

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**La trasparenza presa sul serio: Gli obblighi di pubblicazione nell'esperienza statunitense**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1632606> since 2017-04-28T19:03:54Z

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

This is the author's final version of the contribution published as:

Di Mascio, Fabrizio. La trasparenza presa sul serio: Gli obblighi di pubblicazione nell'esperienza statunitense. RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO. 66 (4) pp: 1095-1111.

The publisher's version is available at:

<https://shop.giuffre.it/rivista-trimestrale-di-diritto-pubblico-3.html>

When citing, please refer to the published version.

Link to this full text:

<http://hdl.handle.net/>

# LA TRASPARENZA PRESA SUL SERIO: GLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE NEGLI STATI UNITI

FABRIZIO DI MASCIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Il Federal Funding Accountability and Transparency Act*. – 3. *Il Recovery Act*. – 4. Il deficit di attuazione del FFATA. – 5. La standardizzazione dei dati (2014-2018). – 6. Il percorso di attuazione. – 7. L'approccio *data-centric*. – 8. Conclusioni.

1. La trasparenza amministrativa, intesa come la possibilità per i soggetti esterni di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, costituisce uno dei capisaldi della più ampia politica di *open government* lanciata negli ultimi anni dai governi per stimolare e agevolare la partecipazione e la collaborazione pubblico-privato<sup>1</sup>.

In particolare, la diffusione delle tecnologie digitali ha consentito lo sviluppo di forme di trasparenza «pro-attiva» caratterizzate dall'impiego dei siti web come bacheca in cui le amministrazioni rendono disponibili informazioni senza che queste ultime siano state necessariamente oggetto della richiesta di accesso da parte dei cittadini<sup>2</sup>. A partire dalla seconda metà degli anni duemila, in Italia al centro della disciplina della trasparenza proattiva sono stati posti gli obblighi di pubblicazione<sup>3</sup>. Questi ultimi sono stati introdotti con riferimento a un'ampia gamma di informazioni senza alcun coordinamento rispetto agli obblighi di trasmissione delle medesime informazioni verso soggetti che svolgono funzioni di controllo. L'assenza di coordinamento tra trasmissione e pubblicazione ha generato una forma di trasparenza distribuita per cui ogni amministrazione è tenuta a pubblicare sul proprio sito istituzionale un pacchetto molto articolato di dati, lasciando invece inaccessibili le banche dati detenute dai soggetti cui sono trasmesse le informazioni per fini di controllo e vigilanza<sup>4</sup>.

In questo contributo viene passato in rassegna il caso degli Stati Uniti in cui la trasparenza proattiva è stata invece realizzata ponendo in capo alle amministrazioni obblighi di trasmissione anziché di pubblicazione per rendere disponibili su portali governativi informazioni focalizzate su specifici ambiti tematici. Il caso che viene preso come riferimento è quello di [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov), il portale tematico del governo americano dedicato alla pubblicazione in forma accentrata di dati relativi ad alcune categorie di spesa pubblica.

L'analisi del caso degli Stati Uniti assume particolare rilievo nel momento in cui uno degli obiettivi del nuovo «decreto trasparenza» è quello di razionalizzare la disciplina della trasparenza

---

<sup>1</sup> A. MEIJER, D. CURTIN e M. HILLEBRAANDT, *Open Government: Connecting Vision and Voice*, in 78 *International Review of Administrative Sciences* (2012), 10. Sull'affermazione dell'*open government* si veda anche E. Carloni, *L'amministrazione aperta: Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, Maggioli, 2014. Sulla politica di trasparenza amministrativa nelle sue varie declinazioni, si veda *La trasparenza amministrativa*, a cura di F. Merloni, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>2</sup> A. FUNG, *Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency*, in 41 *Politics & Society* (2013), 183. Sul rapporto tra tecnologie dell'informazione e trasparenza, si veda H. MARGETTS, *Transparency and Digital Government*, in *Transparency: The Key to Better Government?*, a cura di C. Hood e D. Heald, Oxford, Oxford University Press, 2006, 206.

<sup>3</sup> E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 573 ss; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 795 ss.

<sup>4</sup> S. ANGELETTI, *I siti web delle pubbliche amministrazioni*, in *Il Big Bang della Trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperini, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 253 ss. L'analisi di Angeletti evidenzia il ruolo finora limitato nel modello italiano della trasparenza di «secondo livello» realizzata dalla pubblicazione dei dati su «portali trasversali» tematici alimentati dai dati trasmessi dalle pubbliche amministrazioni. Dallo squilibrio tra trasparenza di primo livello, distribuita sui siti web delle amministrazioni, e trasparenza di secondo livello sono scaturite ridondanze e duplicazioni dal momento che spesso in capo alle amministrazioni sono posti obblighi sia di pubblicazione che di trasmissione delle stesse categorie di informazioni. Ridondanze e duplicazioni erano state già segnalate dalle amministrazioni nella consultazione pubblica svolta nel 2012 dalla autorità per la trasparenza dell'epoca, la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), sulla semplificazione degli obblighi di pubblicazione. Sugli esiti della consultazione, si veda CIVIT, *Per una semplificazione della trasparenza. Esiti della consultazione sugli obblighi previsti in materia di trasparenza e integrità*, 2012.

anche attraverso il passaggio dalla pubblicazione dei dati sui siti web delle singole amministrazioni alla trasmissione delle informazioni a banche dati tematiche aperte al libero riuso<sup>5</sup>. Il perseguimento di tale obiettivo pone le premesse per fare degli *open data*, vale a dire dei dati raccolti in banche dati resi disponibili in formato aperto e *machine-readable* senza alcuna licenza che ne vincoli il riuso, non più la forma recessiva bensì quella dominante di trasparenza proattiva anche in Italia<sup>6</sup>.

L'analisi che segue evidenzia la rilevanza per l'agenda delle riforme del percorso intrapreso dai diversi sistemi verso l'apertura delle banche dati. Nel caso degli Stati Uniti la focalizzazione precoce sulle forme di trasparenza accentrate in portali tematici ha posto all'attenzione dei riformatori il problema della standardizzazione dei dati che pare invece essere stato finora negletto dalle riforme introdotte in Italia. La *naiveté* dei riformatori italiani rispetto a quelli statunitensi è riconducibile anche all'ingegneria costituzionale dal momento che dalla forma di governo presidenziale consegue negli Stati Uniti il ruolo particolarmente incisivo nella formulazione e attuazione delle riforme di strutture di *oversight* che sono invece assenti in Italia<sup>7</sup>. Negli Stati Uniti, infatti, il circuito di reciproco controllo tra potere esecutivo e legislativo è alimentato dagli indirizzi e dai controlli di strutture tecniche quali *Office of management and budget* (OMB) e *Government accountability office* (GAO) che presidiano l'attuazione delle riforme per conto, rispettivamente, del Presidente e del Congresso.

Muovendo dalla lunga esperienza di trasparenza accentrata su portali tematici degli Stati Uniti, il contributo mira pertanto a delineare quali possano essere gli elementi attorno ai quali articolare l'apertura delle banche dati prevista dal riordino della disciplina della trasparenza. Questi elementi sono discussi nelle conclusioni dopo aver ricostruito nei paragrafi che seguono le fasi in cui è articolata l'evoluzione di [www.USASpending.gov](http://www.USASpending.gov): la prima fase (2006-2014) caratterizzata dalla mera pubblicazione dei dati senza alcun intervento di standardizzazione; la seconda fase (2014-2016) in cui invece la standardizzazione è diventata il principale obiettivo della trasparenza tanto da prevedere una moratoria della pubblicazione dei dati fino al 2018 utile a rendere omogenee le basi informative.

2. Il 26 settembre 2006 venne siglato dal Presidente Bush il *Federal funding accountability and transparency act* (FFATA) approvato all'unanimità in ambedue i rami del Parlamento in risposta alle sollecitazioni provenienti dagli attivisti per l'*open government*. In particolare, da anni era stato l'*OMB Watch*<sup>8</sup> a battersi per la costituzione di un portale in cui rendere accessibili le informazioni relative a contratti e vantaggi economici distribuiti dal governo federale<sup>9</sup>. Al fine di dimostrare che tali informazioni potessero essere rese pubbliche, l'*OMB Watch* lanciò nell'ottobre 2006 un proprio sito, [www.FedSpending.org](http://www.FedSpending.org), in cui potevano essere consultati dati risalenti all'anno fiscale 2000.

---

<sup>5</sup> Articolo 9-bis, d.lg. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal d.lg. 25 maggio 2016, n. 97.

<sup>6</sup> Sugli *open data* come forma di trasparenza proattiva che si è affermata in Italia in modo non coordinato con gli obblighi di pubblicazione e con scarsa attenzione alla qualità dei dati, si rimanda a F. DI MASCIO, 2015, *Gli Open Data in Italia: Quantità senza Qualità*, in *Il Big Bang della Trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 275 ss.

<sup>7</sup> Sull'influsso delle forme di governo sulle politiche di trasparenza, si veda E. Ruijter e A. Meijer, *National Transparency Regimes: Rules or Principles?*, in *International Journal of Public Administration*, di prossima pubblicazione.

<sup>8</sup> L'*OMB Watch* è stato fondato da attivisti e movimenti nel 1983 come "watchdog sociale" contraltare dell'OMB, una organizzazione che svolge una funzione di monitoraggio civico su come il governo americano spende i dollari dei contribuenti. A partire dal 2001, l'*OMB Watch* (*Center for Effective Government* dal 2013) ha concentrato parte dei suoi sforzi sulla promozione della trasparenza del governo americano mettendosi alla guida della coalizione di gruppi e giornalisti *OpenTheGovernment.org* che ancora oggi costituisce il principale forum sociale per la discussione dei temi relativi all'*open government* negli Stati Uniti. Si noti che l'*OMB Watch* ha intrattenuto rapporti di collaborazione con Barack Obama proprio a partire dal FFATA che fu proposto al Senato dallo stesso Obama. Successivamente, le raccomandazioni dei gruppi guidati dall'*OMB Watch* sono state una delle principali fonti di ispirazione per la stesura dell'influente *Open Government Directive* del 8 dicembre 2009 da parte dell'amministrazione Obama.

<sup>9</sup> Si tratta di categorie di dati relativi all'assistenza finanziaria che impegna circa un terzo della spesa complessiva del governo federale.

L'obiettivo del FFATA era quello di sostenere la trasparenza come strumento di controllo sociale trasformando l'iniziativa lanciata dal basso dall'*OMB Watch* in una politica pubblica la cui attuazione venne affidata all'OMB. Quest'ultimo fu chiamato a lanciare un sito web in cui rendere accessibili e ricercabili le informazioni sui benefici distribuiti dal governo americano per importi superiori alla soglia di venticinquemila dollari e sui loro destinatari. Al GAO venne invece affidato il compito di monitorare l'attuazione del FFATA riferendo al Congresso con rapporti periodici.

L'OMB affidò il compito di realizzare entro il 1 gennaio 2008 il sito [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov) alla *General services administration* (GSA), agenzia con compiti di amministrazione generale al servizio degli apparati del governo federale. A partire dal 13 dicembre 2007 il sito venne messo *online* costituendo però un mero sviluppo dell'applicativo promosso dall'*OMB Watch* per il sito [www.FedSpending.org](http://www.FedSpending.org), di cui rimanevano invariate anche le fonti. Si trattava di fonti secondarie, ovvero di database già allestiti dal governo federale dedicati, rispettivamente, ai contratti e ai benefici economici<sup>10</sup>. A partire dal 1 gennaio 2009 su [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov) sono state pubblicate anche ulteriori informazioni sui beneficiari di contratti e vantaggi economici nonché dati sul primo livello dei subappalti secondo quanto prescritto dal *Government funding transparency act* del 2008 che aveva emendato il FFATA.

3. Il 17 febbraio 2009 venne siglato dal Presidente Obama l'*American recovery and reinvestment act* (c.d. *Recovery Act*), un pacchetto di stimolo economico varato in risposta alla crisi articolato in misure pari a circa 840 milioni di dollari, destinati in larga misura al sostegno alle imprese e alla realizzazione di opere pubbliche. Il *Recovery Act* prevedeva anche misure di trasparenza del flusso di risorse mai realizzate in precedenza: i destinatari dei benefici economici erano tenuti a rendicontare su base trimestrale le modalità di utilizzo dei fondi; la trasparenza veniva garantita dalla pubblicazione in tempo reale dei rendiconti sul sito [www.Recovery.gov](http://www.Recovery.gov); quest'ultimo andava tenuto *online* fino al 30 Settembre 2015 quando si sarebbero esauriti gli effetti dello stimolo economico.

A differenza di [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov), [www.Recovery.gov](http://www.Recovery.gov) attingeva dunque a fonti primarie e ciò offriva maggiori garanzie di qualità delle informazioni pubblicate. Altri due aspetti distinguevano i siti dedicati alla trasparenza dei benefici economici: in primo luogo, la *governance* dell'attuazione di [www.Recovery.gov](http://www.Recovery.gov) era resa più forte dall'istituzione del *Recovery Accountability & Transparency Board*, comitato inter-ministeriale composto dagli Ispettori generali sulla spesa dei principali dipartimenti del governo federale, con il compito di assicurare la pubblicazione dei dati offrendo rendiconti periodici al Congresso e al Presidente; in secondo luogo, nel caso di [www.Recovery.gov](http://www.Recovery.gov) veniva valorizzato il potenziale di prevenzione della corruzione della trasparenza attraverso la previsione di una funzione di *Data Analytics*, affidata a una apposita struttura, il *Recovery Operations Center* (ROC), chiamata a condurre analisi massive dei dati per scorgere anomalie nella distribuzione dei benefici.

4. Un ulteriore impulso alla trasparenza della spesa venne impresso dalla direttiva *sull'open government* emessa dall'OMB in data 8 dicembre 2009 in attuazione del *Memorandum on Transparency and Open Government* siglato dal Presidente Obama il 21 gennaio 2009. In questo documento, che conteneva indicazioni puntuali a capi dipartimento e direttori delle agenzie riguarda all'attuazione della più ampia agenda di *open government* del Presidente<sup>11</sup>, venne prevista anche la nomina da parte degli apparati del governo federale di responsabili della trasparenza della spesa, i *Senior Accountable Officials* (SAOs).

---

<sup>10</sup> Si tratta del *Federal Procurement Data System* (FPDS) e *Federal Assistance Award Data System* (FAADS) sviluppati per consentire alle amministrazioni di trasmettere informazioni oggetto della vigilanza sulla spesa svolta, rispettivamente, dalla *General Services Administration* e dal *Census Bureau*.

<sup>11</sup> Sull'agenda di open government della presidenza Obama, si vedano C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in 22 *Governance* (2009), 529; P. MCDERMOTT, *Building open government*, in 27 *Government Information Quarterly*, 410.

Tale previsione offriva rimedio alle lacune di *governance* che erano state rilevate nel primo monitoraggio sull'attuazione del FFATA da parte del GAO<sup>12</sup>. Quest'ultimo aveva riscontrato carenze relative in primo luogo alla mera pubblicazione dei dati su [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov), considerato che nove amministrazioni su ventinove avevano ommesso di trasmettere informazioni relative ad alcuni benefici economici. In secondo luogo, erano emersi limiti significativi in termini di esattezza delle informazioni che frequentemente non corrispondevano ai dati contenuti negli archivi delle amministrazioni.

A giudizio del GAO, tali carenze in termini di *compliance* e qualità dei dati erano riconducibili all'assenza di un sistema di monitoraggio circa l'assolvimento degli obblighi di trasmissione da parte delle amministrazioni. Ciò era dovuto in larga misura al ritardo dell'OMB nell'emanare linee guida e nel condurre attività di vigilanza come evidenziato dalla mancata pubblicazione di un rapporto sull'attuazione del FFATA, pur previsto dal provvedimento stesso, a oltre due anni dal lancio di [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov).

In risposta alle sollecitazioni del GAO, l'OMB nell'aprile 2010 pubblicò un memorandum che chiedeva alle amministrazioni di redigere un piano per la qualità dei dati sulla spesa<sup>13</sup>. Tale documento, che andava inviato all'OMB, doveva riportare il sistema della responsabilità relativo alla trasmissione e validazione dei dati pubblicati su [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov) nonché indicare uno specifico piano di monitoraggio corredato da una analisi dei rischi relativi al mancato rispetto dei criteri di qualità delle informazioni.

A differenza del FFATA, il *Recovery Act* si era distinto per l'efficace attuazione della trasparenza del pacchetto di stimolo economico. Ciò spinse l'amministrazione Obama a istituire il 13 giugno 2011 un nuovo comitato, il *Government Accountability and Transparency Board* (GAT), che agli ispettori generali abbinava figure burocratiche e politiche di alto livello<sup>14</sup>. Al GAT veniva affidato il compito di estendere le buone prassi del *Recovery Act* a tutta la trasparenza prevista dal FFATA al fine di ridurre sprechi e malversazioni nella distribuzione dei benefici economici.

Il GAT articolò le proprie attività in quattro gruppi di lavoro: due erano dedicati a promuovere la trasparenza degli ambiti di spesa interessati dal FFATA (contratti e vantaggi economici); due focalizzavano invece la propria attività rispettivamente sulla *Data Analytics* e sulla qualità delle informazioni<sup>15</sup>. A Dicembre 2011, rispettando il mandato affidato dal Presidente Obama, il GAT pubblicò il primo rapporto sul proprio lavoro centrato su due raccomandazioni<sup>16</sup>. La prima suggeriva di estendere a tutti i flussi di spesa interessati dal FFATA le attività di *Data Analytics* messe a punto dal ROC. La seconda riguardava invece la necessità di avviare un impegnativo lavoro di standardizzazione della raccolta e classificazione dei dati di spesa.

Il successo del *Recovery Act*, infatti, era dovuto esclusivamente al fatto che [www.Recovery.gov](http://www.Recovery.gov) impiegava fonti primarie, vale a dire la raccolta e classificazione dei dati era stata configurata in funzione della trasparenza. Nel caso del FFATA, invece, [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov) era alimentato da basi informative non standardizzate preesistenti al lancio del sito. In questo caso le amministrazioni avevano sviluppato nel corso del tempo le proprie basi informative senza alcuna premura riguardo alla coerenza dei sistemi di raccolta e classificazione necessaria per garantire la trasparenza. L'assenza di coerenza era tale che alla stessa voce di spesa venivano associati numeri identificativi diversi nelle varie basi informative in cui essa veniva archiviata.

---

<sup>12</sup> Government Accountability Office, 2010, *Implementation of the Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006*. Il monitoraggio era stato condotto da giugno a dicembre 2009.

<sup>13</sup> Office of Management and Budget, 2010, *Open Government – Federal Spending Transparency*. Gli sforzi dell'OMB sono rilevati dal Government Accountability Office (2012) *Efforts to Improve Information on Federal Spending*.

<sup>14</sup> The White House, 2011, *Executive Order 13576: Delivering an Efficient, Effective, and Accountable Government*, June 23, 2011. Il GAT era presieduto dal *chairman* del Recovery and Accountability Board e composto da altri 10 membri: gli ispettori generali della National Science Foundation e delle Poste nonché dei dipartimenti di Salute, Trasporti ed Educazione; i funzionari burocratici di più alto livello dei dipartimenti della Difesa e della Salute; il Presidente dell'OMB; i sottosegretari del Tesoro e del dipartimento per gli affari dei veterani.

<sup>15</sup> Sull'approccio statunitense alla qualità delle informazioni pubblicate, si veda E. CARLONI, *La qualità delle informazioni diffuse dalle amministrazioni negli Stati Uniti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 1232 ss.

<sup>16</sup> Government Accountability and Transparency Board, 2011, *Report and Recommendations to the President*, December 2011.

Nelle conclusioni del Rapporto il GAT evidenziava però i limiti di efficacia della propria attività dal momento che mancavano risorse e poteri per tradurre le raccomandazioni in un programma d'azione. L'unico organismo che poteva esercitare autorità sulle amministrazioni era l'OMB che nel 2013 richiese alle amministrazioni di identificare nelle diverse basi informative la stessa spesa con un unico numero approntando anche un sistema di validazione della qualità dei dati i cui esiti andavano trasmessi all'OMB stesso<sup>17</sup>. Anche il problema della qualità dei dati, infatti, rimaneva rilevante come evidenziato dagli esiti del monitoraggio civico condotto dalla *Sunlight Foundation*. Quest'ultima evidenziò che quanto più si erano fatti progressi dal 2009 al 2011 sul fronte della completezza e delle tempestività della pubblicazione dei dati quanto più era emerso lo scarso allineamento tra i dati pubblicati e quelli archiviati nei sistemi informativi delle amministrazioni<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda la standardizzazione delle basi informative, l'intervento dell'OMB era invece molto ridotto perché anche a questo organismo mancavano poteri di indirizzo e controllo che solo un nuovo intervento legislativo poteva concedere. I limiti di *governance* dell'attuazione del FFATA vennero evidenziati anche dal monitoraggio condotto nel corso del 2013 da parte del GAO che concordava con il GAT circa l'opportunità di valorizzare standardizzazione dei dati e *Data Analytics* quali elementi distintivi del *Recovery Act* da applicare alle tipologie di spesa interessate dal FFATA<sup>19</sup>.

Nelle sue successive analisi il GAO non si limitò a evidenziare il persistente ritardo dell'attuazione della trasparenza della spesa ma ne individuò anche le implicazioni per altre due politiche di riforma amministrativa. A giudizio del GAO, infatti, la trasparenza della spesa avrebbe dovuto preoccuparsi anche di innescare sinergie positive con le politiche della semplificazione amministrativa e del ciclo di gestione della *performance*. Riguardo quest'ultima politica, la disomogeneità dei dati ostacolava la corretta valutazione della *performance* dei programmi di spesa in quanto restavano incerte le informazioni su cui essa poggiava<sup>20</sup>. Per quanto concerne invece gli oneri amministrativi, dall'assenza di coerenza tra le basi informative scaturivano duplicazioni e ridondanze nella trasmissione della modulistica da parte dei soggetti che richiedono e rendono i vantaggi economici<sup>21</sup>.

Anche in considerazione delle sinergie tra trasparenza, semplificazione e gestione della *performance*, a giudizio del GAO risultava necessario rafforzare la *governance* dell'attuazione del FFATA. Andava in questa direzione il passaggio della responsabilità della gestione di [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov) dalla GSA al Tesoro, auspicato dal GAO e assicurato dall'amministrazione Obama nel febbraio 2014 quando all'interno del *Fiscal Service* venne istituito il *Data transparency office* (DTO). È a questo ufficio che è stata affidata la guida dell'attuazione del successivo *DATA Act*.

5. A partire dal 2011 la revisione del FFATA era stata posta al centro dell'iniziativa legislativa da un fronte bipartisan che riuscì a emendare la normativa in materia di trasparenza della spesa il 9 maggio 2014 quando venne siglato dal Presidente Obama il *Digital Accountability and Transparency Act* (c.d. *DATA Act*)<sup>22</sup>. Questa norma costituisce il precipitato del percorso verso la trasparenza intrapreso a partire dal 2006. Essa infatti fa tesoro delle lezioni apprese in corso di attuazione del FFATA prevedendo che la standardizzazione delle basi informative preceda la

---

<sup>17</sup> Office of Management and Budget, 2013, *Memorandum for Agency Chief Financial Officers: Improving Data Quality for USAspending.gov*, June 12, 2013.

<sup>18</sup> La Sunlight Foundation lanciò il sito [ClearSpending.gov](http://ClearSpending.gov) (Making Sense of Federal Checkbook) su cui sono stati pubblicati i rapporti di monitoraggio relativi agli anni 2009, 2010 e 2011. In questo lasso di tempo il deficit di completezza rilevato scese dal 58 al 26% e quello di aggiornamento dal 34 all'1%. Il deficit di coerenza salì dal 32 al 64%.

<sup>19</sup> Government Accountability Office, 2013, *Federal Data Transparency: Opportunities Remain to Incorporate Lessons Learned as Availability of Spending Data Increases*.

<sup>20</sup> Government Accountability Office, 2014, *Government Efficiency and Effectiveness: Inconsistent Definitions and Information Limit the Usefulness of Federal Program Inventories*.

<sup>21</sup> Government Accountability Office, 2014, *Data Transparency: Oversight Needed to Address Underreporting and Inconsistencies on Federal Award Website*.

<sup>22</sup> Sul dibattito che ha preceduto l'approvazione del *DATA Act*, si veda J. RAINES, *The Digital Accountability and Transparency Act of 2011 (DATA): Using Open Data Principles to Revamp Spending Transparency Legislation*, 57 *New York Law School Law Review*, 313.

pubblicazione dei dati. Ciò consentirebbe di passare dalla trasparenza realizzata dalla pubblicazione di dati tratti da basi informative non coerenti a quella realizzata dall'apertura di banche dati allineate rispetto ai medesimi standard.

Gli obiettivi del *DATA Act* sono cinque:

- Espandere il FFATA in modo da collegare i dati finanziari ai programmi di spesa;
- Definire standard per la pubblicazione al fine di rendere accessibili su [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov) dati affidabili, coerenti e ricercabili;
- Coniugare trasparenza e semplificazione attraverso la riduzione degli oneri informativi associati alla modulistica compilata dai soggetti destinatari dei vantaggi economici oggetto di pubblicazione;
- Garantire la qualità dei dati attraverso il sistema dei controlli interni;
- Applicare gli approcci di *Data Analytics* sviluppati in attuazione del *Recovery Act* a tutta la spesa per prevenire e contrastare fenomeni di *maladministration* e corruzione.

Inoltre, il *DATA Act* ha ampliato l'ambito oggettivo della trasparenza dal momento che la soglia di pubblicazione per contratti e vantaggi economici è scesa da venticinquemila a tremilacinquecento dollari, prevedendo anche la pubblicazione in forma aggregata di ulteriori informazioni di bilancio.

A differenza del FFATA, il *DATA Act* non finalizza la trasparenza solo al controllo sociale dal basso sull'organizzazione e le attività della pubblica amministrazione. In linea con il paradigma dell'*open data*, l'apertura delle banche dati viene messa al servizio non solo dei cittadini ma anche delle pubbliche amministrazioni e delle imprese<sup>23</sup>. Queste ultime possono generare valore aggiunto sia attraverso lo sviluppo di *apps* e servizi per l'utilizzo dei dati aperti sia attraverso l'analisi di tali dati. Quanto alle pubbliche amministrazioni, esse sono beneficiarie dei dati aperti perché attraverso la *Data Analytics* vengono generate evidenze utili per l'ottimizzazione dei processi. Infine, vengono prodotte esplicitamente le sinergie tra trasparenza, *performance management* e semplificazione in linea con le raccomandazioni del GAO.

6. Considerati i limiti di *governance* del FFATA e date le ambizioni del *DATA Act*, l'attuazione di quest'ultimo provvedimento è stata rimessa a una fitta rete di organismi che include l'OMB, il Tesoro, gli Ispettori Generali di ogni amministrazione e il GAO. Inoltre, le azioni di questi organismi sono scandite da una *timeline* stringente fissata dallo stesso *DATA Act*<sup>24</sup>

L'articolazione della *timeline* lascia emergere alcuni tratti salienti del percorso attuativo del *DATA Act*. Il primo concerne una moratoria di 4 anni per la pubblicazione dei dati che risulta funzionale a completare un ciclo di indirizzo-controllo sulla standardizzazione delle basi informative prima di procedere al rilascio dei dati nel 2018. Il secondo elemento riguarda il ruolo forte di *oversight* da parte del Congresso e del suo braccio tecnico, il GAO, attorno a cui gravita la rete dei controlli interni svolti dagli Ispettori Generali. Il terzo consiste nello svolgimento in parallelo alla standardizzazione delle basi informative di attività relative alla semplificazione e alla *Data Analytics*. L'ultimo elemento è relativo all'assenza di una disciplina relativa all'integrazione tra trasparenza e *performance management*.

---

<sup>23</sup> Government Accountability Office, 2015, *Federal Data Transparency: Effective Implementation of the DATA Act Would Help Address Government-Wide Challenges and Improve Oversight*.

<sup>24</sup> Entro maggio 2015, il Tesoro e l'OMB completano la definizione degli standard di pubblicazione necessari per allineare dati provenienti da basi informative non coerenti. Entro la stessa scadenza, l'OMB avvia un programma pilota biennale per la semplificazione della modulistica attraverso cui sono raccolti dati sulla spesa. Entro settembre 2015, alla scadenza del *Recovery Act* il Tesoro provvede ad avviare la costituzione di un centro di *Data Analytics* cui trasferire le risorse del ROC. Entro novembre 2016, gli Ispettori Generali, in raccordo con le indicazioni del GAO e dell'Ispettore Generale del Tesoro, inviano al Congresso un rapporto con gli esiti della loro verifica sulla qualità di un campione statisticamente significativo di dati e sull'adeguamento agli standard di pubblicazione da parte delle rispettive amministrazioni. La trasmissione del rapporto di monitoraggio è da rinnovarsi a cadenza biennale entro novembre 2018 e novembre 2020. Entro maggio 2017, le amministrazioni avviano la trasmissione al Tesoro di dati conformi agli standard di pubblicazione. Entro agosto 2017, l'OMB invia un rapporto al Congresso sui risultati del programma pilota di semplificazione della modulistica. Entro novembre 2017, il GAO invia un rapporto al Congresso sulla qualità dei dati muovendo dagli esiti dei controlli effettuati dagli Ispettori Generali. La trasmissione del rapporto è da rinnovarsi a cadenza biennale entro novembre 2019 e novembre 2021. Entro maggio 2018, OMB e Tesoro assicurano la pubblicazione dei dati allineati agli standard su [USAspending.gov](http://USAspending.gov). Entro agosto 2018, l'OMB rende disponibili alle amministrazioni linee-guida sulla semplificazione della modulistica.



In questo caso, le attività dell'OMB relative al *performance management* sono disciplinate da un altro provvedimento, il *Government performance results act modernization Act* (GPRAMA) del 2010. E' stata rimessa in capo all'OMB la scelta se integrare o meno l'attuazione di GPRAMA e *DATA Act*. Nonostante il GAO abbia suggerito di fondere i due percorsi di attuazione in un unico percorso integrato, l'OMB ha finora riservato ai due provvedimenti tempi e meccanismi di attuazione distinti<sup>25</sup>.

7. L'attuazione del *DATA Act* è guidata da uno *Steering Committee* di alto profilo, composto dal vertice dell'OMB (*Controller*) e da una figura burocratica di spicco del Tesoro (*Fiscal Assistant Secretary*)<sup>26</sup>. All'attuazione del *DATA Act* non sono state dedicate risorse aggiuntive. Ciò ha spinto l'OMB e il Tesoro a optare per un approccio all'attuazione «*data-centric*» anziché «*system-centric*». L'adozione di quest'ultimo approccio avrebbe richiesto la dispendiosa adozione di nuovi sistemi informativi inter-operabili. L'approccio «*data-centric*», invece, assicura la standardizzazione dei dati attraverso la definizione di un insieme di meta-dati, vale a dire una tassonomia che offre un quadro d'insieme delle definizioni dei singoli dati e delle loro relazioni<sup>27</sup>.

Questo approccio agile e incrementale ha consentito a OMB e Tesoro di arrivare progressivamente alla definizione del «*DATA Act Schema*», una griglia di etichette standard che le amministrazioni sono tenute ad applicare alle proprie basi informative. Rispettando una esplicita previsione del *DATA Act*, questa griglia è stata definita sulla base di un'ampia consultazione tanto con soggetti interni al governo federale quanto con soggetti esterni come rilevato dall'*audit* dell'Ispettore Generale del Tesoro<sup>28</sup>.

L'approccio «*data-centric*» ha consentito di rispettare la scadenza intermedia di Maggio 2015 quale termine per definire gli standard di pubblicazione. Il Tesoro ha anche supportato le amministrazioni nello sviluppo di applicativi capaci di raccogliere dati da basi informative eterogenee e formattarli per renderli coerenti con il *DATA Act Schema*. OMB e Tesoro hanno anche pubblicato il *DATA Act Implementation Playbook*, un manuale per le amministrazioni che definisce un percorso di attuazione articolato in otto passaggi successivi cui sono associate scadenze intermedie<sup>29</sup>.

Il monitoraggio del GAO ha rilevato che gli apparati del governo federale in linea di massima stanno procedendo all'allineamento delle proprie basi informative allo schema standard definito da Tesoro e OMB. L'operazione di standardizzazione ha però assorbito le limitate risorse a disposizione di questi organismi che faticano a offrire alle amministrazioni tutta l'assistenza e il supporto che un programma «trasformativo» come il *DATA Act* richiederebbe<sup>30</sup>.

Per ovviare al gap di risorse, per la prima volta nel 2016 il budget federale ha stanziato risorse dedicate all'attuazione del *DATA Act* da parte delle amministrazioni più grandi. OMB e Tesoro non hanno invece ottenuto risorse e ciò rischia di determinare il sovraccarico di funzioni in capo a questi organismi. Una delle conseguenze più rilevanti di questo sovraccarico è stata la scarsa attenzione di OMB e Tesoro per il design di [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov). Non essendo disciplinata dal *DATA Act*, l'usabilità del sito<sup>31</sup> è stata trascurata da OMB e Tesoro nonostante essa costituisca il

---

<sup>25</sup> Government Accountability Office, 2015, *DATA Act: Progress Made in Initial Implementation but Challenges Must be Addressed as Efforts Proceed*.

<sup>26</sup> Questo organismo è supportato da un comitato (*Interagency Advisory Committee*) composto da rappresentanti dei comitati interministeriali relativi alle politiche di bilancio, e-government, performance management, procurement e concessione di vantaggi economici. Inoltre, anche in occasione dell'attuazione del *DATA Act* si fa ricorso alla rete dei SAOs come responsabili della trasparenza in ogni amministrazione.

<sup>27</sup> Office of Management and Budget, 2015, *Memorandum for the Heads of Departments and Agencies: Increasing Transparency of Federal Spending by Making Federal Spending Data Accessible, Searchable, and Reliable*.

<sup>28</sup> Department of Treasury-Office of Inspector General, 2015, *Audit Report: Treasury is Making Progress in Implementing the DATA Act but Needs Stronger Project Management*.

<sup>29</sup> La costituzione di un *DATA Act Team* a sostegno del SAO; la partecipazione alla definizione degli standard di pubblicazione; la mappatura delle proprie basi informative; la redazione di un piano di attuazione; l'applicazione dei broker alle proprie basi informative; il monitoraggio sulla validità dei dati generati dai broker; l'aggiornamento dei sistemi informativi per assicurare la validità dei dati; la trasmissione dei dati standardizzati da pubblicare su [USAspending.gov](http://USAspending.gov).

<sup>30</sup> Government Accountability Office, 2016, *DATA Act: Data Standards Established, but More Complete and Timely Guidance is Needed to Ensure Effective Implementation*.

<sup>31</sup> Con questo termine viene intesa la capacità dei siti di consentire agli utenti di raggiungere i propri obiettivi durante la navigazione. Nel caso specifico di [www.USAspending.gov](http://www.USAspending.gov), il sito soffre di un deficit di usabilità perché mancano

requisito di funzionalità del sistema della trasparenza più rilevante perché i dati siano effettivamente impiegati dagli utenti finali<sup>32</sup>.

Altra conseguenza del sovraccarico di OMB e Tesoro è stata la carente individuazione di metriche per il monitoraggio dei piani di attuazione delle singole amministrazioni<sup>33</sup>. Queste ultime, a giudizio del GAO, hanno finora rilasciato piani in cui è ben chiara la *timeline* del processo di attuazione mentre mancano spesso le stime dei costi e un *project plan* delle attività. Tali ritardi dipendono in larga misura da ostacoli all'attuazione quali: carenza di risorse; frammentazione dei sistemi informativi; conflitto tra requisiti di trasparenza e altri requisiti di legge. È interessante notare che, nonostante la moratoria di 4 anni, ben sedici agenzie federali su trenta abbiano dichiarato nei propri piani che i tempi di attuazione del *DATA Act* sono troppo stretti.

8. Dall'analisi del caso degli Stati Uniti emergono alcune implicazioni che possono contribuire ad alimentare il dibattito sulla politica di trasparenza che va realizzandosi in Italia. Prima di evidenziare tali implicazioni, occorre però focalizzare l'attenzione su alcuni macro-fattori di contesto che rendono il caso degli Stati Uniti ben diverso da quello italiano. Tali fattori attengono sostanzialmente a meccanismi di *oversight* dell'attuazione delle riforme tipici di un sistema caratterizzato dalla separazione dei poteri e dall'attivismo della società civile.

Quanto alla separazione dei poteri, da essa conseguono il ruolo forte del Congresso e del suo braccio tecnico, il GAO, la cui azione non si è limitata a rilevare puntualmente gli stati di avanzamento delle riforme ma ha progressivamente dettato l'agenda del processo di apertura dei dati. Il GAO ha operato come contraltare dell'OMB quale "cabina di regia" chiamato a svolgere per conto del Presidente funzioni di *oversight* e indirizzo rispetto alle amministrazioni, in un contesto caratterizzato dall'appoggio bipartisan all'apertura dei dati sulla spesa che ha trovato nello stesso Presidente Obama uno dei suoi più convinti sostenitori.

Quanto all'attivismo della società civile, il ruolo della spinta dal basso è reso emblematico dall'innescò del processo di riforma a opera dell'*OMB Watch*. All'*oversight* interno al governo svolto dall'OMB e a quello inter-istituzionale assicurato dal GAO si è dunque aggiunto l'*oversight* dal basso di attori come *OMB Watch* e *SunLight Foundation*. I fattori di contesto hanno sostenuto e innescato la trasparenza della spesa lungo tutto il suo percorso di attuazione. Quest'ultimo però è stato conformato anche da alcune scelte frutto di un approccio alla trasparenza differente da quello adottato in Italia.

Sin dagli esordi nel caso degli Stati Uniti è stato adottato un modello di trasparenza proattiva accentrato su portali tematici. In primo luogo, ciò ha consentito di evitare duplicazioni e ridondanze tra pubblicazione dei dati e apertura delle banche dati. Si è passati infatti dalla pubblicazione di informazioni puntuali prevista dal FFATA al rilascio di open data disciplinato dal *DATA Act*.

In secondo luogo, l'accessibilità dei dati attraverso portali tematici ha lasciato emergere il problema della standardizzazione dei dati. Quest'ultimo è stato reso pressante anche dal perseguimento di due obiettivi che non sono finora entrati nell'agenda di riforma italiana: la ricerca di sinergie tra trasparenza, semplificazione amministrativa e *performance management*; il ricorso alla *Data Analytics* per ottimizzare i processi anche in un'ottica di prevenzione e contrasto dei fenomeni di *maladministration* e corruzione.

In particolare, l'attenzione per la standardizzazione dei dati quale fattore di integrazione tra trasparenza, semplificazione e *performance management* rappresenta l'elemento che più distingue l'approccio del governo federale degli Stati Uniti da quello italiano. Tale netta differenza è resa evidente dalla moratoria di quattro anni prevista dal *DATA Act* e dall'articolazione dell'attuazione in tappe intermedie che risulta funzionale alla trasformazione organizzativa come presupposto per l'efficacia della trasparenza. In Italia, invece, l'immediata precettività degli obblighi di trasparenza

---

didascalie che descrivano i dati e il loro contesto nonché elaborazioni e rappresentazioni grafiche. L'assenza di questi elementi rende difficile per gli utenti meno avvertiti l'attribuzione di senso ai dati rilasciati sul sito.

<sup>32</sup> Department of Treasury-Office of Inspector General, 2015, *Audit Report: USAspending.gov Refreshed, but Data Quality Issues Remain*.

<sup>33</sup> Government Accountability Office, 2016, *DATA Act: Improvements Needed in Reviewing Agency Implementation Plans and Monitoring Progress*.

è indicatore della mancata associazione tra trasparenza e trasformazione delle basi informative. La trasparenza, infatti, viene intesa come immediata accessibilità delle informazioni esistenti imposta per legge che prescinde dalla coerenza e dalla qualità delle basi informative. Si finisce così per imporre l'accessibilità delle informazioni ad amministrazioni i cui processi organizzativi non sono stati ancora re-indirizzati verso la produzione di informazioni per soggetti esterni anziché interni.

Poggiando anche sull'esperienza senza precedenti del *Recovery Act*, negli Stati Uniti la trasparenza non è stata intesa come mera pubblicazione dei dati esistenti. Questi ultimi infatti scontano la frammentazione e la disomogeneità delle basi informative quale eredità di sistemi di gestione dei dati sviluppati dalle amministrazioni per svolgere compiti istituzionali tra i quali non rientrava fino a pochi anni fa la trasparenza amministrativa. La consapevolezza di questa eredità ha spinto l'amministrazione Obama a definire il rilascio dei dati solo quale fase successiva alla standardizzazione delle basi informative.

Infine, dalla nozione di trasparenza come re-ingegnerizzazione dei flussi è conseguito anche un modello di *governance* più articolato rispetto a quello italiano. Anche negli Stati Uniti, come in Italia, si è fatto ricorso a documenti di programmazione redatti dalle amministrazioni. Inoltre, in analogia con il modello italiano, è stata allestita una rete di responsabili della trasparenza affiancati da organismi di certificazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Nel caso degli Stati Uniti, però, si è fatto ricorso anche al coordinamento di comitati interministeriali composti da figure di alto livello e alla consultazione con gli *stakeholder*. Non si è invece fatto ricorso a una autorità con estesi poteri sanzionatori<sup>34</sup>, puntando invece su una fitta trama di reportistica indirizzata al Congresso quale unica leva per vincere le resistenze delle amministrazioni. L'assenza di sanzioni non viene annoverata dalle autorità degli Stati Uniti tra gli ostacoli all'attuazione della trasparenza tra cui invece spicca la carenza di risorse. Si tratta di un freno all'innovazione per tutti i governi in un'era in cui le ambizioni dell'*open government* si confrontano con la pressione globale al consolidamento fiscale.

---

<sup>34</sup> E' questa invece la soluzione suggerita nel dibattito italiano dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. 2016. *Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo n. 1 del 2 marzo 2016*.