

Studio sull'impatto delle organizzazioni civiche sulla trasparenza delle amministrazioni pubbliche

Convenzione fra Dipartimento della Funzione Pubblica
e Cittadinanzattiva Onlus

Introduzione e premesse

Il presente progetto di ricerca nasce dalla necessità di colmare un gap di conoscenza sull'impatto delle azioni dell'attivismo organizzato dei cittadini sulla trasparenza delle pubbliche amministrazioni e del legame che correla in maniera imprescindibile il concetto di accountability con quello di democrazia. L'accountability rappresenta infatti l'esatto contrario di arbitrio, ovvero di parzialità nell'assunzione di responsabilità decisionale, e presuppone garanzie, rendicontazione delle attività svolte e delle loro motivazioni, nonché l'impegno a dichiararle pubblicamente. Da ciò consegue, per tutti coloro che sono responsabili della governance della *cosa pubblica*, la trasparenza, la condivisione e la capacità di fornire informazioni sulle attività implementate.

La trasparenza è un principio generale dell'ordinamento italiano, cui devono attenersi tutte le pubbliche amministrazioni per garantire il rispetto dei doveri di imparzialità, rispetto e semplicità¹. Essa consiste nell'accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e delle attività delle pubbliche amministrazioni in modo da consentire il controllo dei cittadini sull'esercizio del potere amministrativo. Riguarda sia i rapporti tra gli uffici (trasparenza interna) sia i rapporti delle amministrazioni con i cittadini (trasparenza esterna). La trasparenza esterna si può realizzare sia in seguito all'esercizio del diritto di accesso (trasparenza su richiesta) sia in seguito ad iniziative autonome delle Amministrazioni (trasparenza offerta).²

Lo studio che presentiamo ha voluto focalizzare la propria attenzione sull'impatto che le organizzazioni della società civile³ hanno nei confronti della pubblica amministrazione nell'ottenimento di politiche di trasparenza. In particolare si è voluto esaminare l'applicazione e l'impatto di uno dei metodi più utilizzati dalle organizzazioni di cittadini attivi per influenzare le amministrazioni pubbliche, ovvero quello del lancio di *campagne* di informazione e di denuncia, intese nel senso più ampio di creazione e divulgazione di strumenti utili al controllo ed all'informazione sulle attività degli uffici pubblici.

¹ La normativa in materia è vincolata dalla Legge 241/1990 sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e dalla legge 15/2009 con delega al Governo per l'ottimizzazione delle produttività del lavoro pubblico e per l'efficienza e trasparenza della pubblica amministrazioni. In ambito costituzionale la materia è inquadrabile nell'articolo 97 sull'imparzialità ed il buon andamento dei pubblici uffici.

² "Manifesto sulla trasparenza della amministrazione pubblica" dal convegno "Pubblica amministrazione aperta? Diritto di accesso e trasparenza dal 1990 ad oggi" organizzato nel maggio '09 dal forum PA.

³ Per società civile intendiamo: "l'arena, al di fuori di famiglia, stato e mercato, che è creata da azioni individuali e collettive, organizzazioni e istituzioni al fine di promuovere e avanzare interessi condivisi". Rientrano in questa definizione, quindi, sia organizzazioni che si occupano di tutela dei diritti (ad es. associazioni ambientaliste, associazioni di consumatori...), sia organizzazioni volte all'accrescimento del capitale sociale (ad es. associazioni di promozione sociale, associazioni sportive, parrocchie...) sia associazioni di categoria e professionali (v. sindacati, associazioni imprenditoriali...).

Il progetto è stato realizzato all'interno del Protocollo d'intesa tra il Dipartimento alla Funzione Pubblica e Cittadinanzattiva onlus per una collaborazione tra istituzioni e cittadini per la lotta alla corruzione e la valutazione civica della Pubblica Amministrazione⁴.

Obiettivi e metodologia della ricerca

Oggetto della presente ricerca sono state le modalità ed i limiti dell'influenza delle organizzazioni della società civile sulla trasparenza delle amministrazioni pubbliche. In particolare la domanda di ricerca che ha avviato il nostro studio è stata: "In che modo, con quali difficoltà e con quale esito le organizzazioni di cittadini attivi sono in grado di influenzare la trasparenza di regole e comportamenti nell'ambito delle istituzioni pubbliche a livello nazionale e locale?".

L'obiettivo finale che ha guidato l'indagine è stato l'impatto che hanno le azioni di denuncia e controllo sviluppate dai settori organizzati della società civile sulle attività degli uffici pubblici in particolare su:

- l'esercizio di una carica e/o funzione pubblica;
- l'utilizzo di fondi pubblici.

La ricerca ha focalizzato la propria analisi su quattro campagne che hanno promosso azioni di trasparenza in differenti ambiti:

- ✓ trasparenza sui lavori parlamentari condotta dall'Associazione no profit Openpolis.
- ✓ trasparenza delle liste d'attesa delle aziende ospedaliere condotta da Cittadinanzattiva onlus;
- ✓ trasparenza nell'assegnazione degli appalti pubblici condotta dall'Associazione Transparency International Italia;
- ✓ trasparenza sull'attività dei Sindaci condotta dalla Fondazione Civicum.

Lo studio si è avvalso di diversi strumenti per la raccolta e l'analisi delle informazioni ed è stato articolato in quattro fasi di seguito illustrate.

1. PRIMA FASE. Raccolta di materiale cartaceo ed informatico sulle 4 campagne in esame.
2. SECONDA FASE. Costruzione degli strumenti di ricerca, ovvero:
 - ✓ una batteria di indicatori correlati agli obiettivi della ricerca;
 - ✓ una checklist per l'analisi dei materiali raccolti;
 - ✓ una traccia di intervista.
3. TERZA FASE. Raccolta di informazioni attraverso interviste a soggetti che hanno condotto le campagne. Le domande rivolte agli intervistati erano volte a far emergere:
 - a) *cosa è stato fatto durante la campagna, e come;*
 - b) *cosa è stato ottenuto in termini di trasparenza, e cosa invece non è stato ottenuto;*
 - c) *quali sono stati gli ostacoli riscontrati e da chi/cosa sono stati provocati.*

⁴ La convenzione ha come filo conduttore i temi della sussidiarietà, della trasparenza e della valutazione e tra i diversi impegni contenuti nell'accordo è prevista la realizzazione, in almeno 15 città italiane, di iniziative di sensibilizzazione e formazione sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione e dei bilanci comunali.

4. QUARTA FASE. Interpretazione delle informazioni raccolte.

La ricerca ed i suoi risultati illustrati all'interno del presente documento rappresentano una parte di una indagine più ampia volta ad analizzare le caratteristiche della società civile italiana e l'impatto delle azioni che vengono promosse dalle organizzazioni della che ne fanno parte.

Le campagne per la trasparenza prese in esame

Come specificato nelle premesse, nella ricerca si è voluta focalizzare l'attenzione su un aspetto particolare del ruolo che le organizzazioni di cittadini svolgono nell'influenzare le politiche delle pubbliche amministrazioni, ovvero sul lancio e la conduzione di campagne di informazione, denuncia e controllo del lavoro delle istituzioni pubbliche come attività volta ad ottenere specifiche richieste di trasparenza.

Il criterio con cui sono state scelte le campagne da analizzare è riassumibile nella volontà di portare alla luce la "diversità" che caratterizza le campagne di trasparenza: diversità rispetto alle organizzazioni che promuovono le campagne, rispetto agli ambiti di policy sui quali si richiede una maggiore trasparenza, rispetto agli uffici pubblici chiamati a rispondere alle richieste dei cittadini, rispetto agli ostacoli che si incontrano nell'organizzare una campagna e rispetto, infine, ai risultati tangibili ed agli impatti che le azioni promosse dalle organizzazioni dei cittadini hanno in termini di aumento della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Come già menzionato in precedenza, la nostra focalizzazione si è concentrata su attività concernenti l'esercizio di una carica pubblica (carica elettiva nei casi analizzati) e l'utilizzo di fondi pubblici (in un caso in ambito ospedaliero e nell'altro nelle amministrazioni comunali). Premettiamo che il limitato numero di campagne analizzato non ha alcuna pretesa di significatività e che i casi descritti rappresentano solo alcuni esempi di campagne che sono state attivate negli ultimi anni in Italia.

Di seguito si presentano le organizzazioni che hanno promosso le campagne sulla trasparenza prese in esame e si descrivono le principali caratteristiche delle azioni intraprese.

1° CASO: OPENPARLAMENTO⁵ - Campagna volta a promuovere la trasparenza sui lavori parlamentari condotta dall'Associazione no profit Openpolis.

Openpolis è un'associazione "senza scopo di lucro" e "indipendente da partiti e movimenti politici" che promuove l'uso della rete e del software *open source* per favorire la trasparenza pubblica e la partecipazione collettiva al controllo delle informazioni e delle scelte politiche. Il progetto che ha sviluppato si avvale di diversi strumenti per condividere informazioni sulla politica e sui politici italiani e, attraverso un sistema di documentazione collettiva, per rendere la loro attività trasparente e aperta, cioè controllabile dai cittadini.

Uno dei prodotti promossi dall'associazione è *OpenParlamento*, un sitoweb ad utilizzo gratuito che permette di seguire e di prendere posizione su tutto quello che deputati e senatori discutono in Parlamento, grazie ad un aggiornamento giornaliero che viene inviato agli iscritti via e-mail. L'obiettivo del progetto è di rendere trasparente l'attività del Parlamento mettendo a disposizione

⁵ www.openparlamento.it

strumenti di controllo e di intervento che facilitino la rappresentanza democratica. I dati resi disponibili sono di fonte ufficiale e vengono ricavati dai siti web di Camera e Senato, e sono aggregati in 3 diversi indici riferiti ai singoli rappresentanti eletti:

- 1) le presenze: si riferiscono alle votazioni elettroniche svolte nelle due Camere dall'inizio della legislatura.
- 2) l'indice di attività: è quantitativo e prende in esame il numero e la tipologia di atti prodotti dai parlamentari in modo da poter essere confrontabili tra loro.
- 3) l'indice di "ribellione": un parlamentare è considerato "ribelle" quando esprime un voto diverso da quello del proprio gruppo. Si tratta anche in questo caso di un indicatore quantitativo del grado di "disciplina" dei gruppi.

Gli iscritti al sito di *OpenParlamento* possono contribuire alle informazioni, aggiungendo o modificando commenti agli atti parlamentari ed inserendo note ed osservazioni ai testi presentati, sulla falsariga degli emendamenti parlamentari, che permettono di affiancare alla discussione parlamentare agli atti anche quella dei cittadini.

L'attività di *OpenParlamento* è stabile e non ha una durata nel tempo prefissata, seguendo l'intero iter di una legislatura. Annualmente è presentato nel corso di un evento pubblico (denominato *CamereAperte*) un rapporto delle attività svolte con un'analisi dei risultati ottenuti.

2° CASO: PROGETTO LISTE DI ATTESA⁶ – Campagna volta a promuovere la trasparenza delle liste d'attesa delle aziende ospedaliere condotta da Cittadinanzattiva onlus.

Cittadinanzattiva onlus è un movimento di partecipazione civica nato nel 1978 che opera in Italia ed in Europa per la promozione e la tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori ed è presente sul territorio nazionale con 19 sedi regionali e 250 assemblee locali. La mission di Cittadinanzattiva trova il suo fondamento di promozione del ruolo dei cittadini organizzati nella Costituzione⁷ e tra gli obiettivi della propria azione pone, tra gli altri, quello di fornire ai cittadini strumenti per tutelarsi e dialogare ad un livello più consapevole con le istituzioni.

Nell'ambito della Sanità, uno dei settori in cui l'associazione è più incisiva (sono stati ideati e sviluppati al suo interno il *Tribunale per i diritti del malato* ed il *Coordinamento nazionale Malati Cronici*) è stato promosso nel 2002 il *Progetto Liste d'attesa*, un'iniziativa nata per adeguare i tempi delle prestazioni alle esigenze dei cittadini. La rilevazione di tempi di attesa eccessivamente lunghi per una serie di prestazioni sanitarie rappresentava infatti un dato costante pressochè in tutto il paese e le segnalazioni continue dei cittadini alle sezioni del *Tribunale dei diritti del malato*, così come i monitoraggi che lo stesso *Tribunale* effettuava, ed effettua, periodicamente non lasciavano dubbi sulla reale consistenza del problema. Per queste ragioni è stato attivato in tutta la Regione Lazio il progetto che ha previsto la realizzazione di una serie di operazioni che, attraverso un processo di ottenimento di informazioni da parte dei cittadini fruitori dei servizi delle aziende ospedaliere e di monitoraggio delle attività e delle problematiche riconducibili ai tempi d'attesa ed alle liste bloccate, e grazie alla collaborazione dell'allora Ministero della Salute e della Regione Lazio, ha prodotto l'elaborazione e l'applicazione di un modello sperimentale per la riduzione dei tempi d'attesa.

3° CASO: PATTI DI INTEGRITA'⁸ – Campagna sulla trasparenza nell'assegnazione degli appalti pubblici condotta dall'Associazione Transparency International Italia.

⁶ www.cittadinanzattiva.it

⁷ Art. 118: "Stato, Regioni, Provincie, Città Metropolitane, Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

⁸ www.transparency.it

Transparency International Italia è la sezione italiana della omonima Ong internazionale, attiva nella lotta alla corruzione che si propone di controllare e promuovere azioni governative volte a contenerla, promuovendo l'adozione di regole chiare e trasparenti per tutti i rapporti economici e commerciali. In particolare l'azione di Transparency è rivolta verso una riforma della pubblica amministrazione in Italia, resa ancora più necessaria dal continuo emergere di fenomeni di corruzione, della legislazione pubblica e dei pubblici contratti, al fine di evitare che funzionari pubblici, che si trovano a gestire flussi di risorse elevate, siano coinvolti in pratiche illecite. Gli obiettivi dell'organizzazioni vengono perseguiti rendendo consapevoli e mobilitando i cittadini contro tutte le forme di corruzione, analizzando e studiando i fenomeni corruttivi, le loro cause ed effetti, per elaborare risoluzioni e strumenti che ne possano eliminare l'incidenza. L'attività di Transparency Italia appare quindi volta all'approvazione di leggi, regolamenti e strumenti giuridici ed economici efficaci per combattere la corruzione nelle relazioni pubbliche e private.

Sotto quest'ottica vanno interpretati lo sviluppo e l'implementazione dei *Patti d'integrità*, strumenti ideati per garantire trasparenza, economia ed efficienza nelle gare d'appalto e negli approvigionamenti e che in Italia sono stati applicati in diverse istituzioni tra cui il comuni di Milano, Torino e di Monza e il Ministero degli Affari Esteri. L'applicazione dei *Patti* prevede l'accettazione da parte di entrambi i soggetti attivi nelle gare d'appalto (l'ente pubblico e l'impresa) di alcune semplici regole quali:

- a) l'impegno dell'ente appaltante a non esercitare concussione ed a rendersi aperto a recepire innovazioni di processo in maniera trasparente, a pagare il lavoro svolto correttamente nei tempi convenuti;
- b) l'impegno dell'appaltatore a non corrompere, a denunciare casi di concussione, ad eseguire correttamente il lavoro nei modi e nei tempi programmati, a non dichiarare il falso sia sotto l'aspetto formale che sostanziale, circa competenze, esperienze, solidità, rispetto delle norme di sicurezza e dei contratti di lavoro;
- c) l'ente appaltante può sanzionare immediatamente chi infrange il *Patto*; l'appaltatore deve denunciare, per contratto, anomalie riscontrate sia nell'ente appaltante che tra i concorrenti;
- d) l'appaltatore che non il rispetta il *Patto* viene espulso dalla gara e l'ente appaltante ha il diritto di escutere la cauzione.

Ovviamente va considerato come prerequisito indispensabile l'onesta e l'integrità di entrambi i soggetti e dell'Autorità di vigilanza e dei Tribunali competenti a fornire agli enti le informazioni sulle imprese proponenti.

4° CASO: MISURA IL TUO SINDACO⁹ – Campagna per la trasparenza sull'attività dei Sindaci condotta dalla Fondazione Civicum.

La Fondazione Civicum promuove la collaborazione tra i cittadini e le istituzioni per realizzare uno Stato più efficiente. La Fondazione ritiene che il Paese soffra dello spreco di risorse che avviene nel settore pubblico e che solo l'intervento dei cittadini, anche al di fuori dei partiti, possa migliorare la gestione pubblica e vuole quindi promuovere il senso di orgoglio e di appartenenza dei cittadini e la voglia di partecipare al rilancio del Paese. Per migliorare l'efficienza dello Stato, dal Parlamento

⁹ www.misurailtuosindaco.it
Via Flaminia, 71 - 00196 Roma • Tel. (+39) 06 36006173 • Fax (+39) 06 3207495 • e-mail: fondaca@fondaca.org • www.fondaca.org

all'ultimo ufficio comunale, è ritenuto necessario che vi sia maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini e questo implica una maggiore trasparenza nei conti, nei meccanismi di controllo delle amministrazioni pubbliche e delle società da esse controllate, dichiarando pubblicamente quali siano gli obiettivi, da chi debbano essere definiti e da chi controllato il loro effettivo raggiungimento e quali siano i criteri di selezione nelle nomine pubbliche. Per la realizzare queste proposte la Fondazione fa pressione con azioni concrete sulle amministrazioni locali, sugli organi esecutivi e legislativi centrali e locali, sui partiti e promuove raccolta di firme per forme di partecipazione popolare.

In quest'ottica di richiesta di una maggiore trasparenza dell'attività delle amministrazioni pubbliche, in occasione delle elezioni per la carica di Sindaco del Comune di Milano del 2006, la Fondazione Civicum (insieme ad altre associazioni aderenti) ha lanciato la campagna *Misura il tuo Sindaco*, invitando i candidati sindaci ad assumere un esplicito impegno attraverso una sottoscrizione ad una sottoscrizione pubblica a:

- a) definire attraverso quali indicatori potesse essere misurato il raggiungimento dei principali obiettivi contenuti nel loro programma;
- b) pubblicare sul sito web del Comune di Milano un'informativa di bilancio che dovrà comprendere bilancio consultivo, bozza di bilancio preventivo, link ai siti delle società ed enti controllati o partecipati a cui è stato analogamente richiesto di pubblicare su internet i loro bilanci;
- c) rendere disponibili i dati necessari per il calcolo degli indicatori di trasparenza nei seguenti ambiti di policy:
 - accessibilità dell'informazione, di funzionalità del sito web e di effettiva utilizzazione delle nuove tecnologie nelle relazioni con i cittadini, le imprese e le altre amministrazioni;
 - efficienza della macchina amministrativa;
 - qualità delle risorse umane;
 - funzionamento dei sistemi di appalti e forniture;
 - contenimento dei costi della regolazione per i cittadini e le imprese;
 - politica della casa e dell'accoglienza;
 - qualità ambientale e dell'abitabilità della città;
 - efficacia delle politiche di protezione delle fasce deboli della popolazione.

Il progetto ha avuto una durata complessiva di 4 mesi, seguendo i tempi della campagna elettorale per la tornate delle amministrative a Milano del 2006 ed ha visto la costruzione ad hoc di un sito (www.misurailtuosindaco.it) che agevolasse al raccolta delle firme per la petizione anche on-line.

Bilancio della campagna: risultati ottenuti ed ostacoli riscontrati

Di seguito si riporta la descrizione dei risultati delle campagne prese in esame e degli ostacoli incontrati dai soggetti che le hanno promosse. Le informazioni sono state raccolte principalmente attraverso una serie di interviste telefoniche alle persone che hanno avuto un ruolo di spicco nella realizzazione della campagna. Per agevolare la lettura abbiamo riportato le domande che costituivano la griglia di intervista e una sintesi delle risposte ottenute cogliendo alcuni nessi fra le campagne lanciate, sia in termini di risultati effettivamente ottenuti, sia in termini di ostacoli operativamente incontrati.

I RISULTATI OTTENUTI DALLE QUATTRO CAMPAGNE:

- *Quali sono stati fino ad ora i risultati ottenuti dalla vostra campagna in termini di trasparenza degli uffici di Pubblica Amministrazione interessati?*

In generale si può affermare che le quattro campagne hanno costituito un incentivo all'accessibilità delle informazioni sulle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni. Andando ad analizzare i casi particolari, nella campagna promossa da Openpolis si è ottenuta la fruibilità dei dati relativi alle presenze in seduta anche dei Senatori mentre in quella promossa da Cittadinanzattiva si è garantita la pubblicazione dei tempi delle liste d'attesa e delle indicazioni del tempo massimo d'attesa. Estremamente soddisfacenti sono stati risultati ottenuti dai *Patti d'integrità* di Transparency International Italia, pensando soprattutto al caso del Comune di Milano che li ha utilizzati per primo e dove in particolare le imprese straniere si rifiutavano aprioristicamente di partecipare alle gare d'appalto a causa dei numerosi fenomeni di corruzione che le contraddistinguevano, non solo in termini di immagine, dalla metà degli anni Ottanta. Al contrario la campagna *Misura il tuo Sindaco* non ha potuto vantare nessun risultato in termini di trasparenza ottenuta, in quanto il candidato a Sindaco che aveva accettato la stipula degli impegni pubblici non è stato eletto.

- *Quali sono le richieste di trasparenza presenti nella campagna che non hanno ottenuto risposta o risultato positivo, fino ad ora?*

Analizzando le campagne che hanno avuto un esito negativo, vanno sottolineati:

- 1) la mancata pubblicazione delle liste d'attesa sui siti web delle aziende sanitarie locali e la negazione della possibilità per il cittadino di usufruire di strutture private a spese del pubblico, nel caso di liste d'attesa bloccate, come richiesto nel progetto di Cittadinanzattiva;
- 2) il rifiuto dell'impegno all'escussione della cauzione, che avrebbe permesso all'ente appaltante di rifarsi economicamente su un'impresa vincitrice di un appalto che non avesse rispettato i *Patti d'integrità*.

La campagna di *OpenParlamento* non ha previsto invece specifiche richieste rivolte alle istituzioni, quindi non è possibile parlare correttamente di rifiuto di una proposta di trasparenza.

- *Quali sono stati fino ad ora i riscontri, positivi o negativi, ricevuti da altre organizzazioni?*

Il clima di cooperazione tra i diversi settori organizzati della società civile sui temi proposti dalle campagne appare sicuramente scarso. Rari sono stati gli interventi di sostegno da parte di organizzazioni diverse a quelle che partecipavano attivamente alle campagne e spesso gli interventi si sono ridotti a dimostrazioni d'interesse e di apprezzamento che non hanno portato in nessuno dei quattro casi all'apertura di possibili sbocchi di collaborazione. Nel caso particolare della campagna *Misura il tuo Sindaco*, l'intervistato fa anzi notare che è stata proprio la mancanza di un clima collaborativo tra le stesse associazioni che avevano sottoscritto la petizione per le richieste di trasparenza, ad avere in buona parte la responsabilità dell'insuccesso dell'iniziativa.

- *Quali sono stati i riscontri ottenuti fino ad ora dai media?*

Sotto questo punto di vista i riscontri sono eterogenei. Gli estremi opposti sono rappresentati dalla campagna di OpenPolis e da quella della Fondazione Civicum. Nel primo caso il riscontro ottenuto sui

media mainstream è stato eccezionale: il sito web di *OpenParlamento* è diventato uno strumento utilizzato costantemente e una fonte d'informazione di primaria importanza per quanto riguarda il tema delle votazioni e delle presenze dei parlamentari. Inoltre il primo rapporto annuale delle attività del progetto presentato nel corso dell'evento pubblico denominato *CamereAperte* ha avuto una larga attenzione sui media e ottenuto numerosi articoli (e qualche prima pagina) sui maggiori quotidiani nazionali. Al contrario i temi posti dalla campagna *Misura il tuo Sindaco* hanno avuto scarsissima attenzione sui media nazionali, che hanno diffuso le attività implementate solo in occasione dell'incontro con uno dei candidati a Sindaco di Milano, senza tra l'altro sottolineare in maniera incisiva il rifiuto dell'altro candidato (poi effettivamente eletto) a firmare l'accordo per la trasparenza. Negli altri due casi in esame si trattava effettivamente di strumenti abbastanza tecnici che verosimilmente potevano attirare attenzione sulle grandi testate nazionali; tuttavia il *Progetto Liste D'Attesa* ha collezionato numerosi articoli sui quotidiani che presentano i dati emersi dai monitoraggi di Cittadinanzattiva e nell'ottobre scorso, a diversi anni di distanza dal suo inizio, il progetto è stato oggetto di un articolo sul Corriere della Sera. Anche nel caso dei *Patti d'integrità* l'attenzione dei media tradizionali è cresciuta soprattutto in occasione della presentazione degli stessi da parte del Comune di Milano e delle associazioni imprenditoriali; tuttavia i giornali e le riviste specializzati, tra cui il Sole24ore, ne hanno spesso descritte le funzioni e caratteristiche come strumento anti-corruzione.

GLI OSTACOLI INCONTRATI DURANTE L'IMPLEMENTAZIONE DELLE CAMPAGNE

- *Quali sono stati gli ostacoli riscontrati nel corso della campagna e chi li ha attivati?*

Raramente le campagne hanno riscontrato ostacoli alle loro richieste o azioni di contrasto palesemente attivate per compiere un'opera di sabotaggio delle proposte di trasparenza lanciate dalle organizzazioni. Fa storia a sé il caso dei *Patti d'integrità* la cui realizzazione è stata ostacolata da parte delle imprese in sede giudiziaria fino al ricorso al TAR del Lazio, perché li ritenevano uno strumento non stabilito dalle leggi in materia di gare d'appalto. Il successivo ricorso in Consiglio di Stato ha comunque stabilito l'approvazione dei *Patti d'Integrità* che sono quindi divenuti uno strumento immediatamente utilizzabile da parte dei Comuni che li ritengono necessari per garantire trasparenza nelle gare promosse.

Tuttavia nelle altre campagne in esame l'attivazione di ostacoli è stata meno palese ed è maturata soprattutto nella scarsa collaborazione dimostrata, in un caso, a livello territoriale dalle ASL verso la ricerca di informazioni sui tempi d'attesa da parte dei volontari di Cittadinanzattiva, e nella difficoltà dimostrata nel voler fornire pubblicamente dati disaggregati (e quindi utilizzabili attraverso diverse possibili letture) sulle attività dei parlamentari, nel caso di *Openparlamento*.

Come detto precedentemente la campagna lanciata dalla Fondazione Civicum, ha incontrato le maggiori difficoltà nel corso della sua attivazione a causa soprattutto della scarsa attenzione dei media e della poca cooperazione tra le associazioni aderenti, che hanno rappresentato punti di debolezza decisivi specialmente nella fase di denuncia della mancata adesione di uno dei candidati a Sindaco a firmare la petizione per la trasparenza.

- *In generale, come definirebbe l'atteggiamento dimostrato dagli uffici di PA interessati nei confronti dei temi posti dalla campagna?*

Nel complesso, sebbene sembri di riscontrare un atteggiamento di rifiuto iniziale delle azioni promosse dalle organizzazioni, da parte delle istituzioni coinvolte la risposta ai temi proposti dalle campagne è stata comunque positiva. La diffidenza iniziale spesso è stata sostituita da uno spirito di collaborazione con le organizzazioni della società civile, soprattutto da parte delle amministrazioni centrali coinvolte dalle iniziative. Discorda in questo senso l'atteggiamento dimostrato nei confronti della campagna *Misura il tuo Sindaco*: il netto rifiuto a partecipare all'iniziativa da parte di una delle due parti in causa ha fortemente condizionato il successo del progetto e paradossalmente ha condizionato in senso negativo più l'iniziativa che la campagna elettorale stessa, visti poi gli esiti delle amministrative. L'atteggiamento di entrambi i candidati è sembrato comunque utilitaristico in entrambi i sensi e la campagna della Fondazione Civicum ha rappresentato un possibile ostacolo da evitare, da una parte, ed un'occasione di recupero dello svantaggio elettorale dall'altro.

- *Quale è stato il livello di supporto dell'opinione pubblica ?*

La forte tecnicità degli strumenti messi in opera nella campagna sulle liste d'attesa e nei *Patti d'integrità* non ha di certo favorito un alto livello di supporto da parte dell'opinione pubblica, se non quella direttamente interessata o specializzata sui temi. Comunque Cittadinanzattiva, ad esempio, segnala un significativo aumento delle lettere e delle e-mail dei cittadini che segnalavano problemi e malfunzionamenti. Al contrario, l'estrema semplicità degli strumenti offerti dal sito web di *OpenParlamento* ha invece favorito la diffusione e la conoscenza della campagna.

Una bassa considerazione della trasparenza come problema politico appare invece come una possibile spiegazione del mancato supporto dell'opinione pubblica nell'iniziativa promossa dalla Fondazione Civicum in occasione della campagna elettorale per le amministrative milanesi.

Alcune riflessioni conclusive

Le organizzazioni della società civile e le loro azioni di informazioni, denuncia e/o controllo mostrano in generale di possedere un impatto tangibile nei confronti delle istituzioni pubbliche. Il caso delle campagne, oggetto del presente studio, come strumento di richiesta di trasparenza nell'attività dei pubblici uffici presenta, come già sottolineato, una stretta connessione con il tema dell'accountability, ovvero con la possibilità garantita ai cittadini di controllare la governance della *cosa pubblica*, e quindi con il concetto stesso di democrazia.

In generale gli intervistati hanno ricordato più volte che nelle prime fasi delle campagne l'atteggiamento dimostrato dagli uffici della pubblica amministrazione, è stato contraddistinto da una sorta di diffidenza verso le organizzazioni della società civile promotrici di azioni volte alla trasparenza. Spesso a questa fase sono subentrate aperture alla collaborazione, sia volute che imposte, che hanno lasciato aperta la possibilità di instaurare un rapporto di fiducia reciproca o la nascita di una cooperazione per il miglioramento delle politiche di trasparenza. In altri casi invece la risposta delle istituzioni è sembrata mantenersi caratterizzata da un atteggiamento d'indifferenza verso la organizzazione che ha lanciato l'iniziativa, se non in un'avversione palese che ha minato la riuscita della stessa.

A partire dai risultati ottenuti dall'analisi dei 4 casi inseriti nel campione di ricerca appare plausibile affermare che le campagne funzionino ed ottengano buona parte dei risultati sperati quando toccano temi che coinvolgono stakeholder rilevanti per la società italiana (v. le imprese, l'opinione pubblica) o

dove comunque la società civile ha generalmente un ruolo più incisivo (v. ambito della sanità) mentre nel momento in cui affrontano temi più strettamente connessi alle responsabilità ed alla trasparenza delle attività delle cariche pubbliche, i meccanismi della politica tradizionale dimostrano essere un elemento di contrasto decisivo e, conseguentemente, le campagne su questi temi incontrano maggiori difficoltà. Un secondo fattore di riuscita delle campagne è la proposta da parte delle organizzazioni di cittadini di strumenti che possano agevolare le amministrazioni pubbliche nelle pratiche di accountability (v. *OpenParlamento e Patti d'integrità*).

Dai casi analizzati emergono anche dei punti d'ombra sulle campagne di trasparenza, soprattutto dall'analisi della campagna sull'attività dei candidati a Sindaco di Milano, dalla quale emergono con particolare rilevanza la scarsa cooperazione da parte di altre organizzazioni della società civile ed una scarsa considerazione da parte dell'opinione pubblica dell'importanza della trasparenza come problema politico (come sottolineato dall'intervistato). Appare plausibile affermare quindi che, anche in questo caso, a giocare un ruolo importante nelle scelte delle organizzazioni, dei media e spesso delle istituzioni stesse che dovrebbero essere coinvolte dall'iniziativa, è il clima di scarso interesse da parte dell'opinione pubblica ai temi proposti dalle campagne ed il fatto che la trasparenza non venga considerata un elemento necessario per sviluppare l'accountability del sistema e la democrazia.

Queste considerazioni aprono a nostro parere un ulteriore spunto per condurre nuovi approfondimenti sul rapporto tra organizzazioni della società civile e amministrazioni pubbliche sul tema della trasparenza, sia analizzando modelli di azione diversi dalle campagne, sia allargando ulteriormente l'indagine ad altri campi di policy.