IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/1632675 since 2017-05-08T13:16:14Z

Published version:

DOI:10.1483/86179

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)

12 October 2024

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

Cacciatore, Federica; Di Mascio, Fabrizio; Natalini, Alessandro. La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto. RIVISTA ITALIANA DI POLITICHE PUBBLICHE. 12 (1) pp: 49-80. DOI: 10.1483/86179

The publisher's version is available at:
https://www.rivisteweb.it/doi/10.1483/86179

When citing, please refer to the published version.

Link to this full text:
http://hdl.handle.net/

This full text was downloaded from iris - AperTO: https://iris.unito.it/

iris - AperTO

University of Turin's Institutional Research Information System and Open Access Institutional Repository

La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto

This article contributes to the expanding body of literature on proactive transparency that is increasing worldwide in the context of the broader open government movement. Building on the institutional processualist approach, it develops a research framework that seeks to explain the dynamics of proactive transparency. In doing so, it unveils the concatenation of causal mechanisms triggered by the interaction between policy design and contextual features. The framework is applied to the Italian case, where the call for proactive disclosure of information has intensified to restore trust in government in a context marked by the intertwining of fiscal crisis and corruption scandals.

INTRODUZIONE

In molti paesi le iniziative di *open government* sono diventate una politica di riforma amministrativa sostenuta da norme e apparati per perseguire, tra gli altri, l'obiettivo della trasparenza (Piotrowski 2017). Nella letteratura di scienza dell'amministrazione dedicata a questa politica prevale una definizione minima di trasparenza, intesa come accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, meno ambiziosa di altre nozioni che associano questo concetto a processi decisionali resi inclusivi dalla deliberazione, oppure resi prevedibili da procedure conosciute dagli interessati (Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen 2017; Schnell 2016).

Il successo di questa definizione minima è congruente con l'impostazione di larga parte dei programmi di *open government*, in cui la trasparenza è stata declinata secondo la metafora della "casa di vetro": la principale preoccupazione dei governi è stata quella di abbattere le barriere all'accesso al patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni e non quella di rendere conoscibili le ragioni delle scelte pubbliche (Coglianese 2009).

Un fattore che ha contribuito alla declinazione della trasparenza come accesso alle informazioni è stato la diffusione delle nuove tecnologie digitali, contestuale al lancio dei programmi di *open government* nel corso del XXI secolo (Meijer 2009). Grazie alle nuove tecnologie digitali, infatti, è diventato possibile rilasciare grandi quantità di informazioni immediatamente accessibili dagli utenti sui siti web istituzionali delle amministrazioni (Margetts 2009). Ciò ha posto le condizioni per l'affermazione delle forme di trasparenza "proattiva", caratterizzate dalla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali (Ruijer 2016). Le richieste di accesso di singoli cittadini sono invece il presupposto per l'attivazione della trasparenza "reattiva", che si è diffusa prima della rivoluzione digitale e che, al suo interno, si divide a sua volta in due tipologie distinte dal valore, strumentale o intrinseco, assunto dalla trasparenza (Savino 2010).

Nel caso dell'accesso procedimentale, la trasparenza reattiva assume valore strumentale nel senso che l'accesso ai documenti è garantito esclusivamente ai soggetti interessati che lo richiedono in funzione della partecipazione a uno specifico procedimento e della eventuale impugnazione del provvedimento finale. Nel caso dei *Freedom of Information Act* (FOIA), diffusi da decenni nel mondo anglosassone e diventati un fenomeno globale all'inizio del XXI secolo, la trasparenza viene invece riconosciuta come diritto a conoscere in funzione democratica (Roberts 2006). Ciò implica il venir meno delle restrizioni, in termini sia oggettivi sia soggettivi tipici dell'accesso procedimentale: fatto salvo il rispetto di alcuni limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, viene riconosciuto il diritto di accesso generalizzato all'intero universo delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, prescindendo dalla sussistenza di un interesse qualificato rispetto a uno specifico procedimento.

In Italia, la diffusione delle tecnologie digitali è avvenuta in un contesto di scarsa rilevanza delle forme di trasparenza reattiva, alla luce del ritardo con cui è stato introdotto il FOIA e della ridotta efficacia dell'accesso procedimentale, introdotto dalla legge 241/1990, in termini di soddisfacimento delle esigenze conoscitive dei cittadini (Savino 2013). Ciò ha significato che dal 2005, quando è stata introdotta la pubblicazione sui siti istituzionali, i governi hanno imperniato l'agenda di *open government* sulla trasparenza proattiva, trascurando quella reattiva fino al 2016, quando è stato introdotto il FOIA (Savino 2016).
Questo articolo si pone l'obiettivo di spiegare la peculiarità del percorso della trasparenza in Italia, identificando le ragioni della salienza della trasparenza proattiva e le sue caratteristiche, anche in termini di efficacia della sua attuazione, nel periodo 2005-2016. Nel prossimo paragrafo viene presentato dapprima il disegno della ricerca che, adottando l'approccio del processualismo istituzionale (Barzelay e Gallego 2006), fa leva sulla concatenazione dei meccanismi causali per spiegare la traiettoria della trasparenza proattiva. Viene poi illustrato il contesto italiano, articolato nei fattori politici, istituzionali e di policy che influenzano la trasparenza proattiva e la sua efficacia. La prima parte della sezione empirica traccia la sequenza di eventi significativi per la riforma della trasparenza proattiva, evidenziando il contributo dei fattori di contesto e delle scelte degli attori nel processo di cambiamento. La seconda parte della sezione empirica esamina l'efficacia dell'attuazione della trasparenza proattiva, in termini di qualità dei dati pubblicati sui siti istituzionali e di esercizio dei poteri di vigilanza e sanzione delle inadempienze. L'articolo si chiude con la discussione dei risultati della ricerca, mettendo in risalto le implicazioni del processualismo istituzionale per la letteratura sulla trasparenza.

DISEGNO DI RICERCA

Gli studi empirici tendono a impiegare singoli fattori di carattere istituzionale (Ruijer e Meijer 2016) o politico (Berliner 2013) per spiegare la varietà che le forme di trasparenza assumono nei diversi contesti (Heald 2006). Eppure, la letteratura pone in rilievo la complessità della politica di trasparenza che è caratterizzata dalla interazione non solo di fattori istituzionali e politici ma anche dalle scelte degli attori e dalle dinamiche dello specifico sottosistema di *policy* (Meijer 2013). La nostra ricerca tiene conto della complessità della politica di trasparenza, impiegando il metodo del *process tracing* che si è affermato anche negli studi sulle politiche pubbliche. Il successo di questo metodo è dipeso dalla sua capacità di svelare la complessità dei nessi tra molteplici fattori attraverso casi di studio longitudinali tesi a catturare i meccanismi causali (Kay e Baker 2015).
Nel corso degli anni si è andata sedimentando una ampia e articolata letteratura sui meccanismi causali che attraversa diverse discipline, dai primi studi di sociologia (Hedstrom e Swedberg 1998) e scienza politica (McAdam, Tarrow e Tilly 2001) fino alle applicazioni più recenti nella scienza dell'amministrazione (Bardach 2004) e nell'analisi delle politiche pubbliche (Busetti e Dente 2016). Il successo del concetto ha determinato la proliferazione delle definizioni che ruotano attorno alla identificazione di nessi causali ricorrenti tra condizioni iniziali ed esiti. Ciò ha portato anche alla definizione dei processi di cambiamento come concatenazione di diversi meccanismi, i quali dispiegano i propri effetti in modo differente a seconda della sequenza in cui essi sono calati (Falleti e Lynch 2009).
Negli studi sulle riforme amministrative i concetti di meccanismo e di processo sono stati posti al centro del processualismo istituzionale (Barzelay e Gallego 2006). Questo approccio tiene conto del carattere composito dei meccanismi (Busetti e Dente 2016), che si compongono di diverse parti, identificando i fattori di contesto e di design delle politiche dalla cui interazione scaturisce la loro attivazione (Barzelay 2007). Studi precedenti hanno già rivelato l'efficacia della identificazione

dei fattori di contesto e di design come lente teorica che orienta l'analisi della complessità delle riforme amministrative (Barzelay e Gallego 2010).
La nostra ricerca ricorre all'analisi intensiva del processo al fine di generare induttivamente teoria in merito alla concatenazione dei meccanismi nelle dinamiche della politica di trasparenza (Falleti 2016). L'ampiezza dell'inventario dei meccanismi causali individuati dalla letteratura impone una selezione di un novero ristretto al fine di condurre l'analisi intensiva muovendo da una chiara concettualizzazione del processo oggetto di indagine (Busetti e Dente 2016). Ciò consente di colmare un vuoto di ricerca, avviando la costruzione di un catalogo dei meccanismi della politica di trasparenza.
Il nostro catalogo si compone di cinque meccanismi causali: la *certificazione di un attore* intesa come validazione dei suoi comportamenti da parte di un altro attore; l'*attribuzione di opportunità o minaccia*, vale a dire l'attivazione di imprenditori delle politiche in risposta a stimoli al cambiamento percepiti come una opportunità, oppure la mobilitazione di attori per proteggere la propria sfera di interessi dagli effetti del cambiamento; il *feedback* come produzione, elaborazione e interpretazione di informazioni sui risultati conseguiti da un intervento in relazione agli obiettivi perseguiti; lo *spillover*, che consiste nell'influenza di una politica su politiche limitrofe; il *focusing event* quale legame tra eventi di elevata salienza e definizione dell'agenda delle riforme.
Gli studi di Barzelay (2007) hanno rivelato l'attivazione ricorrente dei meccanismi di certificazione, attribuzione di opportunità o minaccia e *feedback* nelle politiche di riforma amministrativa. Considerato che la politica di trasparenza costituisce una riforma amministrativa (Clarke e Margetts 2014), ci attendiamo che questi meccanismi siano stati attivati anche nella sequenza delle riforme italiane. Gli studi sulla trasparenza hanno, invece, evidenziato la rilevanza dello *spillover* dal momento che questa politica si pone al crocevia di diverse politiche, illustrate con riferimento al caso italiano nel prossimo paragrafo, che incidono sulla capacità delle amministrazioni di rilasciare dati (McDermott 2010). Il *focusing event*, portato alla luce da Kingdon (1984) nello studio dei processi di definizione dell'agenda, è stato infine incluso nel nostro catalogo perché la sua attivazione ricorre con particolare frequenza nelle politiche per l'integrità dei governi lanciate in risposta a scandali (Anechiarico e Jacobs 1996) in cui sono spesso incluse misure di trasparenza come fattore di prevenzione della corruzione (Lindtsted e Naurin 2010).
In linea con l'approccio del processualismo istituzionale, la nostra analisi mira a svelare l'interazione tra fattori di contesto e scelte degli attori, da cui scaturisce l'attivazione dei meccanismi causali. I fattori di contesto riferiti alla trasparenza proattiva in Italia sono illustrati in dettaglio nel prossimo paragrafo. Quanto alle scelte di design, per il processualismo istituzionale esse riguardano le idee guida, vale a dire le logiche sottostanti, gli obiettivi e le argomentazioni alla base della riforma, e gli assetti della *governance* che sostiene l'attuazione alla riforma.
Sulla base di una rassegna della letteratura (Ruijer e Meijer 2016), l'operazionalizzazione degli assetti di *governance* della politica di trasparenza proattiva comporta l'individuazione delle seguenti dimensioni: a) il coinvolgimento dei destinatari dell'offerta di dati finalizzata a raccogliere input sui bisogni informativi degli utenti e a monitorare la qualità dei dati nonché i livelli del loro utilizzo; b) la regolazione e la vigilanza affidata a strutture dedicate; c) l'ampiezza dell'ambito di applicazione sia in termini soggettivi, vale a dire il numero delle amministrazioni tenute a rilasciare dati, sia oggettivi, ovvero il novero delle tipologie di dati resi accessibili; d) il punto di accesso ai dati che può essere centralizzato su portali tematici oppure decentralizzato sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione.
Per ragioni di omogeneità, lungo l'arco temporale 2005-2016 sarà oggetto di indagine solo la trasparenza proattiva delle pubbliche amministrazioni del livello centrale. Quest'ultimo, infatti, è l'unico livello di governo cui la disciplina della pubblicazione sui siti istituzionali si è applicata sin dal primo periodo. L'indagine empirica è basata su una analisi delle norme e della documentazione

disponibile, nonché su quindici interviste semi-strutturate svolte in presenza, tra Marzo 2014 e Giugno 2016, a esperti del settore quali dirigenti pubblici, attivisti, consulenti e funzionari delle amministrazioni pubbliche che presidiano la formulazione e l'attuazione della politica di trasparenza proattiva. Le interviste sono state funzionali a confermare e ad approfondire la ricostruzione del processo, realizzata inizialmente con uno studio dei documenti e dei dati disponibili, anche al fine di mettere in luce le modalità di attivazione dei meccanismi e la loro interazione con il contesto.

IL CONTESTO ITALIANO

Come accennato nel paragrafo precedente, l'approccio processual-istituzionale distingue tre ordini di fattori di contesto: istituzionali, politici e di *policy*. In questo paragrafo sono identificati i fattori di contesto cui abbiamo prestato attenzione nell'analisi del caso italiano. Nella sezione empirica è invece ricostruita l'interazione tra i fattori di contesto e le scelte degli attori, che ha dato luogo alla concatenazione dei meccanismi causali nella traiettoria della trasparenza proattiva in Italia.

Per quanto riguarda i fattori istituzionali, il caso italiano si distingue per la presenza di due fattori che rallentano l'attuazione delle riforme amministrative. Il primo fattore consiste nella frammentazione istituzionale tipica dei sistemi amministrativi del Sud Europa, in cui sono assenti strumenti di coordinamento dell'attuazione delle riforme (Sotiropoulos 2004). Il fattore più penalizzante per l'attuazione delle riforme è, però, il legalismo tipico della tradizione amministrativa napoleonica, nell'ambito della quale le pubbliche amministrazioni sono più attente a rispettare le leggi fatte valere da organismi di controllo che ad assicurare la partecipazione dei cittadini e l'innovazione dei propri processi gestionali (Peters 2008).

La tradizione napoleonica si è combinata con il passato autoritario, da cui è dipesa la centralità del principio di segretezza nell'azione delle pubbliche amministrazioni italiane. Ciò ha determinato il ritardo storico della trasparenza in ogni sua forma fino al 1990, quando la trasparenza è stata introdotta nella forma reattiva ristretta dell'accesso procedimentale. A questa forma di trasparenza è stata data attuazione con scarsa efficacia, e ciò costituisce un rilevante fattore di *policy*, perché i processi di gestione dei dati delle pubbliche amministrazioni non sono stati riformati in funzione dell'accessibilità prima che venisse avviata la politica di trasparenza proattiva (Colapietro 2012).

Gli altri fattori di *policy* rilevanti riguardano l'attuazione delle politiche contigue a quella di trasparenza proattiva: l'*e-government*, che ha prodotto una crescita della digitalizzazione in termini aggregati priva di ricadute in termini di interazione tra amministrazioni e utenti date le carenze della informatizzazione dei processi gestionali (OECD 2015); il *performance management*, che fa della trasparenza proattiva uno strumento per rendere efficace la gestione attraverso obiettivi e indicatori misurabili (Bevan e Hood 2006); la tutela dei dati personali, fatta valere in Italia dal consolidamento istituzionale e dall'attivismo del Garante per la protezione dei dati personali (Righettini 2011); il risanamento finanziario che, quando viene attuato con tagli lineari, come accaduto in Italia in risposta alla crisi del debito sovrano nel periodo successivo al 2008 (Di Mascio e Natalini 2014), ostacola il reperimento di risorse umane e strumentali di supporto all'attuazione della trasparenza proattiva; la prevenzione della corruzione, avviata nel 2012 quando la sola azione repressiva della magistratura si è rivelata insufficiente a rassicurare l'opinione pubblica, come evidenziato dal crollo dell'Italia dal quarantunesimo al settantaduesimo posto nel *Corruption Perception Index* di Transparency International nel periodo 2005-2012.

La percezione della corruzione ha influenzato anche il principale fattore politico di contesto, vale a dire le dinamiche della competizione tra i partiti (Vannucci 2016). Le indagini sulla corruzione hanno minato definitivamente la legittimità dei partiti storici, il cui crollo all'inizio degli anni Novanta ha implicato il passaggio da un sistema privo di alternanza totale tra coalizioni di governo

alla competizione bipolare. La persistenza della frammentazione del sistema di partito ha, però, mantenuto elevata la frequenza del ricambio dei governi, la cui efficacia decisionale è rimasta bassa. Ciò ha contribuito ad alimentare la cronica insoddisfazione dei cittadini, che ha trovato uno sbocco nella protesta di stampo populista, il cui impatto è andato crescendo sotto la spinta dei ricorrenti scandali di corruzione e dei sacrifici imposti dalla gestione della crisi del debito sovrano a partire dal 2008 (Morlino e Piana 2014).
Nel 2011 la caduta del governo Berlusconi IV ha avviato la deistituzionalizzazione della competizione bipolare. Ai governi di grande coalizione guidati da Monti e Letta è stata affidata la gestione della risposta alla crisi prima e dopo il terremoto elettorale del 2013, contrassegnato dal successo del Movimento Cinque Stelle (Chiaramonte e Emanuele 2014). Quest'ultimo ha attribuito notevole salienza al principio della trasparenza e all'uso delle tecnologie digitali quali fattori di rinnovamento delle forme della democrazia (Corbetta e Gualmini 2013).
Un ulteriore fattore politico di contesto nell'approccio processual-istituzionale è il ruolo dei media (Barzelay 2007). Si tratta di un fattore molto rilevante per le politiche di trasparenza, come messo in rilievo dagli studi sul caso degli Stati Uniti, in cui il giornalismo d'inchiesta ha operato come "infomediario" tra cittadini e istituzioni (Schudson 2015). Il giornalismo statunitense, però, opera secondo un modello differente da quello mediterraneo vigente in Italia che è caratterizzato dascarsa professionalizzazione, parallelismo tra media e politica e predominanza dei media elettronici (Hallin e Mancini 2004). Da ciò consegue una scarsa attenzione per il merito delle politiche pubbliche da parte dei media italiani a fronte di una attenzione esorbitante per le dinamiche del sistema politico (Bobbio e Roncarolo 2016) di cui il nostro studio esplora le ripercussioni sulla trasparenza proattiva.
La rassegna dei fattori di contesto pone in luce la peculiare combinazione di fattori abilitanti e penalizzanti riguardo alla politica di trasparenza proattiva che caratterizza il caso italiano. Da un lato, i fattori istituzionali di lungo corso sono di ostacolo all'attuazione della trasparenza proattiva in combinazione con l'attuazione delle politiche limitrofe. Dall'altro lato, la rapida successione dei governi concede ai promotori del cambiamento l'opportunità di sfruttare il loro mandato per lanciare le riforme (Mele e Ongaro 2014). L'insoddisfazione dei cittadini mette, inoltre, in discussione gli assetti consolidati dalla tradizione amministrativa e ciò amplia il margine di manovra dei riformatori anche in contesti refrattari al cambiamento come i paesi del Sud Europa (Barzelay e Gallego 2010).

ANALISI EMPIRICA

La sequenza di riforma

Gli eventi che hanno segnato l'evoluzione della trasparenza proattiva sono ripartibili in tre periodi, marcati dai principali episodi che la caratterizzano, rappresentati, come è usuale in un sistema amministrativo caratterizzato da una forte tradizione legalistica, dall'adozione di norme. Sono anche tre periodi caratterizzati da specifici processi di formazione delle coalizioni di governo: il primo periodo (2005-2011) vede il lancio della pubblicazione sui siti istituzionali, prevista per la prima volta dal d.lgs. 82/2005 e rafforzata dal d.lgs. 150/2009, da governi formati da coalizioni pre-elettorali in un sistema bipolare; il secondo periodo (2011-2014) è segnato dall'adozione del d.lgs. 33/2013 e dalla sua attuazione da parte dei governi di grande coalizione guidati da Monti e Letta nell'ambito della crisi del bipolarismo; il terzo periodo (2014-2016) è caratterizzato dal d.lgs. 97/2016 varato dal governo di centro-sinistra guidato da Renzi.

2005-2011

La trasparenza proattiva ha trovato spazio nell'agenda politica per la prima volta grazie all'influsso positivo della politica di *e-government*. Infatti, con l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005) si è imposto alle amministrazioni di pubblicare specifiche categorie di dati sui propri siti istituzionali e di informatizzare la gestione dei flussi informativi interni che è la precondizione essenziale per introdurre ogni forma di trasparenza proattiva.

In linea con la tradizione napoleonica, è stata prescritta la pubblicazione sul sito istituzionale di alcuni dati, individuati senza alcuna consultazione con gli utenti. Gli obblighi di pubblicazione sono stati imposti alle amministrazioni statali (circa 90 unità) senza introdurre alcuna struttura di vigilanza che ne garantisse l'adempimento. L'attuazione dell'*e-government*, realizzata in modo non integrato alla riforma dei processi organizzativi (Natalini 2006), non ha sostenuto la trasparenza proattiva dal momento che le basi informative delle amministrazioni non sono state trasformate per produrre dati da pubblicare.

Le elezioni politiche dal 2008 hanno portato alla formazione del governo Berlusconi IV, aprendo una finestra per l'attribuzione di opportunità da parte del Ministro per la Pubblica Amministrazione Brunetta. Questo attore ha sfruttato il suo mandato per introdurre la trasparenza proattiva come "accessibilità totale" alle informazioni gestionali. In primo luogo, questa declinazione della trasparenza era resa possibile dalla diffusione delle tecnologie digitali. In secondo luogo, la pubblicazione sui siti era coerente con l'approccio dirigista del governo Berlusconi, evidenziato dalle restrizioni apportate all'accesso procedimentale[1] quale indicatore della riluttanza a lasciare alle richieste dei cittadini la definizione dell'ambito oggettivo della trasparenza. In terzo luogo, questa declinazione si prestava a essere politicamente saliente in un contesto di crescente sfiducia dei cittadini verso le istituzioni, alimentata dalla rappresentazione da parte dei media del settore pubblico come fonte esclusiva di privilegi per i dipendenti pubblici.

Questa idea guida ha attivato l'influenza positiva del *performance management* di cui la trasparenza è diventata uno strumento utile a mostrare sprechi e inefficienze del settore pubblico, nell'ambito di una più ampia campagna contro i "fannulloni" del pubblico impiego. Ciò ha comportato l'attribuzione di compiti di indirizzo e monitoraggio all'agenzia indipendente dedicata a sostenere l'attuazione del *performance management* (Commissione indipendente per la valutazione e l'integrità delle pubbliche amministrazioni – CIVIT) messa al centro di una rete di organismi istituiti in ogni amministrazione.

Da un lato, ogni amministrazione ha individuato un Responsabile della trasparenza quale dirigente chiamato a definire, sulla base delle linee guida della CIVIT, le misure di attuazione della pubblicazione dei dati su un'apposita pagina del sito istituzionale denominata "Amministrazione trasparente" in attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità approvato ogni anno dall'organo di indirizzo politico. Dall'altro lato, in ogni amministrazione è stato costituito un Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) cui è stato affidato il compito di svolgere la funzione di monitoraggio di primo livello sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, prodromico al successivo monitoraggio di secondo livello condotto dalla CIVIT. Sono rimasti invariati l'ambito soggettivo di applicazione ristretto alle amministrazioni statali e l'assenza di coinvolgimento dei destinatari per identificare i dati da pubblicare.

In fase di attuazione, la trasparenza proattiva è stata ostacolata dall'influenza negativa di tre politiche correlate. Agli effetti persistenti dell'*e-government* si sono aggiunte le resistenze del Garante per la protezione dei dati personali, che ha interpretato le norme equivoche sulla pubblicazione sui siti istituzionali in modo particolarmente restrittivo. Inoltre, la politica di

[1] Si pensi al DPCM 143/2011, che, fra l'altro, ha precluso l'accesso ai documenti preliminari del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica).

performance management non ha sostenuto la trasparenza in un contesto in cui, come evidenziato dalle rilevazioni della CIVIT (2012a), larga parte della classe politica non ha recepito l'invito a governare per obiettivi e indicatori. La debolezza dei sistemi di valutazione ha così impedito che le amministrazioni producessero adeguate informazioni sui costi, rendimenti e tempi dell'azione amministrativa da pubblicare sui siti istituzionali.
Gli effetti delle politiche contigue alla trasparenza proattiva sono stati intensificati dalla debolezza degli assetti di *governance*. A causa della loro scarsa indipendenza legata al loro potere di nomina di competenza dei vertici politici di ciascuna amministrazione, gli OIV non hanno svolto una funzione di pungolo per le amministrazioni, come reso evidente da attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione meno severe delle rilevazioni della CIVIT (2012b). I Responsabili per la trasparenza hanno sofferto di isolamento all'interno delle amministrazioni, come evidenziato dai Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità privi della individuazione dei responsabili della pubblicazione dei dati nonché di misure per la riorganizzazione dei flussi di pubblicazione (CIVIT 2012c). La CIVIT stessa ha sofferto di debolezza strutturale in quanto, essendo priva di poteri sanzionatori e di un proprio ruolo del personale, è stata in grado di svolgere solo una funzione di regolazione e accompagnamento metodologico.
All'evidente deficit di attuazione della trasparenza proattiva, il governo Berlusconi ha risposto introducendo in diversi provvedimenti a carattere settoriale, come quelli sulle concessioni e sui contratti pubblici, ulteriori obblighi di pubblicazione immediatamente precettivi. La rapida proliferazione di obblighi ha determinato un aggravio per le amministrazioni pubbliche che non disponevano degli apparati organizzativi e informativi necessari ad adempierli. Nel contempo, per contrastare le inefficienze sono state rafforzate le forme di monitoraggio centralizzato, imponendo alle singole amministrazioni un obbligo di comunicazione a organismi di controllo (Ragioneria Generale dello Stato, Dipartimento della Funzione Pubblica, Corte dei Conti, ecc.) di specifiche informazioni che non di rado erano le stesse che avrebbero dovuto essere pubblicate sui siti web (CIVIT 2012d).

2011-2014
L'attività di ascolto delle istanze delle pubbliche amministrazioni alle prese con i problemi applicativi della disciplina, condotta dalla CIVIT (2012d) nella seconda metà del 2012, aveva lasciato emergere l'esigenza di una riforma della disciplina della trasparenza proattiva che puntasse alla semplificazione degli adempimenti. Tuttavia, nello stesso periodo lo scoppio di ricorrenti scandali di corruzione e la dilapidazione di fondi pubblici nelle regioni Lazio e Lombardia hanno attirato l'attenzione del governo Monti fungendo da *focusing event* in un contesto caratterizzato dalle aggressive campagne di stampa contro la classe politica e dalla montante protesta cavalcata dal Movimento Cinque Stelle. Monti ha individuato nello sblocco dello stallo sull'approvazione del disegno di legge in materia di prevenzione della corruzione, arenato in Parlamento dal 2008, una opportunità per acquisire consensi elettorali in vista della discesa in campo del proprio movimento politico "Scelta Civica" alle imminenti elezioni politiche della primavera 2013.
L'approvazione della l.190/2012 (cd. "Legge Anticorruzione"), introducendo in Italia un inedito sistema della prevenzione della corruzione, ha concatenato il meccanismo dello *spillover* a quelli del *focusing event* e dell'attribuzione di opportunità. Nella l. 190/2012, infatti, è stata enucleata l'idea guida della trasparenza come fattore di prevenzione della corruzione e il governo è stato delegato a riordinare la disciplina della trasparenza proattiva. Come accade nei casi caratterizzati dalla compressione dei tempi di gestazione delle politiche pubbliche (Fleischer 2013), nella imminenza delle elezioni politiche il d.lgs. 33/2013 è stato redatto in assenza di adeguate forme di

consultazione dei cittadini e delle amministrazioni per individuare gli specifici bisogni informativi da appagare e misurare la sostenibilità delle misure introdotte.
La scadenza elettorale, infatti, ha inibito i processi di apprendimento connessi al *feedback* che avrebbero portato alla semplificazione della disciplina sulla base degli esiti della consultazione condotta dalla CIVIT. Al contrario, è stata prevista, in quanto misura ritenuta credibile agli occhi di media e cittadini, una espansione degli obblighi di pubblicazione da circa 90 (che erano giunti a essere nel 2012) a oltre 240 (ANAC 2013). È stato, inoltre, previsto che questi obblighi fossero di immediata applicazione con riferimento anche alle amministrazioni territoriali, e sono state introdotte sanzioni pecuniarie per l'omessa pubblicazione dei dati sulle partecipazioni in enti e società detenute dalle amministrazioni e delle dichiarazioni relative a patrimonio e reddito degli organi politici. È stato anche previsto che la mancata pubblicazione dei dati relativi alla concessione dei vantaggi economici comportasse l'inefficacia legale dei relativi atti.
L'esercizio del potere sanzionatorio è stato però attribuito alle stesse amministrazioni e non alla CIVIT. Quest'ultima è stata trasformata in Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), mantenendo tuttavia una dotazione esigua di risorse umane (30 unità), e le è stata affidata la vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, incluso quella degli obblighi di trasparenza proattiva da far valere mediante il potere di ordine. Si tratta di un potere in virtù del quale l'ANAC segnala agli enti le violazioni riscontrate in sede di vigilanza, indicando le modalità e i tempi di adempimento e pubblicando successivamente sul proprio sito un elenco di amministrazioni inadempienti. In qualità di referente dell'ANAC, in ogni amministrazione un dirigente è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione con funzioni di indirizzo e monitoraggio dell'attuazione delle misure di anticorruzione, inclusa la trasparenza proattiva.
Le insufficienti risorse e i limitati poteri dell'ANAC non hanno arginato gli effetti negativi persistenti delle politiche di risanamento finanziario e di *e-government*. Con riferimento a questa politica, il governo Monti è intervenuto sul Codice dell'amministrazione digitale attraverso un provvedimento di emergenza (d.l. 179/2012) che ha incluso misure per l'open data, vale a dire l'apertura al riuso delle banche dati delle pubbliche amministrazioni. Queste misure non sono state integrate con quelle sugli obblighi di pubblicazione, generando la duplicazione non coordinata delle forme di trasparenza proattiva. Questa duplicazione è stata realizzata anche in termini di *governance*, affiancando all'ANAC una agenzia dedicata all'attuazione degli open data (Agenda per l'Italia digitale-AGID). Dal 2012 in poi, questa agenzia si è limitata a definire standard tecnici per l'apertura delle banche dati, senza incidere sulla ristrutturazione dei flussi informativi di cui avrebbe giovato anche l'attuazione degli obblighi di pubblicazione (Di Mascio 2015).
Per quanto concerne il risanamento finanziario, i drastici tagli lineari di bilancio praticati dal governo Monti hanno acuito il deficit di capacità delle amministrazioni, da cui è scaturita la resistenza nella forma tipica dell'attribuzione di minaccia. La moltiplicazione degli obblighi di pubblicazione in un contesto di austerità ha fatto percepire la trasparenza come una minaccia, inducendo le amministrazioni a eludere i nuovi obblighi di pubblicazione appigliandosi alla equivocità delle norme. In particolare, le società partecipate hanno contestato l'ipotesi che l'ambito soggettivo della trasparenza proattiva potesse essere esteso al loro universo (ANAC 2013b). Anche solo per guadagnare tempo, le amministrazioni e le società hanno sottoposto all'ANAC centinaia di richieste di chiarimento sul contenuto delle norme, finendo per sottrarre risorse alla sua capacità di vigilanza.
Alla funzione di vigilanza dell'ANAC è stata affiancata quella diffusa, svolta dal basso dai cittadini attraverso l'esercizio dell'inedito diritto di accesso civico. Si tratta di una misura contenuta del d.lgs. 33/2013 che riconosce a chiunque il diritto di esigere la pubblicazione dei dati obbligatori in caso di inadempimento. Il diritto è fatto valere attraverso una richiesta non motivata e gratuita

inoltrata al Responsabile della trasparenza dell'amministrazione inadempiente. L'introduzione di questo diritto riflette la persistenza dell'approccio dirigista alla trasparenza: piuttosto che affidare la progressiva estensione dell'area della trasparenza alle richieste di accesso del FOIA, si è fatto ricorso al potere legislativo per assicurare immediatamente un ambito esteso entro cui i cittadini possono far valere le proprie pretese di accesso alle informazioni (Savino 2013).

2014-2016

Come accaduto già in risposta all'approvazione del d.lgs. 150/2009, anche l'adozione del d.lgs. 33/2013 ha attivato il meccanismo dello *spillover* negativo, stimolando la reazione del Garante della protezione dei dati personali. Sfruttando il carattere equivoco delle norme, il Garante ha adottato una regolazione restrittiva del riuso dei dati pubblicati sui siti istituzionali gravando le amministrazioni di ulteriori adempimenti.

L'avvento del governo Renzi ha però dato nuovo impulso alla trasparenza proattiva, sotto la rinnovata spinta del *focusing event* costituito da una nuova ondata di scandali di corruzione nella tarda primavera 2014 (Expo a Milano, Mose a Venezia). Anche in questa occasione la trasparenza proattiva è stata sostenuta dalla concatenazione di *focusing events* e *spillover* positivo della politica di prevenzione della corruzione. Quest'ultima è stata rilanciata nell'aprile 2014 dal governo Renzi, nominando Presidente dell'ANAC il magistrato Cantone, portato alla ribalta dall'azione di contrasto alla criminalità organizzata, nel tentativo di rendere maggiormente credibile la discontinuità introdotta nella lotta al fenomeno corruttivo.

Il governo ha delegato al Presidente dell'ANAC nuovi funzioni e poteri certificando la sua competenza ad attuare la trasparenza proattiva come dimensione della politica di prevenzione della corruzione. La legittimazione ricevuta dal governo è stata sfruttata da Cantone come una opportunità per affermare una funzione sostanzialmente para-giudiziaria dell'ANAC, concentrata sulla repressione della violazione puntuale degli obblighi di pubblicazione, lasciando in secondo piano l'attività di accompagnamento e di valutazione dell'efficacia della trasparenza proattiva nel suo complesso.

In linea con questa nuova funzione, l'ANAC è stata riorganizzata dal d.l. 90/2014 incorporando personale e funzioni dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP) e cedendo le funzioni in materia di *performance management* al Dipartimento della funzione pubblica. L'ANAC ha anche acquisito poteri sanzionatori applicati alla mancata pubblicazione di Programmi triennali della trasparenza e dell'integrità recanti misure organizzative sul flusso di pubblicazione dei dati. Inoltre, l'ambito soggettivo di applicazione della trasparenza proattiva è stato esteso alle autorità indipendenti e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, fatta eccezione per le società quotate sui mercati regolamentati o che emettono strumenti finanziari. Questa esclusione è frutto dell'attivazione del meccanismo dell'attribuzione di minaccia da parte delle grandi società controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che hanno fatto valere le ragioni della concorrenza rispetto a quelle della trasparenza.

Lo scoppio dello scandalo "Mafia capitale", nel dicembre 2014, ha riattivato la concatenazione di *focusing event* e *spillover* della politica di prevenzione della corruzione. Nel cantiere della più ampia riforma del settore pubblico, infatti, è stata inserita anche quella della disciplina in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione. In particolare, la legge 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione ha delegato il governo ad adottare un nuovo decreto di riordino della trasparenza proattiva.

In questo caso, l'orizzonte temporale più esteso del governo Renzi rispetto a quello Monti ha consentito l'attivazione del meccanismo del *feedback*. La legge delega, infatti, ha fatto tesoro dell'esperienza pregressa prevedendo tre significative innovazioni. La prima concerne l'affiancamento della trasparenza reattiva generalizzata (FOIA) alla trasparenza proattiva. Da ciò

consegue la seconda innovazione: è almeno potenzialmente possibile snellire gli obblighi di pubblicazione, perché i cittadini hanno comunque a disposizione il canale alternativo del FOIA per accedere ai dati non pubblicati. È volta a semplificare gli adempimenti anche la terza innovazione: il passaggio da un modello decentralizzato di pubblicazione alla centralizzazione dei dati presso portali tematici gestiti dagli organismi centrali cui le amministrazioni sono tenute a trasmettere informazioni.
L'intensità del *feedback* è stata però attenuata dall'attenzione dei media e dalla protesta del Movimento Cinque Stelle. L'approssimarsi della tornata di elezioni locali nella primavera 2016 ha accentuato l'influenza di tali fattori nel processo di adozione del d.lgs. 97/2016 in attuazione della delega contenuta nella l. 124/2015. L'introduzione del FOIA, infatti, non ha determinato una significativa riduzione dell'ambito oggettivo di applicazione della trasparenza proattiva.
È stato abrogato un numero molto ridotto di obblighi di pubblicazione, relativi ai procedimenti e ai controlli di competenza delle amministrazioni, introducendone di nuovi, relativi ai pagamenti. Il governo ha infatti ritenuto che una eventuale riduzione consistente degli obblighi di pubblicazione avrebbe minato la credibilità del suo impegno agli occhi di cittadini esposti alla retorica aggressiva dei media e del Movimento Cinque Stelle. Ciò ha comportato anche l'introduzione di ulteriori obblighi di pubblicazione e sanzioni in altri provvedimenti settoriali (d.lgs. 50/2016 di riordino del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 175/2016 di riordino delle partecipazioni pubbliche e d.lgs. 179/2016 di riordino del Codice dell'amministrazione digitale).
Il passaggio alla centralizzazione della pubblicazione delle informazioni su portali tematici è invece rimasto in mezzo al guado. È stato previsto che, a partire da giugno 2017, a circa metà degli obblighi di pubblicazione a carico delle singole amministrazioni si assolva attraverso la trasmissione (che già avviene) dei medesimi dati agli organismi centrali. Considerati i limiti delle banche dati esistenti, la concessione di un solo anno di moratoria è risultata, però, credibile solo a livello simbolico, dal momento che i controlli accurati di qualità della trasmissione dei dati avrebbero richiesto un periodo di transizione più lungo. La nuova disciplina, inoltre, non ha incentivato gli organismi centrali a sviluppare tali controlli, dal momento che l'apertura delle banche dati è stata resa sostanzialmente facoltativa.
Il d.lgs. 97/2016 ha ulteriormente ampliato le funzioni para-giudiziarie dell'ANAC. Il potere sanzionatorio è stato esteso anche ad altri casi di mancata pubblicazione dei dati (reddito e patrimonio di organi politici e dirigenti; partecipazioni detenute dalle amministrazioni; pagamenti emessi da queste ultime) e centralizzato sulla stessa ANAC, in risposta all'inerzia delle pubbliche amministrazioni a cui in precedenza era stato attribuito: ben 7 Ministeri su 13 e 4 su agenzie e grandi enti nazionali a fine 2014 non avevano ancora neanche disciplinato il procedimento sanzionatorio previsto dal d.lgs. 33/2013[2].
Inoltre, è stato previsto che l'esercizio del potere di ordine da parte dell'ANAC per mancata pubblicazione dei dati generi l'instaurazione di un procedimento disciplinare in capo ai soggetti responsabili. Infine, la pubblicazione dei dati è diventata condizione legale di efficacia anche per gli incarichi di consulenza ed è stata accompagnata da sanzioni pecuniarie per i trasgressori. La persistente attivazione dell'attribuzione di minaccia ha però sottratto ai controlli e alle sanzioni dell'ANAC l'ampio universo degli enti e delle società partecipate con bilancio inferiore alla soglia dei 500mila euro annui.
Anche il potere di regolazione dell'ANAC è stato ampliato, prevedendo che sia essa ad adottare il Piano Nazionale Anticorruzione, il quale contiene indicazioni anche in materia di trasparenza, che in passato veniva predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica. All'ANAC, infine, è stato affidato anche l'esercizio delle "clausole di flessibilità", vale a dire l'adozione di atti di regolazione

[2] Il dato è frutto della elaborazione degli autori di documenti il cui contenuto è illustrato nella nota successiva.

chiamati a differenziare (semplificandole) le modalità di adempimento rispetto alle diverse tipologie e classi dimensionali delle amministrazioni.

L'efficacia della trasparenza proattiva

La pubblicazione dei dati

Al termine del primo ciclo di riforme imperniato sul d.lgs. 150/2009, i ministeri e gli enti pubblici nazionali erano accomunati dal livello insoddisfacente di adempimento degli obblighi di trasparenza proattiva, spesso non applicati oppure applicati male pubblicando dati non completi e non aggiornati (CIVIT 2012b; 2012c). Inoltre, in ambedue gli ambiti la tipologia di dati afflitta dalle carenze più gravi era quella relativa ai servizi erogati ai cittadini, particolarmente rilevante per garantire l'*accountability* delle amministrazioni.

Un monitoraggio condotto dall'ANAC nel settembre 2013, i cui esiti sono riportati nelle tabelle 1 e 2 con riferimento a una selezione di obblighi assolti dai ministeri con portafoglio e da 8 grandi enti pubblici nazionali, ha fatto luce per la prima volta sul basso grado di completezza delle informazioni pubblicate dagli uffici periferici delle amministrazioni centrali, che è risultato essere sempre inferiore al 30% dei casi (ANAC 2013).

Tabella 1. La pubblicazione dei dati da parte dei ministeri con portafoglio (dati in percentuale)

Obbligo	Dati assenti	Dati completi	Dati aggiornati
PROCEDIMENTI			
Responsabile	38	49	31
Termine di conclusione	31	64	36
Documenti da allegare alle istanze	73	15	8
SOCIETA' PARTECIPATE			
Elenco delle partecipazioni	38	59	33
Risultati di bilancio	67	33	17
Organi di governo e relativi compensi	58	36	17
SERVIZI EROGATI			
Costi	69	21	10
Tempi medi	92	3	5

Fonte: Elaborazione degli autori dei dati riportati in ANAC (2013)

Tabella 2. La pubblicazione dei dati da parte di 8 grandi enti pubblici nazionali (dati in percentuale)

Obbligo	Dati assenti	Dati completi	Dati aggiornati
PROCEDIMENTI			
Responsabile	81	4	8
Termine di conclusione	56	50	4
Documenti da allegare alle istanze	62	46	8
SOCIETA' PARTECIPATE			
Elenco delle partecipazioni	19	71	29
Risultati di bilancio	50	50	13
Organi di governo e relativi compensi	75	21	13
SERVIZI EROGATI			
Costi	50	21	8
Tempi medi	37	33	29

Fonte: Elaborazione degli autori dei dati riportati in ANAC (2013)

Come mostrato da una rilevazione più recente eseguita dagli OIV nel gennaio 2016 su un ampio ventaglio di amministrazioni centrali, i cui esiti sono riportati nella tabella 3, le inadempienze degli obblighi di trasparenza proattiva sono rimaste diffuse anche con riferimento a una diversa selezione di tipologie di dati.

Tabella 3. La pubblicazione dei dati da parte delle amministrazioni centrali (dati in percentuale)

	N.	Organizzazione	Consulenze	Contratti pubblici
Ministeri con portafoglio e PdCM	14	21	36	43
Enti di Ricerca	21	60	47	53
Agenzie ed enti pubblici non economici	19	76	58	68
Autorità indipendenti	8	50	83	68

Fonte: Elaborazione degli autori dei dati pubblicati in ANAC (2016b); in percentuale è riportato il numero di amministrazioni che hanno assolto agli obblighi di trasparenza pubblicando informazioni complete e aggiornate

La persistenza di bassi livelli di pubblicazione, soprattutto in termini di qualità dei dati rilasciati, è il frutto del deficit di capacità che affligge le amministrazioni, in particolare quelle complesse e articolate come i ministeri. A fronte di un ambito oggettivo di pubblicazione molto esteso, i ministeri scontano l'inadeguatezza dei propri sistemi informativi e la difficoltà nel reperire risorse per farvi fronte in un contesto di austerità finanziaria. Al ritardo della digitalizzazione si aggiunge la scarsità di risorse umane a supporto dell'azione del Responsabile della prevenzione della corruzione. In termini organizzativi, infatti, i ministeri sono riusciti a fare progressi costituendo un nucleo di referenti per la trasparenza negli uffici. Questi referenti si interfacciano, però, con Responsabili della prevenzione della corruzione ancora privi, in molti casi, di una struttura dedicata allo svolgimento dei molteplici compiti di cui sono gravati, con riferimento non solo alla trasparenza ma anche alla prevenzione della corruzione.

Il deficit di capacità emerge da una analisi che abbiamo condotto sulle relazioni relative all'anno 2016 dei Responsabili della prevenzione della corruzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di 11 ministeri con portafoglio[3]: in 7 casi su 12 il ritardo della digitalizzazione dei flussi informativi è stato citato come fattore di rallentamento dell'adempimento degli obblighi di trasparenza proattiva; in 6 casi su 12 è stata citata la scarsità di risorse dedicate al supporto del Responsabile della prevenzione della corruzione. Va comunque evidenziato che, nel triennio 2014-2016, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e 5 ministeri con portafoglio su 8 hanno fatto registrare progressi nella digitalizzazione dei flussi informativi a sostegno della pubblicazione[4].

L'attività di vigilanza

Il deficit di capacità è stato un fattore di rallentamento anche dell'azione dell'ANAC chiamata a verificare e sanzionare le inadempienze in materia di trasparenza proattiva. Come evidenziato

[3] Le relazioni sono pubblicate a fine anno sulla base di indicazioni fornite dall'ANAC ai sensi dell'articolo 1 comma 14 della legge 190/2012. In questo documento il Responsabile della prevenzione della corruzione presenta gli esiti delle misure di prevenzione della corruzione, inclusa la trasparenza proattiva, evidenziando anche le cause della loro mancata efficacia. A partire dal 2014 la relazione viene redatta in formato tabellare sulla base di una griglia standard definita dall'ANAC. Non sono risultate accessibili o disponibili alla data del 31 gennaio 2017 le relazioni per l'anno 2016 del responsabile del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di quello del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

[4] Il dato è stato elaborato con riferimento ai ministeri per i quali sono disponibili relazioni dei Responsabili della trasparenza e della prevenzione della corruzione relative agli anni 2014 e 2016. Per progresso della digitalizzazione è stato inteso l'aumento del numero delle tipologie di dati il cui flusso di pubblicazione è stato dichiarato come informatizzato nella relazione 2016 rispetto a quanto dichiarato nella relazione 2014.

dalle relazioni annuali dell'ANAC (2015; 2016a), l'attività di vigilanza è stata afflitta dalla sproporzione tra la notevole ampiezza dell'ambito della trasparenza, in senso sia oggettivo (centinaia di obblighi di pubblicazione) che soggettivo (migliaia di amministrazioni ed enti privati in controllo pubblico a livello centrale, regionale e locale), e le limitate risorse organizzative che l'Autorità ha potuto dedicare ai procedimenti di vigilanza relativi alla trasparenza proattiva.
Questa sproporzione si è riverberata soprattutto sulla vigilanza d'ufficio che l'ANAC aveva avviato nel 2013 con riferimento a campioni di obblighi e di amministrazioni. Nel 2014 questa attività, basata sulla interlocuzione tra uffici dell'ANAC e delle amministrazioni in una logica di accompagnamento verso l'adempimento graduale degli obblighi di pubblicazione più salienti, aveva consentito di sanare le inadempienze più macroscopiche (ANAC 2015). A partire dal 2015 l'attività di vigilanza d'ufficio non è stata più condotta a campione bensì sulla base di richieste del Consiglio, a seguito di attività ispettiva o di interrogazioni parlamentari, interessando solo 37 casi, di cui 2 aventi a oggetto inadempienze delle amministrazioni centrali (ANAC 2016a).
A esibire un volume basso di attività è stata anche la vigilanza condotta sulla base delle segnalazioni fatte pervenire dai cittadini attraverso una piattaforma digitale dedicata (Campagna trasparenza). Nel 2014 sulla base di 757 segnalazioni sono stati attivati 340 procedimenti di vigilanza che hanno portato all'accertamento di 235 violazioni degli obblighi di pubblicazione. La vigilanza ha riguardato in larga misura il livello locale, data la numerosità dei Comuni e degli enti da essi partecipati nonché la loro prossimità ai cittadini. Solo il 7% dei procedimenti, infatti, ha riguardato ministeri ed enti pubblici nazionali (ANAC 2015). Nel 2015, a fronte di un incremento delle segnalazioni salite a 1435, il numero dei procedimenti istruiti è sceso a 135. Sono state accertate 101 violazioni degli obblighi di pubblicazione che solo in un caso hanno riguardato le amministrazioni centrali (ANAC 2016a).
Dato il basso volume dell'attività di vigilanza, l'esercizio dei poteri sanzionatori e di ordine da parte dell'ANAC è stato molto ridotto. Per quanto riguarda i provvedimenti di ordine, nel biennio 2014-2015 essi sono stati solo 72 e solo 4 hanno riguardato amministrazioni centrali. Con riferimento alle sanzioni per la violazioni degli obblighi di pubblicazione relativi ai titolari di incarichi di indirizzo politico-amministrativo e alle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni, nessuno dei 57 procedimenti sanzionatori avviati nel 2015 ha interessato le amministrazioni centrali (ANAC 2016a). Ai sensi della legge, l'avvio del procedimento sanzionatorio avrebbe dovuto comportare anche la pubblicazione dei nominativi dei titolari di incarichi di indirizzo politico-amministrativo inadempienti. L'elenco dei nominativi pubblicato sul sito dell'ANAC non è stato però aggiornato dal 15 luglio 2015 e non ha incluso esponenti delle amministrazioni centrali.
Anche la leva complementare dell'accesso civico, che avrebbe dovuto assicurare l'esercizio della vigilanza dal basso, non è risultata particolarmente efficace. Nella tabella 4 sono riportati i dati sulle richieste di accesso civico presentate dai cittadini riportati nella relazioni dei Responsabili della prevenzione della corruzione relativi al triennio 2014-2016.

Tabella 4. Esercizio dell'accesso civico nelle amministrazioni centrali (triennio 2014-2016)

Amministrazione	2014	2015	2016
MINISTERI CON PORTAFOGLIO*			
Media delle richieste	7,9	4,3	12
Tasso di accoglimento (%)	16,9	19,2	3,8
ENTI PUBBLICI NAZIONALI**			
Media delle richieste	5,6	6,1	3,2
Tasso di accoglimento (%)	30	20	27,6
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI			
Numero delle richieste	15	8	52

Tasso di accoglimento (%)	33,3	25	46,2

Fonte: Elaborazione degli autori dei dati riportati nelle relazioni annuali dei Responsabili della trasparenza e della prevenzione della corruzione pubblicate ai sensi dell'articolo 1 comma 14 della legge 190/2012

* Non sono disponibili dati per i seguenti ministeri con riferimento agli anni tra parentesi: Ministero della Difesa (2014), Ministero della Giustizia (2014), Ministero dell'Ambiente (2014 e 2015), Ministero dei Beni e delle Attività culturali (2014), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2016), Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (2016)

**Gli enti inclusi nella rilevazione sono: Inps, Inail, Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e dei monopoli, Agenzia del farmaco, Consiglio nazionale delle ricerche, Enea, Istat, Istituto Superiore di Sanità

In primo luogo, i dati mostrano che, fatta eccezione per il caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2016, il numero della richieste è stato mediamente basso. In secondo luogo, il basso tasso di accoglimento delle richieste evidenzia che la pubblicazione dei dati non soddisfa i bisogni informativi dei cittadini, che in alcuni casi richiedono dati non obbligatori, né adempie in modo efficace agli obblighi vigenti, dal momento che in altri casi le richieste vertono su dati già pubblicati, che i cittadini non riescono tuttavia a rintracciare nei siti[5].

La scarsa efficacia dell'accesso civico è indicatore dell'insuccesso in termini di impatto sociale della politica di trasparenza proattiva, che è stata introdotta dal governo senza alcuna rilevazione dei bisogni informativi degli utenti ed è stata attuata dalle amministrazioni senza misurare l'utilizzo e l'usabilità dei dati pubblicati. Nel complesso, non è stato ancora realizzato l'incontro tra la domanda e l'offerta di trasparenza proattiva in un sistema in cui i cittadini non sembrano interessati ad assurgere al ruolo di vigilanti complementari all'ANAC né tantomeno sono facilitati nello svolgimento di tale funzione da siti istituzionali in cui sono affastellati centinaia di dati spesso di bassa qualità. A ostacolare l'incontro tra domanda e offerta di trasparenza è stato anche la scarso utilizzo dei dati da parte di "infomediari" quali giornalisti, associazioni e centri di ricerca. Emblematico dello scarso ruolo della società civile è il calo delle segnalazioni fatte pervenire all'ANAC da parte delle associazioni (dal 16 al 13%) a fronte dell'incremento di quelle presentate a titolo personale (dal 68 all'81%) nel periodo 2014-2015 (ANAC 2016a).

DISCUSSIONE E CONCLUSIONI

L'obiettivo della nostra ricerca è stato quello di colmare il vuoto di applicazione del *process tracing* allo studio delle complesse dinamiche della trasparenza. L'analisi intensiva del processo di riforma italiano nel periodo 2005-2016 ha avviato la costruzione di un catalogo dei meccanismi causali delle politiche di trasparenza. Considerati i limiti della nostra analisi di carattere induttivo, non può che essere affidato a ricerche ulteriori il compito di consolidare il catalogo dei meccanismi causali attraverso studi di caso relativi a contesti differenti da quello italiano.

La nostra ricerca ha rivelato che l'approccio processual-istituzionale fornisce una lente teorica efficace per analizzare la complessità delle sequenze di riforma della trasparenza come configurazioni di fattori di contesto e scelte degli attori dalla cui interazione nel corso del tempo scaturisce la concatenazione dei meccanismi causali. La configurazione relativa al caso italiano è riportata nella tabella 5 da cui si evince la rilevanza dei due meccanismi causali, *spillover* e *focusing event*, che il nostro disegno di ricerca ha identificato come specificamente attinenti alle politiche della trasparenza.

[5] Le motivazioni del mancato accoglimento delle richieste di accesso civico sono dichiarate nelle relazioni annuali dei Responsabili della prevenzione della corruzione.

Tabella 1. La sequenza della trasparenza proattiva in Italia (2005-2016): Fattori di contesto e concatenazione di meccanismi

Contesto	Fasi	Episodi	Concatenazione di Meccanismi
Fattori istituzionali Tradizione napoleonica; Frammentazione organizzativa **Fattori politici** Bipolarismo e sua crisi; cronica insoddisfazione democratica e ascesa del Movimento Cinque Stelle; modello mediterraneo di giornalismo **Fattori di policy** Ritardo del FOIA; Tagli di bilancio lineari; Deficit di attuazione di e-government e performance management; Attivismo Garante Privacy; Lancio prevenzione della corruzione	2005-2011	d. lgs. 82/2005 d.lgs.150/2009	Spillover Attribuzione di opportunità
	2011-2014	l. 190/2012 d. lgs. 33/2013	Focusing event Attribuzione di opportunità Spillover Attribuzione di minaccia
	2014-2016	l. 124/2015 d.lgs. 97/2016	Focusing event Certificazione Attribuzione di opportunità Spillover Feedback Attribuzione di minaccia

Con riferimento allo *spillover*, la nostra ricerca ne ha evidenziato l'influenza positiva in fase di formulazione delle riforme dal momento che la trasparenza proattiva è stata lanciata in Italia come dimensione di altre politiche (*e-government* nel 2005, *performance management* nel 2009 e anticorruzione nel 2012). Nella fase di attuazione queste politiche, però, non hanno assicurato la modernizzazione dei processi organizzativi e dei flussi informativi che è stata frenata anche dai vincoli posti dal risanamento finanziario e dalla protezione dei dati personali. Questa evidenza conferma quanto già rilevato da altri studi secondo cui la rappresentazione della trasparenza proattiva come mera pubblicazione è semplicistica: si tratta di un intervento a elevato grado di complessità, in quanto esso richiede la trasformazione dei processi di produzione, gestione, e archiviazione dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni ponendosi quindi al crocevia con altre politiche limitrofe (McDermott 2010).
Riguardo al *focusing event*, gli scandali di corruzione hanno operato analogamente a quanto evidenziato dagli studi precedenti sulle politiche anticorruzione instillando un senso di urgenza nei riformatori che ha inibito i processi di apprendimento tipicamente collegati al *feedback*. Come evidenziato dalla tabella 6 che riassume la sequenza delle scelte degli attori, a dispetto della loro ridotta efficacia le idee guida e gli assetti di *governance* della trasparenza proattiva non sono stati sottoposti a revisione. Il design della trasparenza proattiva si è invece avvitato nella spirale tipica delle politiche anticorruzione in cui la successione degli scandali determina l'accumulo burocratico di norme, controlli e sanzioni insostenibili (Anechiarico e Jacobs 1996).

Tabella 2. Il design della trasparenza proattiva in Italia (2005-2016): Idee guida e assetti di governance

	2005-2011	**2011-2014**	**2014-2016**
Idea guida sulla trasparenza proattiva	Leva del *performance management*	Misura di prevenzione della corruzione	Misura di prevenzione della corruzione
Assetti di governance			
Coinvolgimento dei destinatari	Assente	Assente	Assente
Vigilanza	Debolezza strutturale della CIVIT; Bassa indipendenza OIV; Isolamento	Fusione ANAC-AVCP; Poteri di ordine; Limitati poteri sanzionatori; Accesso civico	Poteri sanzionatori applicati a un novero più ampio di inadempimenti; Violazione ordini di ANAC collegata a illecito

	Responsabili della trasparenza		disciplinare; Rafforzamento della pubblicazione come condizione di efficacia degli atti
Ambito soggettivo	Amministrazioni pubbliche	Espansione ad autorità indipendenti e società partecipate e in controllo pubblico	Esclusione delle società partecipate il cui bilancio sia inferiore a 500 mila euro; Persistente esclusione delle società quotate
Ambito oggettivo	Circa 90 obblighi di pubblicazione	Oltre 240 obblighi di pubblicazione	Semplificazione degli obblighi affidata alla regolazione di ANAC
Punto di accesso	Decentralizzato	Decentralizzato	In via di centralizzazione

L'integrazione tra trasparenza proattiva e prevenzione della corruzione stretta dall'attivazione del *focusing event* ha minato l'efficacia delle riforme nel contesto italiano caratterizzato dal legalismo della tradizione amministrativa. L'attuazione della trasparenza proattiva è stata messa in capo a soggetti deboli come i Responsabili della prevenzione della corruzione, privi di risorse organizzative di supporto e chiamati ad applicare strumenti disciplinati da una fitta trama di norme attorno a cui è gravitata l'attivazione dell'attribuzione di minaccia. Questo meccanismo è stato rilevato anche in altri studi sulla trasparenza proattiva che identificano il deficit istituzionale di capacità quale principale fattore di resistenza delle amministrazioni a pubblicare dati (Jannsen, Charalabidis e Zuiderwijk 2012). La nostra ricerca evidenzia che in un contesto di legalismo la scelta di *design* relativa alla introduzione di un ampio novero di obblighi mal formulati e immediatamente precettivi acuisce il deficit di capacità delle amministrazioni spingendole a imperniare la loro resistenza sull'interpretazione delle norme.

Come accaduto ad altre riforme amministrative lanciate in Italia (Mele e Ongaro 2014), anche nel caso della trasparenza proattiva il ricorso alle norme come principale strumento per il perseguimento degli obiettivi di riforma è stato il frutto della rapida successione dei governi in un contesto legalista. Da un lato, l'alternanza dei governi è stata una condizione per l'attivazione dell'attribuzione di opportunità da parte di attori che hanno posto la trasparenza proattiva nell'agenda delle riforme. Dall'altro lato, l'instabilità dei governi ha ristretto gli orizzonti temporali degli attori focalizzando la loro attenzione sulla produzione di norme con effetto immediato e accompagnate da sanzioni.

Questa scelta di *design* è stata percepita dagli attori come efficace per far guadagnare consenso e visibilità alla trasparenza proattiva. Quest'ultima è risultata saliente anche in considerazione del fatto che, a differenza della trasparenza reattiva, essa consente ai governi di attuare l'*open government* in modo dirigistico stabilendo i confini della accessibilità delle informazioni pubbliche (Snider 2009). I governi italiani hanno potuto mantenere il controllo sul ventaglio dei dati da rilasciare in un contesto politico caratterizzato dall'insoddisfazione dei cittadini alimentata dalla rappresentazioni dei media. Questi ultimi non hanno avanzato una domanda qualificata di trasparenza focalizzata sulla qualità di informazioni a elevato impatto sociale ma si sono limitati a definire una immagine negativa delle pubbliche amministrazioni sulla cui base i governi hanno impostato una politica di accessibilità totale priva del coinvolgimento dei destinatari.

L'emblema di questi sviluppi è l'attivazione del meccanismo della certificazione esclusivamente in funzione della delega di poteri dal governo Renzi a un magistrato noto come Cantone per attuare la politica di accessibilità totale. Quest'ultima viene definita un "mito della trasparenza" (Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk 2012) da parte della letteratura che evidenzia i costi della sua attuazione

a fronte di benefici scarsi dovuti al deficit di capacità dei cittadini di utilizzare i dati. Nel contesto italiano l'attuazione para-giudiziaria di questo mito, di cui la nostra analisi ha evidenziato il deficit di capacità nel rilevare e sanzionare le inadempienze, è riuscito a imporsi come palliativo della insoddisfazione dei cittadini. Questo risultato offre un primo riscontro empirico alle speculazioni di carattere teorico sul futuro della trasparenza relative alle implicazioni del disinteresse dei media, in un contesto di malessere democratico, per il rilascio e l'analisi di dati da impiegare nell'indagine sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni (Grimmelikhuijsen 2012).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANAC (2013), *Rapporto sul primo anno di attuazione della l. n. 190/2012*, Roma, ANAC.

ANAC (2015), *Relazione annuale 2015*, Roma, ANAC.

ANAC (2016a), *Relazione annuale 2016*, Roma, ANAC.

ANAC(2016b), *Vigilanza d'ufficio trasparenza anno 2016:* http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Trasparenza/Vigilanza/_VigilanzaUfficio (ultimo accesso 18 febbraio 2017)

Anechiarico F. – Jacobs J.D. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

Bardach E. (2004), *The Extrapolation Problem*, in «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 23, pp. 205-220.

Barzelay M. (2007), *Methodology for extrapolation-oriented case research*, in «Governance», vol. 20, n. 3, pp. 521-543.

Barzelay M. – Gallego R. (2006), *From New Institutionalism to Institutional Processualism*, in «Governance», vol. 19, n. 4, pp. 531–557.

——(2010), *The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy and Spain*, in «Governance», vol. 23, n. 2, pp. 297-307.

Berliner D. (2014), *The Political Origins of Transparency*, in «Journal of Politics» vol. 76, n. 2, pp. 479-491.

Bevan G. – Hood C. (2007), *What's Measured is What Matters*, in «Public Administration», vol. 84, n. 3, pp. 517-538.

Bobbio L. – Roncarolo F. (a cura di), *I media e le politiche,* Bologna, Il Mulino.

Busetti S. – Dente B. (2016), *Designing multi-actor implementation*, in «Public Policy and Administration», di prossima pubblicazione.

Chiaramonte A. – Emanuele V. (2014), *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. Chiaramonte e L. De Sio (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Bologna, Il Mulino.

CIVIT (2012a), *Rapporto sulla performance delle amministrazioni*, Roma, CIVIT.

CIVIT (2012b), *Rapporto sulla trasparenza nei ministeri*, Roma, CIVIT.

CIVIT (2012c), *Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance 2012*, Roma, CIVIT.

CIVIT (2012d), *Per una semplificazione della trasparenza*, Roma, CIVIT.

CIVIT (2012e), *Rapporto sulla trasparenza negli enti pubblici nazionali*, Roma, CIVIT.

Clarke A. – Margetts H. (2014), *Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform*, in «Policy and Internet», n. 6, pp. 393-417.

Coglianese G. (2009), *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government,* in «Governance», vol. 22, n. 4, pp. 529-544.

Colapietro C. (a cura di) (2012), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Corbetta P. − Gualmini E. (a cura di) (2013), *Il partito di Grillo*, Bologna, Il Mulino.

Cucciniello M. − Porumbescu G.A. − Grimmelikhuijsen S. (2017), *25 Years of Transparency Research*, in «Public Administration Review», vol. 77, n. 1, pp. 32-44.

Di Mascio F. (2015), *Gli open data in Italia*, in A. Natalini e G. Vesperini (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

Di Mascio F. − Natalini A. (2014), *Italy between Modernization and Spending Cuts*, in «American Behavioral Scientist», vol. 58, n. 12, pp. 1634-1656.

Falleti T.G. (2016), *Process tracing of extensive and intensive processes*, in «New Political Economy», vol. 21, n. 5, pp. 455-462.

Falleti T.G. − Lynch J.F. (2009), *Context and Mechanisms in Political Analysis*, in «Comparative Political Studies» vol. 42, n. 9, pp. 1143-1166.

Fleischer J. (2013), *Time and Crisis*, in «Public Management Review», vol. 15, n. 3, pp. 313-329.

Grimmelikhuijsen S.G. (2012), *About the Limits and Future of Transparency of Democratic Governments*, in «Information Polity», vol. 17, n. 3, pp. 293-302.

Hallin D.C. − Mancini P. (2004), *Modelli di giornalismo*, Roma-Bari, Laterza.

Heald D. (2006), *Varieties of Transparency*, in C. Hood, D. Heald (a cura di), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press.

Hedstrom P. − Swedberg R. (a cura di) (1998), *Social Mechanisms*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Janssen M. − Charalabidis Y. − Zuiderwijk A. (2012), *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, in «Information Systems Management», vol. 29, n. 4, pp. 258-268.

Kay A. - Baker P. (2015), *What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies Literature?*, in «Policy Studies Journal», vol. 43, n. 1, pp. 1-21.

Kingdon J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, MA, Little Brown.

Lindstedt C. − Naurin D. (2010), *Making transparency effective in reducing corruption*, «International Political Science Review» vo. 31, n. 3, pp. 301-322.

Margetts H. (2006), *Transparency and Digital* Government, in C. Hood, D. Heald (a cura di), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press.

McAdam D. − Tarrow S. − Tilly C. (a cura di) (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

McDermott A. (2010), *Building Open Government*, in «Government Information Quarterly», vol. 27, n. 4, pp. 401-413.

Meijer A. (2009), *Understanding Modern Transparency*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 75, n. 2, pp. 255-269.

——(2013), *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, in «Public Administration Review», vol. 73, n. 3, pp. 429-439.

Mele V. − Ongaro E. (2014), *Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992-2007*, in «International Public Management Journal», vol. 17, n. 1, pp. 111-142.

Morlino L. − Piana D. (2014), *Economic crisis in a stalemated democracy: The Italian case*, in «American Behavioral Scientist», vol. 58, n. 12, pp. 1657-1682.

Natalini A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino.

OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, Paris, OECD.

Peters B.G. (2008), *The Napoleonic Tradition*, in «International Journal of Public Sector Management», vol. 21, n. 2, pp. 118-132.

Piotrowski S. (2017), *The "Open Government Reform" Movement,* in «American Review of Public Administration», vol. 47, n. 2, pp. 155-171.

Righettini M.S. (2011), *A France/Italy Comparison of Data Protection Authority*, in «Journal of Comparative Policy Analysis», vol. 13, n. 2, pp. 143-164.

Roberts A. (2006). *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge MA, Cambridge University Press.

Ruijer E. (2016), *Proactive Transparency in the United States and the Netherlands*, in «American Review of Public Administration», di prossima pubblicazione.

Ruijer E. − Meijer A. (2016), *National Transparency Regimes*, in «International Journal of Public Administration», vol. 39, n. 11, pp. 895-908.

Savino M. (2011), *The Right to Open Public Administrations in Europe*, Paris, Oecd.

——(2013), *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in «Giornale di diritto amministrativo», nn. 8-9, pp. 795-805.

——(2016), *Il FOIA italiano*, in «Giornale di diritto amministrativo», nn. 8-9, pp. 593-603.

Schnell S. (2016), *Transparency on the Path to Democratic Governance*, in «International Review of Administrative Sciences», di prossima pubblicazione.

Schudson M. (2015), *The Rise of the Right to Know. Politics and the Culture of Transparency, 1945–1975*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Snider J.H. (2009), *The Dismal Politics of Legislative Transparency*, in «Journal of Information Technology & Politics», vol. 6, n. 2, pp. 127-155.

Sotiropoulos D. (2004), *Southern European Bureaucracies in Comparative Perspective*, in «West European Politics», vol. 27, n. 3, pp. 405-422.

Vannucci A. (2016), *Between systemic corruption and anticorruption: Political scandals and electoral accountability in Italy*, in R. Kaiser e J. Edelmann (a cura di), *Crisis as a Permanent Condition? The Italian Political System between Transition and Reform Resistence*, Baden Baden, Nomos.