




Progetto E.T.I.CA. pubblica nel Sud

Accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'Amministrazione Pubblica

VALUTARE E PIANIFICARE LA TRASPARENZA. INPUT PER IL PROGRAMMA TRIENNALE

di Massimo Di Rienzo
m_dirienzo@hotmail.com

Bari, 7 ottobre 2012



**...per valutare e
pianificare la
trasparenza occorre
possedere...**

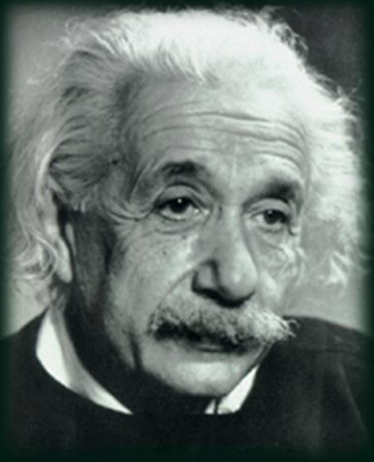
- 1. UNA TEORIA DEL CAMBIAMENTO
(chiedersi perché)**
- 2. UNA ANALISI DEL PUNTO DI PARTENZA
(valutare da dove)**
- 3. UN PROGRAMMA
(pianificare verso dove)**



CHIEDERSI PERCHE'

Teoria del cambiamento

- Quando si decide di attivare un'azione di valutazione e pianificazione per aumentare la trasparenza l'amministrazione deve sapere **perché viene attivata**, cosa implica l'attivazione in termini **individuali ed organizzativi**, in che termini ci si aspetta che il **cambiamento** si manifesti e come il cambiamento individuale ed organizzativo **può migliorare l'amministrazione** in termini di migliori politiche e servizi.



CHIEDERSI PERCHE'

...scopi della
trasparenza identificati
nella Delibera CiVIT
n. 2/2012

Nella logica del Dlgs 150/2009, la trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a tre scopi:

- a) sottoporre al **controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento;**
- b) assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei **servizi resi dalle amministrazioni**, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione;
- c) prevenire **fenomeni corruttivi** e promuovere l'**integrità**.

CHIEDERSI PERCHE'

...ulteriori scopi
identificati dal gruppo di
lavoro del Barometro
della Trasparenza

- **garantire certezza all'azione amministrativa** (diritto di accesso agli atti, motivazione semplice e chiara dei provvedimenti adottati, certezza dei tempi di emanazione)
- **facilitare il controllo sui processi decisionali attraverso la partecipazione**
- **semplificare la vita a cittadini e imprese** (ridurre lo stock normativo, la complessità procedimentale, promuovere la certezza dei tempi di rilascio delle autorizzazioni, la tracciabilità dell'iter amministrativo, razionalizzare i processi di lavoro, rendere più chiaro e meno burocratico il linguaggio amministrativo)
- **garantire una maggiore cooperazione e condivisione dei dati e delle informazioni** in possesso dalle diverse amministrazioni pubbliche, al fine di agevolare i procedimenti amministrativi e favorirne l'efficacia e l'efficienza

Trasparenza è...

DIREZIONE DEL
CAMBIAMENTO
Dove vogliamo arrivare?

STILE ORGANIZZATIVO

**OPZIONE ETICA AFFIDATA
ALLA INTERPRETAZIONE
DEL SINGOLO**

**ADEMPIMENTO AD UN
IMPIANTO NORMATIVO**

**OSTACOLO AL
PERSEGUIMENTO DI INTERESSI
ILLECITI/NON COLLETTIVI**

Frontiera etica

Frontiera giuridica

Trasparenza è...

DIREZIONE DEL
CAMBIAMENTO

Dove vogliamo arrivare?

STILE ORGANIZZATIVO

**OPZIONE ETICA AFFIDATA
ALLA INTERPRETAZIONE
DEL SINGOLO**

**ADEMPIMENTO AD UN
IMPIANTO NORMATIVO**

**OSTACOLO AL
PERSEGUIMENTO DI INTERESSI
ILLECITI/NON COLLETTIVI**



TIPOLOGIA DI CAMBIAMENTO.

**Come vogliamo
arrivarci?**

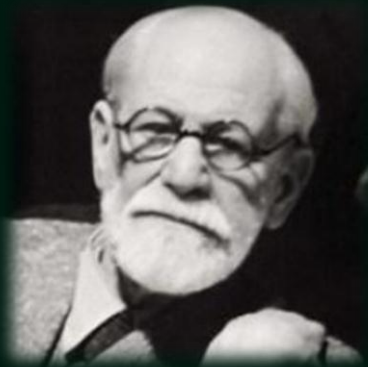
- **TRASPARENZA EMERGENZIALE:** descrive modifiche introdotte ogni giorno dai singoli individui, organizzazioni e società in relazione alle mutate circostanze. Si cerca di migliorare ciò che si sa e si fa, sulla base di ciò che già esiste. L'apprendimento è di tipo adattivo.
- **TRASPARENZA CULTURALE:** si verifica quando un'organizzazione attraversa un periodo di crisi, in seguito a processi naturali o shock esterni. In questo caso il processo di cambiamento è disimparare vecchi valori e adottarne nuovi per creare una nuova situazione.
- **TRASPARENZA PIANIFICATA:** è il tipo di cambiamento che può essere programmato in anticipo e fatto oggetto di un progetto specifico o un processo di lavoro.



SAPERE DA DOVE SI COMINCIA

Analisi del punto di partenza

- Nella selezione ed elaborazione dei dati e delle informazioni da pubblicare nonché nell'individuazione delle iniziative da realizzare, le amministrazioni sono tenute ad un'**attenta ponderazione** dei criteri e dei risultati che si vogliono effettivamente conseguire, evitando **scelte o modalità di attuazione inutilmente costose, sia in termini organizzativi che finanziari**, per l'amministrazione, i cittadini e le imprese





ANALISI DEL PUNTO DI PARTENZA

Si utilizzano alcuni strumenti per realizzare una valutazione organizzativa, tra cui:

- **Organizational Assessment (OA)**, spesso conosciuti come “Strumenti di valutazione delle capacità organizzativa” (**Organizational Capacity Assessment Tool – OCAT**).

Il BAROMETRO della TRASPARENZA è un OCAT

ANALISI DEL PUNTO DI PARTENZA

1

**STEP 1: Suddividere le
capacità in aree gestibili**

2

**STEP 2: Sviluppare un sistema
di assegnazione di punteggi**

3

**STEP 3: Sviluppare un
processo per assegnare un
punteggio alle capacità**

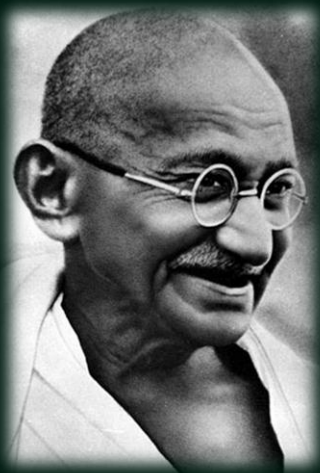
4

**STEP 4: Analizzare i risultati e
agire**



VERSO DOVE?

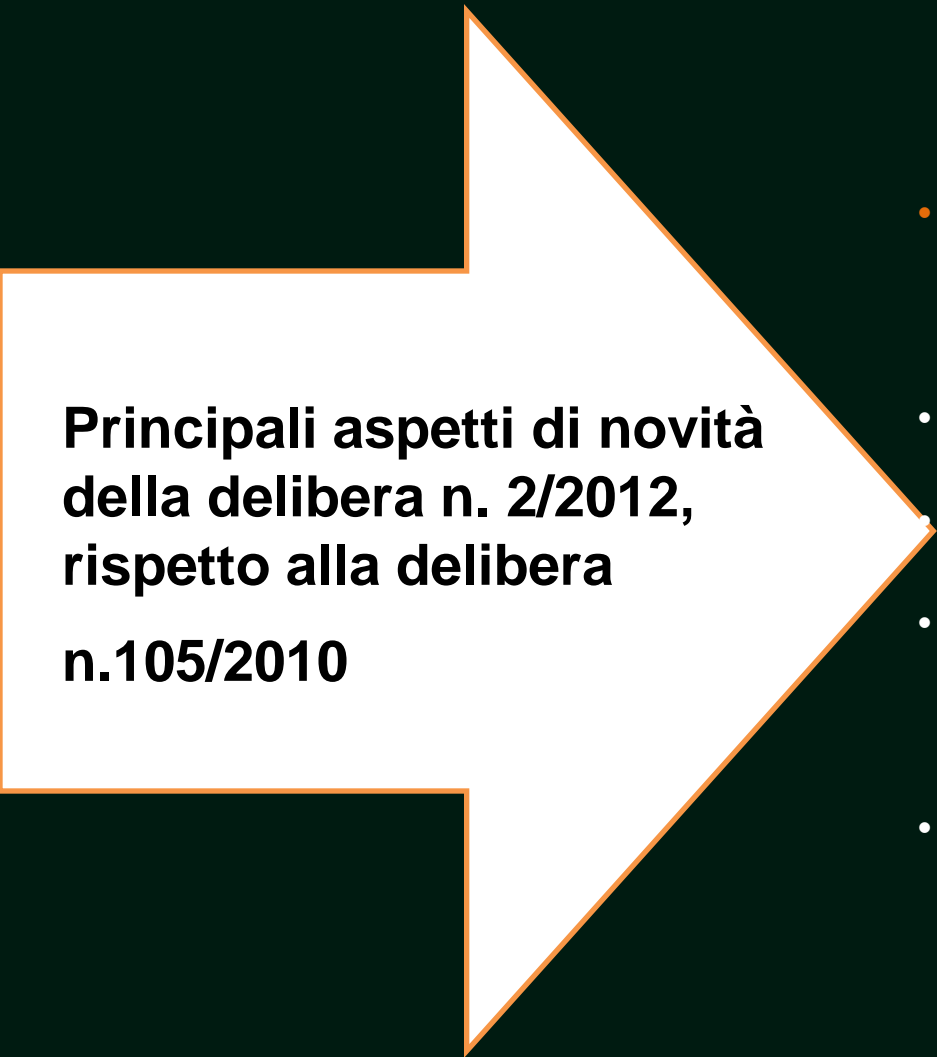
Avere un Programma



- Il Programma triennale della trasparenza deve porsi in relazione al **ciclo di gestione della performance** e deve di conseguenza consentire la piena conoscibilità di ogni componente del Piano e dello stato della sua attuazione.
- L'attuazione della disciplina della trasparenza non si esaurisce nella pubblicazione *on line* di dati, ma prevede ulteriori strumenti. L'articolo 11, comma 2, del d. lg. n. 150 del 2009, infatti, fa riferimento a "**iniziative**" volte a garantire un adeguato livello di trasparenza nonché a favorire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Monitoraggio CiVIT su PdT fino a ottobre 2011

- **superamento della logica dell'adempimento normativo** a favore dell'autonoma iniziativa delle amministrazioni
- approfondimento della parte del Programma dedicata alla descrizione dei **collegamenti** tra il Programma e il Piano della performance
- ampio ed effettivo **coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni** nel processo di elaborazione del Programma
- descrizione dettagliata della elaborazione ed attuazione **delle iniziative volte a favorire la cultura dell'integrità e la promozione della legalità nonché delle Giornate della trasparenza**
- maggiore considerazione degli **uffici periferici** delle amministrazioni, ove esistenti, e dei loro siti istituzionali
- implementazione e attuazione **dei sistemi di monitoraggio** sull'attuazione dei Programmi.



**Principali aspetti di novità
della delibera n. 2/2012,
rispetto alla delibera
n.105/2010**

- **l'indicazione dei dirigenti responsabili** dell'individuazione, elaborazione e pubblicazione dei dati e delle iniziative in materia di trasparenza e di integrità, anche ai fini dell'applicazione della responsabilità prevista dall'art. 11, comma 9 del decreto;
- **l'ampliamento del novero dei dati da pubblicare** anche attraverso un più efficace coinvolgimento degli *stakeholder* interni ed esterni dell'amministrazione;
- l'attenzione alla "**usabilità**" e alla **qualità** dei dati pubblicati; la previsione di **misure per la rilevazione del grado di utilizzazione** dei dati pubblicati;
- l'opportunità della **rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti** per mettere meglio a fuoco i bisogni informativi degli *stakeholder* interni ed esterni dell'amministrazione;
- l'incremento delle misure di trasparenza per **promuovere la cultura della legalità e dell'integrità e per prevenire fenomeni corruttivi**, a partire dalla opportunità dell'elaborazione e pubblicazione di codici di comportamento;
- la modifica **dell'indice del Programma** per renderlo coerente con le novità introdotte.

TRASPARENZA vs. TRASPARENTISMO

Il concetto di trasparenza sfugge ad una categorizzazione perchè con il termine trasparenza si può fare riferimento, al tempo stesso, a:

- un atteggiamento/comportamento di un singolo individuo o di una organizzazione,
- un set di strumenti procedurali e normativi,
- un set di valori (trasparenza, integrità, apertura),
- un diritto umano,
- un dogma "quasi-religioso",
- una dottrina di governo.



TRASPARENZA vs. TRASPARENTISMO

- In una nazione, in un determinato tempo, si sono create le condizioni per una trasparenza perfetta....
- La Nazione in questione era...

TRASPARENZA vs. TRASPARENTISMO

- In una nazione, in un determinato tempo, si sono create le condizioni per una trasparenza perfetta....
- La Nazione in questione era...
- La **Germania Est** del secondo dopoguerra...
- Secondo Lloyd il regime della ex Germania Est era molto trasparente nel senso che i cittadini erano osservati da altri cittadini che riportavano alle autorità

**Come approcciarsi alla
trasparenza...**

Una **posizione soggettiva** garantita
al cittadino

Un **risultato** che le pubbliche
amministrazioni sono chiamate a
perseguire

Uno **strumento di gestione** della *res publica* per garantire il “miglioramento continuo” nell’uso delle risorse e nell’erogazione dei servizi al pubblico.

QUALE IDEA DI TRASPARENZA?

DOTTRINA **LEGALISTA-COSTITUZIONALISTA**

- L'idea che il governo debba operare secondo regole prefissate e prevedibili ha radici molto profonde nel pensiero occidentale e che si consolidano negli ideali del **“governo delle leggi e non degli uomini”**
- Questa idea si contrappone nettamente alla visione aristotelica (e Confuciana) per la quale il buon governo deriverebbe dalla capacità di alcuni **“eletti”** di decidere caso per caso le umane vicende.

QUALE IDEA DI TRASPARENZA?

DOTTRINA **DELL'ATTEGGIAMENTO MORALE**

- Una seconda visione, associata alla dottrina di **Jean-Jacques Rousseau** e prima di **Spinoza**, si fonda sulla teoria che l'azione di governo debba essere condotta attraverso un alto grado di **apertura, di franchezza e di candore**.
- Rousseau, nel suo Contratto Sociale, argomentava che i funzionari pubblici dovrebbero operare **“sotto gli occhi del pubblico”**.
- Questa idea si inseriva nella più ampia corrente di pensiero che all'epoca contrastava fortemente l'impostazione dogmatica e le pratiche della Chiesa cattolica, ancorate a rigidi rituali di segretezza (il confessionale, il Conclave, ecc.).

TRASPARENZA vs. TRASPARENTISMO

DOTTRINA DEL **PANOPTICON**

- Nel tardo diciassettesimo secolo il concetto di trasparenza può essere associato all'idea emergente di ottenere il **controllo sulla natura attraverso la sua osservazione, sorveglianza e conoscenza.**
- Così come la natura può essere domata se la sua rappresentazione ne illustra le regole, così la società può essere protetta dai crimini se le persone e gli oggetti del mondo sociale sono marchiati ed identificati, sorvegliati e controllati, soggetti, cioè, **alla piena visibilità pubblica.**
- Il maggior interprete di questa visione fu **Jeremy Bentham**, architetto e filosofo inglese, che nel tardo diciottesimo secolo, sulla base degli elementi culturali sopra esposti, coniò la famosa espressione: **"piú attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo".**

TRASPARENZA vs. TRASPARENTISMO

DOTTRINA DELLA **FALSIFICAZIONE SCIENTIFICA** (K. POPPER)

- La democrazia, proprio come una teoria scientifica, non è valida di per sé, ma è **fallibile**, incerta, piena di errori.
- Essa può essere **“falsificata” da un controllo esterno**. Proprio come in un laboratorio al fine di rafforzare una teoria se ne cercano le falle,
- in democrazia, per rafforzarne i valori e le istituzioni, è necessario **mettere a nudo** tutto quello che non funziona o che è migliorabile.
- Non si avrà mai una democrazia perfetta, così come non esiste una teoria perfetta, piuttosto si avranno numerose **versioni di democrazie più o meno “perfezionate” dal controllo/partecipazione** che dall'esterno e dall'interno i cittadini operano con l'obiettivo di *“di non lasciare l'intera responsabilità di governare il mondo a qualche autorità umana o sovraumana”*.

TRASPARENZA vs. TRASPARENTISMO

DOTTRINA DEL **PARADIGMA RELAZIONALE** (1)

- In epoca più recente, a seguito della spinta innovatrice di derivazione anglosassone che ruota intorno alla centralità del cittadino nel rapporto con il settore pubblico, si è posta maggior attenzione alla **modalità attraverso cui il settore pubblico interagisce con i propri interlocutori**, siano essi cittadini, imprese, utenti dei servizi, opinione pubblica.
- Si è notato come, ad un progressivo riequilibrio delle dinamiche di potere, si sia progressivamente anche venuto a modificare il paradigma attraverso cui queste due entità interagiscono.
- Secondo questa visione **ci si sta spostando da un cosiddetto paradigma “informazionale” ad un paradigma “relazionale”**.

TRASPARENZA vs. TRASPARENTISMO

DOTTRINA DEL **PARADIGMA RELAZIONALE** (2)

- Quello a cui si dovrebbe tendere è l'instaurarsi di una **relazione "ecologica" tra PA e cittadini.**
- Per questo una azione "opaca", nel senso di "non trasparente" del settore pubblico non garantisce una comunicazione bi-direzionale fondata sul **feedback.**
- Per "evolvere", dunque, la PA ha bisogno di essere trasparente, così come la cellula di un organismo muore se non scambia con l'esterno il nutrimento necessario per la sua sopravvivenza.
- **La trasparenza è un fattore cruciale per l'adattamento della PA in un ambiente sempre diverso,** che permette di affermare la centralità del cittadino in una "relazione ecologica" con il suo organismo servente (PA).