste, il mare come ecosistema e come territorio di pesca, le acque interne, le infrastrutture e i servizi di pubblica utilità), ma anche immateriali (la fiducia sociale, la solidarietà, la sicurezza, la conoscenza) che costituiscono un patrimonio collettivo di una comunità e il cui uso deve essere regolato per impedire che queste risorse comuni siano preda di soggetti o organizzazioni singole che, attraverso un uso indiscriminato ne producano nel tempo l’impoverimento.





la PA come bene comune

REGOLE

**ORIENTAMENTO AL
BENE COMUNE**

INDIPENDENZA



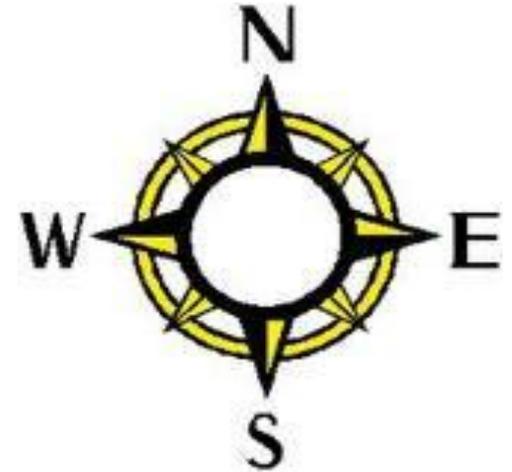
la PA come bene comune

AUTONOMIA

RESPONSABILITA'

TRASPARENZA

I principi guida



LA PA COME GARANZIA DI DIRITTI:

- AUTONOMIA → INDIPENDENZA
- RESPONSABILITA' → VALUTAZIONE
- TRASPARENZA → ACCOUNTABILITY

LA TRASPARENZA

UNA DEFINIZIONE

La trasparenza *“è intesa come accessibilità totale (...) delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell’attività di misurazione e valutazione (...)”* (articolo 11, comma 1 del d.lgs. 150/09)



LA TRASPARENZA

TRASPARENZA STATICA

La trasparenza presenta un duplice profilo: in primo luogo un profilo “statico”, consistente essenzialmente nella pubblicità di categorie di dati attinenti alle pubbliche amministrazioni per finalità di controllo sociale.



**OPERAZIONE
TRASPARENZA**

LA TRASPARENZA

..... E TRASPARENZA DINAMICA

Il profilo “dinamico” della trasparenza è invece direttamente correlato alla performance. La pubblicità dei dati inerenti all’organizzazione e all’erogazione dei servizi al pubblico, infatti, si inserisce strumentalmente nell’ottica di fondo del “miglioramento continuo” dei servizi pubblici, connaturato al ciclo della performance anche grazie al necessario apporto partecipativo dei portatori di interesse

*(dalla Direttiva 105 della CiVIT del
23 settembre 2010)*



ed ecco la seconda domanda:

2. *se la PA è trasparente allora i cittadini hanno più potere, ma che cosa è questo empowerment del cittadino?*

- empowerment vuol dire avere più scelte,
- avere più “capabilities” per i propri “funzionamenti” come direbbe Amartya Sen,
- ma anche avere più responsabilità, anzi più “autonoma responsabilità” o, se volete, più “libertà responsabile”



E' vero che abbiamo più scelte?

Dalla scelta del fornitore dell'energia elettrica alla scelta della struttura sanitaria, dalla scelta del livello di privacy desiderata, a quella della scuola per i propri figli: ogni cittadino esprime continuamente e sempre di più, consapevolmente o meno, il suo consenso o il suo dissenso ad alternative esplicite o implicite.



14/04/2011



Aumentano le scelte



Carlo Mochi Sismondi, presidente FORUM PA
per ETICA - Bari 12-4-2011

13

E' vero che abbiamo più scelte?

	Quando io ero un ragazzo	ora
scuola	la scuola era quella vicino casa e basta; non tutti i diplomi permettevano tutte le scelte	mando mio figlio dove voglio; qualsiasi diploma apre qualsiasi facoltà
privacy	nessuno sapeva neanche cosa fosse	posso scegliere (fino ad un certo punto) il livello che voglio
fornitori gas e di elettricità	c'era un fornitore unico	posso scegliere tra diversi fornitori
strutture sanitarie	non avevo scelta	la libera scelta è garantita (più o meno)
prestazioni sanitarie	non avevo voce in capitolo	c'è l'obbligo del consenso informato
opere pubbliche di grande impatto	me le trovavo già fatte	c'è la possibilità che le comunità locali si oppongano

Quali i principi e gli esempi di questo empowerment?

a) La sussidiarietà orizzontale nella nuova Costituzione del 2001



b) il Welfare delle responsabilità nel libro bianco del 2009

a. Sussidiarietà orizzontale: cosa è?

La Costituzione riformata dice:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” (art. 118, ultimo comma).

In altre parole i cittadini, che si organizzano per perseguire i propri interessi e agire nel contempo azioni di interesse generale, diventano una risorsa per comuni, province, regioni, organi dell’amministrazione centrale che li devono favorire.

b. Il welfare della responsabilità

- Il welfare della scelta:
La dinamica demografica e la crescita esponenziale dei bisogni ha reso impraticabile la scelta del *tutto a tutti*. Si tratta quindi sempre di un *welfare della scelta*, che decide di volta in volta cosa garantire e a chi.
- Responsabilità individuale e stili di vita:
Le recenti discussioni sulla legittimità della totale fornitura gratuita delle cure rese necessarie da patologie derivanti da comportamenti devianti o solo fortemente a rischio (pensiamo agli obesi, ai fumatori estremi, agli alcolisti per citare solo i più gravi) ci portano in territori inesplorati in cui gli stili di vita individuali assumono una nuova centralità.

La terza domanda riguarda la famosa
“riforma Brunetta”:



3. come si sta trasformando l'amministrazione pubblica per garantire questi nuovi diritti?

- *Migliorare la PA introducendo elementi di mercato*
- *Migliorare la PA introducendo nuovi diritti dei cittadini e delle imprese*



La riforma della Pubblica Amministrazione va su questa strada?

a) Il cittadino cliente: **exit**



b) il cittadino azionista: **voice**

c) il cittadino informato:
trasparenza



Exit & voice: diritti dei consumatori diritti dei cittadini

- Rispetto alle diverse opportunità offerte dal mercato il cliente ha due poteri che non sono garantiti invece rispetto ai servizi pubblici: quello di protestare se è insoddisfatto e quello di cambiare fornitore se trova di meglio altrove.
- Hirshmann, in un famoso libro, chiama queste due azioni *voice* e *exit*. Per Hirschmann i membri di un'organizzazione hanno due possibili risposte quando percepiscono che l'organizzazione sta calando nella qualità o nei benefici resi ai suoi membri: possono uscire (*exit*) e quindi ritrarsi dalla appartenenza; o possono protestare (*voice*) cercando di riparare attraverso il manifestare un disappunto o un reclamo e/o attraverso il proporre un cambiamento.

a. il cittadino cliente: exit

Il cittadino è oggi messo sempre più spesso nella possibilità di scegliere tra operatori e servizi diversi, spesso in concorrenza tra loro.

Questo ha in generale, ma non sempre, migliorato le condizioni e i costi del servizio. Tale maggiore potere del cittadino/cliente in un mercato sempre più concorrenziale, ha comunque comportato problemi non banali sia di controllo della qualità e delle condizioni del servizio, sia in termini di garanzia dell'offerta nelle situazioni in cui il mercato non troverebbe profittevole andare.

b. il cittadino azionista: voice

- Il cittadino non è solo un cliente dell'amministrazione, ne è anche un azionista, in quanto la finanzia con le proprie tasse. Può e deve quindi avere voce in capitolo nel giudicare la qualità dei servizi offerti.
- L'introduzione di elementi di concorrenza rappresentava nello schema di Hirschmann l'azione exit, ovvero la possibilità per il cittadino di scegliere l'erogatore del servizio, la possibilità di far sentire la propria voce e di far contare il proprio giudizio costituisce l'azione **voice**.

c. il cittadino informato: la trasparenza e la comunicazione pubblica

- Una delle linee conduttrici del nostro ragionamento sino ad ora è data dalla convinzione che non vi sia scelta per il cittadino, quindi empowerment, in assenza di un'adeguata trasparenza e un'efficace comunicazione.
- Il tema della trasparenza e della amministrazione aperta ed accessibile è stato al centro di molte riforme ed è ad oggi uno degli obiettivi della cosiddetta Riforma Brunetta.
- Più in ombra risulta essere oggi il tema della comunicazione pubblica o *comunicazione di pubblica utilità*

La quarta domanda ci porta alle conclusioni:



- 4. in conclusione tutto va bene o dobbiamo ancora garantire le condizioni perché questa maggiore libertà sia effettiva e non fittizia?***
- Il rischio dell'asimmetria informativa,*
 - il rischio della trasparenza come adempimento burocratico*

Due esempi di empowerment fallito

- Al di là del lungo percorso che abbiamo intrapreso per raccontare come sta sviluppandosi l'empowerment del cittadino nel settore pubblico, esistono già da tempo campi in cui la scelta dei cittadini è esplicitamente richiesta, anche se in forma molto problematica. Accennare a questi esempi, seppur brevemente, potrà essere utile soprattutto come dimostrazione in negativo: dove alcuni presupposti non sono rispettati anche l'empowerment si trasforma in una trappola o in un incremento di burocrazia inutile.

La *firmetta* della privacy

- La persecuzione della firma per la privacy ci dimostra come anche in presenza di un diritto importante alcune carenze di base possono renderlo inesigibile:
 - carenza di informazione/educazione. I cittadini non hanno metabolizzato questo diritto se non sotto forma di una generica insofferenza alle violazioni. Non c'è stata una sufficiente informazione e comunicazione per passare dalla fase passiva e reattiva alla fase attiva;
 - carenza di potere reale. Nella maggior parte dei casi non abbiamo alternativa alla firma. Ovviamente, privi di reale potere di scelta, il consenso diventa solo un ulteriore adempimento burocratico e così viene percepito sia dal cliente/cittadino, sia dall'impiegato preposto che non considera neanche l'eventualità che possa essere una cosa seria;
 - asimmetria informativa. L'organizzazione sa bene come e perché gli servono i nostri dati, noi non ne sappiamo nulla.

Nimby: ossia “mai a casa mia!”

- In Italia pare non esserci posto per la TAV, per i rigassificatori, per gli inceneritori, ecc. Anche in questo caso la scelta, non dei singoli individui ma delle comunità locali, è indispensabile. Anche in questo caso ci troviamo di fronte spesso, troppo spesso, a drammatici fallimenti.
- La letteratura sull'effetto *nimby* è sterminata e concorde nell'affermare che il consenso è possibile solo se preventivamente si mettono in moto due azioni sinergiche e distinte:
 - un'informazione puntuale, oggettiva ed indipendente sul'opera che deve essere realizzata (uno studio effettuato dal *Nimby Forum* evidenzia che solo nell'1% dei casi abbiamo campagne di informazione territoriale e nel 3% iniziative di consultazione delle comunità locali)
 - una effettiva apertura alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini.

Un processo in corso

- Alla fine di questo viaggio intorno all'empowerment vero o presunto del cittadino proviamo ad abbozzare delle conclusioni:
- i tentativi di promuovere l'empowerment dei cittadini in forma consapevole e strategica sono abbastanza recenti; si tratta quindi di un processo in corso che è ancora lungi da una sua conclusione
- la richiesta di una scelta del cittadino è all'interno di questo processo e ormai fa parte del panorama dei nostri adempimenti quotidiani
- le esperienze che abbiamo evidenziato si dimostrano funzionali all'obiettivo solo se rispettano alcuni assunti di base che, come abbiamo visto, sono l'effettivo accesso all'informazione corretta e completa sui termini della scelta; la possibilità della partecipazione attiva al processo e non solo alla sua fase terminale; la chiarezza e effettiva praticabilità delle alternative

Conclusioni

la prospettiva di una nuova PA

- l'empowerment del cittadino scardina dalle fondamenta una vecchia concezione della PA e ne propone un'altra, definibile come conviviale ed abilitante:
- una PA *conviviale* (nel senso dato al termine da Ivan Illich) è un'amministrazione che si pone come strumento democratico e partecipativo che i cittadini singoli o associati possano controllare e usare, con fiducia, per realizzare i propri fini.
- una PA *abilitante* è un'amministrazione capace di creare libertà attraverso le sue attività di inclusione, le sue azioni positive verso le fasce deboli, il suo compito alto di garantire diritti e regole nella società democratica. In accordo con l'impostazione di Amartya proponiamo una visione della PA come strumento per rendere capaci tutti i cittadini e le imprese essere protagonisti di scelte tali da permetter loro di realizzare al meglio le proprie intenzioni.

In fondo è questo il vero empowerment che stavamo cercando.

Una bibliografia minima

- ✓ Ivan Illich, La convivialità, Boroli editore , 2005
- ✓ Sygmunt Baumann, Le sfide dell'etica, Feltrinelli, 2010
- ✓ Amartya Sen, Sviluppo è libertà, Mondadori 2001
- ✓ Stefano Rodotà, La vita e le regole, Feltrinelli, 2009
- ✓ Hirshman, Exit, voice and loyalty, Harvard University Press, 1970
- ✓ Gregorio Arena, Valore aggiunto, Carocci, 2010



Grazie per l'attenzione in questo lungo viaggio!

- per riferimenti e bibliografia inviatemi una mail a c.mochi@forumpa.it
- per continuare il dibattito: www.forumpa.it