



**Progetto “Interventi mirati al contrasto della corruzione  
nella Pubblica Amministrazione locale e centrale”**

**WEBINAR: PILLOLE DI INTEGRITA’**

## **5. TRASPARENZA & TRASPARENTISMI**

**Massimo Di Rienzo**  
Consulente FormezPA

Roma, 26 maggio 2014



## RIASSUNTO DELLE PILLOLE PRECEDENTI

### 1. LA GESTIONE DEI DILEMMI ETICI

La presentazione può essere scaricata a questo indirizzo:

<http://eventipa.formez.it/node/12819>

Nella sezione "MATERIALI"

### 2. IL RUOLO DELLA LEADERSHIP PER STABILIRE I FONDAMENTI DI UNA CULTURA ETICA DELL'AMMINISTRAZIONE

La presentazione può essere scaricata a questo indirizzo:

<http://eventipa.formez.it/node/13700>

Nella sezione "MATERIALI"

### 3. LA FORMAZIONE VALORIALE

La presentazione può essere scaricata a questo indirizzo:

<http://eventipa.formez.it/node/13701>

Nella sezione "MATERIALI"

I RISULTATI DEL QUESTIONARIO SU IPENGIOFOBIA E NOMODIPENDENZA

[https://docs.google.com/forms/d/1ejqOE96PQ-1u2J\\_Sc1rK7IKsE71TNQ9MuolVM4G1PsQ/viewanalytics](https://docs.google.com/forms/d/1ejqOE96PQ-1u2J_Sc1rK7IKsE71TNQ9MuolVM4G1PsQ/viewanalytics)

### 4. IL WHISTLEBLOWING

La presentazione può essere scaricata a questo indirizzo:

<http://eventipa.formez.it/node/14705>

Nella sezione "MATERIALI"



## 1. LA GESTIONE DEI DILEMMI ETICI

### DILEMMA ETICO

Un dilemma etico può essere descritto come una decisione che richiede una scelta tra **principi concorrenti**, spesso in **contesti complessi** e con **elevata carica di responsabilità**.





FALLIMENTO  
ETICO

2. IL RUOLO DELLA LEADERSHIP PER STABILIRE I FONDAMENTI DI  
UNA CULTURA ETICA DELL'AMMINISTRAZIONE

A RISCHIO DI FALLIMENTO ETICO





### 3. LA FORMAZIONE VALORIALE

## INSIGHT COGNITIVO

Se riesci a vedere solo il vaso, non cogli pienamente il significato della figura. Ne cogli solo la **FIGURA**

---

Se riesci a vedere anche i due volti, cogli pienamente il significato della figura. Ne cogli, cioè, lo **SFONDO**

Se riesci a vedere solo il dispositivo di una regola, non ne cogli pienamente il significato

---

Se riesci a vedere anche i valori fondanti e le implicazioni di una regola, ne cogli pienamente il significato. Ne cogli, cioè, il suo **SFONDO ETICO**

**FIGURA-SFONDO**



#### 4. IL WHISTLEBLOWING



### AGIRE = WHISTLEBLOWING

La parola **whistleblower** viene dalla frase inglese "**blow the whistle**", letteralmente soffiare nel fischietto, che si riferisce all'azione dell'arbitro nel segnalare un fallo o a quella di un poliziotto che tenta di fermare un'azione illegale



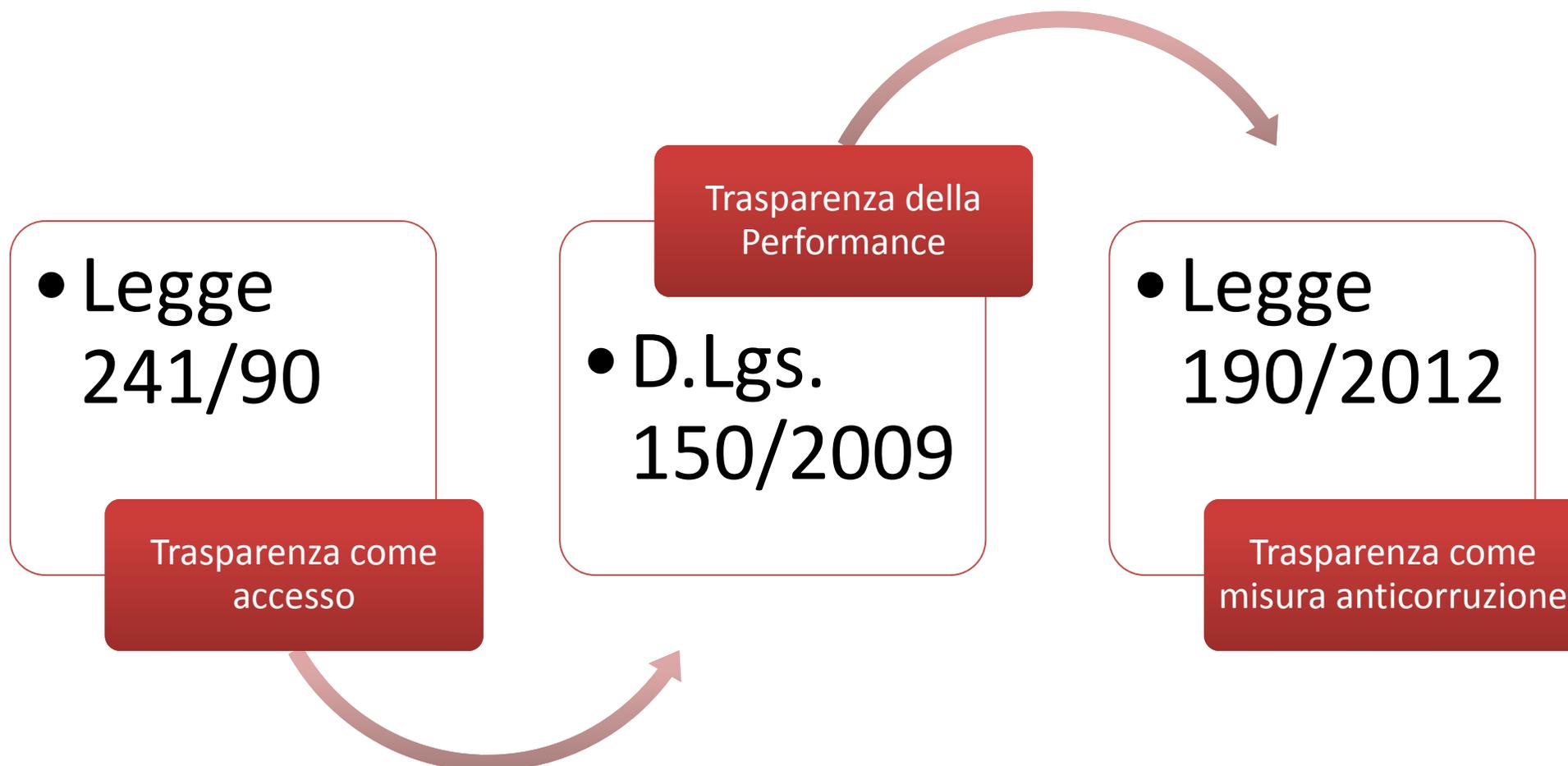


## Prima parte

# LA STAGIONE DELLA TRASPARENZA

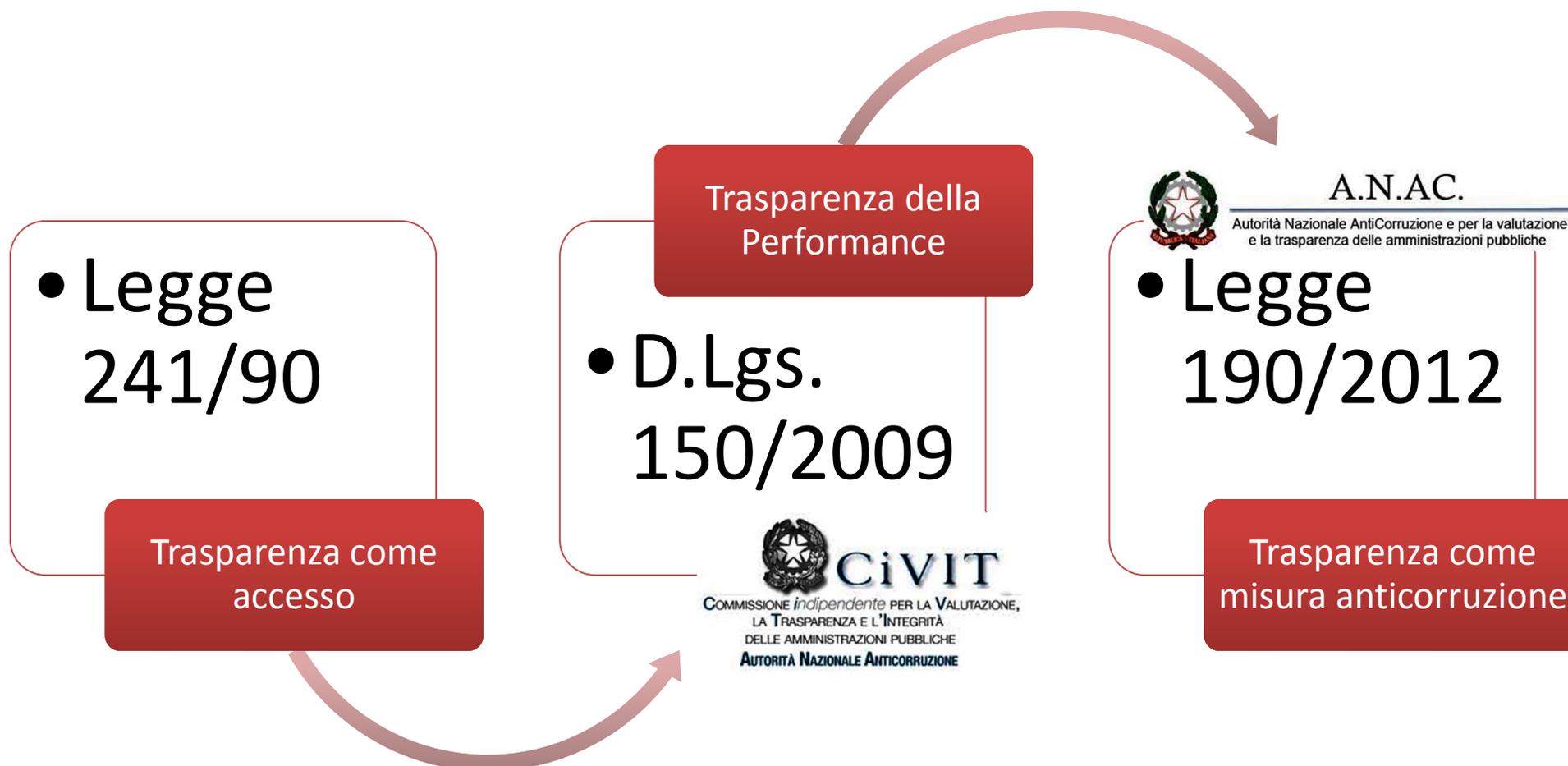


Trasparenza è diventata una "parola magica" in grado di evocare effetti taumaturgici su molte delle questioni che occupano l'agenda politica degli ultimi anni. Basti osservare la traiettoria che il concetto di trasparenza ha disegnato negli ultimi venti anni in Italia





Un polimorfismo (ed una retorica) che persino **l'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione** ha dovuto subire



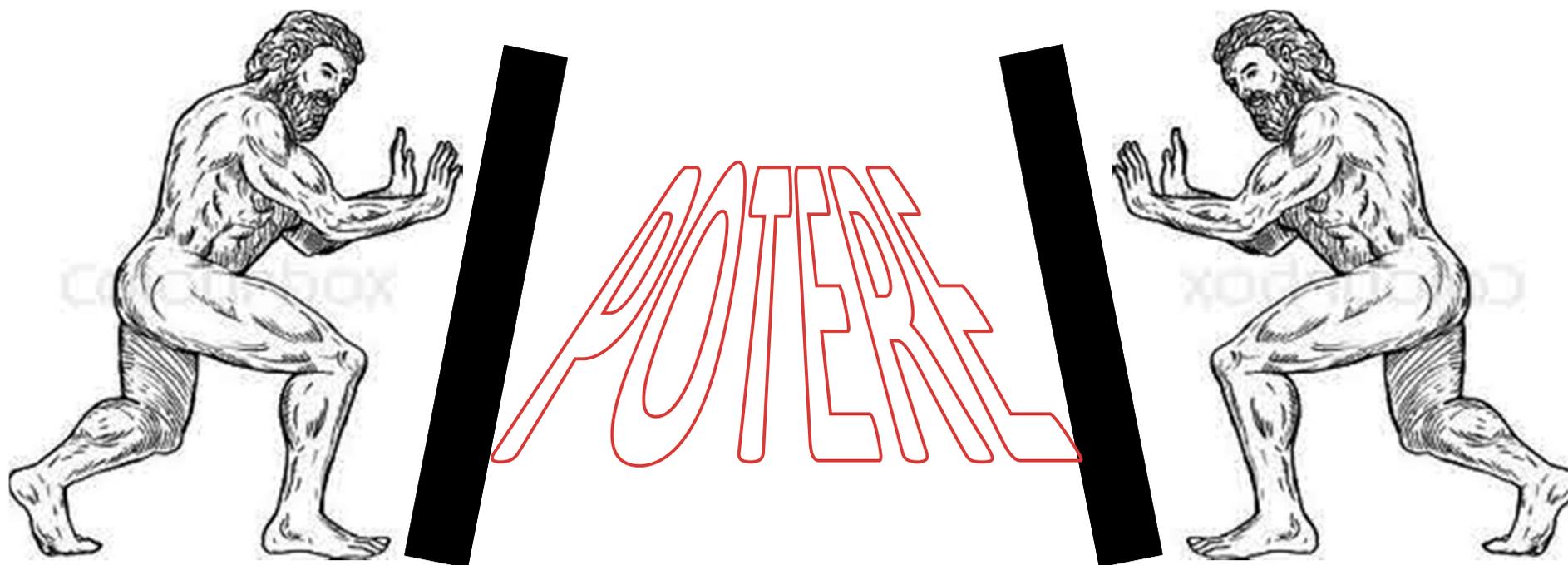


**Il concetto di trasparenza sfugge ad una categorizzazione perchè con il termine trasparenza si puó fare riferimento, al tempo stesso, a:**

- un **adempimento normativo**
- 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**.



La storia delle dottrine politiche, sociali e morali ci illustra come gli individui tendano a **restringere gli spazi di asimmetria informativa tra autorità e cittadini**, mentre questi ultimi rivendicano un ruolo di centralità e di partecipazione nelle scelte





il potenziamento degli **strumenti di informazione e comunicazione** hanno fornito, almeno in teoria, incredibili strumenti di controllo e di partecipazione nelle mani dei cittadini e degli osservatori qualificati.





**La complessità del tema richiede un tentativo di  
analisi e di pulizia concettuale**





## **Seconda parte**

### **Gli approcci culturali alla base del concetto di trasparenza**



Secondo l'articolo 1 del D.Lgs. 33/2012 *"la trasparenza è intesa come **accessibilità totale** delle informazioni concernenti **l'organizzazione e l'attività** delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche**".*





Secondo l'articolo 1 del D.Lgs. 33/2012 *"la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

- Una ipotesi piuttosto **semplice** ma intuitiva.
- Una maggiore accessibilità delle informazioni imporrà ai decisori pubblici di comportarsi meglio e quindi **produrrà decisioni qualitativamente migliori**.
- In altre parole, la trasparenza porterebbe ad una **maggiore affidabilità**, che determinerebbe una **maggiore fiducia**





## Ma da dove viene la trasparenza?



DIMENSIONI DELLA TRASPARENZA	PUNTI DI VISTA RILEVANTI	RIFERIMENTI CULTURALI...	...CHE HANNO PRODOTTO
<b>APERTURA</b> (COME CONOSCIBILITA' DI LEGGI, DI DOCUMENTI, DI DATI E DI INFORMAZIONI)	<p><i>“Il governo dovrebbe operare in accordo a regole certe e predeterminate”</i></p> <p><i>“Nel dubbio, sii trasparente”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalismo cinese (III° secolo A.C.)</li> <li>• Filosofi e demiurghi greci (Sparta/Atene)</li> <li>• Stato di diritto (Rechtsstaat, XIX° secolo)</li> <li>• “Governo delle leggi e non degli uomini” (1780, Costituzione Massachussets)</li> <li>• Costituzione svedese del 1766</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordinamenti costituzionali</li> <li>• FOIA (Freedom of Information Act, USA)</li> <li>• OPEN DATA/OPEN GOVERNMENT Movement</li> <li>• L. 241/90 (ITA)</li> <li>• Architettura (<a href="#">National Assembly of Wales</a>)</li> </ul>
<b>INTEGRITA'</b> (ATTEGGIAMENTO MORALE)	<p><i>“L'azione pubblica dovrebbe essere condotta con un alto livello di franchezza, apertura, candore”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riforma luterana e rifiuto delle convenzioni cattoliche del “Conclave”</li> <li>• Town Meeting (New England, 1650)</li> <li>• Il contratto sociale (Jean-Jacques Rousseau)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partecipazione dei cittadini</li> <li>• <a href="#">OCSE Integrity Framework</a></li> <li>• Cartellini identificativi al pubblico</li> <li>• Codici etici</li> <li>• Formazione sui valori e sull’etica</li> </ul>
<b>SORVEGLIANZA E CONTROLLO</b>	<p><i>“Più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panopticon (Jeremy Bentham, XVII° sec.) e “architettura ispettiva”</li> <li>• Scienze criminali (Inghilterra, XVIII° sec.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obblighi di pubblicazione (33/2013)</li> <li>• Tornelli, videocamere e Open Space</li> <li>• NSA (USA)</li> <li>• Streaming video dei processi decisionali</li> <li>• Whistleblowing</li> <li>• Codici di comportamento</li> <li>• Analisi e gestione del rischio</li> </ul>
<b>ACCOUNTABILITY e CONTROLLO</b> (RENDERE CONTO DEI RISULTATI)	<p><i>“La libertà è solo una parte della storia e la metà della verità. La libertà non è che l'aspetto negativo di un fenomeno il cui aspetto positivo è la responsabilità”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Town Meeting (New England, 1650)</li> <li>• La società aperta e i suoi nemici (Karl Popper XX° sec.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuclei di valutazione, Audit, ecc.</li> <li>• Bilancio sociale</li> <li>• Trasparenza del ciclo della performance</li> <li>• Giornate della trasparenza</li> <li>• <a href="#">Virginia Performs</a></li> </ul>
<b>ADATTAMENTO E EVOLUZIONE</b> (vs. ESTINZIONE)	<p><u><i>“Quello a cui si dovrebbe tendere è l’instaurarsi di una relazione ecologica tra PA e cittadini”</i></u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Verso un’ecologia della mente” (Gregory Bateson)</li> <li>• Citizen-centred services (ICCS)</li> <li>• Co-progettazione e co-gestione dei servizi (UK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multicanalità</li> <li>• Interlocazione unica</li> <li>• Customer satisfaction</li> <li>• Semplificazione partecipata</li> </ul>



**APERTURA**  
(COME  
CONOSCIBILITA' DI  
LEGGI, DI  
DOCUMENTI, DI  
DATI E DI  
INFORMAZIONI)

*"Il governo dovrebbe operare in  
accordo a regole certe e  
predeterminate"*

*"Nel dubbio, sii trasparente"*

- Legalismo cinese (III° secolo A.C.)
- Filosofi e demiurghi greci (Sparta/Atene)
- Stato di diritto (Rechtsstaat, XIX° secolo)
- "Governo delle leggi e non degli uomini" (1780, Costituzione Massachussets)
- Costituzione svedese del 1766
- Ordinamenti costituzionali
- FOIA (Freedom of Information Act, USA)
- OPEN DATA/OPEN GOVERNMENT Movement
- L. 241/90 (ITA)



- **Chris Hood**, un autore inglese che si è cimentato nel risalire i difficili passi di un percorso storico dell'evoluzione del concetto di trasparenza e al quale si deve la definizione più minimalista di trasparenza che io conosca ("*la trasparenza è quella dottrina secondo cui la condotta generale di un esecutivo dovrebbe essere prevedibile e operare in accordo a regole pubblicate e per quanto possibile non discrezionali, piuttosto che in maniera arbitraria*") riporta la questione lì dove è nata, cioè nell'ambito della secolare discussione tra "*rule of law vs. rule of man*", cioè sulla supremazia della legge sull'uomo o viceversa.



APERTURA  
(COME  
CONOSCIBILITA' DI  
LEGGI, DI  
DOCUMENTI, DI  
DATI E DI  
INFORMAZIONI)

*"Il governo dovrebbe operare in  
accordo a regole certe e  
predeterminate"*

*"Nel dubbio, sii trasparente"*

- **Legalismo cinese (III° secolo A.C.)**
- Filosofi e demiurghi greci (Sparta/Atene)
- Stato di diritto (Rechtsstaat, XIX° secolo)
- "Governo delle leggi e non degli uomini" (1780, Costituzione Massachussets)
- Costituzione svedese del 1766

- Ordinamenti costituzionali
- FOIA (Freedom of Information Act, USA)
- OPEN DATA/OPEN GOVERNMENT Movement
- L. 241/90 (ITA)



### Shen Puhai e Han Fei Zi

Dottrina del **Legalismo cinese** (250 a.C.)

Il legalismo era promosso dai tecnocrati che gestivano il potere effettivo all'ombra del sovrano

- **La legge deve essere chiaramente scritta e resa pubblica.**
- **Inoltre, la legge, non il sovrano, guida lo Stato.**
- **Se la legge viene applicata con successo, anche un sovrano debole sarà forte.**



**APERTURA**  
(COME  
CONOSCIBILITA' DI  
LEGGI, DI  
DOCUMENTI, DI  
DATI E DI  
INFORMAZIONI)

*"Il governo dovrebbe operare in  
accordo a regole certe e  
predeterminate"*

*"Nel dubbio, sii trasparente"*

- Legalismo cinese (III° secolo A.C.)
- Filosofi e demiurghi greci (Sparta/Atene)
- Stato di diritto (Rechtsstaat, XIX° secolo)
- "Governo delle leggi e non degli uomini" (1780, Costituzione Massachussets)
- Costituzione svedese del 1766

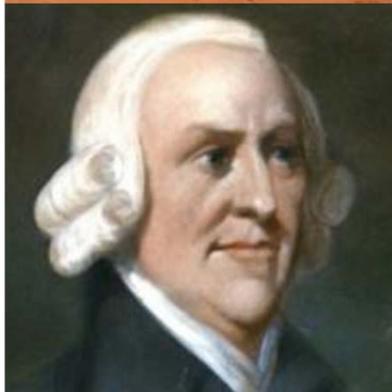
- Ordinamenti costituzionali
- FOIA (Freedom of Information Act, USA)
- OPEN DATA/OPEN GOVERNMENT Movement
- L. 241/90 (ITA)



**...e ancora...**

**"Un governo delle leggi e non degli uomini"**

Articolo XXX - Costituzione del Massachussets 1780



**"Le tasse dovrebbero essere certe e non arbitrarie. Il tempo del pagamento, la maniera di pagare, la quantità. Tutti questi elementi devono essere noti a tutti i contribuenti."**

**Adam Smith – 1776**

*The Wealth of Nations*

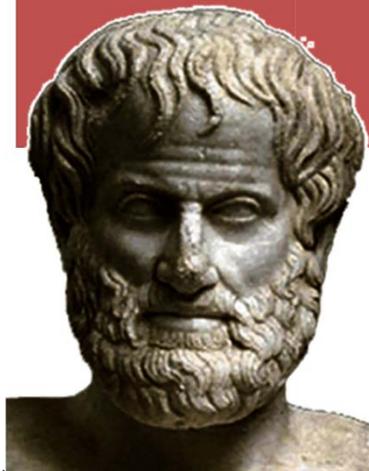


**APERTURA**  
(COME  
CONOSCIBILITA' DI  
LEGGI, DI  
DOCUMENTI, DI DATI  
E DI INFORMAZIONI)

*"Il governo dovrebbe operare  
in accordo a regole certe e  
predeterminate"*

*"Nel dubbio, sii trasparente"*

- Legalismo cinese (III° secolo A.C.)
- **Filosofi e demiurghi greci (Sparta/Atene)**
- Stato di diritto (Rechtsstaat, XIX° secolo)
- "Governo delle leggi e non degli uomini" (1780, Costituzione Massachussets)
- Costituzione svedese del 1766
- Ordinamenti costituzionali
- FOIA (Freedom of Information Act, USA)
- OPEN DATA/OPEN GOVERNMENT Movement
- L. 241/90 (ITA)



## ...al contrario...

**"Il buon governo dipende dall'uso intelligente e capace della discrezionalità che i governanti moralmente retti sapranno applicare caso per caso"**

***Aristotele (Etica a Nicomaco)***



**"Un paese è in cattivo stato, se è regolato solo dalle leggi, perché mille accadimenti si verificano che le leggi non possono risolvere e in cui un'autorità si deve interporre"**

***Samuel Johnson***



**APERTURA**  
(COME  
CONOSCIBILITA' DI  
LEGGI, DI  
DOCUMENTI, DI  
DATI E DI  
INFORMAZIONI)

*“Il governo dovrebbe operare in  
accordo a regole certe e  
predeterminate”*

*“Nel dubbio, sii trasparente”*

- Legalismo cinese (III° secolo A.C.)
- Filosofi e demiurghi greci (Sparta/Atene)
- Stato di diritto (Rechtsstaat, XIX° secolo)
- “Governo delle leggi e non degli uomini” (1780, Costituzione Massachussets)
- **Costituzione svedese del 1766**

- Ordinamenti costituzionali
- FOIA (Freedom of Information Act, USA)
- OPEN DATA/OPEN GOVERNMENT Movement
- L. 241/90 (ITA)



**La Svezia fu il primo Paese a inserire nella propria costituzione il diritto legale di accedere ai documenti**

**Anders Chydenius – Freedom of the Press Act, 1766**

**Chydenius dice di essersi ispirato all'imperatore cinese Tai Zhong che era solito registrare le decisioni ufficiali del governo e la corrispondenza**

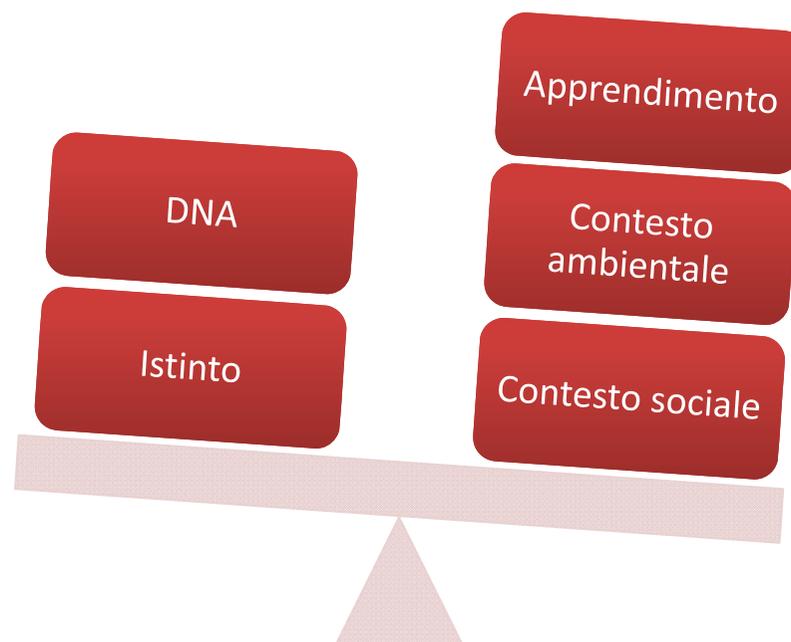


## GRANDI DICOTOMIE

NATURA

CULTURA

i greci separavano *nomos e physis*, la norma e la natura. Si è quindi parlato di *atomi e nous*, materia e forma, anima e corpo, *res cogitans e res extensa* (Cartesio), *mind vs. body*.



- **natura**: ciò che è necessario e uniforme negli esseri umani
- **cultura**: ciò che è contingente e storicamente mutabile negli esseri umani.



## GRANDI DICOTOMIE

### NATURA

- GOVERNO DEGLI UOMINI

### CULTURA

- GOVERNO DELLE LEGGI (Stato di Diritto)

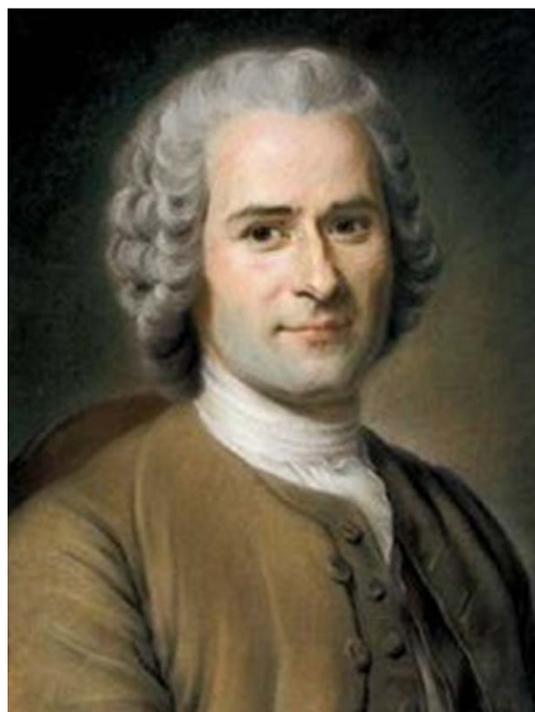


**INTEGRITA'**  
(ATTEGGIAMENTO  
MORALE)

*“L’azione pubblica dovrebbe essere condotta con un alto livello di franchezza, apertura, candore”*

- Riforma luterana e rifiuto delle convenzioni cattoliche del “Conclave”
- Town Meeting (New England, 1650)
- **Il contratto sociale (Jean-Jacques Rousseau)**

- Partecipazione dei cittadini
- OCSE Integrity Framework
- Cartellini identificativi al pubblico
- Codici etici
- Formazione sui valori e sull’etica



**“I funzionari pubblici dovrebbero operare sotto gli occhi dei cittadini”**

**Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)**

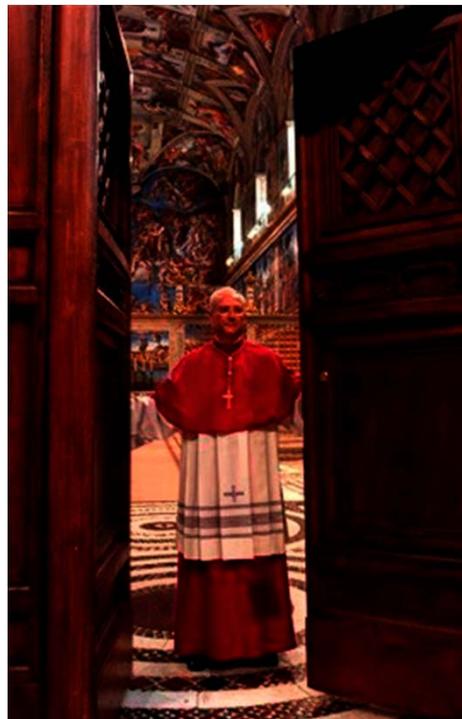
**“Una società trasparente , in cui nessuna condotta privata può essere tenuta al coperto dallo sguardo dei cittadini, è un meccanismo cruciale per evitare intrighi destabilizzanti”.**



**INTEGRITA'**  
(ATTEGGIAMENTO  
MORALE)

*“L’azione pubblica dovrebbe essere condotta con un alto livello di franchezza, apertura, candore”*

- **Riforma luterana e rifiuto delle convenzioni cattoliche del “Conclave”**
- Town Meeting (New England, 1650)
- Il contratto sociale (Jean-Jacques Rousseau)
- Partecipazione dei cittadini
- OCSE Integrity Framework
- Cartellini identificativi al pubblico
- Codici etici
- Formazione sui valori e sull’etica



- L’idea di un pubblico funzionario aperto alla discussione nasce nell’ambito della Riforma.
- Questo in netto contrasto con la tradizione cattolica, ad esempio, del Conclave e del segreto del confessionale
- I ministri del culto enfatizzavano pratiche come, ad esempio, i **“church meeting”** incontri con la comunità in cui il pastore era aperto alla discussione con i fedeli e lo **“sgabello penitenziale”** che era un posto in cui i peccatori erano obbligati a sedere e che era particolarmente visibile (***naming and shaming***).



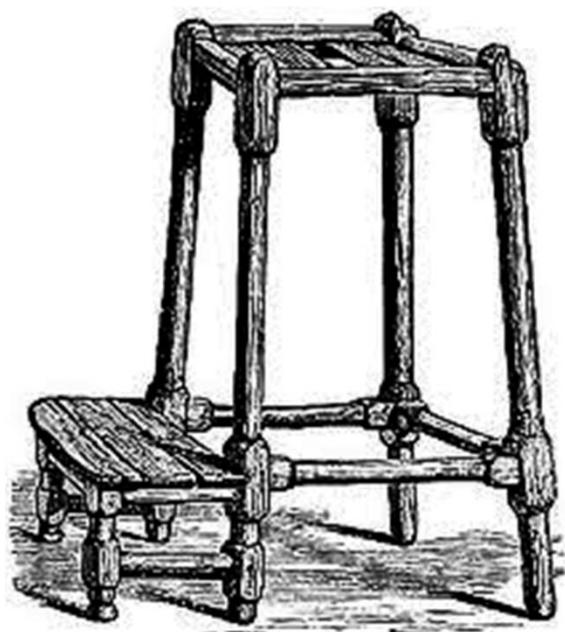
**INTEGRITA'**  
(ATTEGGIAMENTO  
MORALE)

*“L'azione pubblica dovrebbe essere condotta con un alto livello di franchezza, apertura, candore”*

- Riforma luterana e rifiuto delle convenzioni cattoliche del “Conclave”
- **Town Meeting (New England, 1650)**
- Il contratto sociale (Jean-Jacques Rousseau)
- Partecipazione dei cittadini
- OCSE Integrity Framework
- Cartellini identificativi al pubblico
- Codici etici
- Formazione sui valori e sull'etica



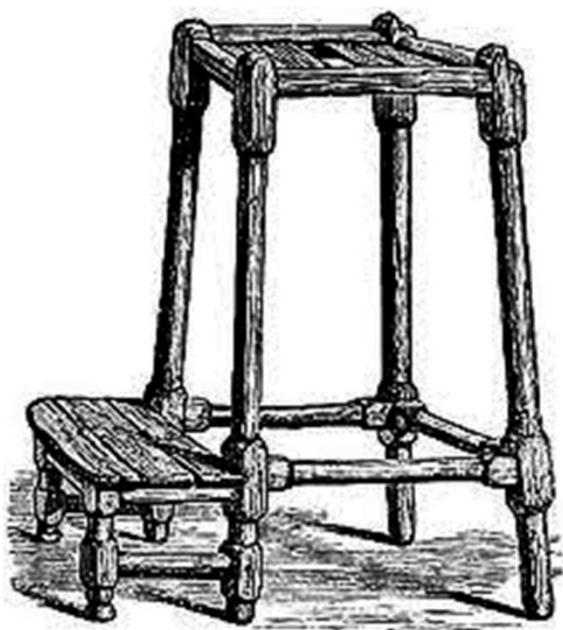
- La tradizione delle **“town-meeting”** nel New England (1650 ca.) prevedeva processi decisionali inclusivi tra funzionari e cittadini.
- Le town-meeting riflettevano l'ideale dell'**apertura dei processi decisionali** e del reciproco ed immediato rendere conto.
- E' da questa tradizione che nascono i concetti di **“partecipazione”** e **“accountability”**



**SGABELLO PENITENZIALE**

## **NAMING AND SHAMING**

- La **stigmatizzazione sociale** può essere definita come il **processo di emarginazione** a cui viene condotto un individuo in quanto portatore di uno stigma, quindi di una determinata caratteristica che la società di cui fa parte ritiene diversa e che quindi rifiuta.



**SGABELLO PENITENZIALE**

## **NAMING AND SHAMING**

- La stigmatizzazione sociale può essere definita come il processo di emarginazione a cui viene condotto un individuo in quanto portatore di uno stigma, quindi di una determinata caratteristica che la società di cui fa parte ritiene diversa e che quindi rifiuta.
- Potremo dire, eufemisticamente, che la nostra società (o una maggioranza significativa) **non opera la necessaria stigmatizzazione sociale** nei confronti di chi si macchia di comportamenti lesivi dell'interesse collettivo.
- Questo fa sì che, seppure una minoranza eticamente orientata rendesse visibile, attraverso la trasparenza, dati e informazioni sull'operato di un decisore pubblico corrotto, in assenza di stigmatizzazione sociale, **non si avrebbe un effetto rilevante sul decisore** che continuerebbe a fare quello che ha sempre fatto.



**SGABELLO PENITENZIALE**

## **NAMING AND SHAMING**

- La stigmatizzazione sociale può essere definita come il processo di emarginazione a cui viene condotto un individuo in quanto portatore di uno stigma, quindi di una determinata caratteristica che la società di cui fa parte ritiene diversa e che quindi rifiuta.
- in assenza di stigmatizzazione sociale la trasparenza diventa un gigantesco **moltiplicatore di frustrazione e impotenza** per una parte minoritaria della popolazione, oltre ad essere un fenomenale **strumento di delega** della responsabilità di sanzionare ad un presunto "controllore" esterno.

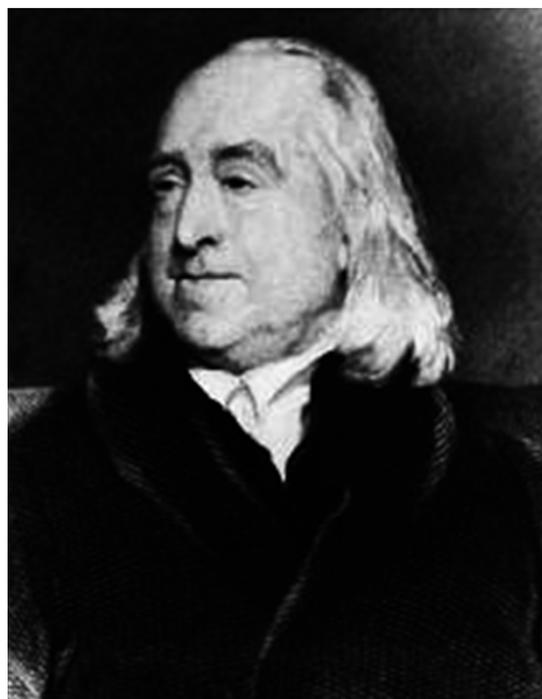


**SORVEGLIANZA E CONTROLLO**

*“Più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo”*

- **Panopticon (Jeremy Bentham, XVII° sec.) e “architettura ispettiva”**
- **Scienze criminali (Inghilterra, XVIII° sec.)**

- **Obblighi di pubblicazione (33/2013)**
- **Tornelli, videocamere e Open Space**
- **NSA (USA)**
- **Streaming video dei processi decisionali**
- **Whistleblowing**
- **Codici di comportamento**
- **Analisi e gestione del rischio**



- **Nel diciottesimo 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 diciottesimo secolo, sulla base degli elementi culturali sopra esposti, coniò la famosa espressione: **“più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo”.****



**SORVEGLIANZA E CONTROLLO**

*“Più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo”*

- **Panopticon (Jeremy Bentham, XVII° sec.) e “architettura ispettiva”**
- **Scienze criminali (Inghilterra, XVIII° sec.)**

- **Obblighi di pubblicazione (33/2013)**
- **Tornelli, videocamere e Open Space**
- **NSA (USA)**
- **Streaming video dei processi decisionali**
- **Whistleblowing**
- **Codici di comportamento**
- **Analisi e gestione del rischio**



- **Bentham fu anche l'inventore del celebre "Panopticon", una costruzione carceraria congegnata in modo tale che un unico osservatore posto al centro dello stabilimento potesse tenere sotto controllo visivo il comportamento di tutti gli ospiti della colonia penale.**
- **Una forma di architettura che fu definita "ispettiva"**



**Trasparenza come controllo: "la faccia sporca della trasparenza"**



**Una volta in un convegno un autorevole ricercatore rivolse la seguente domanda all'auditorio: "secondo voi, quale Paese al mondo ha raggiunto i maggiori livelli di trasparenza?"**



## Trasparenza come controllo: "la faccia sporca della trasparenza"



**L'auditorio prima timidamente,  
poi con una certa convinzione,  
propose le solite nazioni virtuose  
del Nord Europa.**

**La risposta fu molto spiazzante.**



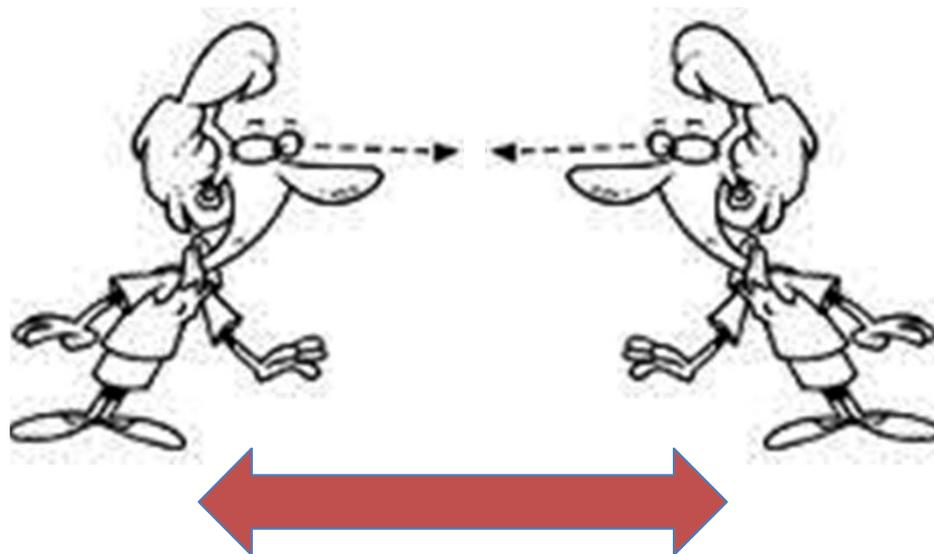
## Trasparenza come controllo: "la faccia sporca della trasparenza"



- Secondo l'oratore il Paese che aveva raggiunto i livelli maggiori di trasparenza era sicuramente da considerare **l'ex Germania Est**, nel senso, che il governo, attraverso una diligentissima polizia, aveva accesso a qualsiasi informazione riguardante le azioni e le opinioni dei cittadini.
- Un bellissimo film "**Le vite degli altri**" avvalorava questa ipotesi illustrando mirabilmente cosa significasse vivere in quel contesto di "piena trasparenza".



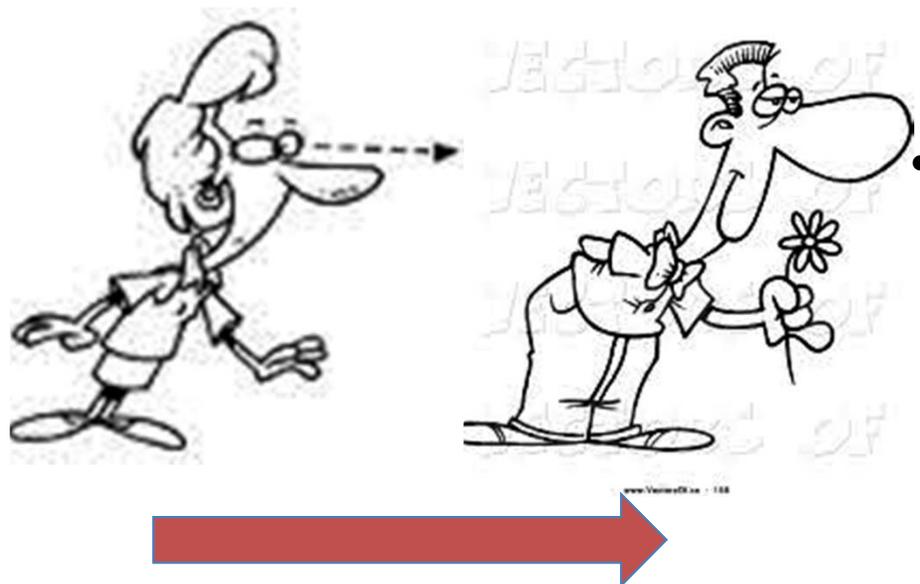
## Trasparenza come controllo: "la faccia sporca della trasparenza"



- Quello che l'oratore voleva intendere è che la trasparenza di per sé non è né buona né cattiva, dipende dall'uso che se ne fa e dai rapporti di potere in campo.  
Il "**gioco**" della trasparenza è **eticamente orientato** fino a che il controllante e il controllato possono scambiarsi facilmente i ruoli in uno spirito di piena **reciprocità e simmetria**.



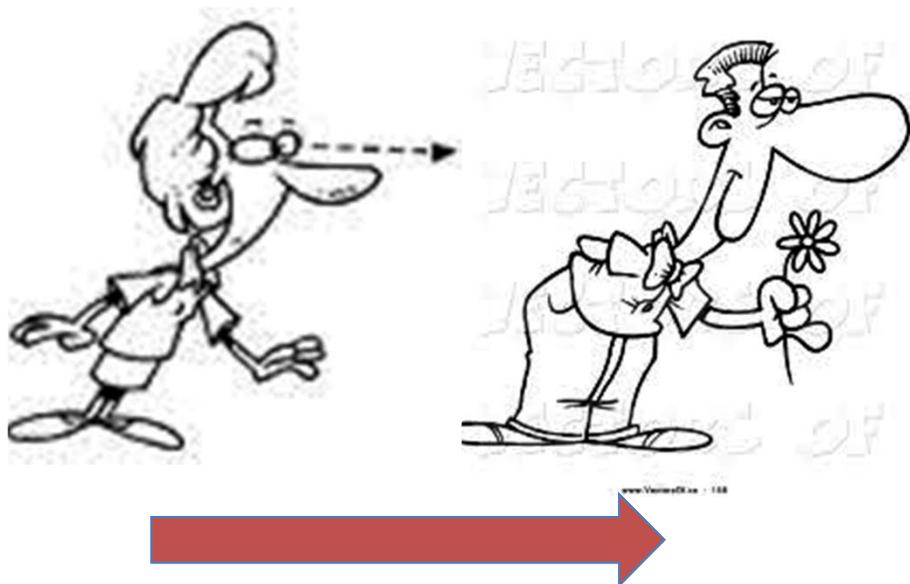
## Trasparenza come controllo: "la faccia sporca della trasparenza"



- Il Panopticon di Bentham è certamente uno strumento di trasparenza (di ispezione) ma non è eticamente orientato perché il controllato (la popolazione carceraria) non si potrà mai trovare al posto del controllante (le guardie carcerarie) e viceversa.
- Se il governo di uno Stato ha accesso a tutte le informazioni sui comportamenti dei propri cittadini ma i cittadini non possono accedere alle informazioni sui comportamenti dei propri governanti siamo comunque in un regime di trasparenza, ma fortemente asimmetrica, **in cui non c'è permeabilità dei ruoli.**



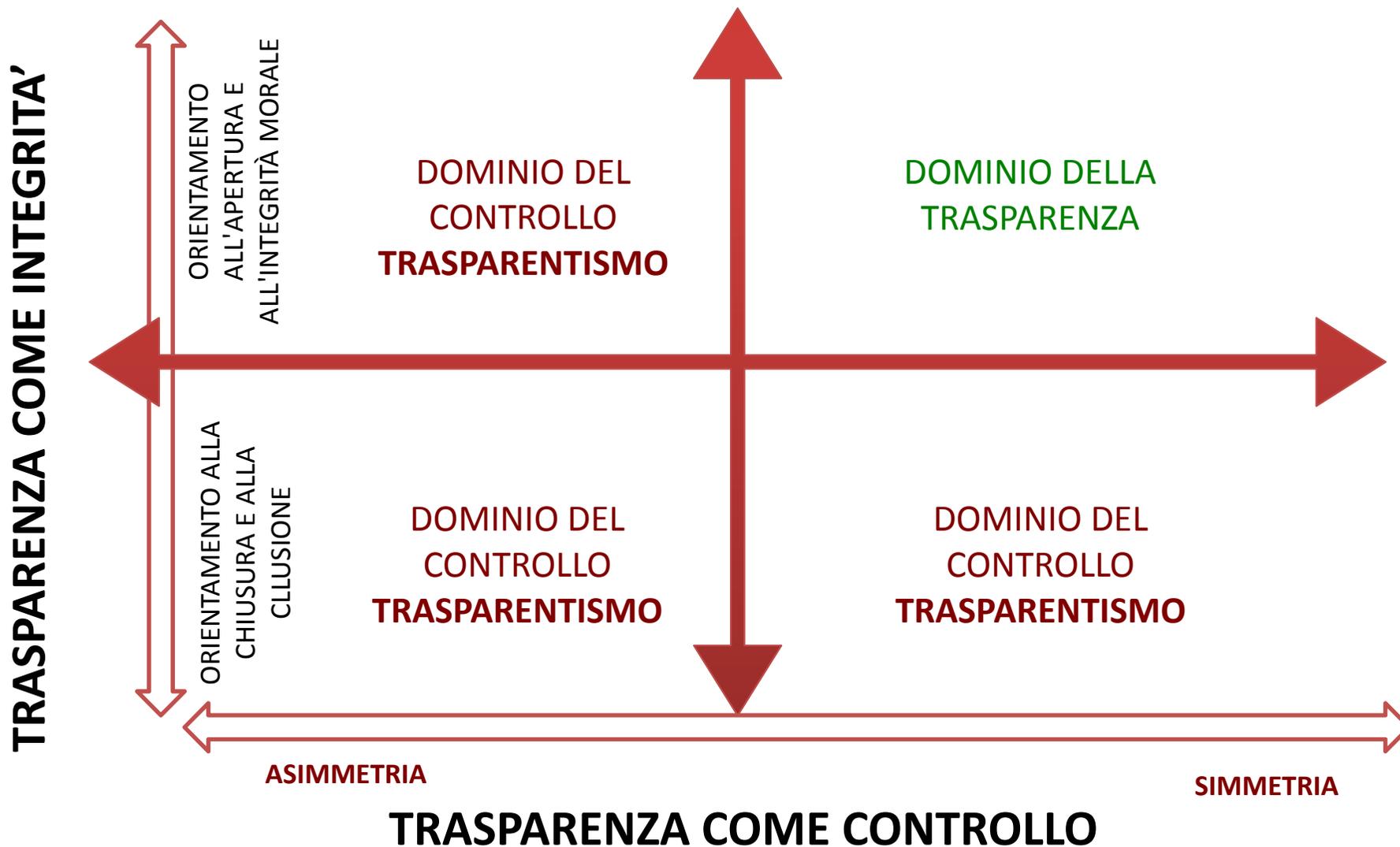
## Trasparenza come controllo: "la faccia sporca della trasparenza"

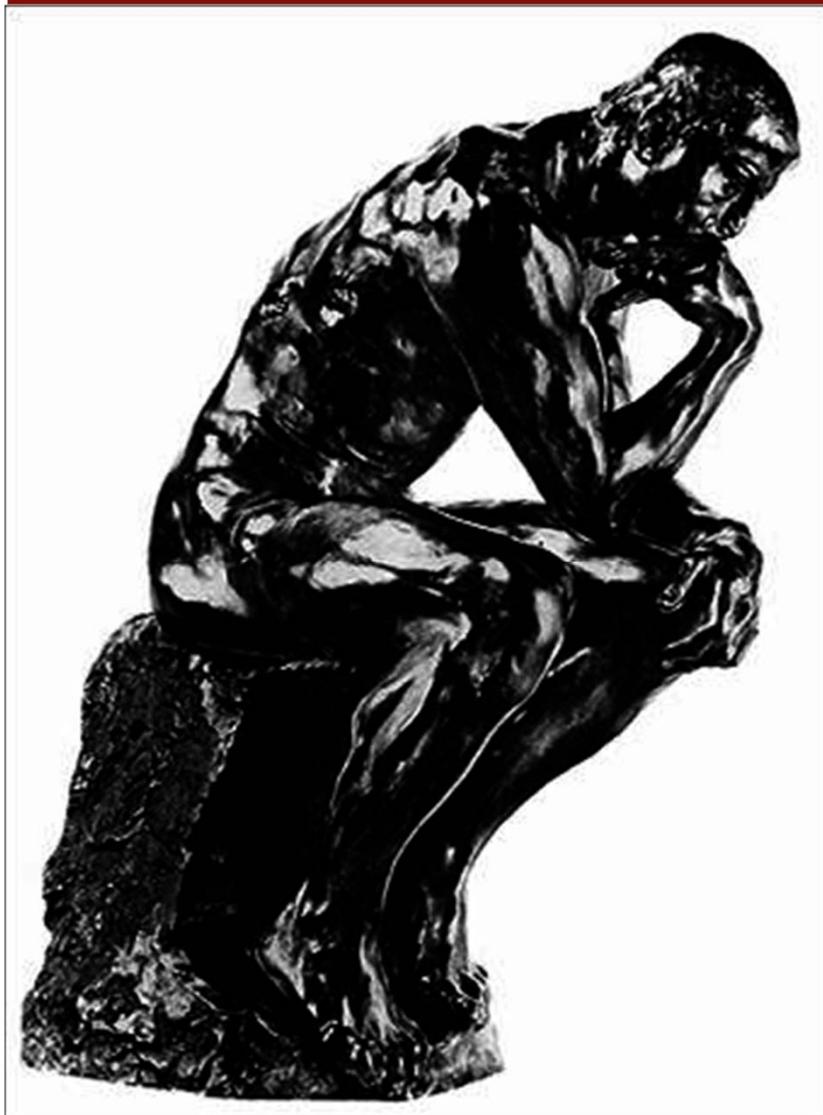


- Questo sistema di reciprocità che regge l'orientamento etico della trasparenza è frutto di una **tradizione politica e amministrativa**, di una **cultura dell'etica pubblica**, di un **equilibrio istituzionale**, di un **atteggiamento morale dei governanti**, di una **capacità di selezione delle classi dirigenti**, di una **diffusa "capacità civica"** dei cittadini che noi ancora non possediamo ma senza il quale la trasparenza, cioè, il controllo sull'operato di governanti, rischia di essere inutile.
- **Se non saremo in grado di selezionare, rafforzare e valorizzare le persone "migliori" (integrità) a nulla ci servirà controllarne l'operato (trasparenza).**



L'integrità è una sorta di "stabilizzatore etico" della trasparenza





ME

ri

no e  
nti

stire i  
vano  
enza





## Esempi



- Un classico esempio di trasparenza come controllo utilizzata nella prevenzione della corruzione è il ***Whistleblowing***.
- Con il *Whistleblowing* si realizza uno dei più potenti strumenti di trasparenza come controllo, in piena ottica Benthamiana "***più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo***".



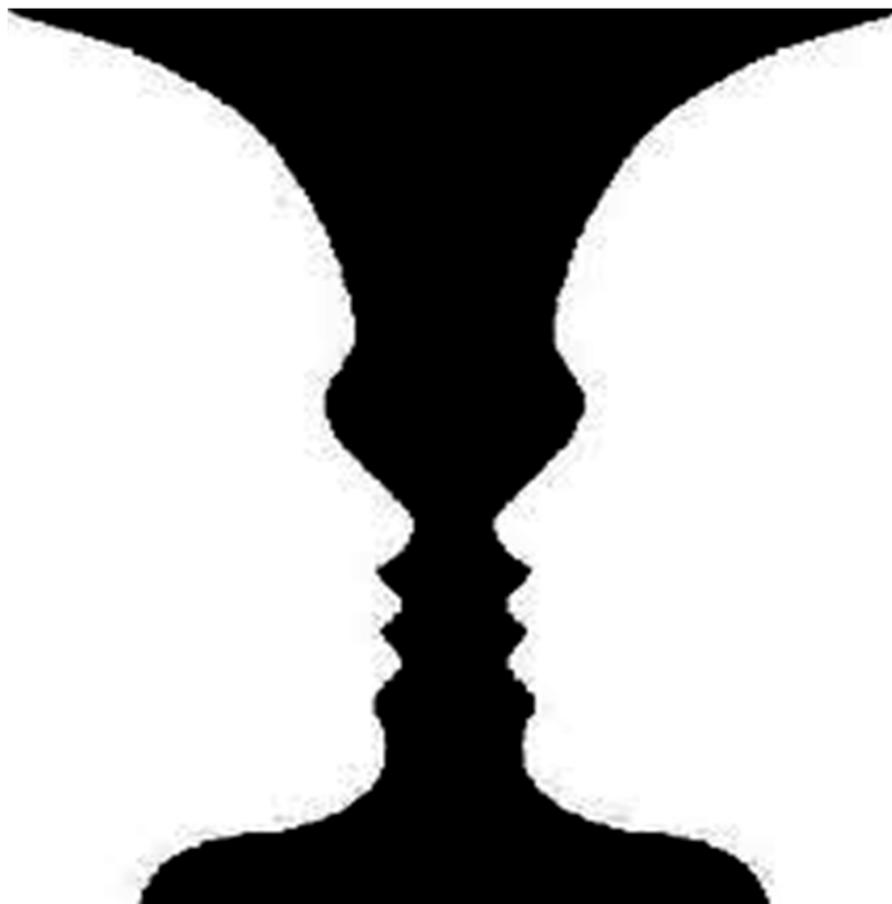
## Esempi



- Ma anche in questo caso deve funzionare la **simmetria e la reciprocità**.
- Il "gioco" della trasparenza funziona fintantoché i dipendenti pubblici possono **segnalare comportamenti di altri dipendenti pubblici compresa la componente dirigenziale**.
- Ove questo fosse precluso, ove cioè, la componente dirigenziale risultasse impermeabile alle segnalazioni dei funzionari o viceversa, l'istituto si trasformerebbe in qualcosa di molto diverso e pericoloso.
- E mi spingerei anche a dire che il gioco funziona davvero solo se si coinvolge anche la **componente politica**.



## Esempi



- L'**approccio basato sui valori**, invece, esalta la trasparenza come qualità dell'individuo, la sua limpidezza morale, il suo "**spazio etico**".
- La necessità di rafforzare lo "spazio etico" dei dipendenti pubblici è ormai una pratica consolidata a livello internazionale e si costruisce e si realizza attraverso la cosiddetta "**formazione valoriale**" (o "formazione all'etica, alla legalità, all'integrità").



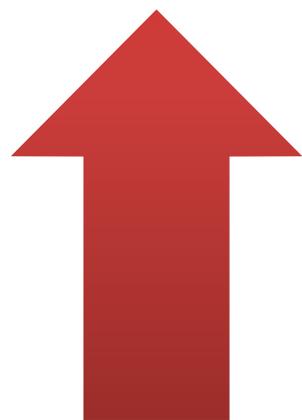
## Terza parte

### TRASPARENZA vs. APERTURA

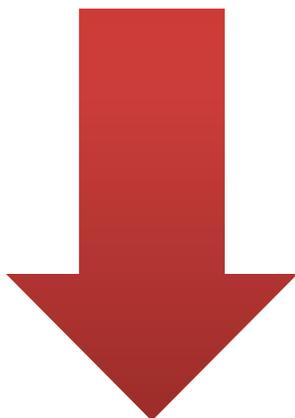


## APERTURA vs. TRASPARENZA

OPENNESS vs. TRANSPARENCY



APERTURA



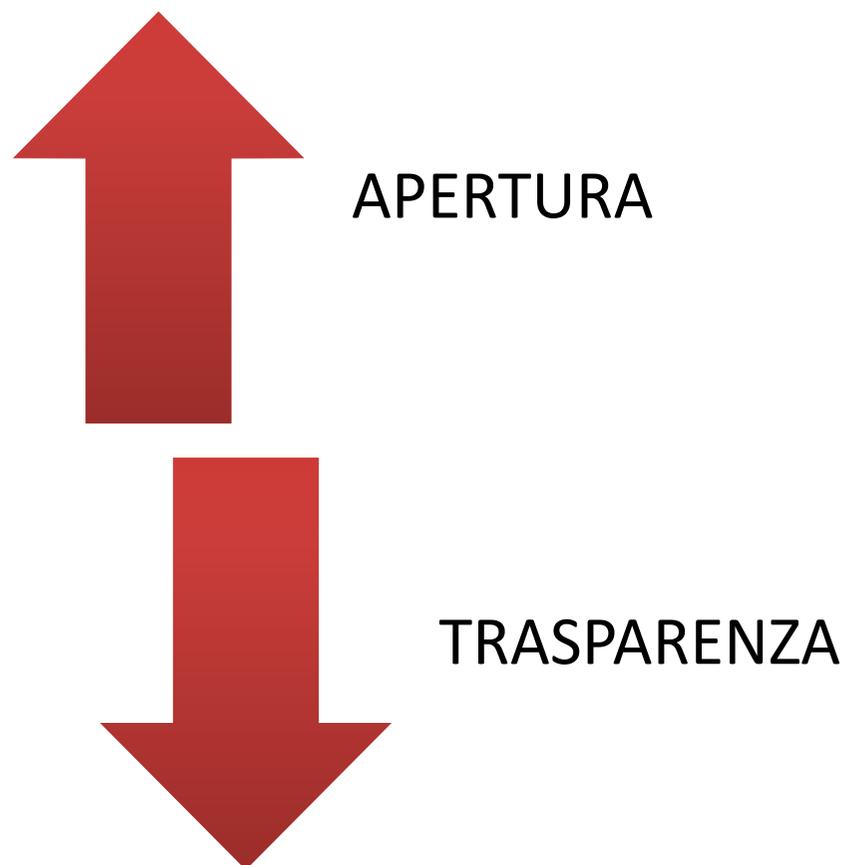
TRASPARENZA

- Un secondo elemento che vorrei portare all'attenzione è una certa **ambiguità e sovrapposizione di significato** che spesso rilevo tra "trasparenza" e "apertura".
- Sebbene i due termini vadano progressivamente sovrapponendosi (la trasparenza ingloberà a breve il concetto di apertura) esiste, tuttavia, una notevole differenza che si riscontra poi in un "**effetto trasparentista**".



## APERTURA vs. TRASPARENZA

OPENNESS vs. TRANSPARENCY



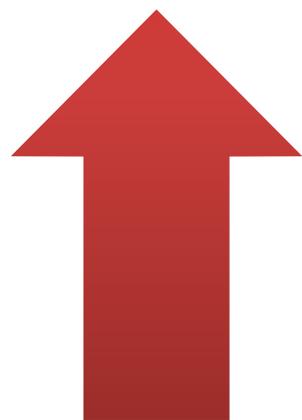
- “...La trasparenza è un concetto più largo dell’apertura e ricomprende la **semplicità e la comprensibilità, la tempestività, la rilevanza, la qualità, l’accessibilità e, in generale, la “fruibilità” del dato (informazione/documento/norma/procedura/ecc.)**.
- Ad esempio, è possibile che un’organizzazione sia aperta riguardo alla sua documentazione e alle procedure ma che non sia trasparente nei confronti dei suoi interlocutori principali se l’informazione è percepita come **incoerente, complicata, poco comprensibile, irrilevante, intempestiva, ecc.**

*Larsson (1998)*

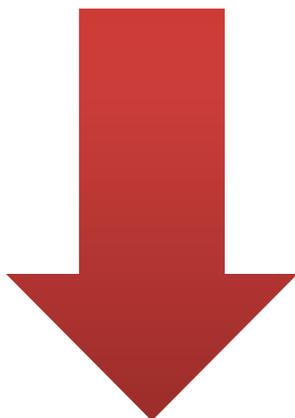


## APERTURA vs. TRASPARENZA

OPENNESS vs. TRANSPARENCY



APERTURA



TRASPARENZA

- E David Heald parla di trasparenza solo in presenza di "*...recettori esterni in grado di processare l'informazione resa disponibile*".
- Pertanto, mentre per essere aperti basta inserire un'informazione a prescindere dalla "qualità" di tale informazione, al centro della trasparenza sta il cosiddetto "**recettore esterno**" o fruitore del dato o informazione.



## **APERTURA** vs. **TRASPARENZA**

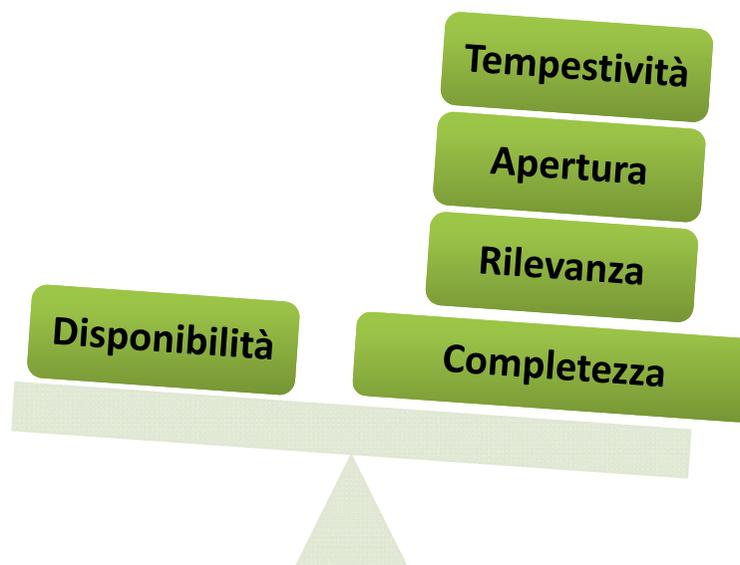
OPENNESS vs. TRANSPARENCY

**CENTRALITA'  
DEL DATO**

**CENTRALITA' DEL  
FRUITORE DEL DATO**

**APERTURA**

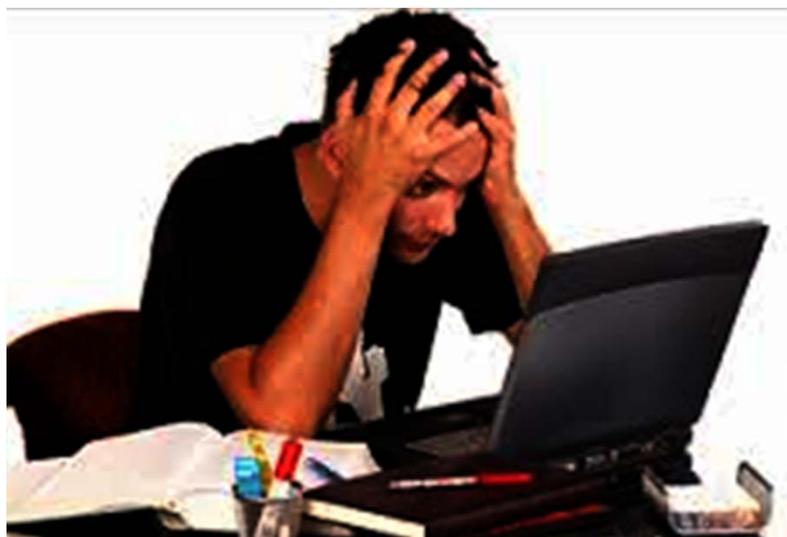
**TRASPARENZA**





## APERTURA vs. TRASPARENZA

OPENNESS vs. TRANSPARENCY



**L'impossibilità di processare le informazioni** può derivare da due diverse situazioni:

- **una scarsa attenzione ad elementi qualitativi** del dato come la rilevanza, la completezza, la tempestività, l'aggiornamento, l'accessibilità, la riusabilità, ecc. (quello che gli O.I.V. dovrebbero controllare, per intenderci)
- **una scarsa capacità del recettore esterno** in termini di lettura, interpretazione e utilizzo delle informazioni allo scopo di esercitare il controllo sociale.



## APERTURA vs. TRASPARENZA

## OPENNESS vs. TRANSPARENCY



- **M. Fenster** afferma che le ipotesi di una presunta efficacia della trasparenza tendono a fare affidamento su un modello piuttosto semplicistico di comunicazione in cui **il pubblico (recettore esterno) attende la divulgazione di informazioni (il messaggio) dal governo o altri centri decisionali (mittente) e successivamente capisce, impara e agisce in modo prevedibile, informato e razionale.**
- Tutte queste ipotesi manifestano gravi debolezze, **ma la natura dei recettore esterno è probabilmente l'elemento per noi più problematico.**



## APERTURA vs. TRASPARENZA

## OPENNESS vs. TRANSPARENCY



- Fenster sostiene che uno dei problemi fondamentali incorporati nella teoria che assume la trasparenza come dogma risolutivo, è che essa **presume l'esistenza di un pubblico interessato che deve e vuole essere pienamente informato.**
- Come estensione di questo ragionamento, la teoria presuppone anche che il **pubblico capisca e apprenda dalle informazioni in modo prevedibile.**



## APERTURA vs. TRASPARENZA

## OPENNESS vs. TRANSPARENCY



- Quindi, si direbbe, la trasparenza non ha effetto di per sé, ma nella **relazione che esiste tra mittente (pubblica amministrazione) e recettore esterno (pubblico)**.
- Se questa relazione è, ancora una volta, **asimmetrica a scapito del recettore esterno**, se non si investe in **capacità di processare e interpretare** le informazioni anche se esse sono state rilasciate con la dovuta attenzione alla qualità del dato, probabilmente la trasparenza non avrà alcun effetto nell'esercitare il controllo sociale.
- Saremo, cioè, di nuovo, in un regime di **"trasparentismo"**.



## **APERTURA** vs. **TRASPARENZA**

OPENNESS vs. TRANSPARENCY



- Sulla differenza tra **apertura** e **trasparenza** si può consultare un video di Report sulla tradizione svedese
- “TRASPARENZE SVEDESI”
- <http://www.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-4a21b95a-d975-464f-b381-4e8428ebc77c.html>

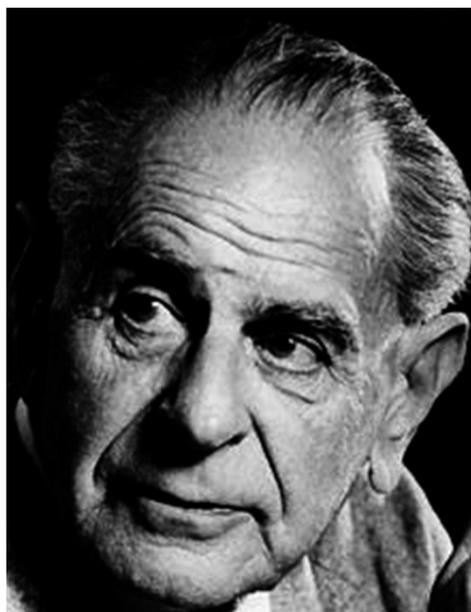


**ACCOUNTABILITY  
e CONTROLLO  
(RENDERE CONTO  
DEI RISULTATI)**

*“La libertà è solo una parte  
della storia e la metà della  
verità. La libertà non è che  
l'aspetto negativo di un  
fenomeno il cui aspetto positivo  
è la responsabilità”*

- Town Meeting (New England, 1650)
- **La società aperta e i suoi nemici (Karl Popper XX° sec.)**

- Nuclei di valutazione, Audit, ecc.
- Bilancio sociale
- Trasparenza del ciclo della performance
- Giornate della trasparenza
- Virginia Performs



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.

Karl Popper, “La società aperta e i suoi nemici”

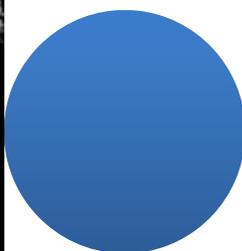
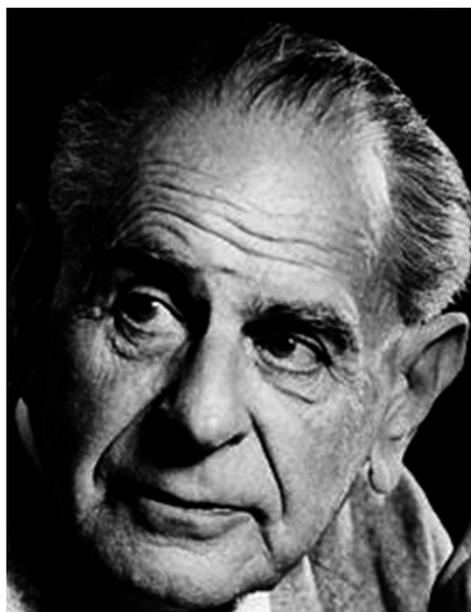


**ACCOUNTABILITY**  
e **CONTROLLO**  
(RENDERE CONTO  
DEI RISULTATI)

*“La libertà è solo una parte della storia e la metà della verità. La libertà non è che l'aspetto negativo di un fenomeno il cui aspetto positivo è la responsabilità”*

- Town Meeting (New England, 1650)
- **La società aperta e i suoi nemici (Karl Popper XX° sec.)**

- Nuclei di valutazione, Audit, ecc.
- Bilancio sociale
- Trasparenza del ciclo della performance
- Giornate della trasparenza
- Virginia Performs



**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”*.**

**Karl Popper, “La società aperta e i suoi nemici”**



## Quarta parte

### **TRASPARENZA come EVOLUZIONE**



- Ma come sarà **la trasparenza del futuro?**
- Su questo possiamo solo fare congetture, ma, a vedere come va il mondo si può ipotizzare una via anche per noi



**ADATTAMENTO E  
EVOLUZIONE**  
(vs. ESTINZIONE)

*“Quello a cui si dovrebbe  
tendere è l’instaurarsi di una  
relazione ecologica tra PA e  
cittadini”*

- “Verso un’ecologia della mente”  
(Gregory Bateson)
- **Citizen-centred services (ICCS)**
- Co-progettazione e co-gestione dei  
servizi (UK)

- Multicanalità
- Interlocuzione unica
- Customer satisfaction
- Semplificazione partecipata

## CITIZEN SATISFACTION



- 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”**.



**ADATTAMENTO E  
EVOLUZIONE**  
(vs. ESTINZIONE)

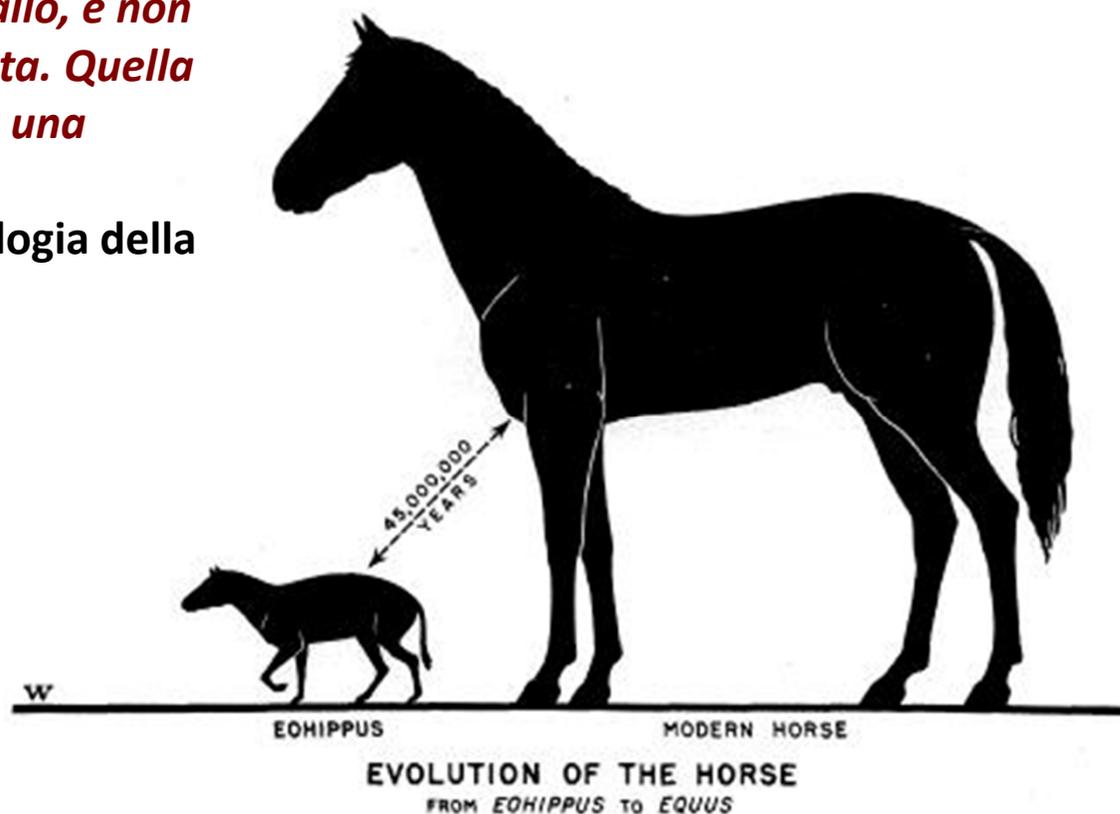
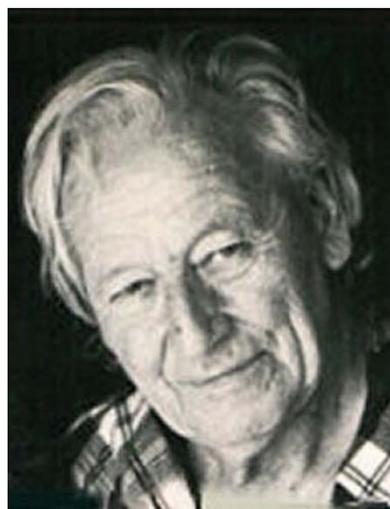
*“Quello a cui si dovrebbe  
tendere è l’instaurarsi di una  
relazione ecologica tra PA e  
cittadini”*

- **“Verso un’ecologia della mente”  
(Gregory Bateson)**
- Citizen-centred services (ICCS)
- Co-progettazione e co-gestione dei  
servizi (UK)

- Multicanalità
- Interlocazione unica
- Customer satisfaction
- Semplificazione partecipata

***“...Orbene, in verità, questa, sapete, non è  
la storia dell'evoluzione del cavallo, e non  
è il cavallo la cosa che si è evoluta. Quella  
che si è evoluta in effetti è stata una  
relazione tra cavallo ed erba”.***

**Gregory Bateson, “Verso un’ecologia della  
mente”**





**ADATTAMENTO E  
EVOLUZIONE**  
(vs. ESTINZIONE)

*“Quello a cui si dovrebbe  
tendere è l’instaurarsi di una  
relazione ecologica tra PA e  
cittadini”*

- “Verso un’ecologia della mente”  
(Gregory Bateson)
- **Citizen-centred services (ICCS)**
- Co-progettazione e co-gestione dei  
servizi (UK)
- Multicanalità
- Interlocazione unica
- Customer satisfaction
- Semplificazione partecipata



- 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).
- Quello a cui si dovrebbe tendere, pertanto, 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**.



**ADATTAMENTO E  
EVOLUZIONE**  
(vs. ESTINZIONE)

*“Quello a cui si dovrebbe  
tendere è l’instaurarsi di una  
relazione ecologica tra PA e  
cittadini”*

- “Verso un’ecologia della mente”  
(Gregory Bateson)
- Citizen-centred services (ICCS)
- **Co-progettazione e co-gestione dei  
servizi (UK)**

- Multicanalità
- Interlocuzione unica
- Customer satisfaction
- Semplificazione partecipata

**“La trasparenza non come  
opzione etica, ma come  
strumento di sopravvivenza”.**



**ADATTAMENTO E  
EVOLUZIONE**  
(vs. ESTINZIONE)

*“Quello a cui si dovrebbe  
tendere è l’instaurarsi di una  
relazione ecologica tra PA e  
cittadini”*

- “Verso un’ecologia della mente”  
(Gregory Bateson)
- Citizen-centred services (ICCS)
- **Co-progettazione e co-gestione dei  
servizi (UK)**

- Multicanalità
- Interlocazione unica
- Customer satisfaction
- Semplificazione partecipata

L’articolo completo su  
**Trasparenza e Trasparentismi**

Si può scaricare qui:

[https://www.researchgate.net/publication/262474664\\_Trasparenza\\_e\\_Trasparentismi](https://www.researchgate.net/publication/262474664_Trasparenza_e_Trasparentismi)



## Bibliografia

- Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. (2006). *The global explosion of freedom of information laws*. Administrative Law Review
- Bateson, G. (1972). *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago, the University of Chicago Press
- Bentham, J. (1790), *Panopticon, or the Inspection House*, Dublino: Thomas Byrne
- Bentham, J. (1802), *The Theory of Legislation*, Londra, Rutledge and Kegan Paul
- Birkinshaw, P.J. (2006b). Transparency as a human right. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Finkelstein, N. (2000). *Introduction: Transparency in Public Policy*. In *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*, ed. Neal Finkelstein. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press
- Florini, A. (2007). Introduction. *The Battle over Transparency*. In: Florini, Ann (Ed.). 2007. *The Right to Know. Transparency for an Open World*. New York. Columbia University Press.
- Hood, C. (2006). *Transparency in Historical Perspective*. In: Hood, C. & Heald, D. (Eds.). (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press
- OECD. (2003). *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris, France: OECD
- Oliver, R.W. (2004). *What is transparency?* New York: McGraw-Hill
- Osborne, D. (2004). *Transparency and Accountability Reconsidered*, Journal of Financial Crime, 11 (3), 292-300
- Popper, K.R. (1945) *The Open Society and its Enemies*. London: Routledge.
- Rawlins, B. (2009). *Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency*. Journal of Public Relations Research



**MASSIMO DI RIENZO**

**[m\\_dirienzo@hotmail.com](mailto:m_dirienzo@hotmail.com)**

**Tel. 3334158347**

**Linkedin: [it.linkedin.com/in/massimodirienzo/](https://it.linkedin.com/in/massimodirienzo/)**

**Skype: massimo.di.rienzo**



**BUON LAVORO!!!**