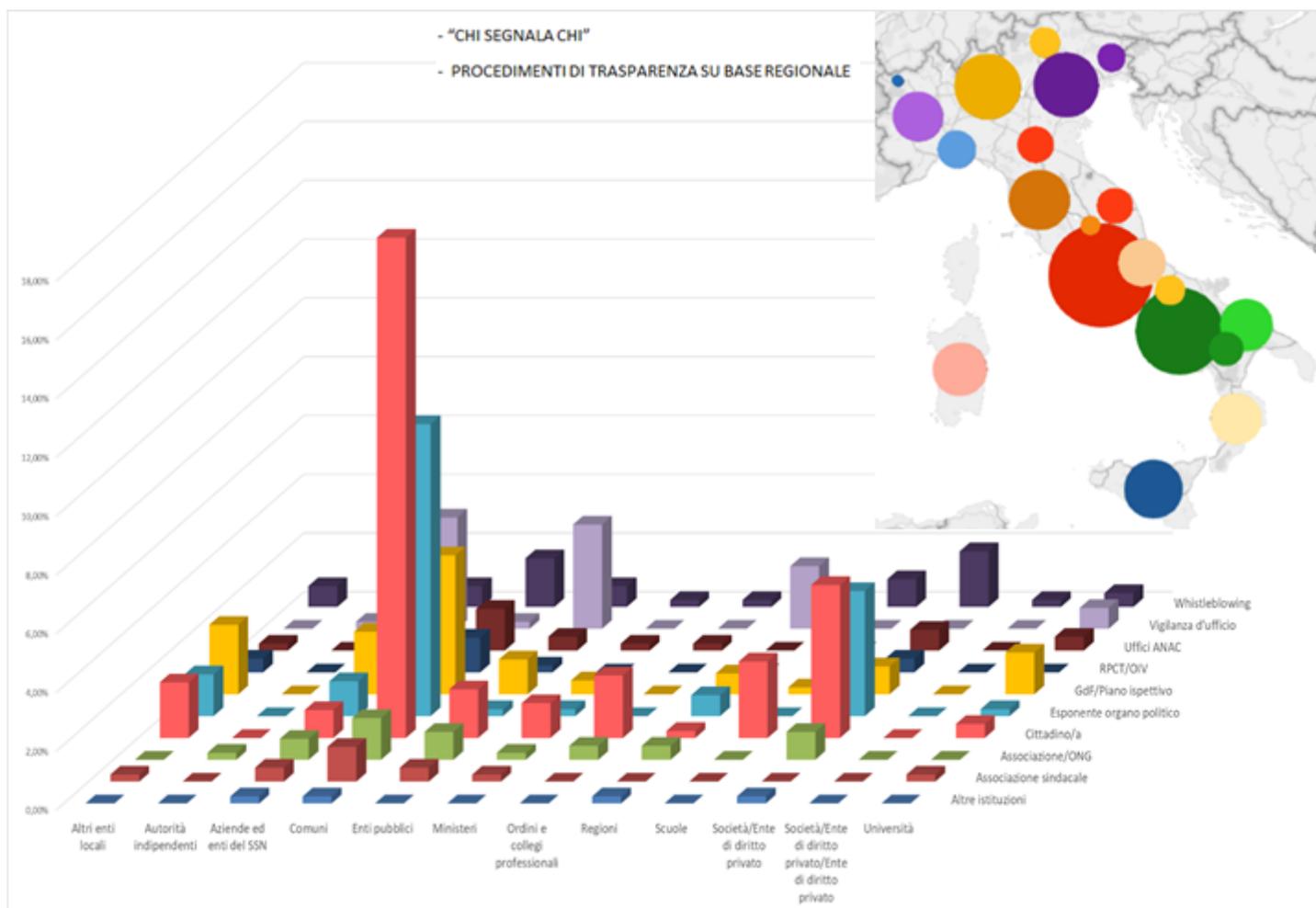


Progetto Trasparenza

Monitoraggio conoscitivo sulla “esperienza della trasparenza”

Analisi dei procedimenti dell’ANAC in materia di trasparenza



Indice

Executive Summary	3
1. Introduzione	13
2. Contesto - Il “Progetto Trasparenza”	15
3. Procedimenti in materia di trasparenza - costruzione e analisi della base dati	17
4. Principali elaborazioni, statistiche e analisi	20
4.1 Una visione di insieme	20
4.2 “Chi” segnala - origine dei procedimenti e soggetti segnalanti	23
4.3 “Chi viene segnalato” - amministrazioni e organizzazioni oggetto dei procedimenti	29
4.4 “Chi segnala chi” - rapporto tra origine e organizzazioni oggetto dei procedimenti	33
4.5 “Chi segnala cosa” - rapporto tra origine e sezioni di “Amministrazione Trasparente” oggetto dei procedimenti	38
4.6 Analisi dei procedimenti secondo le variabili geografiche	45
5. I temi emersi dalla “esperienza della vigilanza”. Le pratiche della trasparenza come pratiche di democrazia	60
5.1 L’esperienza della vigilanza come “accompagnamento” delle amministrazioni e dei portatori di interesse nelle pratiche di trasparenza	60
5.2 La coerenza della “domanda della trasparenza” in un sistema ormai maturo: sovrapposizione tra sotto-sezioni e contenuti di maggior interesse per i vari <i>stakeholder</i>	61
5.3 Distribuzione nel tempo dei procedimenti e sostenibilità tra richiesta e risorse disponibili	63
5.4 La complessità dell’ “accompagnamento” alla trasparenza	64
5.5 Quantità e qualità delle segnalazioni e la sfida del bilanciamento con la vigilanza d’ufficio	64
5.6 Interesse e difficoltà dei piccoli comuni (e delle altre organizzazioni di piccole dimensioni)	66
5.7 La possibilità di bilanciamento tra trasparenza attiva e trasparenza reattiva: l’importanza dell’accesso civico “semplice”	68
Appendice	71
Tracciato record	

Autore: Giuseppe Abbatino, funzionario responsabile del Progetto Trasparenza

Con la supervisione del dirigente ufficio UVOT

Executive summary

Il report presenta gli esiti di un'attività di elaborazione e analisi di dati condotta dall'ANAC nell'ambito del progetto sperimentale sulla trasparenza (di seguito "*Progetto Trasparenza*"), che tra le principali finalità annovera lo studio della "richiesta di trasparenza" a circa otto anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 e di quale sarà la potenziale domanda di trasparenza nel prossimo futuro.

L'attività di ricerca è stata condotta elaborando i dati sui procedimenti di vigilanza e verifica in materia di trasparenza e obblighi di pubblicazione a disposizione dell'ANAC, opportunamente integrati per le specifiche finalità della ricerca.

Il capitolo 1 introduce gli obiettivi dell'analisi in raccordo con le altre attività previste dal c.d. "monitoraggio conoscitivo".

Il capitolo 2 contestualizza le elaborazioni e le analisi negli obiettivi generali del "Progetto Trasparenza".

Il capitolo 3 fornisce alcune note metodologiche con riferimento alla base dati sui procedimenti in materia di trasparenza analizzati (circa 500, con riferimento al triennio 2017-2019, analizzati in base a 38 variabili per ciascun procedimento), alle attività di integrazione e pulizia dati effettuata, al campione costruito e analizzato. Vengono inoltre forniti degli *highlights* sui dati dei procedimenti 2020.

Il capitolo 4 presenta in modo analitico l'elaborazione e le analisi secondo le direttrici delle sorgenti e fonti dei procedimenti, dei soggetti segnalanti, delle tipologie di organizzazioni oggetto di segnalazione/verifica, degli obblighi di pubblicazione e dei contenuti maggiormente oggetto di attenzione, delle variabili geografiche.

Il capitolo 5, alla luce delle elaborazioni e dei dati documentate nel capitolo precedente, unitamente alla "esperienza della trasparenza" maturata nel corso delle attività di verifica e vigilanza, presenta alcune considerazioni raggruppate in temi salienti sulle politiche e pratiche della trasparenza amministrativa attiva, in raccordo con quanto emerso dalle altre analisi condotte nell'ambito del Progetto Trasparenza.

In appendice al report è riportato il tracciato record del DB.

Di seguito le principali evidenze che emergono dalla elaborazione dei dati, per i cui approfondimenti e relative infografiche si rimanda al capitolo 4.

Tipologie di vigilanza nel tempo

Considerando l'intervallo di tempo preso in esame (2017-2019, nonché i dati consolidati 2020) e focalizzandosi sulla tipologia di procedimenti di vigilanza aperti, l'analisi rileva che *a prevalere è la vigilanza su segnalazione* rispetto alla vigilanza d'ufficio o alla vigilanza svolta a seguito di ispezioni. In particolare, i $\frac{3}{4}$ dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza avviati dall'ANAC sono derivati da segnalazioni, con un *trend* in crescita, a conferma dell'importanza che è stata assegnata alle istanze dei portatori di interesse, pur tentando di conseguire una sostenibilità in termini di gestione delle segnalazioni (di cui si dirà meglio in seguito) e di bilanciare tali istanze con le vigilanze di ufficio (11% del totale) e quelle scaturite a seguito di ispezione (14%).

“Chi” segnala – origine dei procedimenti e soggetti segnalanti

Coerentemente all'impostazione adottata dall'ANAC, si conferma il grande spazio dato alle segnalazioni di cittadini “semplici”, da cui è originato $\frac{1}{3}$ delle attività di vigilanza in materia di trasparenza. Un peso relativo notevole, pari circa a $\frac{1}{5}$ del totale dei procedimenti avviati, scaturisce da segnalazioni nel corso del tempo pervenute da esponenti riconducibili all'alveo della politica (consiglieri comunali e regionali soprattutto, ma anche parlamentari, membri giunta, e, in termini ancora più ampi, candidati ad elezioni amministrative, o comunque esponenti riconducibili, o che si dichiarano come tali, ad organizzazione politiche). Il resto dell'origine dei procedimenti è dovuto a segnalazioni di altri attori/fruitori del sistema (RPCT, ONG, associazioni, etc.) e alla vigilanza a seguito di ispezione e d'ufficio. È significativo e da rimarcare il grande incremento, nell'ultimo anno di riferimento, dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza originati a seguito di *whistleblowing*, a conferma dell'importanza dello strumento, potenziato da recenti interventi normativi, e del riscontro ottenuto presso i cittadini.

“Chi viene segnalato” – amministrazioni e organizzazioni oggetto dei procedimenti

La maggioranza relativa dei procedimenti di vigilanza ha ad oggetto i *comuni* (circa il 40%) e più in generale se si considerano i comuni insieme agli altri enti ed autonomie locali la percentuale supera il 50%. Da considerare come rilevante e significativo anche il dato del 15% riferito agli enti e società di diritto privato, a testimonianza indiretta che le politiche di trasparenza attiva e l'esercizio del diritto alla trasparenza da parte dei portatori di interesse si è affermato nel tempo anche per le organizzazioni non rientranti strettamente nel novero delle “amministrazioni pubbliche”. Più nel dettaglio, la grande

maggioranza dei procedimenti di vigilanza ha oggetto “piccoli comuni” con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, pari al 65% del totale riferito ai comuni. Se si considerano i comuni con popolazione sotto i 50.000 abitanti addirittura la percentuale cumulata con la precedente arriva quasi all’85%, con solo il 5% dei procedimenti a interessare invece i “grandi comuni” (qui identificati per convenzione con i comuni con popolazione superiore ai 150.000 abitanti). Da rilevare anche che, se come origine dei procedimenti consideriamo le sole segnalazioni (escludendo dunque dal computo vigilanze d’ufficio e a seguito di ispezione), il peso dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti rispetto alle altre tipologie di comuni risulta ancora più sbilanciato a favore dei primi, che da soli arrivano a coprire quasi i $\frac{3}{4}$ dell’incidenza assoluta, soprattutto per talune tipologie di segnalanti. Significativa, sebbene con percentuali lontane da quelle dei comuni, anche l’attenzione su *enti pubblici, enti e organizzazioni del SSN, università e scuole*; il resto è frammentato in percentuali molto basse sulle altre tipologie di organizzazioni.

“Chi segnala chi” – rapporto tra origine e organizzazioni oggetto dei procedimenti

I comuni prevalgono come tipologia di organizzazione sottoposta ad attenzione da quasi tutti i soggetti e/o fonti all’origine dei procedimenti, se consideriamo solo i procedimenti originati da segnalazione (escludendo quindi ispezioni, vigilanze d’ufficio etc.) per alcune tipologie di segnalanti sale ulteriormente il peso dei comuni (e in parte delle società da essi partecipate), che si attesta su valori ancora maggiori rispetto alla media. D’altra parte, essendo i comuni in termini generali le organizzazioni amministrative che più delle altre sono oggetto dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza, è naturale dal punto di vista statistico che essi prevalgano in quasi tutte le categorie di “origine procedimenti”. Fa eccezione la vigilanza d’ufficio che, anche per bilanciare indirettamente tale fenomeno, si è concentrata prevalentemente su altre tipologie di organizzazioni, segnatamente enti pubblici, aziende ed enti del SSN, regioni. In termini relativi, le segnalazioni riferite ai comuni sono pervenute prevalentemente dalla categoria degli esponenti politici nel modo sopra definito. Unica eccezione alla notevole prevalenza di segnalazione sui comuni sono le segnalazioni provenienti dai *whistleblowers*. Infatti, le organizzazioni destinatarie dei report dei *whistleblowers* sono più equamente distribuite rispetto alle altre tipologie di segnalanti.

“Chi segnala cosa” – rapporto tra origine e sezioni di “Amministrazione Trasparente” (AT) oggetto dei procedimenti

Quasi la metà dei procedimenti in materia di trasparenza (42%) presi in considerazione fa riferimento prevalentemente (in quanto è possibile che oltre a carenze generiche siano state segnalate anche carenze puntuali) a generiche carenze in materia di trasparenza. Andando oltre il focus su “carenze generali su AT”, si rilevano elementi di grande interesse conoscitivo. Le sotto-sezioni su cui maggiormente sono stati focalizzati i procedimenti (anche in rapporto alla complessità e quantità di obblighi relativi alla sotto-sezione) sono “organizzazione” (circa 20%), “consulenti e collaboratori” (circa 19%), “bandi di gara e contratti” (circa 13%), “personale” (circa 10%). Al riguardo, emerge una sovrapposibilità per ampi tratti con le sotto-sezioni indicate di maggiore interesse degli utenti nell’indagine già condotta nell’ambito del Progetto Trasparenza con i RPCT di un campione di amministrazioni¹. Sebbene si tratti di elementi non direttamente confrontabili, si delinea un interesse manifestato in modo diverso da parte degli *stakeholder* – attraverso l’accesso maggiore o minore alle sotto sezioni dei siti internet delle amministrazioni e in questo caso attraverso l’evidenziazione all’Autorità di carenze di pubblicazioni per contenuti evidentemente di interesse – su contenuti in buona parte analoghi. Senza voler qui soffermarsi sugli esiti di quell’altra analisi, ai cui contenuti si rimanda (cfr. nota 1), le sotto-sezioni “organizzazione”, “bandi di gara e contratti”, e “personale” si erano già distinte tra quelle con maggiore interesse da parte degli utenti di “Amministrazione trasparente”, delineando profili di coerenza nella “domanda di trasparenza” analizzata dai diversi punti di vista.

Distribuzione dei procedimenti secondo le variabili geografiche

I procedimenti in materia di trasparenza nel triennio considerato sono stati focalizzati per il 26% su organizzazioni del Nord, per il 36% su organizzazioni del Centro e per il 38% su organizzazioni delle aree Sud/Isole. Si rileva che i *trend* nel triennio analizzato sono

¹ In base ai dati sugli accessi internet ad “Amministrazione Trasparente” forniti dai RPCT per il campione di Regioni, Comuni e Università, si coglie che circa il 65% degli accessi totali si concentra in sole 5 sotto-sezioni, nell’ordine di prevalenza Bandi di concorso (21,52%), Bandi di gara e contratti (16,54%), Personale (11,15%), Organizzazione (7,44%), Disposizioni generali (7,80%); il resto degli accessi è fortemente polverizzato tra le sotto-sezioni, con ben 19 sotto-sezioni sotto il 5% di accessi, di cui 14 sotto il 2%. In sintesi, 1/5 delle sotto-sezioni raggruppa i 2/3 del totale degli accessi e per alcune tipologie di organizzazioni tale rapporto è ancor più sbilanciato a favore di pochissimi contenuti oggetto di pubblicazione, che attirano la maggior parte dell’interesse degli utenti cittadini. Per il testo integrale del Report si rinvia a: http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Report%20questionario%20RPCT%20DEF%2020_02_2020%20CLEAN2.pdf

piuttosto stabili per tutte le regioni. In termini assoluti, mentre vigilanza d'ufficio e vigilanza a seguito di ispezione sono equamente distribuite per aree geografiche, e in termini generali la vigilanza su segnalazione prevale in tutti le aree, i procedimenti avviati a seguito di segnalazione nell'area Sud/Isole sono ben 6 volte in termini assoluti i procedimenti avviati a seguito di ispezione o vigilanza d'ufficio, mentre per le aree geografiche centro e nord il moltiplicatore è pari a 4. Come tipologia di origine, la segnalazione da parte dei cittadini è prevalente in tutte le aree geografiche. Il *whistleblowing* in termini relativi emerge maggiormente nei procedimenti che riguardano organizzazioni del Nord, con una incidenza di circa il 12% sul totale, rispetto al 7% del Centro e al 6% del Sud/Isole. Le altre tipologie, e in particolare le vigilanze d'ufficio sono più o meno equamente distribuite. Nel relativo paragrafo sono riportati poi dati e figure riferite alle singole regioni.

Di seguito si riportano invece alcuni stralci delle considerazioni “*event based*” tratte dall'interpretazione delle elaborazioni dei dati, riportate in modo più approfondito nel capitolo 5 “Le pratiche della trasparenza come pratiche di democrazia”. Si tratta di considerazioni “*neutre*” che emergono dalla lettura dei dati combinata con la quotidianità dell'attività di vigilanza.

L'esperienza della vigilanza anche come “accompagnamento” delle amministrazioni e dei portatori di interesse nelle pratiche di trasparenza

Come noto, l'ANAC è attore centrale delle politiche e pratiche di trasparenza attiva disegnate a partire dall'introduzione in Italia della legge n. 190/2012 e del d.lgs. n. 33/2013. Oltre alle funzioni esplicitamente individuate dalla disciplina primaria di regolamentazione e vigilanza, negli anni l'Autorità si è occupata anche per quanto possibile di “*accompagnare*” le istituzioni nella traduzione in pratica delle previsioni di legge e i cittadini e *stakeholder* nell'utilizzo degli strumenti che il sistema mette loro a disposizione per esercitare in modo compiuto ed equilibrato il “*diritto alla trasparenza*”. D'altra parte, prima ancora di un provvedimento o di una sanzione dell'Autorità, è fondamentale ottenere che le amministrazioni pubblichino i dati e documenti previsti e che i cittadini possano esercitare il diritto alla trasparenza sul bene pubblico che essi rappresentano. Si spiega così la complessità di molti dei procedimenti, al di là degli atti finali, i cui relativi fascicoli arrivano a includere anche decine di comunicazioni con istituzioni e segnalanti. Nell'interpretazione di questi principi anche la funzione di vigilanza diventa dunque una leva fondamentale per favorire l'applicazione non meramente

burocratica delle norme e osservatorio privilegiato per comprenderne punti di forza e criticità. La vigilanza in materia di trasparenza consente infatti di fare emergere in modo oggettivo quella che è l'esigenza informativa con riferimento alle politiche attive degli obblighi di pubblicazione in "Amministrazione Trasparente" e "Società Trasparente", e fornisce una ricchissima mole di informazioni sui segnalanti, sulle tipologie di organizzazioni, su dati e documenti di maggiore interesse, sulla distribuzione territoriale, etc. . Estrapolando conoscenza da tale patrimonio informativo, e integrandola con quella che emerge dalle altre *survey* del Progetto e con le informazioni a disposizione sulle politiche di trasparenza reattiva (accesso a dati e documenti), è possibile contribuire a delineare la più generale "domanda di trasparenza" del Paese.

La coerenza della "domanda della trasparenza" in un sistema ormai maturo: sovrapposizione tra sotto-sezioni e contenuti di maggior interesse per i vari stakeholder

I dati emersi dall'analisi dimostrano che l'attenzione dei cittadini e degli *stakeholder* si concentra su un novero ben preciso di sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente" e sui relativi obblighi di pubblicazione in esso contenuti; peraltro, con i dovuti *caveat*, emerge una sovrapposibilità per ampi tratti con le sotto-sezioni indicate di maggiore interesse degli utenti/cittadini nell'indagine già condotta con i RPCT relativa agli accessi internet ad "Amministrazione Trasparente", di cui si è fatto cenno sopra. Si delinea dunque una sorta di maturità culturale, prima ancora che normativa, del sistema della trasparenza in Italia a circa 8 anni della sua introduzione: i cittadini, gli *stakeholder*, sembrano essersi orientati in modo estremamente chiaro rispetto ai dati e documenti a cui sono interessati e alle relative priorità, in alcuni casi indicando anche le modalità in cui vorrebbero fruirne.

Naturalmente occorre sempre considerare l'utilità, anche per altri portatori di interesse (es. attori istituzionali, autorità di controllo, ONG, etc.) di tutti i contenuti oggetto di pubblicazione in funzione di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Distribuzione nel tempo dei procedimenti e sostenibilità tra richiesta e risorse disponibili

È noto come l'Autorità abbia visto ampliarsi nel tempo le diverse funzioni e compiti attribuiti. Anche la vigilanza in materia di trasparenza rientra in questo ordine di considerazioni, con un numero relativamente ridotto di funzionari pubblici dedicati alla vigilanza in materia su un ambito soggettivo *potenzialmente di decine di migliaia di organizzazioni*, dalle più semplici e/o di ridotte dimensioni alle più strutturate sino ai grandi enti nazionali, con relativi livelli di difficoltà riferiti all'ambito oggettivo di obblighi

di pubblicazione più o meno rilevanti, in un quadro di complessità incrementale. Lo sforzo crescente nel tempo per corrispondere alle attività di vigilanza da questo punto di vista non può che essere visto in termini di sostenibilità generale a risorse date e spingere ad affrontare alcune criticità del sistema per elevarne ulteriormente la qualità, l'equilibrio e la capacità di corrispondere all'interesse pubblico.

Quantità e qualità delle segnalazioni; la sfida del bilanciamento con la vigilanza d'ufficio

Le segnalazioni, che nel periodo osservato hanno dato origine ai $\frac{3}{4}$ del totale dei procedimenti di vigilanza, per quanto numerose, potrebbero riferirsi prevalentemente solo alla punta dell'*iceberg* delle criticità del sistema. Notevoli sono le risorse, in termini di tempo e impegno delle persone dedicate, che vengono impiegate in tale tipologia di vigilanza per corrispondere spesso a segnalazioni su piccoli enti, a volte da parte di tipologie di attori che in alcuni casi potrebbero tendere ad usare il meccanismo della segnalazione in modo strumentale. Questa considerazione non è tesa a depotenziare la vigilanza su segnalazione, ma, al contrario, a riflettere su *come elevarne la qualità* attraverso, ad esempio, l'ulteriore sviluppo della collaborazione con gli OIV e il potenziamento del ricorso agli strumenti/istituti a disposizione dei cittadini da usare *prima* della segnalazione, come quello dell'accesso civico semplice; si tratta di possibilità già previste dall'ordinamento e per le quali non sarebbero necessari interventi normativi. D'altra parte la vigilanza d'ufficio, in simbiosi ma con maggior equilibrio con la vigilanza su segnalazione, può supportare un procedimento virtuoso di verifiche interno agli enti, attivato dall'Autorità, ma autonomo nel suo svolgimento, tale da far emergere le disfunzioni che determinano carenze di pubblicazione e le connesse responsabilità ovvero buone pratiche da diffondere.

Interesse e difficoltà dei piccoli comuni (e delle altre organizzazioni di piccole dimensioni)

Come documentato dall'elaborazione dei dati, la grande maggioranza relativa dei procedimenti di vigilanza ha ad oggetto i comuni e d'altra parte il dato non deve sorprendere considerando che i comuni sono in Italia circa 8000 e in termini relativi rappresentano la maggioranza delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia l'analisi approfondita e l'elaborazione dei dati fanno emergere alcune potenziali criticità, come lo sbilanciamento su comuni di piccole o piccolissime dimensioni. I piccoli comuni appaiono infatti le organizzazioni più fragili del sistema, a causa dei limiti tecnico-strutturali e della

ridotta disponibilità di risorse in termini generali da poter dedicare alla attuazione delle norme in materia di trasparenza. Medesime considerazioni valgono per altre organizzazioni piccole e spesso “strutturalmente in difficoltà” nell’applicare le politiche attive di trasparenza quali a titolo esemplificativo le scuole. È un tema noto, sul quale l’ANAC e lo stesso legislatore si sono più volte soffermati. Ciononostante tali tipologie di organizzazione sono state nel tempo oggetto di particolare attenzione nell’ambito delle segnalazioni e di conseguenza dei relativi procedimenti in materia di trasparenza. Elevare la qualità del sistema elevando la qualità delle segnalazione significa in questo caso ridurre il rischio che la richiesta di trasparenza possa essere utilizzata in modo strumentale e “colpire le organizzazioni più deboli” per le difficoltà intrinseche che possono avere nella gestione di flussi automatizzati per la pubblicazione dei dati e documenti, nell’utilizzo di risorse umane e finanziarie dedicate, nella specializzazione del personale in materia di trasparenza sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista normativo. Sono aspetti da contemperare senza mai dimenticare naturalmente l’importanza per queste piccole realtà della trasparenza quale strumento di prevenzione della corruzione in contesti e ambiti sociali più ristretti.

La possibilità di bilanciamento tra trasparenza attiva e trasparenza reattiva: l’importanza dell’accesso civico “semplice”

Come noto le politiche sistematiche di trasparenza attiva, ovvero, semplificando, il sistema degli obblighi di pubblicazione, sono state introdotte in Italia con il d.lgs. n. 33/2013, in un contesto in cui non soltanto erano ridotte e comunque non sistematiche le politiche e pratiche analoghe precedenti, ma soprattutto in cui come forma di politiche di trasparenza “reattive” (r)esisteva il “classico” accesso documentale ex l. n. 241/1990. Anche per questo motivo, furono introdotti dal legislatore obblighi di pubblicazione molto estesi e pregnanti e, in corrispondenza, la previsione del c.d. accesso civico semplice, ovvero la possibilità da parte dei cittadini di richiedere direttamente alle amministrazioni la pubblicazione di dati e documenti previsti come obbligatori dal quadro normativo. In considerazione del mutato contesto e della esperienza dei primi anni di applicazione del sistema, è adesso possibile progettare un bilanciamento tra gli strumenti a disposizione che permetterebbe indirettamente di elevare la qualità complessiva del sistema, di selezionare la quantità e qualità delle segnalazioni, di ottenere la pubblicazione di quanto previsto in termini potenzialmente più rapidi. Secondo quanto previsto infatti dall’art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 l’accesso civico (semplice) è il diritto di chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Sebbene la normativa

non lo preveda, l'accesso civico semplice si configura dunque implicitamente come un potenziale passo propedeutico alla segnalazione di inadempienza ad ANAC, tanto che il regolamento ANAC in materia di trasparenza prevede già che siano considerate come *prioritarie* le segnalazioni a seguito di richieste di accesso civico cui l'amministrazione non abbia risposto o abbia risposto negativamente. Riscontrando però che la stragrande maggioranza dei procedimenti avviati su istanza/segnalazione non è scaturita da segnalazione con previo accesso civico semplice, porre enfasi su tale strumento contribuirebbe ad elevare la qualità del sistema e il livello di utilizzo degli strumenti a disposizione, nonché ad aumentare la consapevolezza da parte dei cittadini degli strumenti a disposizione, elevando la "cultura della trasparenza" nel Paese, migliorando le fiducia e le interazioni tra cittadini/*stakeholder* e amministrazioni e forse ottenendo tra l'altro la pubblicazione di dati e documenti probabilmente in tempi più rapidi. Utile potrebbe essere anche migliorare ulteriormente il coinvolgimento di organizzazioni intermedie e settoriali nelle attività di verifica oltre che, come in molti casi già avviene con lodevoli iniziative, delle organizzazioni del Terzo settore per il sostegno ai cittadini in una partecipazione di qualità e per l'*advocacy* nella formulazione di segnalazioni e di richieste di accesso all'ANAC e/o direttamente alle amministrazioni.

In termini generali, si tratta di porre l'attenzione su iniziative per elevare la qualità complessiva del sistema che insistono sulle leve soft e culturali, sulle quali si può immediatamente agire, tanto importanti quanto quelle normative.

Segnalazioni da parte di esponenti di organi di indirizzo politico e altri rappresentanti nei piccoli comuni

Dai dati emerge che circa il 20% del totale dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza origina da segnalazione da parte di esponenti di organi di indirizzo politico e/o aspiranti tali (in alcuni casi infatti in coincidenza di tornate elettorali) nel modo sopra definito. L'incidenza relativa sale al 25% prendendo in considerazione i soli procedimenti avviati a seguito di segnalazione. Si tratta in gran parte di segnalazioni che hanno come oggetto soprattutto piccoli comuni (nel 75% dei casi, circa il 90% includendo anche associazioni di comuni, comunità montane, società partecipate da comuni) con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (e ancor più in particolare di poche centinaia o poche migliaia di abitanti; solo il 2% delle segnalazioni sono riferite a comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti). È comprensibile ed apprezzabile che esponenti riconducibili all'alveo della politica e aspiranti tali partecipino della funzione civica di "*watchdog*" e che pongano particolare enfasi sulle tematiche della trasparenza. Nel caso dei consiglieri di minoranza delle varie assemblee poi tale atteggiamento è da sottolineare

in termini positivi, se inquadrato in una prospettiva di responsabilità e introduzione di pratiche di *good governance*. Dall'analisi sistematica di merito di tale tipologia di segnalazioni, e dai conseguenti dati riportati, emergono aspetti su cui vale però la pena riflettere, soprattutto perché tali tipologie di segnalanti hanno in alcuni casi a disposizione anche altri strumenti e specifiche prerogative della propria funzione per esercitare il controllo e lo stimolo sulla trasparenza rispetto a quelli a disposizione dei semplici cittadini. Anche in questo caso, iniziative volte a diffondere la cultura e la consapevolezza della trasparenza e dell'uso appropriato degli strumenti favorirebbero l'elevazione della qualità del sistema a beneficio di tutti i portatori di interesse.

I praticanti della trasparenza che alimentano la democrazia

L'esperienza della trasparenza dal lato della vigilanza di questi anni ha fatto emergere una sorta di spaccato del Paese che viene sintetizzato nelle pagine del rapporto a partire dall'analisi dei dati. A prescindere dalla tipologia di segnalanti - e numerosi sono i profili che si distinguono - quello che è importante sottolineare in termini generali è che tutti coloro che hanno effettuato una segnalazione, al di là della rilevanza, della pertinenza, delle intenzioni, delle modalità, dei contenuti, hanno partecipato in questi anni ad alimentare le politiche di trasparenza nel Paese, a tradurle in pratica e in partecipazione e attraverso di esse a promuovere uno dei principi fondamentali della democrazia, la trasparenza. Finché ci saranno cittadini che chiedono ad una amministrazione di intervenire, significa che è viva la fiducia nel sistema istituzionale, indicatore di buona salute del sistema socio-istituzionale, e che le pratiche della trasparenza alimentano la democrazia.

1. Introduzione

Il “Progetto Trasparenza” dell’Autorità ha lo scopo di studiare l’esperienza della “trasparenza amministrativa” dopo i primi anni di vigenza del sistema disegnato dalla legge n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013, per fornire ai portatori di interesse e al dibattito pubblico una base conoscitiva utile a maturare eventuali proposte di “semplificazione” e “ottimizzazione” della trasparenza amministrativa.

A tale scopo, il Progetto prevede un’ampia fase di c.d. “monitoraggio conoscitivo” volto a rilevare considerazioni tratte dall’esperienza e dalla percezione delle politiche e pratiche di trasparenza attiva da parte di una molteplicità di attori e portatori di interesse. Il monitoraggio si articola in più attività con lo scopo di acquisire i contributi necessari, di ascoltare più voci e di contribuire ad arricchire il patrimonio conoscitivo dell’Autorità delineando così quali sono le criticità del sistema e quali invece gli aspetti da valorizzare. Tra le attività di ricerca e studio del Progetto è prevista anche un’analisi di dati già in possesso dell’ANAC, che consiste nel “monitoraggio conoscitivo e analisi dei procedimenti avviati dall’ANAC in materia di trasparenza”, oggetto del presente rapporto. L’ANAC stessa può essere infatti vista, al di là delle attribuzioni previste dalle norme e dell’esercizio delle proprie funzioni, come portatrice di una “esperienza della trasparenza”, in questo caso declinabile come “esperienza della vigilanza sulla trasparenza”, che si è stratificata nei procedimenti condotti in materia, avviati sia d’ufficio sia su impulso di altre istituzioni, di associazioni, di portatori di interesse, di cittadini. In merito si può affermare che è maturata una conoscenza specifica su molti aspetti sulle politiche della trasparenza, sulle pratiche che le hanno tradotte, sugli aspetti formali e informali ricorrenti che si sono manifestati. Si tratta di una conoscenza cristallizzata e codificata nei sistemi che raccolgono le principali informazioni sui procedimenti di vigilanza, utilizzati prevalentemente per finalità di organizzazione del lavoro, che se opportunamente integrati e valorizzati consentono di liberare il ricchissimo patrimonio conoscitivo in esso raccolto. Al di là dei dati e delle variabili che descrivono i diversi procedimenti e il loro sviluppo nel tempo, infatti, una lettura di insieme consente di cogliere in modo sistematico alcune tendenze che si sono affermate nella “pratica della trasparenza”, aspetti ricorrenti che erano comunque stati colti nei singoli procedimenti ma che non erano emersi come emblematici, nonché di decifrare opportunità, criticità e potenziali patologie del sistema di applicazione e verifica degli obblighi di pubblicazione, non semplici altrimenti da cogliere partendo da basi conoscitive diverse rispetto a quelle maturate dall’ANAC.

L'ANAC, attraverso il proprio ufficio competente per materia (UVOT), organizza per usi interni propri database sulle attività di vigilanza in materia di trasparenza che, integrati e organizzati opportunamente con altri dati, sono stati elaborati ai fini conoscitivi del Progetto per ulteriori analisi e approfondimenti. Si tratta di un lavoro oneroso di *data entry* ed elaborazione, che in parte confluisce annualmente nella Relazione al Parlamento dell'ANAC, ma che è stato oggetto di estensione nell'ambito del Progetto, anche se circoscritto a un orizzontale temporalmente determinato. Utilizzando tale base di dati, opportunamente integrata e predisposta, è possibile compiere il *"if I knew what I know"* che è il nodo cruciale di ogni processo di *knowledge management*: l'analisi dei procedimenti di vigilanza in materia consente infatti di tracciare le linee di sviluppo della vigilanza sulla normativa vigente in materia, esercitata dall'ANAC ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 33/2013, ed in questo modo delineare aspetti quali a titolo esemplificativo il *"segnalante tipo"*, le *"informazioni sulle quali si concentra l'interesse dei portatori di interesse"*, la *"distribuzione geografica dei procedimenti"*, e, al tempo stesso, verificare se sussistono sovrapposizioni tra le sottosezioni più *"segnalate"* con quelle rilevate con maggiori accessi internet da parte dei cittadini o da parte dei RPCT, delle ONG e degli altri portatori di interesse per delineare una generale *"domanda della trasparenza"*.

Terminata tale analisi, oggetto del presente rapporto, verrà poi elaborato e presentato un ulteriore report relativo alla *survey* specifica che nei mesi scorsi è stata indirizzata alle ONG, allo scopo di trarre elementi da utilizzare nelle prossime fasi del progetto.

Il patrimonio conoscitivo così acquisito è a disposizione per alimentare il percorso di riforma delle politiche di trasparenza attiva, come la revisione del d.lgs. n. 33/2013 all'esame della c.d. Commissione Mattarella. Alcune delle considerazioni già presentate nell'ambito delle *survey* del Progetto Trasparenza da parte di operatori qualificati del sistema quali i RPCT (ad es. esigenza di introdurre semplificazioni, in particolare per le amministrazioni e gli enti di minore dimensione; opportunità di definire i rapporti tra la disciplina dell'accesso civico di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013 e le altre discipline in materia di accesso; necessità di introdurre modalità innovative nella presentazione dei dati; richiesta di semplificare gli oneri di pubblicazione secondo i principi dell'unico invio e della interoperabilità delle banche dati, etc.), così come quelle che stanno emergendo nell'ambito della citata interlocuzione con le ONG, rappresentano infatti contributi di grande interesse e *"event based"* perché fondati sull'esperienza diretta acquisita in questi anni da parte degli *"utilizzatori"*.

2. Contesto: il “Progetto Trasparenza”

L’obiettivo del “Progetto Sperimentale Trasparenza” è fornire contributi conoscitivi, tratti principalmente dalla esperienza, per la semplificazione e la “ottimizzazione” della messa in pratica della trasparenza amministrativa, mettendo a disposizione di *stakeholder* e cittadini strumenti, dati e informazioni utili e fruibili.

La semplificazione e l’ottimizzazione possono essere raggiunte, a quadro normativo vigente, intervenendo con strumenti di *soft regulation* o con la valorizzazione di *best practice* affermatesi spontaneamente, che, in base all’esperienza di applicazione delle politiche di trasparenza, consentano di produrre nell’immediato effetti sia dal lato degli operatori delle amministrazioni, alleggerendo il sovraccarico di lavoro conseguente agli obblighi di pubblicazione, sia dal lato degli utilizzatori, rendendo più fruibile l’immenso patrimonio informativo costituito dai dati e documenti pubblicati nelle migliaia di sezioni amministrazione/società trasparente dei siti web istituzionali.

In prospettiva, il materiale conoscitivo acquisito attraverso il Progetto potrà costituire una base per contribuire eventualmente a proposte di aggiornamento/integrazione delle politiche sulla trasparenza, anche alla luce dell’importante contributo portato da tutti gli attori nel frattempo consultati del sistema della trasparenza amministrativa.

La fase 2 del Progetto, per come è strutturata, rappresenta dal punto di vista della ricerca la fase più rilevante del Progetto stesso e consiste nella disamina di quali criticità riscontrano con maggior frequenza le pubbliche amministrazioni e le società nell’attuale sistema di trasparenza, soprattutto con riferimento all’architettura tracciata dal d.lgs. n. 33/2013, e di quale sia la trasparenza che interessa realmente al cittadino e allo *stakeholder* all’esito di un’approfondita indagine.

Uno dei primi prodotti di tale fase, come sopra si accennava, è stato il questionario inviato ai RPCT di un campione di amministrazioni, fruitori “tecnici” delle politiche e pratiche della trasparenza amministrativa “attiva”. Ad un campione di n. 58 RPCT, e, per conoscenza, OIV, di enti individuati tra Regioni, Comuni, Città Metropolitane, Università e società partecipate dai Ministeri, è stata infatti somministrata una *survey* articolata in tre domande di carattere generale a risposta aperta e in alcune domande specifiche (prevalentemente a risposta chiusa e con modalità di inserimento standardizzate) riportate in una tabella che riproduceva l’attuale strutturazione di “Amministrazione Trasparente” e la schematizzazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla delibera ANAC n. 1310/2016.

Tale indagine ha dato esiti molto soddisfacenti grazie all'alto tasso di partecipazione e alla qualità dei riscontri ricevuti. Dal riscontro ottenuto, pubblicato sul sito dell'Autorità (v. link indicato nella nota n. 1), è emerso che i RPCT delle amministrazioni/società si confermano uno snodo fondamentale del sistema della trasparenza, in grado sia di coglierne gli elementi problematici e le potenzialità di sviluppo in fase di attuazione, sia di anticipare potenziali soluzioni proposte alla luce della esperienza pratica. Dalla lettura di insieme dei riscontri ottenuti emerge inoltre che, nella visione di operatori qualificati quali gli RPCT, le iniziative in materia di trasparenza sono ormai un aspetto centrale di ogni amministrazione pubblica meritevole di una specifica valorizzazione. A circa otto anni dall'emanazione della legge 190/2012 e poco meno del d.lgs. 33/2013 è questo stesso un forte e importante segnale da cogliere della maturità delle politiche di trasparenza e prevenzione della corruzione che sono entrate non soltanto nelle pratiche amministrative in quanto diretta applicazione di riforme e norme, ma ancor di più sono diventate parte del sostrato culturale degli operatori delle amministrazioni pubbliche e un diritto riconosciuto ed esercitato da parte dei cittadini.

Il predetto Report è stato solo il primo prodotto del più ampio monitoraggio conoscitivo previsto nell'ambito del Progetto Trasparenza: da un lato, infatti, vi è il lavoro di analisi e classificazione dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza svolti dall'Autorità negli ultimi anni oggetto del presente rapporto; dall'altro, vi è un'ulteriore survey che è stata indirizzata alle organizzazioni non governative (ONG) e agli enti del Terzo settore nella veste di portatori di interessi competenti per materia i quali, con il loro contributo attivo e le iniziative condotte a tutela di principi e valori democratici, contribuiscono a diffondere la cultura della trasparenza amministrativa. L'obiettivo è capire se e come le organizzazioni individuate, in rappresentanza in senso lato della loro tipologia di attori del sistema della trasparenza, utilizzano i contenuti che le amministrazioni e le società pubblicano nella sezione trasparenza dei loro siti internet istituzionali, quali sono i dati e documenti di maggiore interesse, quali sono le osservazioni e proposte a riguardo, quale è, e come potrebbe cambiare, il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle pratiche di trasparenza attiva alla luce del contesto amministrativo e socio-economico in rapido mutamento.

Anche il punto di vista di tali attori qualificati e portatori di interesse del sistema della trasparenza verrà integrato come ulteriore tassello del panorama conoscitivo sulle pratiche e sulla domanda di trasparenza amministrativa. L'obiettivo intermedio è infatti quello di "far dialogare" la meta-analisi sui procedimenti di vigilanza con l'indagine rivolta ai RPCT e con gli esiti dell'indagine alle ONG, mettendo a confronto spunti e incrociando dati con risultati potenzialmente di grande interesse.

3. Procedimenti in materia di trasparenza - costruzione e analisi della base dati

Le elaborazioni e le analisi condotte in questo documento sono, come detto, basate sui dati a disposizione dell'ANAC sui procedimenti di vigilanza e verifica in materia di trasparenza e obblighi di pubblicazione, opportunamente integrati per le specifiche finalità della ricerca.

L'ANAC, attraverso il proprio ufficio competente per materia (UVOT), prevalentemente con scopi di organizzazione del lavoro, si avvale di database sulle attività di vigilanza in materia di trasparenza che, integrati e organizzati opportunamente con altri dati, sono stati elaborati ai fini conoscitivi del Progetto per ulteriori analisi e approfondimenti. Per costruire e integrare la base dati di partenza la principale fonte utilizzata è stata il sistema di protocollo, consultando ciascuno dei fascicoli in cui è raccolta tutta la corrispondenza formale (interna o esterna) sui procedimenti di vigilanza, dalla loro apertura sulla base di segnalazione, o di altre fonti di notizia di mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione, o su impulso della vigilanza d'ufficio, fino alla chiusura del procedimento nelle modalità e con uno degli atti previsti dal quadro normativo e regolamentario vigente. In molti casi, per dare profondità alle analisi aggiungendo elementi informativi precedentemente non utilizzati, sono stati aperti i singoli protocolli all'interno dei fascicoli, consentendo così di rilevare e codificare dati e informazioni comunemente non utilizzati nelle attività di vigilanza, ma preziosi a fini conoscitivi e di ricerca.

Il triennio oggetto di analisi è stato il 2017-2019, per un totale di procedimenti di vigilanza di oltre 500. Tuttavia, circoscrivendo le analisi ai procedimenti consolidati (definiti, chiusi, etc.), "puri" in materia di trasparenza (verifiche non finalizzate, ad esempio, al rilascio di risposta ai competenti uffici dell'Autorità su richieste per rating di legalità o ad altri scopi puntuali), e selezionati per singola amministrazione/ente (senza contare i casi di pluralità di procedimenti sulla singola amministrazione o i procedimenti paralleli che gemmano da un unico procedimento, come nel caso dei sanzionatori), il totale della matrice preso in considerazione è stato pari a 423 procedimenti.

Si è così strutturato un database organizzato (cfr. appendice) su ben 38 variabili che contiene tutte le informazioni e i dati più rilevanti sui procedimenti in materia di trasparenza.

La *prima parte* delle variabili si riferisce a una sorta di *anagrafica dei procedimenti*, valorizzando aspetti quali: Anno di apertura, ID Fascicolo nel sistema informativo,

Tipologia Vigilanza (segnalazione, d'ufficio, ispezione), Comparto Amministrazione monitorata (Società/Ente di diritto privato, Autorità indipendenti, Aziende ed enti del SSN, Comuni, Enti pubblici, Ordini e collegi professionali, Regioni, Altri enti locali, Ministeri, Scuole, Università), Denominazione Amministrazione/Società monitorata.

La *seconda parte* del tracciato record permette di *entrare nel merito dei procedimenti* e delle loro caratteristiche, attraverso l'individuazione di: Oggetto della segnalazione/vigilanza (in termini generici e per macro-categorie e non di dettaglio come si vedrà con il quarto blocco di variabili), Origine procedimento (Whistleblowing, Cittadino/a, Esponente organo politico, Associazione/ONG, Associazione sindacale, RPCT/OIV, Uffici ANAC, GdF o Piano ispettivo, Vigilanza d'ufficio, Altre istituzioni), Tipologia organizzazione.

La *terza parte* del tracciato permette di cogliere *aspetti "geografici"* e di contesto dei procedimenti, focalizzandosi su aspetti quali Area geografica, Regione, Comune, N. abitanti in caso Comune.

Il *quarto blocco* di variabili si sofferma sul dettaglio specifico dei procedimenti per quel che riguarda gli *obblighi di pubblicazione/trasparenza* oggetto di verifica e confronto con le amministrazioni, partendo dalle generiche carenze segnalate/rilevate su "Amministrazione Trasparente" fino al dettaglio di ogni specifica sotto-sezione (Carenze generali su AT, Disposizioni generali, Organizzazione, Consulenti e collaboratori, Personale, Bandi di concorso, Performance, Enti controllati, Attività e procedimenti, Provvedimenti, Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici, Bilanci, Beni immobili e gestione patrimonio, Controlli e rilievi sull'amministrazione, Servizi erogati, Pagamenti, Opere pubbliche, Pianificazione e governo del territorio, Informazioni ambientali, Strutture sanitarie private accreditate, Interventi straordinari e di emergenza, Altri contenuti - Prevenzione corruzione, Altri contenuti – Accessi, Altri - Dati, metadati, banche dati, Altri contenuti - dati ulteriori).

È peraltro questo blocco di variabili, strutturato sulla base delle sotto-sezioni di cui all'allegato 1 della delibera 1310/2016, che, essendo stato utilizzato anche per la *survey* che ha coinvolto gli RPCT e che sta coinvolgendo le ONG e le organizzazioni analoghe, consentirà nel prossimo futuro *il dialogo tra le diverse ricerche condotte* nell'ambito del "monitoraggio conoscitivo", al fine di pervenire a una conoscenza del fenomeno complessivo. Tali variabili sono state valorizzate in particolare per poter studiare quali sono le tipologie di obblighi di pubblicazione la cui carenza viene più di frequente riscontrata/segnalata. A tal riguardo sono stati condotti degli specifici approfondimenti attraverso la costruzione di un campione di procedimenti stratificato per gli anni di

riferimento e per le principali variabili di osservazione, in modo che potesse essere il più rappresentativo possibile del complesso delle attività di vigilanza condotte in materia di trasparenza. Per ciascuno dei procedimenti del campione, attraverso lo studio puntuale dei contenuti di ciascun fascicolo, si è proceduto con la ricostruzione degli obblighi di pubblicazione oggetto di verifica, ricondotti poi alle relative sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente”.

I dati così ricostruiti e organizzati sono stati elaborati incrociando le diverse variabili per ottenere prima una visione di insieme, poi, con livelli di approfondimento di volta in volta maggiori, il dettaglio di “Chi segnala”, ovvero l’origine dei procedimenti e le tipologie di soggetti segnalanti, “Chi viene segnalato”, ovvero le amministrazioni e organizzazioni oggetto dei procedimenti, “Chi segnala chi”, ovvero il rapporto tra origine e organizzazioni oggetto dei procedimenti, “Chi segnala cosa”, ovvero il rapporto tra origine e sezioni di “Amministrazione Trasparente” oggetto dei procedimenti e, infine, la riproposizione delle principali di tali declinate secondo le variabili geografiche a disposizione.

Nel prossimo capitolo l’esito delle elaborazioni e delle analisi e le relative tabelle e infografiche secondo tali linee di analisi.

4. Principali elaborazioni, statistiche e analisi

4.1 Una visione di insieme

Come dettagliato nel capitolo 3, il campione di procedimenti analizzato ha riguardato la gran parte dei fascicoli e procedimenti, utili per le finalità della ricerca, aperti nel corso degli anni 2017, 2018 e 2019², a prescindere dal successivo sviluppo temporale della vigilanza e dell'anno della sua conclusione. Quello che si è voluto cristallizzare infatti in questa ricerca è la segnalazione, o comunque l'impulso all'apertura dei procedimenti, e le conseguenti caratteristiche quali-quantitative degli stessi nel tempo.

L'analisi è stata circoscritta ai *procedimenti di vigilanza in senso stretto*, non considerando altri tipi di fascicoli-procedimenti gestiti in materia di trasparenza, quali ad esempio quelli relativi alle sanzioni, quelli relativi alle verifiche per i *rating* (perché le verifiche sono su impulso del richiedente, mediate da altre strutture) e le altre verifiche puntuali a seguito di richieste diverse provenienti dall'interno e dall'esterno dell'Autorità e non rientranti nelle procedure dal Regolamento di vigilanza.

Ciò premesso, il *primo aspetto* da porre in rilievo per avere una visione di insieme dei procedimenti in materia di trasparenza così individuati, è quello relativo al *numero assoluto* e alla *distribuzione negli anni presi in considerazione dall'analisi*, come riportato nella seguente Figura.

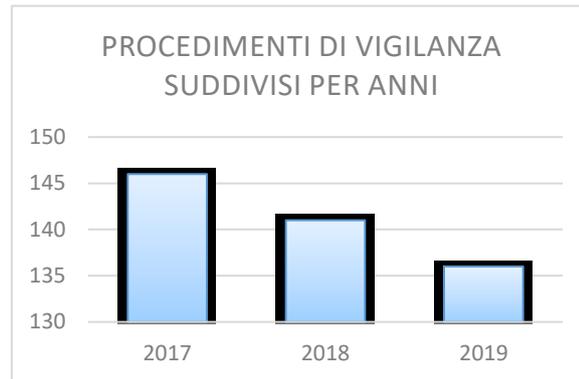
Figura 1

PROCEDIMENTI DI VIGILANZA SUDDIVISI PER ANNI		
ANNO	N. PROCEDIMENTI	% PROCEDIMENTI
2017	146	35%
2018	141	33%
2019	136	32%
Totale complessivo	423	100%

È importante rilevare che il numero di procedimenti (nel senso sopra chiarito per le finalità di questo report) di vigilanza in materia di trasparenza trattati dall'ANAC nel corso del tempo è rimasto relativamente costante, con una media di 140 procedimenti annuali.

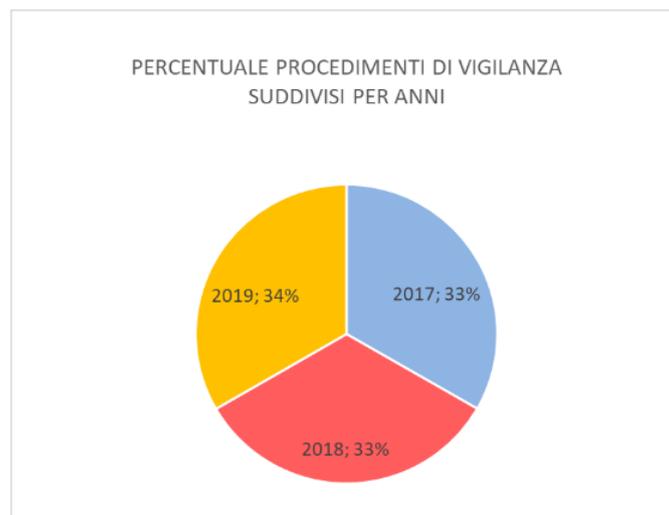
² Per una prima elaborazione dei dati consolidati riferiti al 2020 v. Figura riportato alla fine del capitolo.

Figura 2



Il trend apparentemente in discesa dei procedimenti di vigilanza nel tempo (da 146 a 136 annuali³) che si rileva da Figura 2, è riferito a scostamenti in valori assoluti molto bassi, ed è peraltro compensato da una crescita relativa nel tempo dei procedimenti sanzionatori. Come visto, infatti, la base dati presa in considerazione fa riferimento a procedimenti di vigilanza sulla trasparenza “puri”, da cui sono gemmati poi in alcuni casi specifici, con riferimento all’art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, un numero di procedimenti sanzionatori più o meno ampio nel tempo (in alcuni casi anche oltre 10 procedimenti sanzionatori per un singolo procedimento di vigilanza). Per cui in termini relativi è possibile affermare, come evidenziato in Figura 3, che i procedimenti in materia di trasparenza dell’ANAC hanno visto un dipanarsi costante ed omogeneo nel corso del tempo.

Figura 3



³ Il dato torna a salire per il 2020, pari a 167 procedimenti, cfr. figura a fine capitolo.

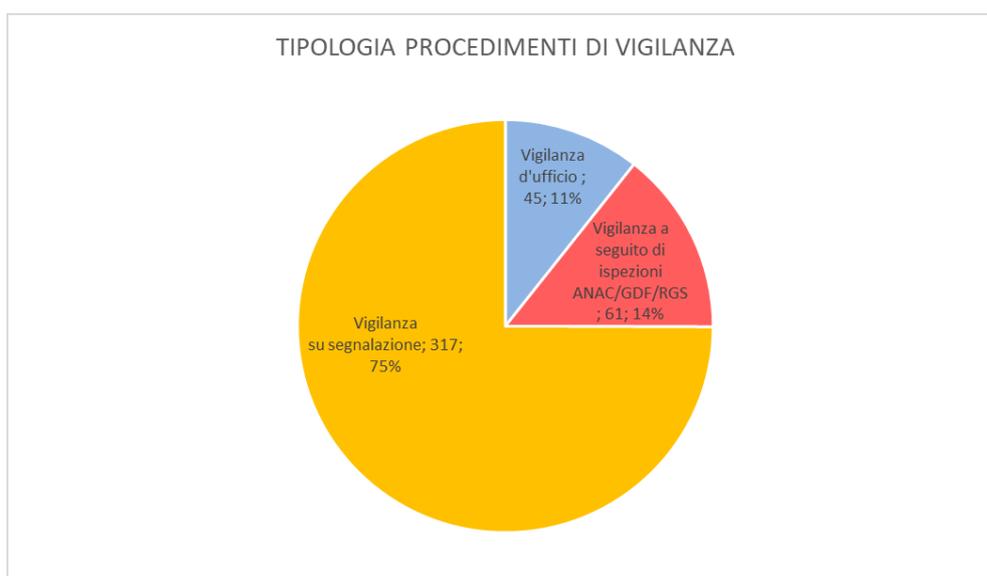
Considerando l'intero triennio e focalizzandosi sulla tipologia di procedimenti di vigilanza aperti, si rileva che *a prevalere è la vigilanza su segnalazione rispetto alla vigilanza d'ufficio o a seguito di ispezioni.*

Figura 4

TIPOLOGIA PROCEDIMENTI DI VIGILANZA		
TIPOLOGIA VIGILANZA	N. PROCEDIMENTI	% SUL TOTALE
Vigilanza d'ufficio	45	10,64%
Vigilanza a seguito di ispezioni ANAC/GDF/RGS	61	14,42%
Vigilanza su segnalazione	317	74,94%
TOTALE	423	100,00%

In particolare, per far fronte all'imponente quantità di segnalazioni pervenute nel tempo, come già detto in precedenza i $\frac{3}{4}$ dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza gestiti dall'ANAC è derivato da esse, a conferma dell'importanza che è stata assegnata alle istanze dei portatori di interesse, pur tentando di conseguire una sostenibilità in termini di gestione delle segnalazioni (di cui si dirà in seguito) e di bilanciare tali istanze con le vigilanze di ufficio (11% del totale) e quelle scaturire a seguito di ispezione (14%).

Figura 5



4.2 “Chi” segnala - origine dei procedimenti e soggetti segnalanti

Considerando la grande quantità di segnalazioni che l’ANAC ogni anno riceve ed il peso relativo che esse rivestono nelle attività di vigilanza in materia di trasparenza (così come nelle altre tipologie di vigilanza dell’ANAC), vale la pena condurre uno specifico approfondimento, analizzando le diverse variabili che vengono in rilievo in tale tipologia di vigilanza e la loro combinazione.

Una delle variabili più significative a riguardo è quella che riconduce tutte le segnalazioni pervenute, che hanno portato all’avvio di attività di vigilanza, a tipologie di “origine”. Con “origine procedimenti” si è inteso classificare e studiare su “impulso di chi” è pervenuta una segnalazione di carenza in materia di trasparenza (cfr. Figura 6) e, in termini ancora più generali, per semplificare ai fini dell’analisi da cosa è scaturito un procedimento in materia di trasparenza.

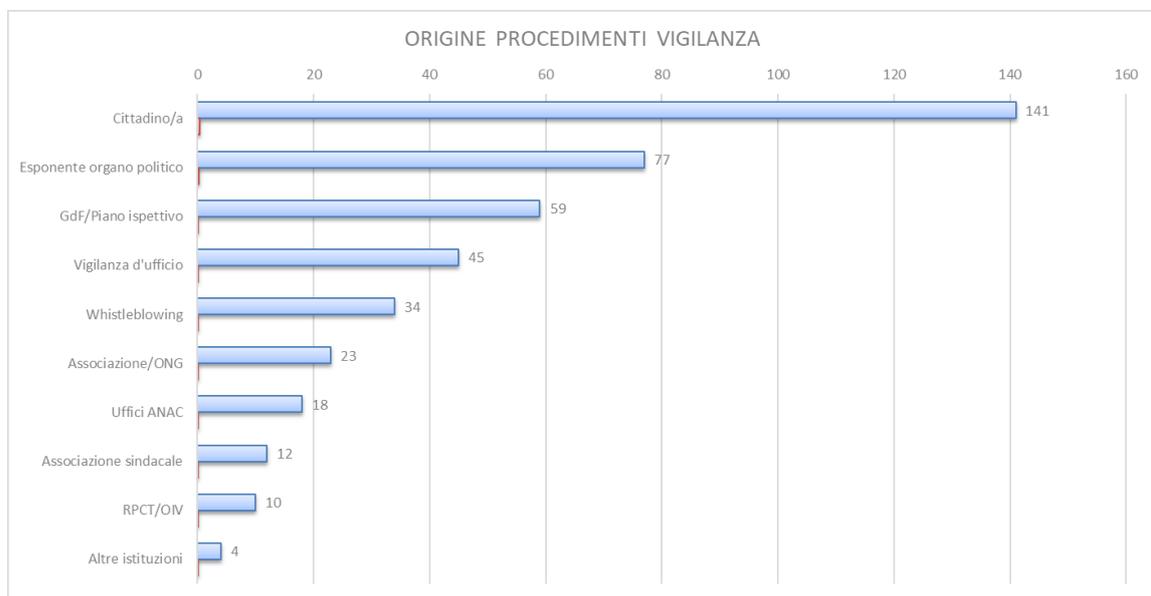
Figura 6

ORIGINE PROCEDIMENTI VIGILANZA		
ORIGINE PROCEDIMENTO VIGILANZA	N. PROCEDIMENTI	% SUL TOTALE
Cittadino/a	141	33,33%
Esponente organo politico	77	18,20%
GdF/Piano ispettivo	59	13,95%
Vigilanza d'ufficio	45	10,64%
Whistleblowing	34	8,04%
Associazione/ONG	23	5,44%
Uffici ANAC	18	4,26%
Associazione sindacale	12	2,84%
RPCT/OIV	10	2,36%
Altre istituzioni	4	0,95%
Totale complessivo	423	100,00%

Coerentemente all’impostazione adottata dall’ANAC, si conferma il grande spazio dato alle *segnalazioni dei cittadini*, da cui è originato 1/3 delle attività di vigilanza in materia di

trasparenza. Un peso relativo notevole, pari circa a 1/5 del totale dei procedimenti avviati, scaturisce da segnalazioni nel corso del tempo pervenute, come anticipato sopra, da esponenti riconducibile a *organi politici* (consiglieri comunali e regionali soprattutto, ma anche parlamentari, membri giunta, e in termini ancora più ampi candidati ad elezioni amministrative, o comunque esponenti riconducibili a organizzazione politiche), aspetto sul quale ci si soffermerà in seguito per un breve approfondimento, con percentuali relative ancora maggiori come si vedrà se ci si concentra solo sulla tipologia di vigilanza su segnalazione.

Figura 7



Osservando le Figure 8 e 9 emerge che sul totale dei procedimenti avviati $\frac{1}{4}$ è originato a seguito di piano ispettivo ANAC e a seguito di segnalazione/notizia da parte di altri uffici ANAC e/o da istituzioni con le quali l'ANAC coopera (Guardia di Finanza, Ragioneria Generale dello Stato, etc.), mentre quasi $\frac{3}{4}$ proviene da cittadini, ONG, associazioni di categoria, associazioni sindacali, dipendenti di amministrazioni (anche attraverso meccanismi di *whistleblowing*), altri *stakeholder*, oltre che, come detto, da esponenti politici in senso lato.

Figura 8

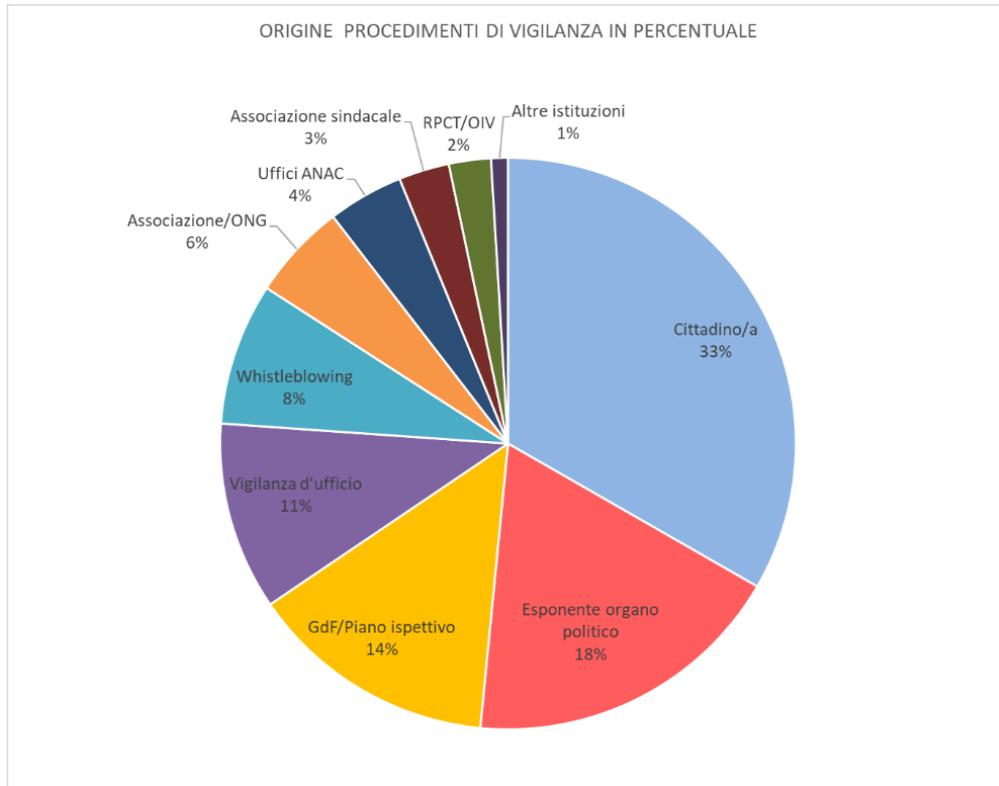
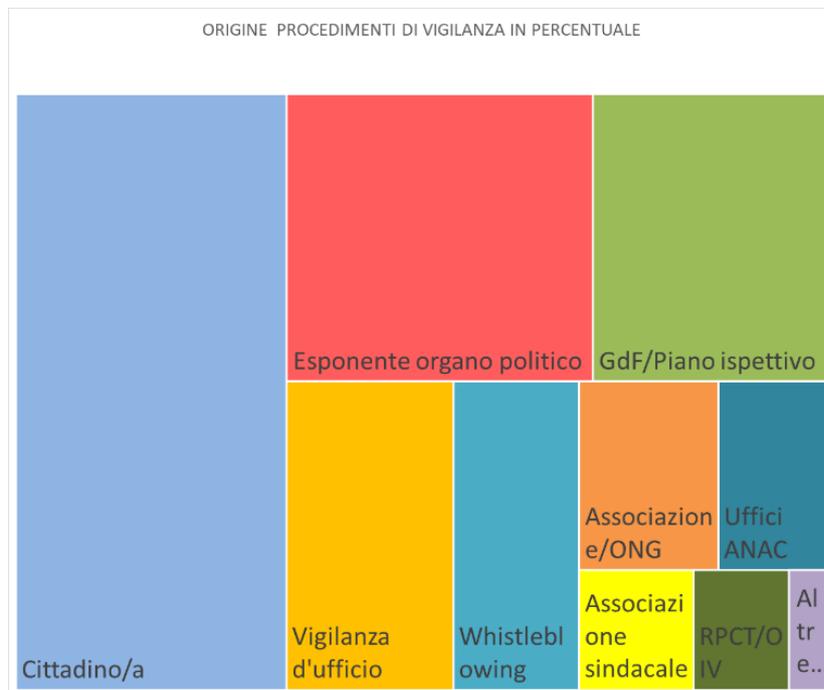


Figura 9



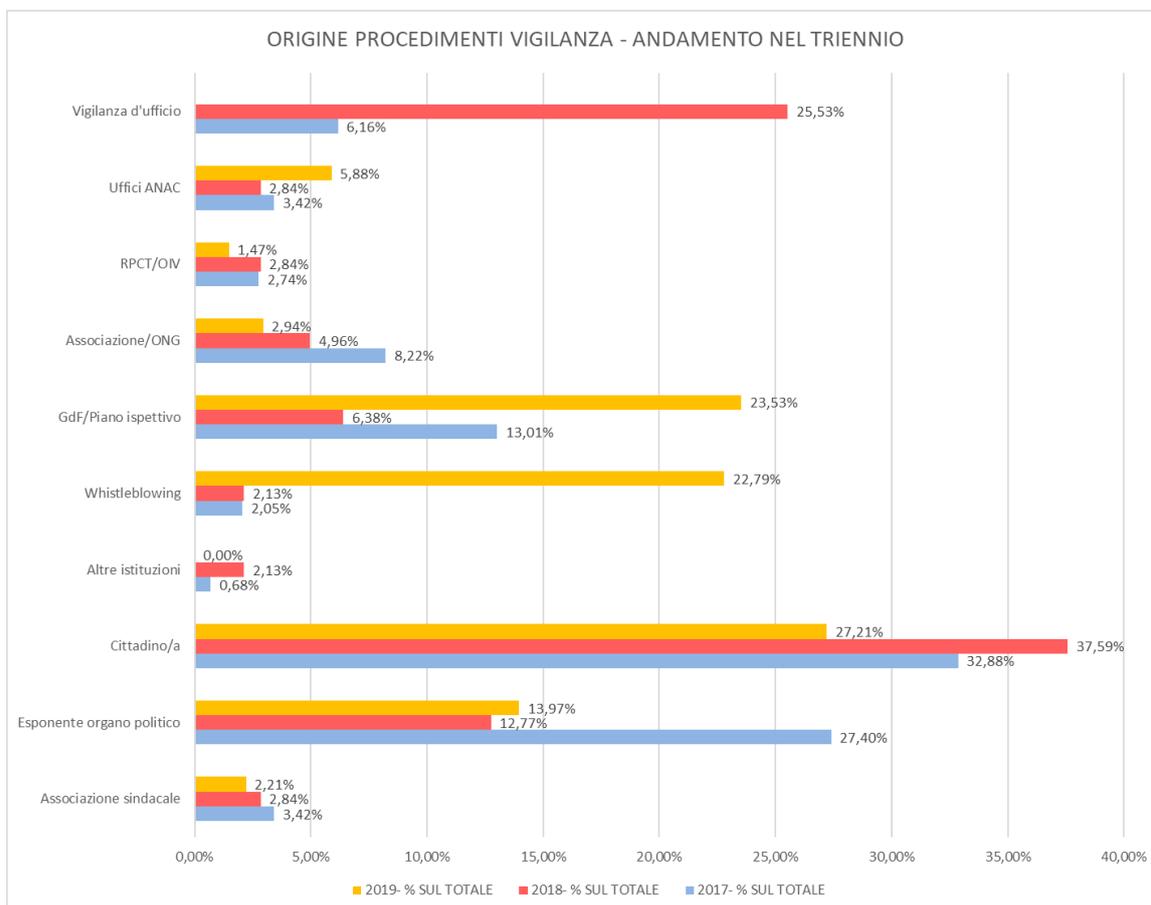
Interessanti considerazioni si possono trarre dall'andamento nel triennio osservato delle comunicazioni che hanno portato all'apertura dei procedimenti di vigilanza, come riportato nella seguente Figura.

Figura 10

ORIGINE PROCEDIMENTI VIGILANZA - ANDAMENTO NEL TRIENNIO						
ORIGINE PROCEDIMENTO VIGILANZA	N. PROCEDIMENTI 2017	2017- % SUL TOTALE	N. PROCEDIMENTI 2018	2018- % SUL TOTALE	N. PROCEDIMENTI 2019	2019- % SUL TOTALE
Associazione sindacale	5	3,42%	4	2,84%	3	2,21%
Esponente organo politico	40	27,40%	18	12,77%	19	13,97%
Cittadino/a	48	32,88%	53	37,59%	37	27,21%
Altre istituzioni	1	0,68%	3	2,13%	0	0,00%
Whistleblowing	3	2,05%	3	2,13%	31	22,79%
GdF/Piano ispettivo	19	13,01%	9	6,38%	32	23,53%
Associazione/ONG	12	8,22%	7	4,96%	4	2,94%
RPCT/OIV	4	2,74%	4	2,84%	2	1,47%
Uffici ANAC	5	3,42%	4	2,84%	8	5,88%
Vigilanza d'ufficio	9	6,16%	36	25,53%		
Totale complessivo	146	100,00%	141	100,00%	136	100,00%

In termini generali la categoria di maggior rilievo, ovvero quella dei *cittadini intesi in senso lato*, pesa più o meno costantemente per circa 1/3 sul totale dei procedimenti avviati, con numeri costanti nel triennio osservato. Va notato il peso progressivamente sempre maggiore nel triennio dei procedimenti originati da *whistleblowing*, con la “esplosione” del dato nel 2019 a seguito degli atti normativi in materia che ne hanno reso mature le politiche e le conseguenti pratiche. Anche per questo motivo, e stante l’elevato peso costante delle segnalazioni provenienti dai cittadini e l’incremento di procedimenti originati da piano ispettivo ANAC e ispezione della GdF, come si rileva dalla tabella nel 2019 non sono stati aperti procedimenti di vigilanza di ufficio.

Figura 11



Analizzando i *trend*, tra gli altri aspetti si osserva inoltre nel tempo un decremento della percentuale di procedimenti originati da segnalazione di ONG e altre organizzazioni intermedie, aspetto sul quale vale la pena riflettere, in quanto il ruolo di tali tipologie di attori è di fondamentale importanza sia per effettuare segnalazioni dirette nell'esercizio del proprio ruolo di *"watchdog"* sia per assistere i cittadini e gli altri portatori di interesse nell'esercitare il proprio generale ruolo di controllo sociale, rendendoli più consapevoli dei propri diritti e fornendo *"advocacy"* per migliorare le loro stesse segnalazioni ed elevare la qualità generale del sistema. Il punto è comunque oggetto di una specifica *survey* e di un relativo approfondimento che verrà rendicontato separatamente nell'ambito del Progetto Trasparenza.

La seguente Figura si focalizza sui procedimenti avviati su segnalazione, ed escludendo le altre tipologie, evidenziando così ancor di più il peso relativo delle diverse categorie di segnalanti.

Figura 12

DETTAGLIO ORIGINE PROCEDIMENTI SU SEGNALAZIONE E PER ANNI - FOCUS VIGILANZA SU SEGNALAZIONE								
DETTAGLIO PROCEDIMENTI SU SEGNALAZIONE	N. PROCEDIMENTI TRIENNIO	% SUL TOTALE	2017	% SUL TOTALE 2017	2018	% SUL TOTALE 2018	2019	% SUL TOTALE 2019
Altre istituzioni	4	1,26%	1	1%	3	3%	0	0%
Associazione sindacale	12	3,79%	5	4%	4	4%	3	3%
Associazione/ONG	22	6,94%	12	10%	6	6%	4	4%
Cittadino/a	141	44,48%	48	41%	53	56%	37	36%
Esponente organo politico	77	24,29%	40	34%	18	19%	19	18%
RPCT/OIV	10	3,15%	4	3%	4	4%	2	2%
Uffici ANAC	17	5,36%	5	4%	4	4%	8	8%
Whistleblowing	34	10,73%	3	3%	3	3%	31	30%
TOTALE	317	100,00%	118	100%	95	100%	104	100%

N.B. Per il 2017 e 2018, prima della introduzione a pieno regime della disciplina dal WB, sono state conteggiate come tali le segnalazioni in cui era richiesto l'anonimato o cautele particolari

A riguardo, e ancor più come si evince dalla Figura 13, emerge come preponderante il numero di procedimenti originati su segnalazione di cittadini (il 45% circa) ed è evidente che circa ben 1/4 (con punte di 1/3 per un anno) dei procedimenti avviati su segnalazione origina da “esponenti politici”.

Figura 13

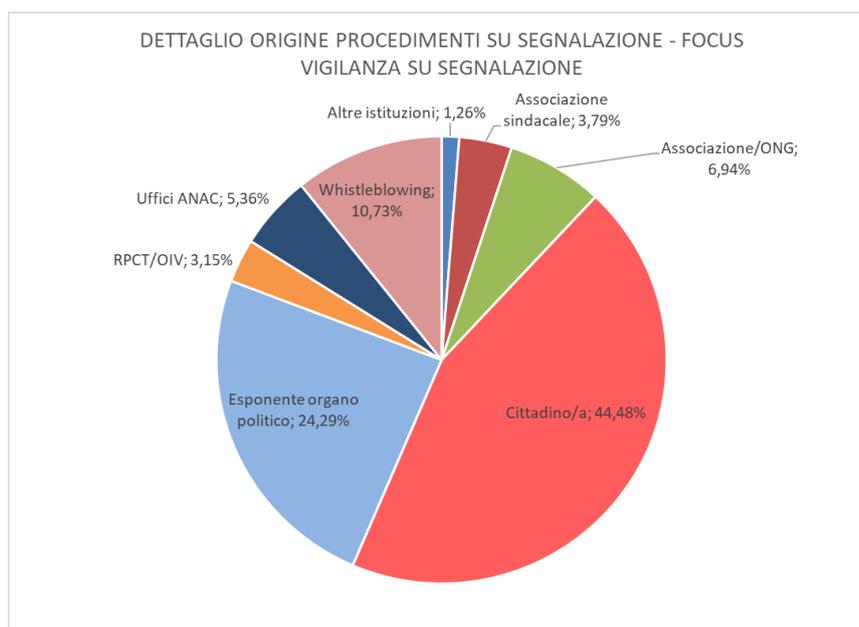
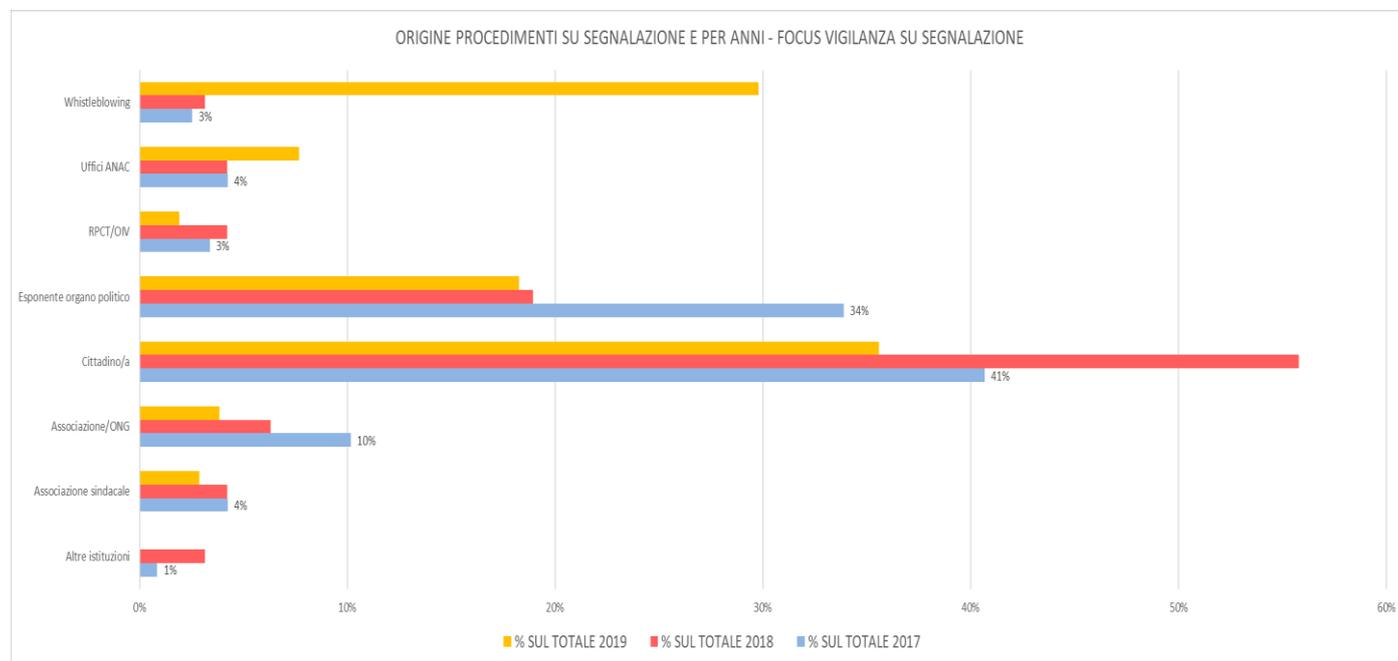


Figura 14



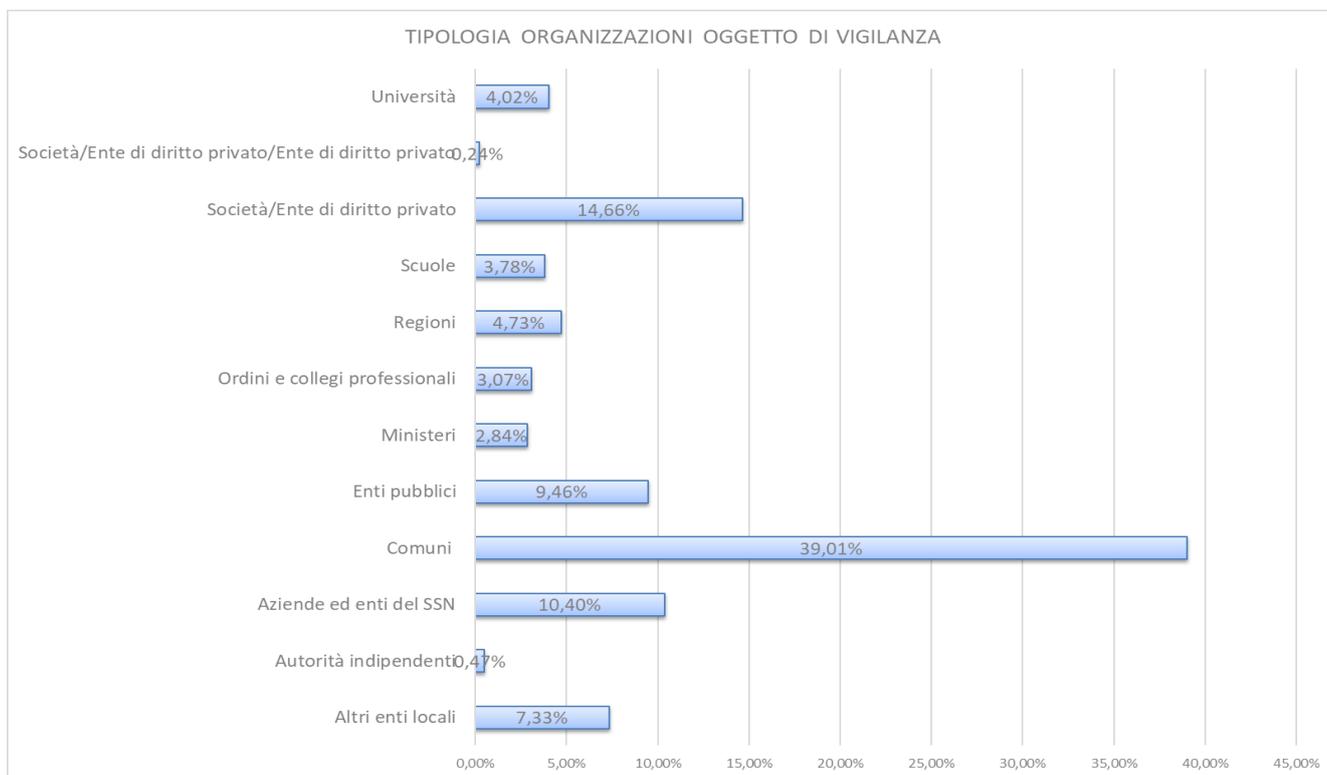
Come già accennato e come si rileva da Figura 14, è significativo e da rimarcare anche il grande incremento, nell’ultimo anno di riferimento, dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza originati a seguito di *whistleblowing*, a conferma dell’importanza dello strumento potenziato da recenti interventi normativi e del riscontro ottenuto presso i cittadini.

4.3 “Chi viene segnalato” – amministrazioni e organizzazioni oggetto dei procedimenti

Dopo aver ricostruito il profilo tipico del segnalante e più in generale e in senso ampio l’origine dei procedimenti di vigilanza, può essere di interesse capire quali sono le organizzazioni/istituzioni/amministrazioni/società che sono oggetto di procedimento di vigilanza.

Nella seguente tabella si riportano le organizzazioni oggetto di vigilanza nel triennio considerato, a prescindere dall’origine da cui è scaturito il procedimento (vigilanza su segnalazione, di ufficio, ispezione, etc.).

Figura 14



Come si evince, la grande maggioranza relativa dei procedimenti di vigilanza ha ad oggetto i *comuni* (circa il 40%) e più in generale se si considerano i comuni insieme agli altri enti ed autonomie locali la percentuale supera il 50%. Da considerare come rilevante e significativo anche il dato del 15% riferito agli *enti e società di diritto privato*, a testimonianza indiretta che le politiche di trasparenza attiva e l'esercizio del diritto alla trasparenza da parte dei potatori di interesse si è affermato nel tempo anche per le organizzazioni non rientranti strettamente nel novero delle "amministrazioni pubbliche".

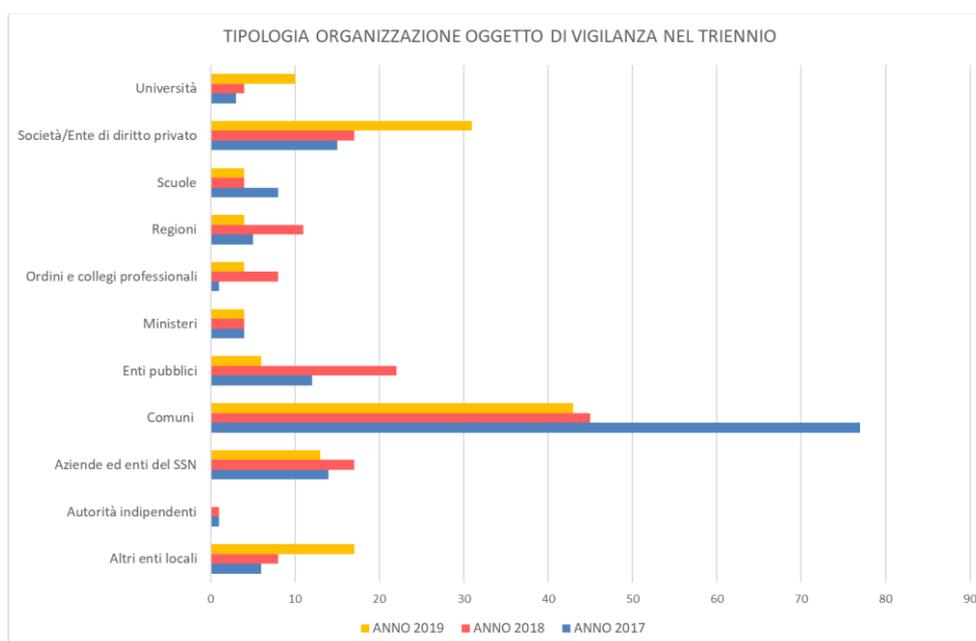
Come si vede dalla seguente tabella, l'andamento nel triennio delle organizzazioni oggetto di procedimento di vigilanza è stato piuttosto omogeneo.

Figura 15

TIPOLOGIA ORGANIZZAZIONE OGGETTO DI VIGILANZA NEL TRIENNIO				
TIPOLOGIA	ANNO			Totale
	2017	2018	2019	
Altri enti locali	6	8	17	31
Autorità indipendenti	1	1		2
Aziende ed enti del SSN	14	17	13	44
Comuni	77	45	43	165
Enti pubblici	12	22	6	40
Ministeri	4	4	4	12
Ordini e collegi professionali	1	8	4	13
Regioni	5	11	4	20
Scuole	8	4	4	16
Società/Ente di diritto privato	15	17	31	62
Università	3	4	10	17
Totale complessivo	146	141	136	423

Solo nel 2019 si osserva un attenuarsi in termini percentuali della rilevanza delle vigilanze sui comuni a vantaggio di quella sulle società e delle università le cui percentuali incrementano, anche a seguito di un maggiore concentrarsi delle vigilanze non su segnalazione su tali tipologie di organizzazioni.

Figura 16



Considerando il “peso” della tipologia comuni sui procedimenti di vigilanza, vale la pena effettuare un rapido approfondimento prendendo in considerazione la dimensione degli stessi, per comodità classificabili in “piccoli comuni” con popolazione fino a 15.000 abitanti (che anche le fonti normative identificano come tali, cfr. ad es. articolo 3, comma 1-ter, d.lgs. 33/2013), “medio-piccoli” con popolazione convenzionalmente identificata tra 15.000 e 50.000, “medio-grandi” con popolazione convenzionalmente identificata tra 50.000 e 150.000, e grandi, con popolazione superiore a 150.000 abitanti.

Figura 17

POPOLAZIONE COMUNI OGGETTO DI VIGILANZA				
minore 15.000	tra 15.000 e 50.000	tra 50.000 e 150.000	superiore a 150.000	Totale
108	31	18	8	165
65%	19%	11%	5%	100%

Come si vede nelle Figure riportate *la stragrande maggioranza dei procedimenti di vigilanza ha oggetto “piccoli comuni” con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, pari al 65% del totale.* Se si considerano i comuni con popolazione sotto i 50.000 abitanti addirittura la percentuale cumulata con la precedente arriva quasi l’85% con solo il 5% dei procedimenti ad interessare i grandi comuni.

Figura 18

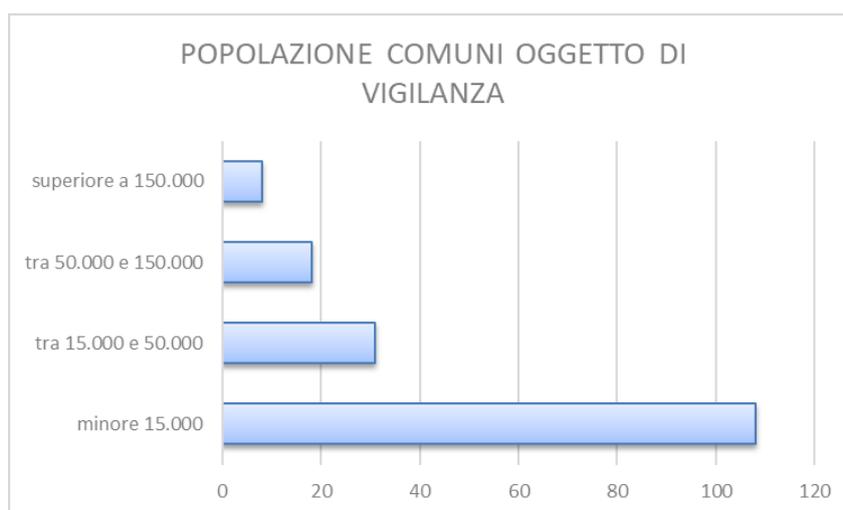
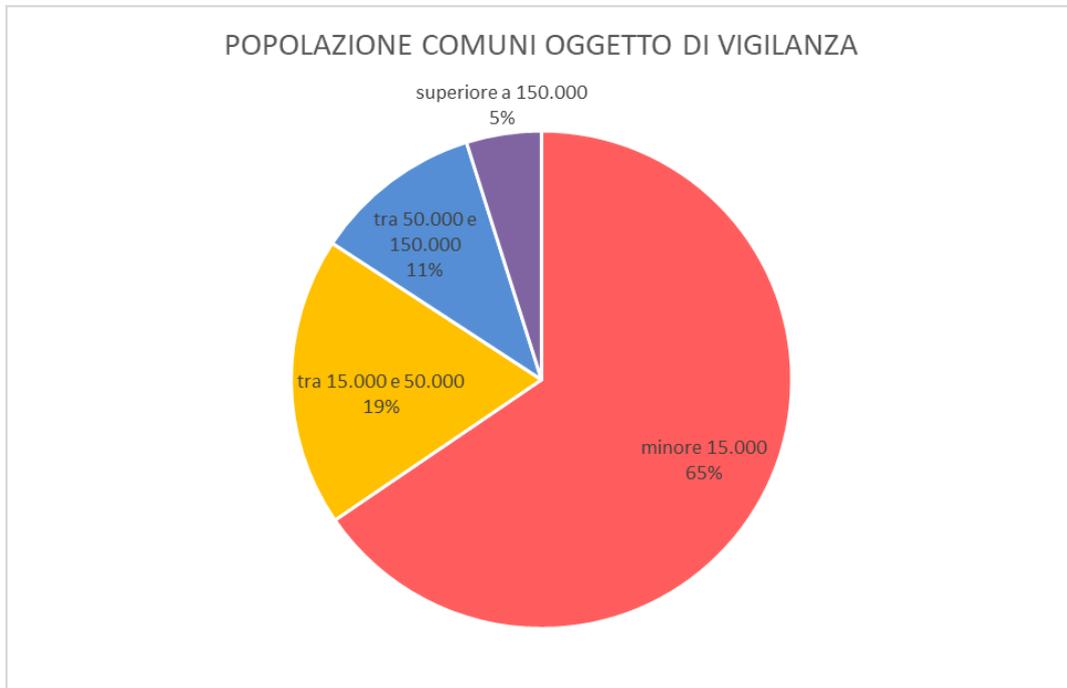


Figura 19



Se si effettuasse un ulteriore focus sui soli procedimenti avviati a seguito di segnalazione, il peso dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti rispetto alle altre tipologie di comuni risulterebbe ancora più sbilanciato a favore dei primi (proprio perché in parte le ispezioni e la vigilanza d'ufficio tendono ad attenuare con il loro peso relativo tale sbilanciamento), che da soli arrivano a coprire quasi i $\frac{3}{4}$ dell'incidenza assoluta, soprattutto per talune tipologie di segnalanti di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

4.4 “Chi segnala chi” - rapporto tra origine e organizzazioni oggetto dei procedimenti

Tra le varie analisi descrittive possibili con le variabili del database sui procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza 2017-2019, di grande interesse può essere comprendere in che relazione è l'origine del procedimento con la tipologia di organizzazione attenzionata e con la sotto-sezione oggetto di vigilanza. Si tratta di comprendere anzitutto, nell'intervallo di tempo osservato, “chi segnala chi”.

Figura 20

"CHI SEGNA CHI"													
"SOGGETTO" SEGNALANTE	ORGANIZZAZIONE OGGETTO DI SEGNALAZIONE												Totale complessivo
	Altri enti locali	Autorità indipendenti	Aziende ed enti del SSN	Comuni	Enti pubblici	Ministeri	Ordini e collegi professionali	Regioni	Scuole	Società/Ente di diritto privato	Società/Ente di diritto privato/Ente di diritto privato	Università	
Altre istituzioni			1	1				1		1			4
Associazione sindacale	1		2	5	2	1						1	12
Associazione/ONG		1	3	6	4	1	2	2		4			23
Cittadino/a	8		4	72	7	5	9	1	11	22		2	141
Esponente organo politico	6		5	42	1	1		3		18		1	77
GdF/Piano ispettivo	10		9	20	5	2		3	1	4		6	60
RPCT/OIV	2			5	1					2			10
Uffici ANAC	1		1	6	2	1	1			3		2	17
Vigilanza d'ufficio		1	16	1	15			9				3	45
Whistleblowing	3		3	7	3	1	1	1	4	8	1	2	34
Totale complessivo	31	2	44	165	40	12	13	20	16	62	1	17	423

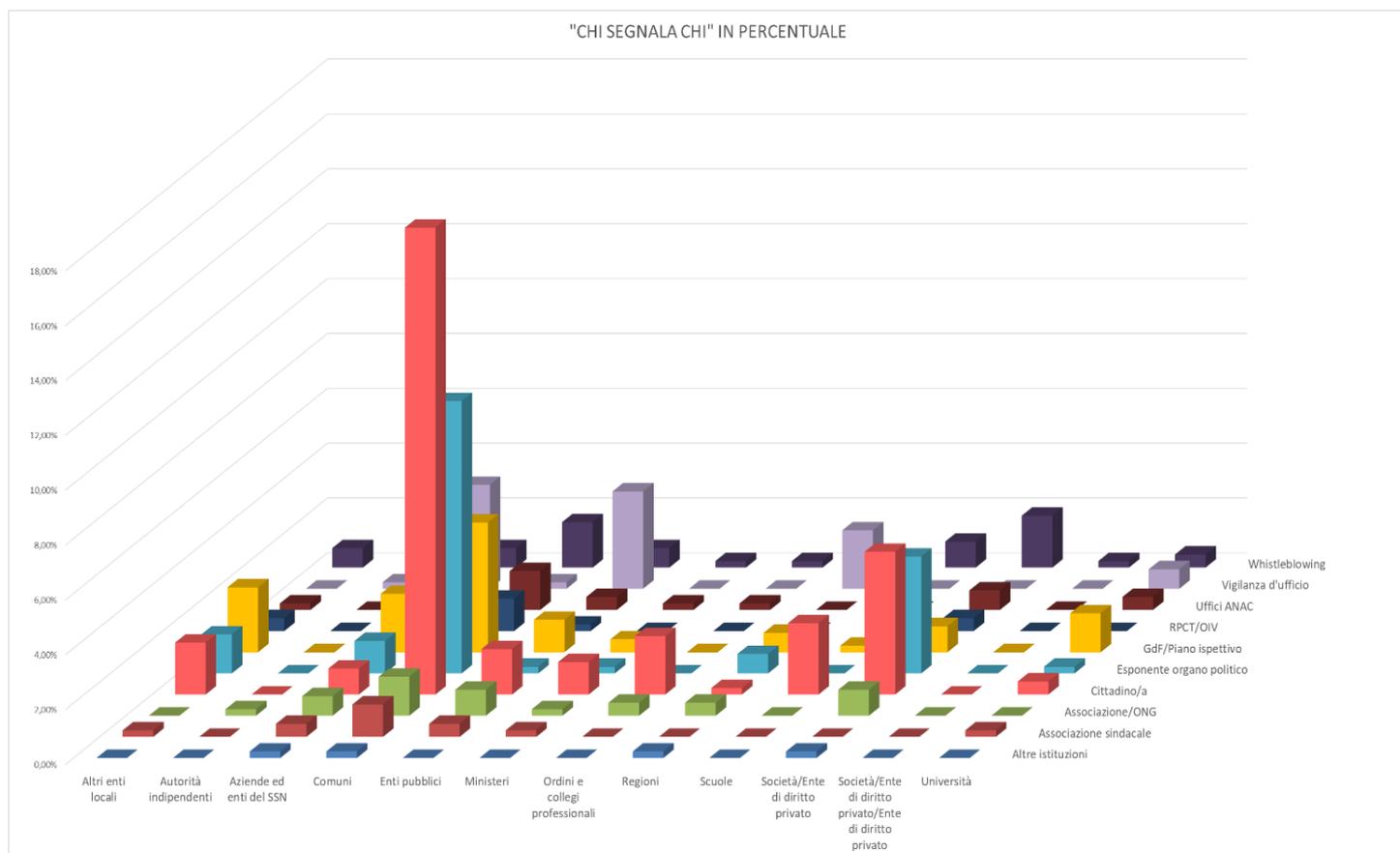
"CHI SEGNA CHI" IN PERCENTUALE													
"SOGGETTO" SEGNALANTE	ORGANIZZAZIONE OGGETTO DI SEGNALAZIONE												Percentuali di riga
	Altri enti locali	Autorità indipendenti	Aziende ed enti del SSN	Comuni	Enti pubblici	Ministeri	Ordini e collegi professionali	Regioni	Scuole	Società/Ente di diritto privato	Società/Ente di diritto privato/Ente di diritto privato	Università	
Altre istituzioni	0,00%	0,00%	0,24%	0,24%	0,00%	0,00%	0,00%	0,24%	0,00%	0,24%	0,00%	0,00%	0,95%
Associazione sindacale	0,24%	0,00%	0,47%	1,18%	0,47%	0,24%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,24%	2,84%
Associazione/ONG	0,00%	0,24%	0,71%	1,42%	0,95%	0,24%	0,47%	0,47%	0,00%	0,95%	0,00%	0,00%	5,44%
Cittadino/a	1,89%	0,00%	0,95%	17,02%	1,65%	1,18%	2,13%	0,24%	2,60%	5,20%	0,00%	0,47%	33,33%
Esponente organo politico	1,42%	0,00%	1,18%	9,93%	0,24%	0,24%	0,00%	0,71%	0,00%	4,26%	0,00%	0,24%	18,20%
GdF/Piano ispettivo	2,36%	0,00%	2,13%	4,73%	1,18%	0,47%	0,00%	0,71%	0,24%	0,95%	0,00%	1,42%	14,18%
RPCT/OIV	0,47%	0,00%	0,00%	1,18%	0,24%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,47%	0,00%	0,00%	2,36%
Uffici ANAC	0,24%	0,00%	0,24%	1,42%	0,47%	0,24%	0,24%	0,00%	0,00%	0,71%	0,00%	0,47%	4,02%
Vigilanza d'ufficio	0,00%	0,24%	3,78%	0,24%	3,55%	0,00%	0,00%	2,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,71%	10,64%
Whistleblowing	0,71%	0,00%	0,71%	1,65%	0,71%	0,24%	0,24%	0,24%	0,95%	1,89%	0,24%	0,47%	8,04%
Percentuali di colonna	7,33%	0,47%	10,40%	39,01%	9,46%	2,84%	3,07%	4,73%	3,78%	14,66%	0,24%	4,02%	100,00%

In Figura sono riportati in intestazione di riga i “soggetti segnalanti”, intesi in senso lato come “fonti” o comunque “origine” dei procedimenti di vigilanza; in intestazione di colonna sono riportati invece le tipologie di organizzazioni “oggetto di segnalazione” o comunque più in generale oggetto di vigilanza in materia di trasparenza.

Come si può notare, essendo i comuni in termini generali le organizzazioni che più delle altre sono oggetto dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza, è ovvio che essi prevalgano in quasi tutte le categorie di “origine procedimenti”. Fa eccezione la vigilanza d’ufficio che, anche per bilanciare indirettamente tale fenomeno, si è concentrata prevalentemente su altre tipologie di organizzazioni, segnatamente aziende ed enti del SSN, e regioni.

Che la maggioranza relativa dei procedimenti di vigilanza abbia ad oggetto i comuni (circa il 40%), infatti, non deve sorprendere particolarmente in termini generali, considerando che i comuni sono in Italia circa 8000 e in termini relativi rappresentano la maggioranza delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia un'attenta osservazione dei grafici riportati e una elaborazione dei dati può portare a fare emergere alcune potenziali anomalie sulle quali vale la pena soffermarsi.

Figura 21



Anche i cittadini, come visto la categoria di soggetti segnalanti più rilevante, sono autori prevalentemente e di gran lunga di segnalazioni sui comuni.

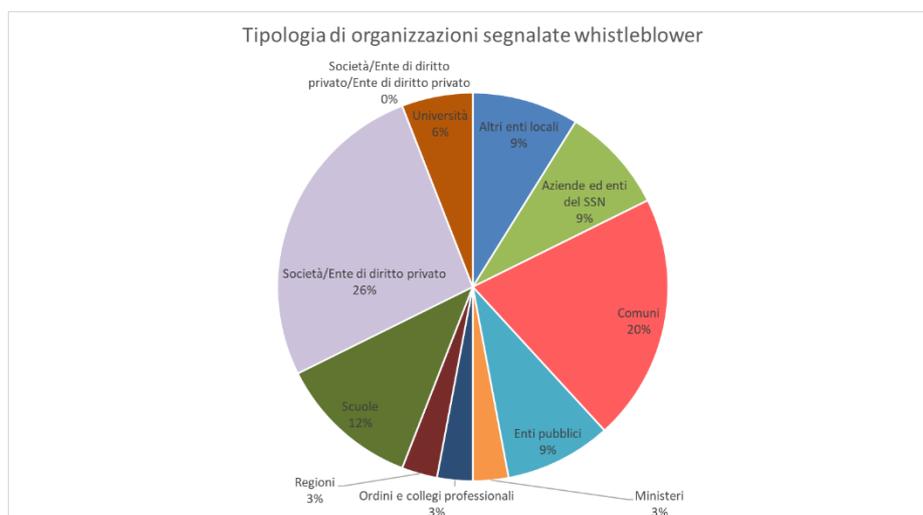
Figura 22



Posto che i comuni prevalgono come tipologia di organizzazione attenzionata da quasi tutti i soggetti e/o fonti all'origine dei procedimenti, se consideriamo solo i procedimenti originati da segnalazione, alcune tipologie vedono salire ulteriormente il peso dei comuni (e in parte delle relative società da essi partecipate) in termini ancora maggiori rispetto alla media. I comuni rappresentano infatti il 51% delle segnalazioni che danno origine a procedimenti, società/enti di diritto privato il 16%, le scuole l'8%.

Prima di addentrarsi in tali analisi vale la pena notare come unica eccezione alla schiacciante prevalenza di segnalazione sui comuni sono – come già detto sopra - le segnalazioni provenienti dai *whistleblowers*. Come si nota nella tabella qui sotto, infatti, le organizzazioni destinatarie dei report dei *whistleblowers* sono più equamente distribuite rispetto alle altre tipologie di segnalanti.

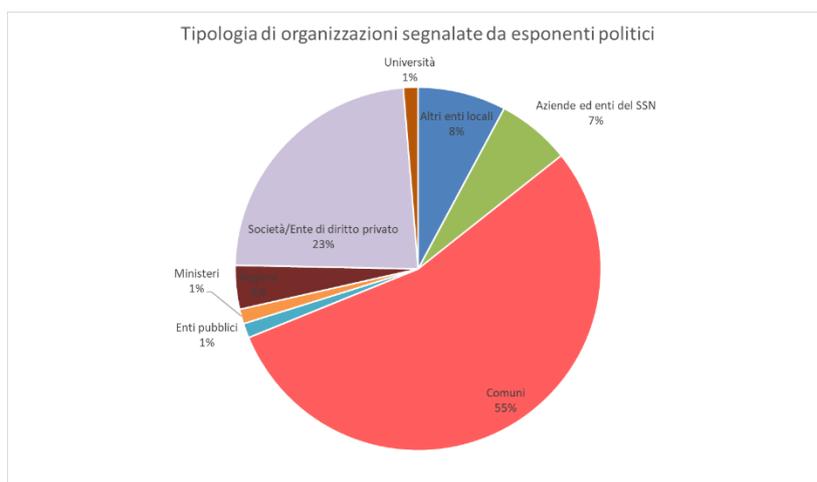
Figura 23



In particolare, è interessante notare che la categoria prevalente è quella delle società/enti di diritto privato sottoposte al regime della trasparenza, che risultano destinatarie di *whistleblowing* per più del 25% del totale delle segnalazioni. I comuni sono solo la seconda categoria con circa il 20%, mentre tra le altre tipologie di istituzioni altri enti locali, scuole, aziende del SSN e scuole si dividono quasi equamente le restanti segnalazioni.

Tornando invece al focus sui comuni e su chi segnala problematiche sulla trasparenza in essi, come evidenziato spicca anche la prevalenza di segnalazioni ad oggetto i comuni (e associazioni di comuni, comunità montane, società partecipate da comuni, etc.) da parte di esponenti di organi politici/esponenti politici genericamente intesi (consiglieri di minoranza dei comuni, esponenti di partiti candidati a elezioni amministrative, etc.) che insieme ad altri enti locali coprono circa il 90% delle loro segnalazioni complessive.

Figura 24

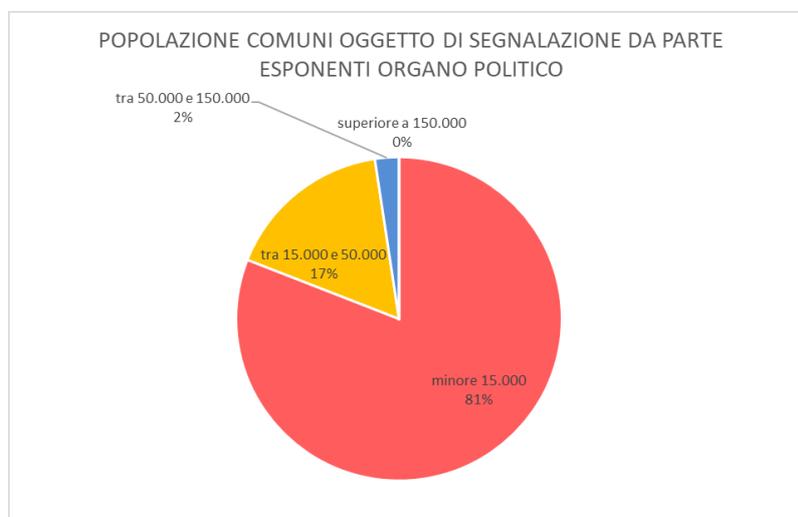


Approfondendo ulteriormente l'analisi, è possibile verificare che la gran parte dei procedimenti di vigilanza originati da segnalazione di tale tipologia di attori è in particolare concentrata su comuni di piccole dimensioni, come si vede nelle Figure seguenti.

Figura 25



Figura 26



Non si può non sottolineare che ben l'81% di tali procedimenti riguarda infatti piccoli comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, e che solo il 2% riguarda comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Pur nel solco del diritto-dovere degli esponenti politici di effettuare il proprio controllo politico e sociale anche attraverso segnalazioni all'ANAC in materia di trasparenza, tali dati fanno comunque emergere una qualche forma di anomalia.

L'ANAC, applicando i propri regolamenti e i propri meccanismi di priorità, cerca di dare seguito al maggior numero di segnalazioni possibile indipendentemente da ogni altra considerazione. È però vero che l'analisi di tali dati riferiti all'ultimo triennio fa emergere fenomeni che hanno condizionato per forza di cose altre tipologie di vigilanza, su tutte quella di ufficio sulla quale per il futuro occorre investire maggiormente, liberando una percentuale di risorse dalla vigilanza su segnalazione, anche in considerazione degli altri canali e modalità per conseguire il risultato sperato da parte dei portatori di interesse.

4.5 “Chi segnala cosa” - rapporto tra origine e sezioni di “Amministrazione Trasparente” oggetto dei procedimenti

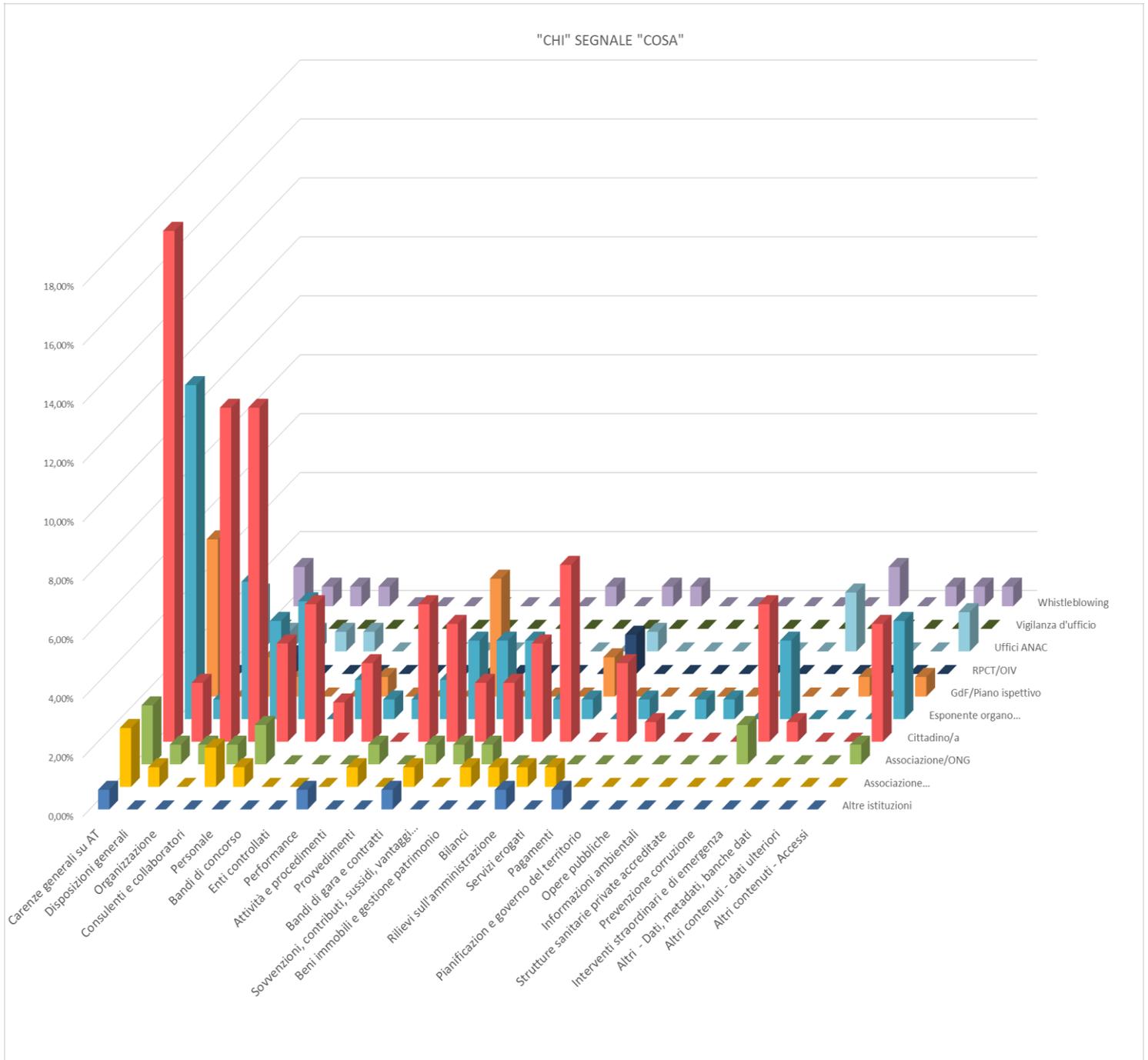
Un'altra delle analisi possibili sulla base dati dei procedimenti ANAC sulla trasparenza è quella che mira a studiare – una volta chiarita l'origine dei procedimenti, le tipologie dei soggetti segnalanti e le tipologie di organizzazioni oggetto di segnalazione – quali sono le tipologie di obblighi di pubblicazione la cui carenza viene più di frequente

riscontrata/segnalata. A tal riguardo sono stati condotti degli specifici approfondimenti attraverso la costruzione di un campione di procedimenti stratificato per gli anni di riferimento e per le principali variabili di osservazione, in modo che potesse essere il più rappresentativo possibile del complesso delle attività di vigilanza condotte in materia di trasparenza. Per ciascuno dei procedimenti del campione, attraverso lo studio di ciascun fascicolo, si è proceduto con la ricostruzione degli obblighi di pubblicazione oggetto di verifica, ricondotti poi alle relative sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente”.

L'utilizzo delle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente”, infatti, da una parte (nel caso di procedimenti originati da segnalazione), permette di riferirsi a categorie di dati/documenti in grado di far emergere indirettamente gli elementi di maggiore interesse dei segnalanti, dall'altro permette di confrontare parte degli esiti delle analisi oggetto del presente report con quelli emersi dalle *survey* indirizzate agli RPCT (Report già pubblicato, cfr. nota 1) ed alle ONG. Le sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” divengono pertanto dei termini di confronto e paragone tra quello che l'ANAC ha imparato nella propria esperienza di applicazione e vigilanza delle politiche di trasparenza attiva e quello che gli *stakeholder* direttamente o indirettamente manifestano come di maggiore interesse, attraverso la visita sui siti internet delle amministrazioni, l'espressione della propria percezione ed esperienza, l'eventuale segnalazione di carenze di pubblicazione.

La Figura riportata di seguito rappresenta schematicamente “chi segnala cosa”, ovvero più precisamente a partire dall'origine dei procedimenti si evidenziano le sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” che sono state oggetto di verifica nell'ambito dei procedimenti di vigilanza.

Figura 27

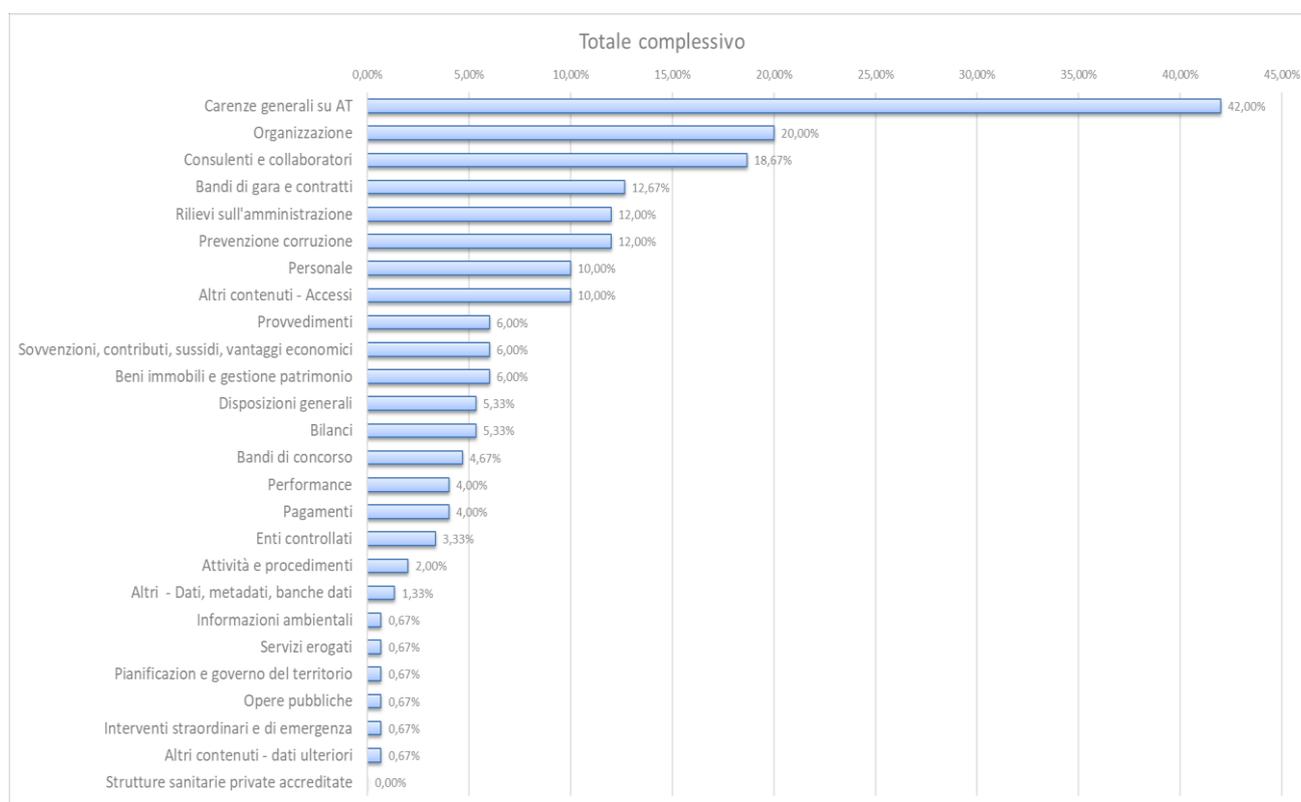


In realtà “chi segnala cosa” è una etichetta che permette di richiamare l’attenzione sul messaggio che si intende ricavare dall’analisi, ma come detto sintetizza le sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” che sono state oggetto di verifica nell’ambito dei procedimenti di vigilanza a partire da qualsiasi origine (includendo dunque ispezioni ANAC, notizie pervenute da altri uffici ANAC o da altre istituzioni quali Guardia di Finanza, etc.) e

non solo dalle segnalazioni. Se si considerano solo i procedimenti originati dalle segnalazioni si registra un maggiore sbilanciamento percentuale di interesse per alcune sotto-sezioni piuttosto che per altre.

Dopo il quadro di insieme, e prima di procedere sugli approfondimenti per sotto-sezioni di Amministrazione Trasparente di maggiore interesse per singole categorie di segnalanti, può essere utile *verificare sul totale dei procedimenti del campione, a prescindere dall'origine dei procedimenti, le sotto sezioni maggiormente "attenzionate"*.

Figura 28



Con riferimento alle percentuali riportate nelle figure, occorre anzitutto precisare che si riferiscono al totale dei procedimenti in materia di trasparenza inclusi nel campione di questa tipologia di analisi⁴.

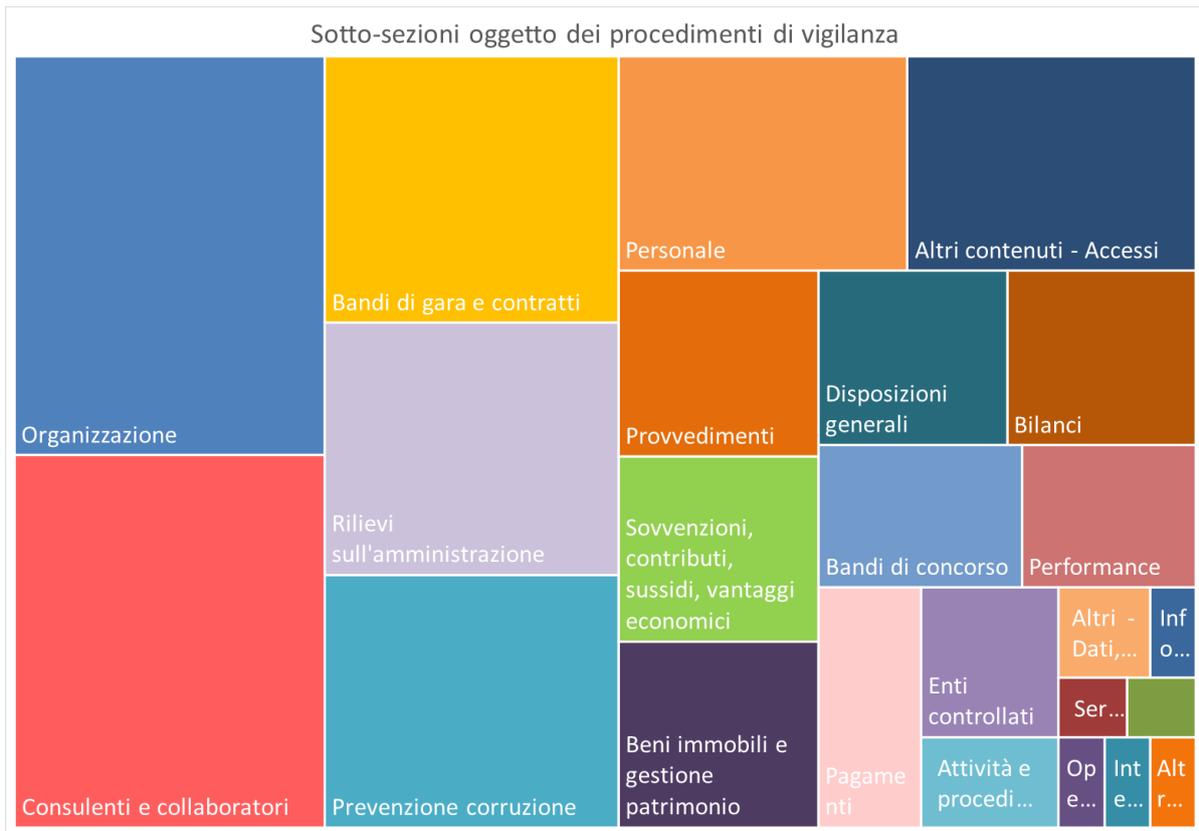
Quasi la metà dei procedimenti in materia di trasparenza (42%) presi in considerazione fa prevalente riferimento (in quanto è possibile che oltre a carenze generiche siano state segnalate anche carenze puntuali) a generiche carenze in materia di trasparenza. È un dato comprensibile in quanto nella maggior parte dei casi chi rileva carenza in materia di trasparenza che poi vengono sottoposte all'attenzione dei competenti uffici di vigilanza

⁴ Essendo peraltro possibile che i procedimenti abbiano riguardato contemporaneamente più sottosezioni, si comprende di conseguenza che non deve essere considerata una eventuale somma dei dati singoli.

ANAC (e nel caso di cittadini) non approfondisce il dettaglio degli obblighi di pubblicazione e non usa gli altri strumenti previsti dal sistema quali ad esempio l'accesso civico semplice. Bisogna inoltre considerare che a volte viene rilevato che alcune sezioni "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali sono solo formalmente presenti ma non recano alcun contenuto o comunque includono sporadici contenuti non sistematizzati. Si tratta di casi piuttosto limite, la cui incidenza è notevolmente diminuita nel corso del tempo, tali appunto da non giustificare pienamente una percentuale così alta di procedimenti scaturiti dalla segnalazione/indicazione di "generiche carenze". *Tale dato, letto insieme ad altri, può in realtà essere considerato una spia della necessità di "innalzare il livello di qualità delle segnalazioni".* Il sistema è ormai maturo abbastanza per puntare sugli aspetti qualitativi oltre che su quelli quantitativi, considerato che ormai *lo strumento delle segnalazioni è ampiamente diffuso, conosciuto e utilizzato.* Vale la pena allora *porre enfasi sugli aspetti qualitativi*, come ad esempio favorire il più possibile in caso di segnalazione l'utilizzo di moduli/form standardizzati ed il previo espletamento dell'accesso civico semplice e di altre eventuali forme di dialogo con l'amministrazione/organizzazione.

Andando oltre il focus su "carenze generali su AT", si rilevano elementi di grande interesse conoscitivo. Le sotto-sezioni su cui maggiormente si sono focalizzati i procedimenti (anche in rapporto alla complessità e quantità di obblighi relativi alla sotto-sezione) sono "organizzazione" (circa 20%), "consulenti e collaboratori" (circa 19%) , "bandi di gara e contratti" (circa 13%) , "personale" (circa 10%). Al riguardo, e se si escludono sotto-sezioni dalla forte caratterizzazione in tema di anticorruzione e di funzioni dell'Autorità e che dunque attraggono segnalazioni di tale tipo (controlli e rilievi, accessi e prevenzione corruzione), emerge una *sovrapposibilità per ampi tratti con le sotto-sezioni indicate di maggiore interesse degli utenti nell'indagine o condotta con il RPCT*, come peraltro si evince dalla Figura seguente, in gran parte analoga a quella utilizzata per la stessa copertina del Report sulla *survey* condotta con gli RPCT. Sebbene si tratti di elementi non direttamente confrontabili, si delinea un interesse manifestato in modo diverso da parte degli *stakeholder* – attraverso l'accesso maggiore o minore alle sotto-sezioni dei siti internet delle amministrazioni, e in questo caso attraverso l'evidenziazione all'Autorità di carenze di pubblicazioni per contenuti evidentemente di interesse – su contenuti in buona parte analoghi. Senza voler qui soffermarsi sugli esiti di quell'altra analisi, ai cui contenuti si rimanda, le sotto-sezioni "organizzazione", "bandi di gara e contratti", e "personale" si erano già distinte tra quelle con maggiore interesse da parte degli utenti di "Amministrazione trasparente", delineando profili di coerenza nella "domanda di trasparenza" analizzata dai diversi punti di vista.

Figura 29



Facendo un focus sui procedimenti avviati su segnalazione, ed in particolare focalizzandosi sulle tipologie di segnalanti di gran lunga più diffuse, ovvero cittadini ed esponenti politici, e prendendo in considerazione per ciascuna categoria le percentuali riferite al totale delle segnalazioni da essi effettuato che hanno portato all'apertura di procedimenti, emerge un quadro molto simile a quello delle medie generali.

Si vedano ad esempio di seguito le carenze segnalate dalla categoria "cittadini" e dalla categoria "esponenti politici"

Figura 30

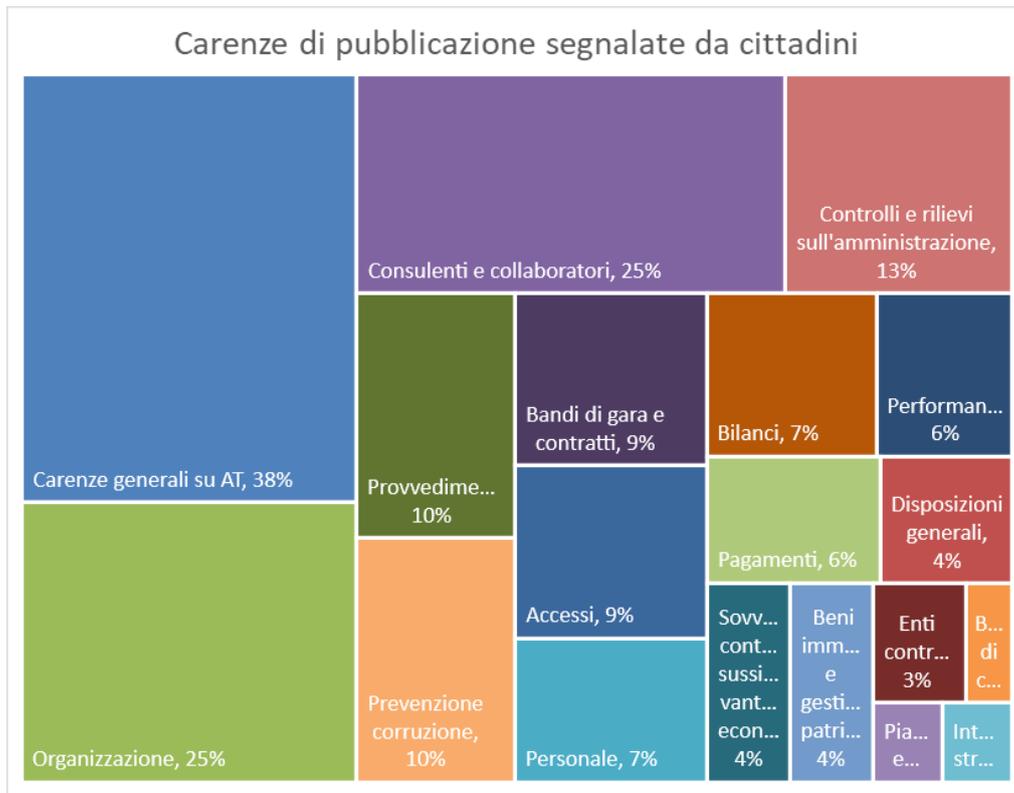
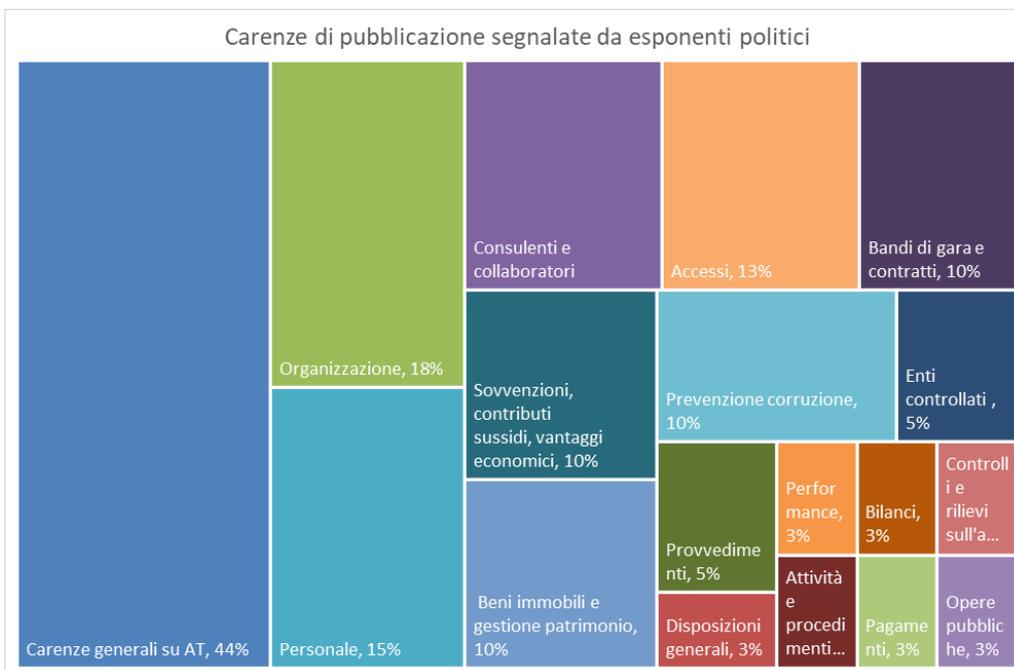


Figura 31



Come si vede, oltre a carenze generali (rispettivamente segnalate nel 38% e nel 44% dei casi), entrambi le tipologie evidenziano in particolare carenze su organizzazione, consulenti e collaboratori, bandi di gara e contratti, prevenzione della corruzione. I cittadini pongono inoltre particolare attenzione sulle carenze di provvedimenti, accessi, rilievi sull'amministrazione; gli esponenti politici su personale, sovvenzioni e vantaggi economici, beni immobili e gestione del patrimonio.

4.6 Analisi dei procedimenti secondo le variabili geografiche

Tutte le analisi sopra riportate possono potenzialmente essere replicate aggiungendo un *ulteriore livello di elaborazione*, quello relativo alle variabili geografiche.

Tali variabili sono state aggiunte al DB sui procedimenti di trasparenza durante l'attività di integrazione dei dati finalizzata al Progetto Trasparenza, per cercare di indagare, al netto di alcune specificità "regionali", la distribuzione territoriale delle amministrazioni/organizzazioni oggetto di vigilanza. Le variabili geografiche aggiunte sono quelle riferite alla Regione in cui è localizzata l'amministrazione, e come variabile geografica di II livello, l'area, intesa come nord, centro, sud; per i comuni si è preso in considerazione inoltre il dato della popolazione per alcune elaborazioni specifiche.

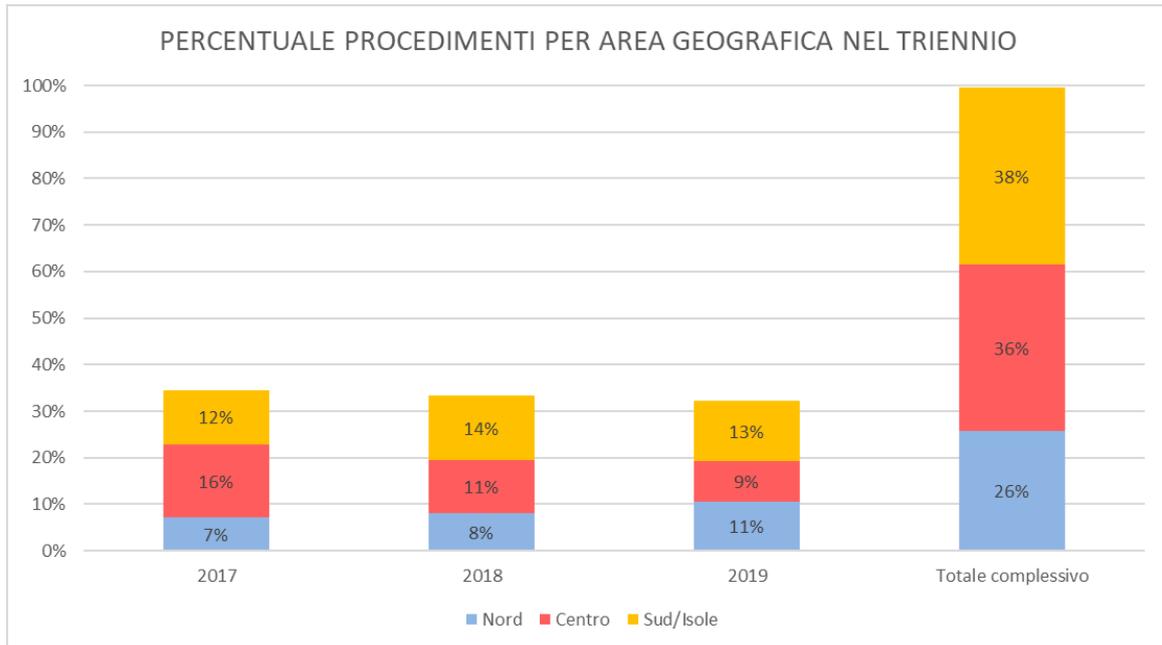
Prima di addentrarsi in tale tipo di analisi (per motivi di brevità replicate solo per le principali elaborazioni riportate nei paragrafi precedenti) è necessario considerare alcuni *caveat*, come ad esempio la sovra-rappresentazione della Regione Lazio, in quanto per *default* a tale Regione sono state attribuite le amministrazioni e gli enti centrali, aspetto di cui si raccomanda dunque di tener conto nella lettura dei dati e delle aggregazioni che seguono.

La figura che segue riassume in tabella la ripartizione generale per aree geografiche e per anno dei procedimenti in materia di trasparenza nel triennio.

Figura 32

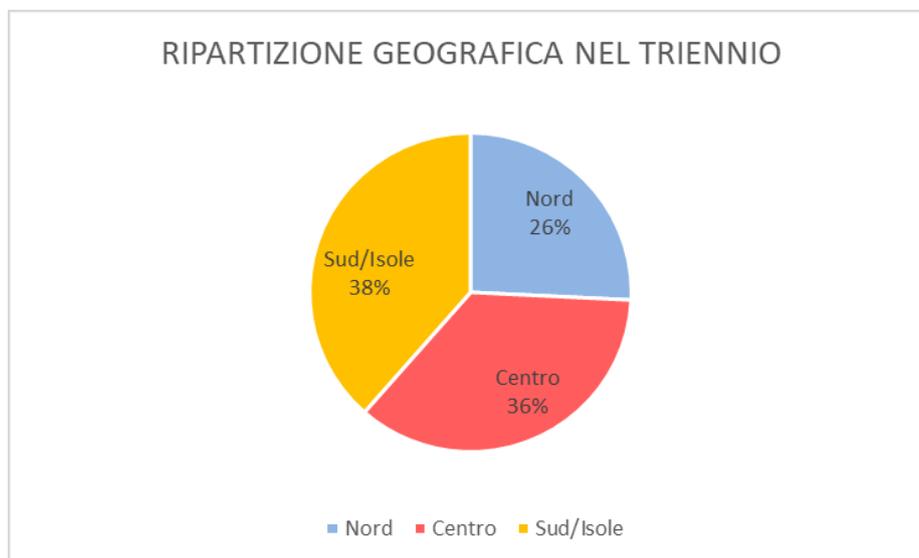
NUMERO PROCEDIMENTI PER AREA GEOGRAFICA NEL TRIENNIO				
AREA/ANNO	2017	2018	2019	Totale complessivo
Nord	30	34	45	109
Centro	67	48	36	151
Sud/Isole	49	59	55	163
Totale complessivo	146	141	136	423

Figura 33



Dalla figura che precede si rileva una sostanziale equipartizione in ciascuno degli anni del triennio attenzionato, mentre a prevalere come area geografica è quella sud/isole.

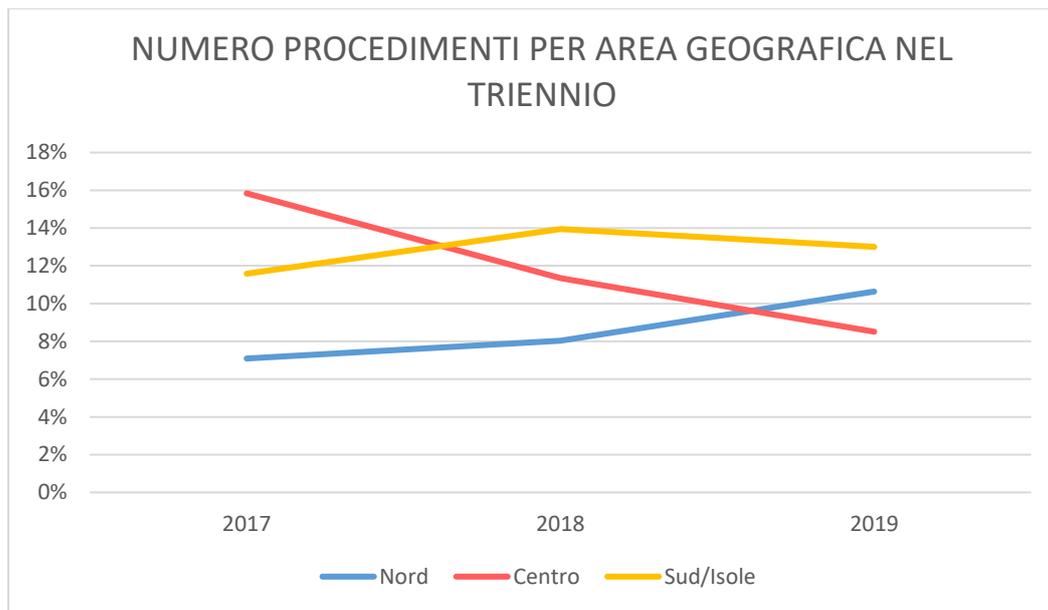
Figura 34



In particolare i procedimenti in materia di trasparenza nel triennio considerato sono stati focalizzati per il 26% su organizzazioni del Nord, per il 36% su organizzazioni del Centro e per il 38% su organizzazioni del sud/isole.

L'area geografica sud/isole registra un numero di procedimenti costanti per ciascun anno del triennio. Nel triennio si registra un trend di consistente aumento dei procedimenti in materia di trasparenza nelle Regioni del nord (+50% dal 2017 al 2019) e un analogo trend di discesa per i procedimenti aventi ad oggetto amministrazioni/enti/organizzazioni del centro Italia.

Figura 35



Vale la pena ora spostare il focus dall'area geografica alle Regioni.

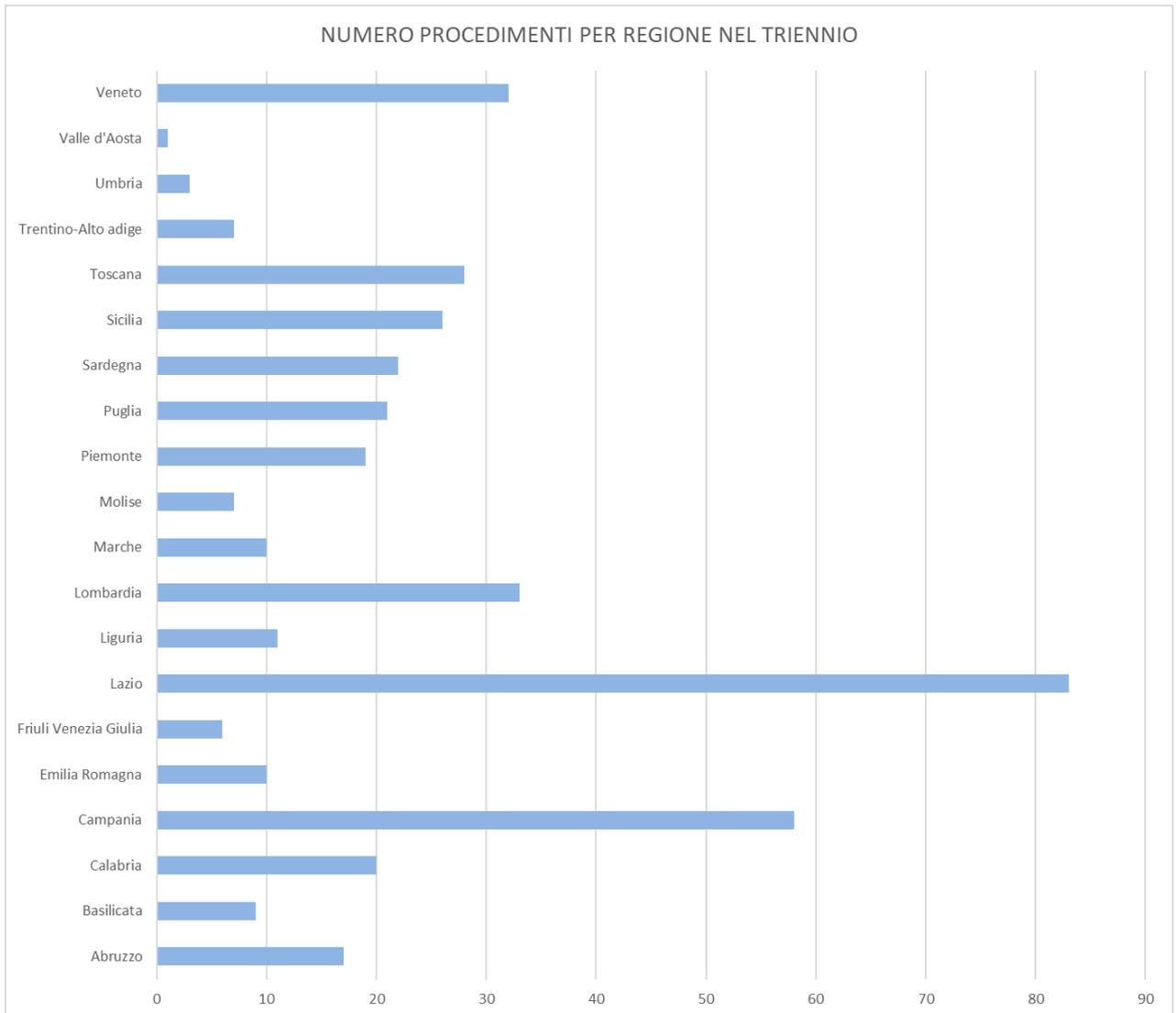
A riguardo si prenda in considerazione la seguente figura che riporta in termini assoluti i procedimenti ANAC in materia di trasparenza.

Figura 36

NUMERO PROCEDIMENTI PER REGIONE NEL TRIENNIO				
REGIONE/ANNO	2017	2018	2019	Totale complessivo
Abruzzo	9	5	3	17
Basilicata	3	2	4	9
Calabria	4	10	6	20
Campania	21	18	19	58
Emilia Romagna	2	5	3	10
Friuli Venezia Giulia		4	2	6
Lazio	38	26	19	83
Liguria	4	2	5	11
Lombardia	10	10	13	33
Marche	3	2	5	10
Molise	2	5	0	7
Piemonte	9	2	8	19
Puglia	9	5	7	21
Sardegna	5	6	11	22
Sicilia	5	13	8	26
Toscana	14	9	5	28
Trentino-Alto adige		6	1	7
Umbria	1	1	1	3
Valle d'Aosta	0	1	0	1
Veneto	7	9	16	32
Totale complessivo	146	141	136	423

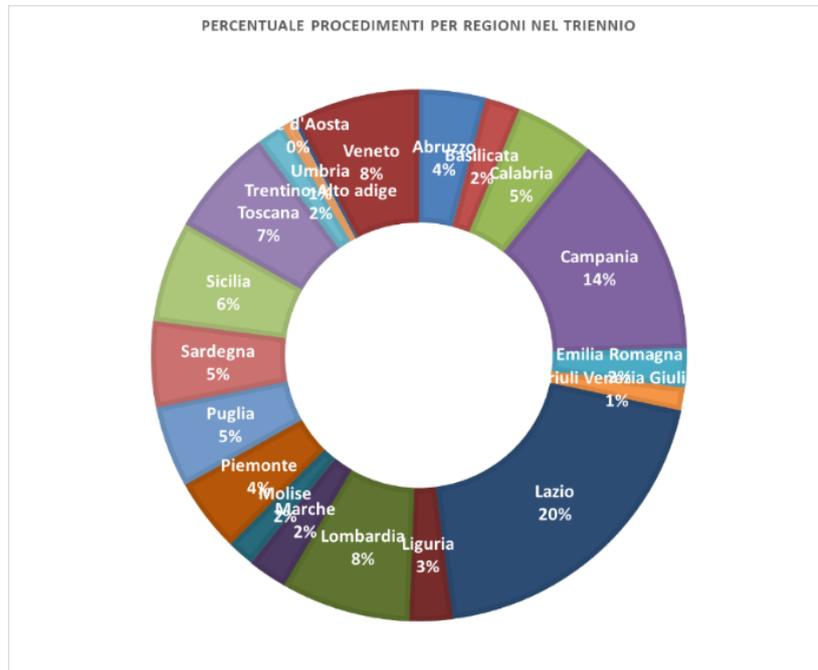
Si rileva che i *trend* nel triennio analizzato sono piuttosto stabili per tutte le Regioni, ad eccezione delle Regioni Abruzzo, Toscana e Lazio, per le quali il numero dei procedimenti dal 2017 al 2019 diminuisce significativamente. Al contrario si rilevano incrementi del numero di procedimenti in materia di vigilanza nel triennio per le Regioni Veneto, Lombardia, Sardegna.

Figura 37



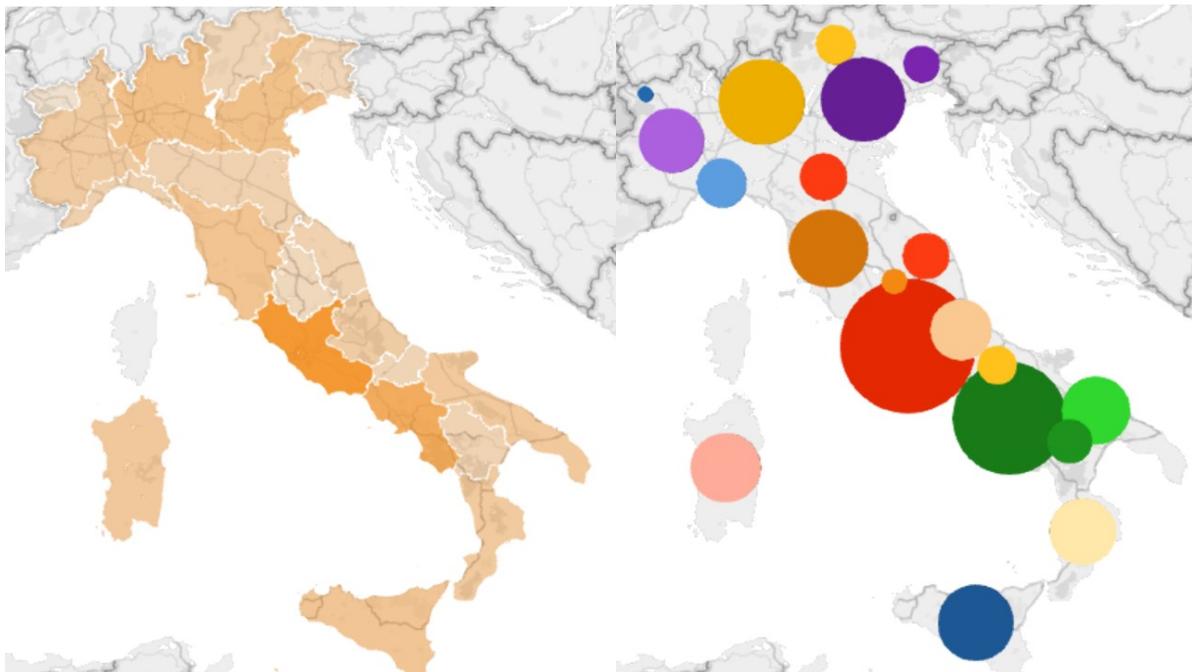
Per quel che riguarda il dato cumulato nel triennio, in termini assoluti a spiccare sono la Regione Lazio, 20% del totale, (anche per i motivi sopra riportati riferiti alla riconduzione a detta Regione delle amministrazioni/istituzioni/enti centrali), e le Regioni Campania (14%), Veneto e Lombardia (ciascuna con circa 8%) .

Figura 38



In proposito, le seguenti infografiche permettono di cogliere visivamente l'incidenza di ciascuna Regione sul totale di procedimenti ANAC in materia di trasparenza.

Figura 39



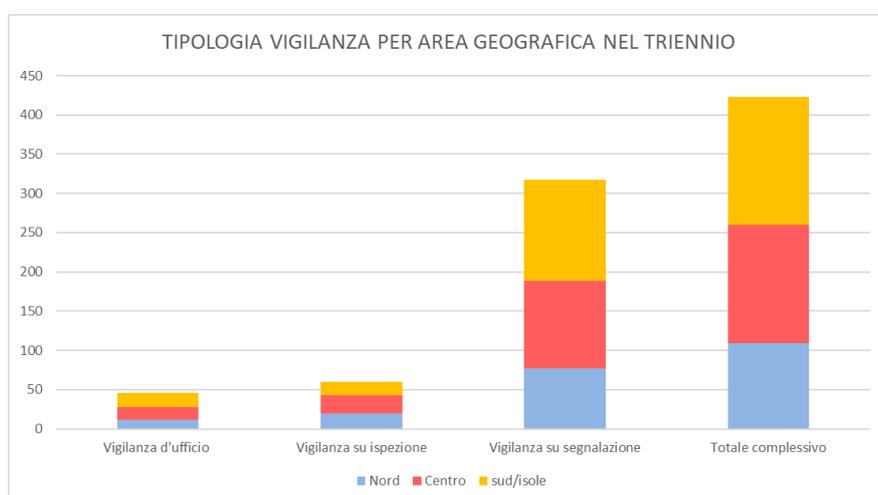
Di un certo interesse può essere anche l'analisi della tipologia di procedimenti di vigilanza per area geografica.

Figura 40

TIPOLOGIA VIGILANZA PER AREA GEOGRAFICA NEL TRIENNIO				
AREA/TIPOLOGIA	Vigilanza d'ufficio	Vigilanza su ispezione	Vigilanza su segnalazione	Totale complessivo
Nord	12	20	77	109
Centro	16	23	112	151
sud/isole	18	17	128	163
Totale complessivo	46	60	317	423

In termini assoluti, mentre vigilanza d'ufficio e vigilanza a seguito di ispezione sono equamente distribuite per aree geografiche, e in termini generali la vigilanza su segnalazione prevale in tutti le aree, i procedimenti avviati a seguito di segnalazione nell'area sud/isole sono ben 6 volte in termini assoluti i procedimenti avviati a seguito di ispezione o vigilanza d'ufficio, mentre per le aree geografiche centro e nord il moltiplicatore è pari a 4. È questo un dato che conferma la *grande incidenza della vigilanza su segnalazione nell'area del sud Italia* mentre le altre tipologie di procedimenti sono equidistribuite per aree geografiche.

Figura 41



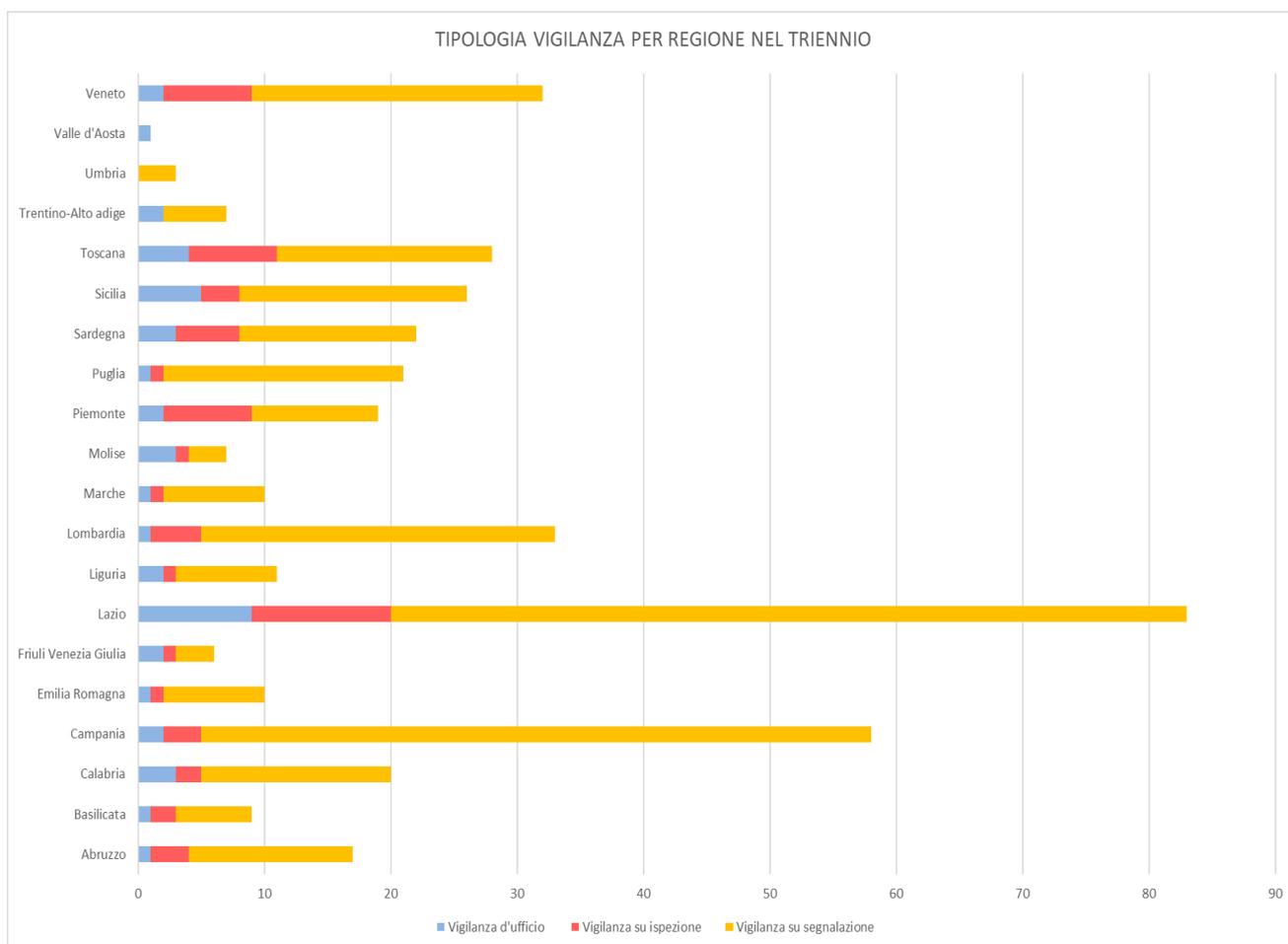
Di seguito si riporta la stessa analisi riferita alle singole Regioni.

Figura 42

TIPOLOGIA VIGILANZA PER REGIONE NEL TRIENNIO				
REGIONE/ TIPOLOGIA	Vigilanza d'ufficio	Vigilanza su ispezione	Vigilanza su segnalazione	Totale complessivo
Abruzzo	1	3	13	17
Basilicata	1	2	6	9
Calabria	3	2	15	20
Campania	2	3	53	58
Emilia Romagna	1	1	8	10
Friuli Venezia Giulia	2	1	3	6
Lazio	9	11	63	83
Liguria	2	1	8	11
Lombardia	1	4	28	33
Marche	1	1	8	10
Molise	3	1	3	7
Piemonte	2	7	10	19
Puglia	1	1	19	21
Sardegna	3	5	14	22
Sicilia	5	3	18	26
Toscana	4	7	17	28
Trentino-Alto adige	2		5	7
Umbria			3	3
Valle d'Aosta	1			1
Veneto	2	7	23	32
Totale complessivo	46	60	317	423

Come c'era da aspettarsi, per quasi tutte le Regioni il dato della vigilanza su segnalazione è in termini assoluti più alto rispetto alle altre tipologie di vigilanza (fatta eccezione per Valle d'Aosta e Molise). Quello che emerge per alcune Regioni è tuttavia la spiccata prevalenza della vigilanza su segnalazione rispetto alle altre tipologie di vigilanza

Figura 43



Se il dato medio nel rapporto tra vigilanze su segnalazione e altre tipologie di vigilanza è del 75%, le Regioni che risaltano per essere sopra tale percentuale, e dunque che si distinguono per una incidenza significativamente maggiore delle vigilanze su segnalazione, sono Campania (91%), Lombardia (85%), e Puglia (90%) (a parte il Lazio, per il quale come detto vengono conteggiate anche le amministrazioni centrali dello Stato), Regioni peraltro in cui tale dato è particolarmente alto per l'apporto di segnalazione di esponenti di organi politici. In merito, si veda inoltre la seguente figura, da cui emergono le tipologie di "origine del procedimento" che in termini assoluti si distinguono come particolarmente rilevanti per ogni Regione. Oltre a quanto detto per la tipologia esponenti organi politici, emerge il dato relativamente alto del *whistleblowing* per il Lazio (da mettere sempre in relazione alla scelta di includere in detta regione le amministrazioni/istituzioni centrali) e per la Lombardia, il Veneto, la Sardegna.

Figura 44

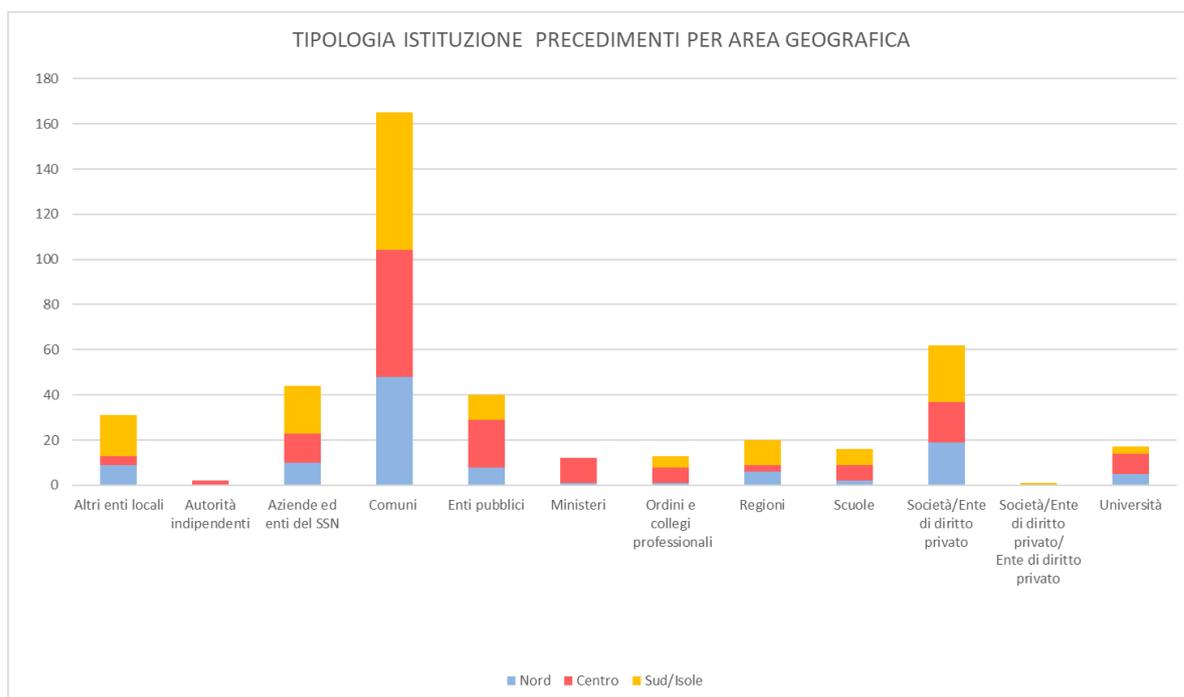
ORIGINE PROCEDIMENTO PER AREA GEOGRAFICA											
REGIONI	Altre istituzioni	Associazione sindacale	Associazione/ONG	Cittadino/a	Esponente organo politico	GdF/ Piano ispettivo	RPCT/OIV	Uffici ANAC	Vigilanza d'ufficio	Whistleblowing	Totale complessivo
Abruzzo				7	4	3	1	1	1		17
Basilicata			1	2	2	2		1	1		9
Calabria		1	1	4	4	2	3	1	3	1	20
Campania			3	27	17	3	2		2	4	58
Emilia Romagna	1	1		5	1	1			1		10
Friuli Venezia Giulia				1	1	1	1		2		6
Lazio		2	8	30	10	11		4	8	10	83
Liguria			1	3	3	1	1		2		11
Lombardia		1		11	8	4	1	1	1	6	33
Marche		1	1	4	2	1			1		10
Molise	1			2		1			3		7
Piemonte			1	6	1	7		1	2	1	19
Puglia		2	1	10	6	1			1		21
Sardegna			1	3	5	5			3	5	22
Sicilia		1	3	8	3	3	1	2	5		26
Toscana	1	2		8	2	7		3	4	1	28
Trentino-Alto adige			1	1	3				2		7
Umbria	1		1	1							3
Valle d'Aosta									1		1
Veneto		1		8	5	7		3	2	6	32
Totale complessivo	4	12	23	141	77	60	10	17	45	34	423

Nel proseguire le analisi utilizzando le variabili geografiche, può essere interessante capire quali sono state le tipologie di organizzazioni oggetto dei procedimenti in materia di trasparenza e se ci sono differenze tra aree del Paese.

Figura 45

TIPOLOGIA ISTITUZIONE PRECEDIMENTI PER AREA GEOGRAFICA				
ISTITUZIONE	Nord	Centro	Sud/Isole	Totale complessivo
Altri enti locali	9	4	18	31
Autorità indipendenti		2	0	2
Aziende ed enti del SSN	10	13	21	44
Comuni	48	56	61	165
Enti pubblici	8	21	11	40
Ministeri	1	11		12
Ordini e collegi professionali	1	7	5	13
Regioni	6	3	11	20
Scuole	2	7	7	16
Società/Ente di diritto pubblico	19	18	25	62
Società/Ente di diritto privato/ Ente di diritto privato	0	0	1	1
Università	5	9	3	17
Totale complessivo	109	151	163	423

Figura 46



In termini di percentuali relative, per area geografica, *i comuni* si distinguono per essere la tipologia di organizzazione su cui si sono maggiormente focalizzati i procedimenti soprattutto al Nord, con quasi il 50% sul totale, a fronte di circa il 30% di incidenza al centro e al sud/isole.

Le altre tipologie di amministrazioni e organizzazioni maggiormente rappresentate nei procedimenti sono *società/enti di diritto privato, aziende del SSN, e Enti pubblici*.

Al *nord* si distingue inoltre l'incidenza dei procedimenti riferiti a Società/Enti di diritto pubblico, pari a circa il 20% sul totale dei procedimenti di area, a fronte di una incidenza di circa il 13% per centro e sud/isole.

Nel *centro*, in termini di incidenza relativa sull'area, emerge il dato degli enti pubblici, dato determinato (come spiegato nei *caveat* della ricerca) dall'attribuzione a tale area (a Roma, Lazio) degli enti/istituzioni centrali.

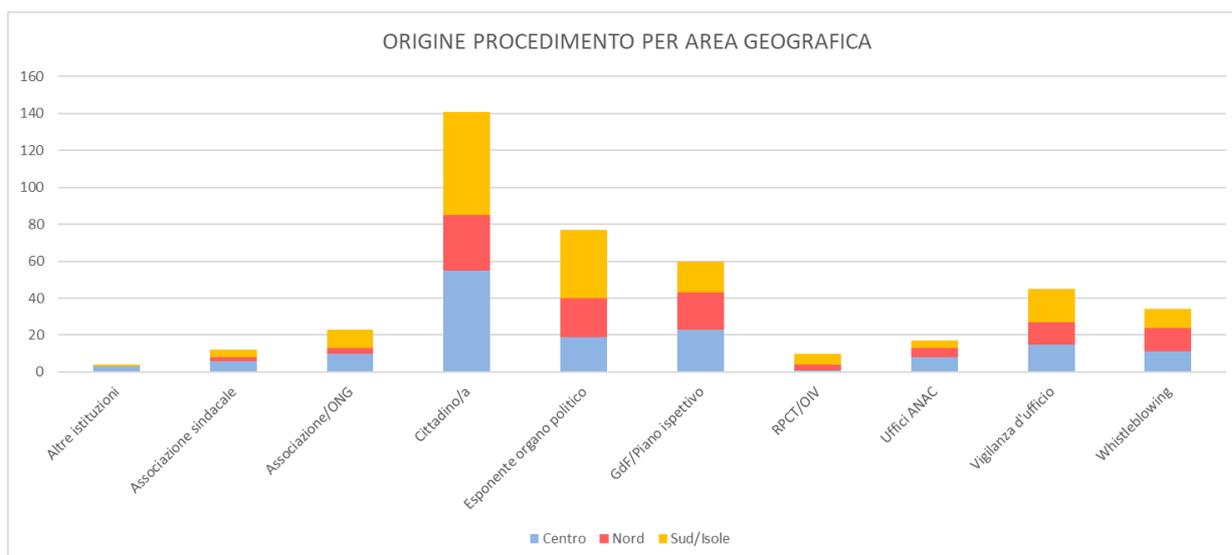
Nel *sud/isole* come incidenza relativa spiccano invece gli altri enti locali per le numerose comunità montane e associazioni di comuni oggetto di segnalazioni che hanno portato all'apertura di procedimenti.

In proposito, se si passa ad analizzare l'origine dei procedimenti in base all'area geografica, emergono altri motivi di interesse, come si può iniziare a osservare nelle seguenti figure.

Figura 47

ORIGINE PROCEDIMENTO PER AREA GEOGRAFICA				
ORIGINE	Centro	Nord	Sud/Issole	Totale complessivo
Altre istituzioni	3		1	4
Associazione sindacale	6	2	4	12
Associazione/ONG	10	3	10	23
Cittadino/a	55	30	56	141
Esponente organo politi	19	21	37	77
GdF/Piano ispettivo	23	20	17	60
RPCT/OIV	1	3	6	10
Uffici ANAC	8	5	4	17
Vigilanza d'ufficio	15	12	18	45
Whistleblowing	11	13	10	34
Totale complessivo	151	109	163	423

Figura 48



Come tipologia di origine, *la segnalazione da parte dei cittadini è prevalente in tutte le aree geografiche* e copre circa il 30% del totale dei procedimenti sia al Nord, sia al Centro, sia al Sud/Issole.

Il *whistleblowing* in termini relativi emerge maggiormente nei procedimenti che riguardano organizzazioni del Nord, con una incidenza di circa il 12% sul totale, rispetto al 7% del Centro e al 6% del Sud/Issole. Le altre tipologie, e in particolare le vigilanze d'ufficio sono più o meno tutte equamente distribuite nelle aree geografiche (solo particolarmente basso il dato di RPCT/OIV, ma su dati assoluti bassi e dunque non significativi), con una eccezione in particolare che emerge.

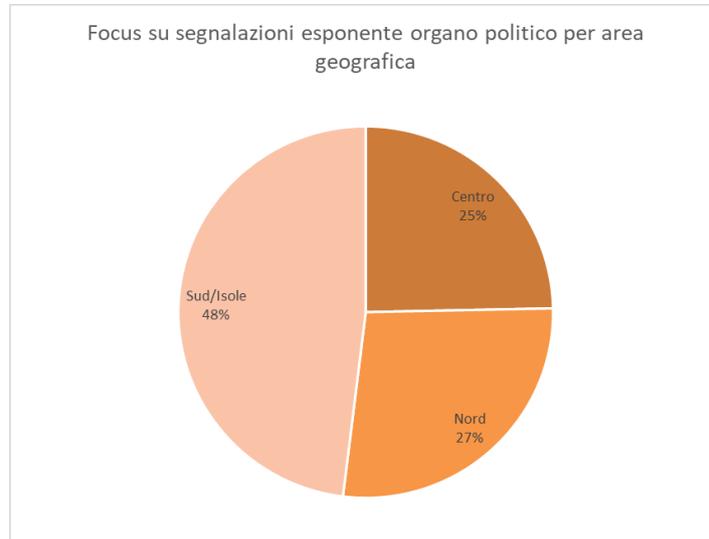
Figura 49

ORIGINE PROCEDIMENTO PER AREA GEOGRAFICA			
ORIGINE PROCEDIMENT	Centro	nord	sud/isole
Altre istituzioni	2%	0	1%
Associazione sindacale	4%	2%	2%
Associazione/ONG	7%	3%	6%
Cittadino/a	36%	28%	34%
Esponente organo politi	13%	19%	23%
GdF/Piano ispettivo	15%	18%	10%
RPCT/OIV	1%	3%	4%
Uffici ANAC	5%	5%	2%
Vigilanza d'ufficio	10%	11%	11%
Whistleblowing	7%	12%	6%
Totale complessivo	100%	100%	100%

Il dato dei procedimenti originati da segnalazioni di esponenti di organi politici (Consiglieri comunali, consiglieri regionali, candidati, etc.), calcolato sul totale dei procedimenti relativamente a ciascuna area, è particolarmente alto per il Sud/Issole, dove incide per circa $\frac{1}{4}$ dei procedimenti a fronte di una incidenza di circa $\frac{1}{5}$ per il Nord e decisamente più bassa per il centro,

Se si guarda invece al dato totale delle segnalazioni pervenute da esponenti di organi politici, la distribuzione territoriale è la seguente.

Figura 50



Emerge al riguardo in modo ancora più evidente la preponderanza di tale tipologia di segnalazioni per il Sud/Isole, con circa la metà del totale per tali tipologie di segnalanti, ed il resto quasi equamente suddivise tra Centro e Nord. Combinando questo tipo di analisi con quelle riportate nei paragrafi precedenti, ed introducendo alcune semplificazioni, si può dunque affermare che *le segnalazioni da parte di esponenti di organi politici, in particolare consiglieri di minoranza e/o candidati a elezioni amministrative, si evidenziano per la loro particolare numerosità sul totale delle segnalazioni, delle quali costituiscono una fetta importante. Tale fenomeno è ancora più evidente per le amministrazioni del sud/isle, ed in particolare per la tipologia dei comuni ed enti partecipati dai comuni.* Una certa anomalia si evidenzia ancor di più se si considera infine che i comuni che vengono in rilievo in tale tipologia di segnalazioni sono in grande maggioranza piccoli comuni, ovvero 81% sotto i 15.000 abitanti e 98% sotto i 50.000.

Figura 51

POPOLAZIONE COMUNI OGGETTO DI SEGNALAZIONE DA PARTE ESPONENTI ORGANO POLITICO				
minore 15.000	tra 15.000 e 50.000	tra 50.000 e 150.000	superiore a 150.000	Totale
34	7	1	0	42
81%	17%	2%	0%	100%

Highlights procedimenti 2020

Come specificato nel capitolo 3 e nella parte iniziale del capitolo 4, le elaborazioni e i grafici riportati nel presente Report fanno riferimento all'attività di vigilanza in materia di trasparenza condotta dal 2017 al 2019. Di seguito si riportano alcune primissime elaborazioni sulle segnalazioni e sulle attività di vigilanza condotte nel 2020 appena concluso. Per evidenti ragioni riferite alla caratteristica dei flussi procedimentali, non tutte le attività di vigilanza innescate a seguito di segnalazioni pervenute nel 2020 sono terminate e i dati non sono consolidati. E' tuttavia possibile cogliere delle linee di continuità dei *trend* e delle caratteristiche sopra approfonditi, che ne confermano la validità ampliandone l'orizzonte temporale di riferimento.

Escludendo come descritto nei paragrafi precedenti le attività riferite ai *rating*, alle sanzioni ed a altre verifiche specifiche, i fascicoli aperti nel 2020 sono 167 e segnano un incremento del 10 % rispetto alla media dei dati del triennio precedente. I procedimenti scaturiti da segnalazione sono 158, a conferma del *trend* di crescita e progressiva prevalenza di tale tipologia di vigilanza. I procedimenti riferiti ai comuni nel 2020 sono 86, ben oltre il 50% del totale dei procedimenti e del sotto-insieme dei procedimenti aperti a seguito di segnalazione, confermando anche in questo caso il trend di preponderanza dell'attenzione su tale tipologia di organizzazioni.

Anche per il 2020 gli obblighi di pubblicazione sui quali si concentra maggiormente l'attenzione, a parte le carenze generale su "Amministrazione Trasparente" che comunque prevalgono come categoria residuale segnalata, sono quelli riferiti a "Bandi di gara e contratti", "Organizzazione", "Bandi di concorso", Consulenti e collaboratori", "bilanci".

Queste prime evidenze confermano in modo esemplificativo sia i contenuti e i risultati delle elaborazioni sopra riportate sia i temi emergenti dalla loro analisi sistematica approfonditi nel capitolo successivo.

5. I temi emersi dalla esperienza della vigilanza. Le pratiche della trasparenza come pratiche di democrazia

Di seguito si riportano in modo descrittivo e sintetico le principali osservazioni e considerazioni “*event based*”, tratte dalle elaborazioni e dall’esercizio delle funzioni di vigilanza, osservatorio privilegiato per conoscere la traduzione in pratica delle politiche di trasparenza, alcune delle quali già sviluppate con il supporto dei dati nei paragrafi precedenti (a cui si rimanda per il dettaglio), organizzate in “temi emergenti”, in analogia all’organizzazione del report sulla *survey* RPCT, pubblicato sul sito istituzionale⁵.

5.1 L’esperienza della vigilanza come “accompagnamento” delle amministrazioni e dei portatori di interesse nelle pratiche di trasparenza

Come noto, l’ANAC è attore centrale delle politiche e pratiche di trasparenza attiva disegnate a partire dall’introduzione del sistema in Italia con la legge n.190/2012 e con il d.lgs n. 33/2013. L’ANAC ha una funzione di regolamentazione di secondo livello e, per quanto di interesse dei dati oggetto di questo rapporto, esercita la funzione di vigilanza ai sensi dell’art. 45 d.lgs. n. 33/2013.

Sotteso al quadro normativo è il principio fondamentale che l’attività dell’Autorità, sia nell’esercizio delle funzioni consultive e di regolamentazione, sia nelle funzioni di vigilanza, è anche attività di “accompagnamento” alle istituzioni nella traduzione in pratica delle previsioni di legge, e di supporto ai cittadini e *stakeholder* nell’utilizzo degli strumenti che il sistema mette loro a disposizione per esercitare in modo compiuto ed equilibrato il “diritto alla trasparenza”. D’altra parte, prima ancora di un provvedimento dell’Autorità, quello che conta è ottenere che le amministrazioni pubblichino i dati e documenti previsti e che i cittadini possano esercitare il diritto alla trasparenza sul bene pubblico che essi rappresentano.

Nell’interpretazione di questi principi anche la vigilanza diventa dunque una leva fondamentale per favorire l’applicazione non meramente burocratica del sistema, e osservatorio privilegiato per comprenderne punti di forza e criticità.

⁵ http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Report%20questionario%20RPCT%20DEF%2020_02_2020%20CLEAN2.pdf

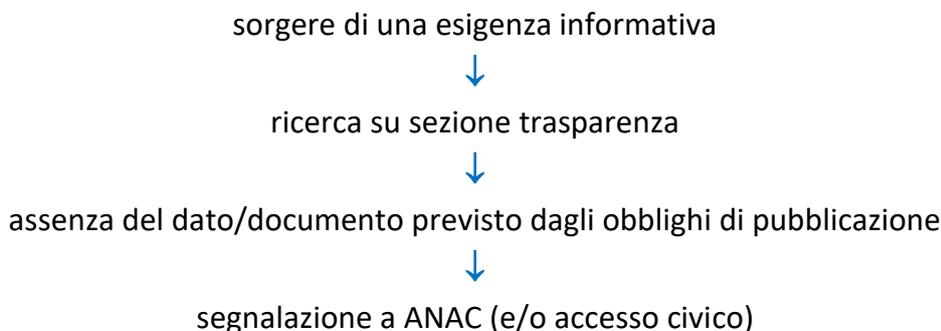
La vigilanza in materia di trasparenza fa infatti emergere in modo oggettivo quella che è l'esigenza informativa con riferimento alle politiche attive degli obblighi di pubblicazione in "Amministrazione Trasparente" e "Società Trasparente", e come visto nei capitoli precedenti fornisce una ricchissima mole di informazioni sui segnalanti, sulle tipologie di organizzazioni, su dati e documenti di maggiore interesse, sulla distribuzione territoriale, etc. . Estrapolando conoscenza da tale patrimonio informativo, ed integrandola con quella che emerge dalle altre *survey* del Progetto e con le informazioni a disposizione sulle politiche di trasparenza reattiva (accesso a dati e documenti), è possibile delineare la più generale "domanda di trasparenza" del Paese.

Da una parte alcune delle considerazioni già presentate nell'ambito delle *survey* del Progetto Trasparenza da parte di operatori qualificati del sistema quali i RPCT (ad es. opportunità di introdurre semplificazioni, in particolare per le amministrazioni e gli enti di minore dimensione; di definire i rapporti tra la disciplina dell'accesso civico di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013 e le altre discipline in materia di accesso a informazioni, dati e documenti amministrativi, compresa quella in materia di contratti pubblici; richiesta di semplificare gli oneri di pubblicazione secondo i principi dell'unico invio e della interoperabilità delle banche dati, etc.), così come quelle che stanno emergendo nell'ambito dell'interlocuzione con le ONG, rappresentano infatti contributi di grande interesse perché fondati sull'esperienza diretta acquisita in questi anni da parte degli "utilizzatori". Dall'altra le informazioni, i dati e "l'esperienza della vigilanza" in materia di trasparenza che caratterizzano ANAC rappresentano un contributo complementare a quello degli utilizzatori. Il ricchissimo patrimonio conoscitivo frutto dell'integrazione di tali fonti è a disposizione peraltro per alimentare il dibattito scientifico e il percorso di riforma delle politiche di trasparenza nel Paese.

5.2 La coerenza della "domanda della trasparenza" in un sistema ormai maturo: sovrapposizione tra sotto-sezioni e contenuti di maggior interesse per i vari *stakeholder*

I dati riportati nel capitolo precedente dimostrano che l'attenzione dei cittadini e dei portatori di interesse si concentra su un novero ben preciso delle sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente" e sui relativi obblighi di

pubblicazione in esso contenuti. Se, semplificando e operando una serie di assunti iniziali, immaginiamo il processo che porta alla segnalazione da parte di un cittadino/*stakeholder* di una carenza di pubblicazione come un percorso costituito da



possiamo dunque interpretare la segnalazione non solo come un atto che porta in rilievo una inadempienza amministrativa da parte di una amministrazione/società, ma anche come la manifestazione di un bisogno conoscitivo, di una domanda di trasparenza.

Da tale processo, in caso di verifica della sussistenza della carenza segnalata, il percorso iniziato come “sorgere di una esigenza informativa” può poi trasformarsi in un procedimento di vigilanza ANAC. Tali procedimenti, oltre ad assolvere certamente alla funzione amministrativa prevista dal quadro normativo, consentono di raccogliere informazioni che, elaborate in un’ottica più ampia e pluri-fonte, evidenziano una coerenza delle diverse manifestazioni della “domanda di trasparenza”.

Come approfondito nel paragrafo 4.5, a cui si rimanda, le sotto-sezioni su cui maggiormente (anche in rapporto alla complessità e quantità di obblighi relativi alla sotto-sezione) si sono focalizzati i procedimenti sono “organizzazione” (circa 20%), “consulenti e collaboratori” (circa 19%) , “bandi di gara e contratti” (circa 13%) , “personale” (circa 10%) . A riguardo, e se si escludono alcune eccezioni legate alla specificità di alcuni segnalanti, emerge una sovrapposibilità per ampi tratti con le sotto-sezioni indicate di maggiore interesse degli utenti/cittadini nell’indagine condotta con il RPCT relativa agli accessi internet ad “Amministrazione Trasparente”. Sebbene si tratti di elementi non direttamente confrontabili, si delinea una sorta di maturità culturale prima ancora che normativa del sistema della trasparenza in Italia a circa 8 anni della sua introduzione: i cittadini, gli *stakeholder*, sembrano essersi

orientati in modo estremamente chiaro rispetto ai dati e documenti a cui sono interessati e alle relative priorità, in alcuni casi indicando anche le modalità in cui vorrebbero fruirne. Naturalmente occorre sempre considerare l'utilità, anche per altri portatori di interesse (es. attori istituzionali, autorità di controllo, ONG, ect.) di tutti i contenuti oggetto di pubblicazione in funzione di trasparenza e prevenzione della corruzione.

5.3 Distribuzione nel tempo dei procedimenti e sostenibilità tra richiesta e risorse disponibili

L'andamento temporale dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza dell'ANAC, come visto nel capitolo precedente, è stato piuttosto costante nel tempo. È questo un dato che si è imposto nella pratica ed è stato rilevato solo a posteriori, per ragioni di sostenibilità e bilanciamento tra istanze e risorse disponibili. Nel 2017 è entrato in vigore il "Regolamento del 29 marzo 2017 sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2017" che, oltre a normare i procedimenti di vigilanza secondo modalità e tempi, introduce alcune previsioni che insieme ad altre fonti interne determinano in modo indiretto dei meccanismi di priorità nella trattazione delle segnalazioni. È noto come l'Autorità abbia raccolto nel tempo, sin dalla sua costituzione, diverse funzioni e compiti espletati più o meno in costanza di risorse umane disponibili. Anche la vigilanza in materia di trasparenza rientra in questo ordine di considerazioni, con alcune persone che sono dedicate alla vigilanza in materia su un ambito soggettivo potenziale di decine di migliaia di organizzazioni, dalle più semplici alle più strutturate, e con relativi livelli di difficoltà riferiti all'ambito oggettivo di obblighi di pubblicazione più o meno rilevanti, in un quadro di complessità incrementale. Le segnalazioni vengono tutte prese in considerazione per verifiche, con diversi gradi di approfondimento che possono dare adito all'apertura di procedimenti, così come la totalità delle istanze di altra fonte (GdF, piano ispettivo, etc.). E' tuttavia evidente, anche in base ad alcune considerazioni più specifiche che verranno riportate nei paragrafi seguenti, che tale lavoro non può che essere visto in termini di sostenibilità generale a risorse date, e spingere ad affrontare alcune criticità del sistema per migliorarne la qualità, l'equilibrio e la capacità di corrispondere all'interesse pubblico.

5.4 La complessità dell' "accompagnamento" alla trasparenza

Un altro degli aspetti che concorre alla complessità della vigilanza in materia di trasparenza da parte di ANAC è il peso che alcuni "fascicoli", e di conseguenza alcuni procedimenti, assumono nel tempo. Quindi oltre al numero assoluto dei procedimenti rileva anche la "densità" dei fascicoli che li alimentano. Il lavoro di ricognizione effettuato per le specifiche finalità di elaborazione dati di questo report ha permesso di rilevare retrospettivamente alcuni elementi che ne raccontano la complessità e forniscono ulteriori elementi per capire alcune caratteristiche del sistema. Empiricamente si è rilevato che numerosi fascicoli contengono sino a 50 comunicazioni/protocolli/atti con i relativi allegati, e che il valore mediano delle comunicazioni contenute in un fascicolo è di circa 20 comunicazioni/protocolli/atti, numeri che sono rivelatori di una notevole complessità e del conseguente assorbimento di risorse che si può innescare a seguito di una singola segnalazione/istanza. La consistenza quali-quantitativa dei fascicoli/procedimenti è dovuta a diversi aspetti, quali la complessità intrinseca di alcune vicende dal punto di vista normativo e dell'applicazione pratica delle previsioni normative, l'operare dell'ANAC per tentare di "accompagnare" l'amministrazione oggetto di procedimento all'adempimento, le numerose e reiterate segnalazioni che si ricevono nel tempo da parte anche del medesimo esponente e di conseguenza anche le comunicazioni che con esso intercorrono. E' questo un impegno "endo-procedimentale" che non traspare dai numeri assoluti riportati nel capitolo precedente, ma che è utile riportare come ulteriore "proxy" dell'impegno profuso da ANAC in materia di trasparenza e per sostanziare alcune delle considerazioni riportate sulla necessità di bilanciare e rendere sostenibile il sistema alla luce della esperienza di questi anni.

5.5 Quantità e qualità delle segnalazioni e la sfida del bilanciamento con la vigilanza d'ufficio

Il capitolo 4, attraverso una gran mole di dati elaborati, ha permesso non soltanto di fare emergere che *ben il 75% (con trend in crescita) dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza sono attualmente innescati da*

segnalazioni e solo il 25% da altre fonti (istanze altri uffici ANAC, ispezioni, report GdF e RGS, etc.), ma anche le criticità relative alle segnalazioni che l'ANAC riceve e alle potenziali distorsioni del sistema. Da questo punto di vista, soprattutto ormai dopo anni di esperienza della vigilanza in materia di trasparenza, vale la pena porsi *il problema di come potenziare la vigilanza diversa da quella su segnalazione, e soprattutto la vigilanza d'ufficio*. Ciò permetterebbe di dedicare maggiori risorse a indagare di volta in volta fenomeni specifici, di *effettuare approfondimenti mirati* per aumentare l'efficacia delle pratiche di trasparenza in determinati settori e contesti e migliorarne la qualità, per *permettere di far emergere fenomeni* che sotto-traccia si manifestano e necessitano di essere governati e che potrebbero non emergere nella gestione delle segnalazioni che, per quanto numerose, potrebbero riferirsi prevalentemente solo alla punta dell'*iceberg* delle criticità del sistema. Notevoli sono invece le risorse che vengono impiegate nella vigilanza per corrispondere a segnalazioni riferite a piccoli enti, e da parte di tipologie di attori che a volte potrebbero tendere a usare il meccanismo della segnalazione in modo strumentale. Ciò non vuole mirare a depotenziare la vigilanza su segnalazione, ma al contrario porsi *il problema di come elevarne la qualità* attraverso, ad esempio, l'ulteriore sviluppo della collaborazione con gli OIV ed il potenziamento degli strumenti a disposizione potenzialmente prima della segnalazione, come quello dell'*accesso civico semplice*, possibilità già previste dal sistema e per la quale quindi non sarebbero necessari interventi normativi.

L'innalzamento della qualità del sistema potrebbe essere conseguito anche attraverso ulteriori forme di collaborazione con gli OIV. La vigilanza d'ufficio infatti innesca un procedimento virtuoso di verifiche interne all'ente, su impulso dell'Autorità, ma autonomo nel suo svolgimento, tale da poter rendere palesi le disfunzioni che determinano carenze di pubblicazione e connesse responsabilità ovvero buone pratiche da diffondere.

Ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 33/2013, l'Autorità può come noto *“chiedere all'organismo indipendente di valutazione (OIV) ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente”* e *“controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni”*.

In tal senso l’Autorità, allo stato, si avvale della collaborazione degli OIV richiedendo con delibera annuale l’attestazione di specifici obblighi di pubblicazione scelti a rotazione in ragione della loro rilevanza sociale ed economica, poi pubblicata nel sito *web* dell’ente monitorato.

L’OIV “fotografa” dunque lo stato di assolvimento degli obblighi di pubblicazione scelti annualmente dall’Autorità per il loro monitoraggio e richiede al RPCT di rimuovere le criticità rilevate ovvero suggerisce spazi di miglioramento.

I RPCT, successivamente alla pubblicazione dell’attestazione OIV, dovrebbero aver cura di assumere le iniziative – misure di trasparenza – utili a superare le criticità segnalate dagli OIV ovvero migliorare la rappresentazione dei dati per renderli più chiari e fruibili.

L’Autorità, nella sua autonomia di giudizio, al termine della vigilanza d’ufficio, ha così la possibilità, fatte le proprie verifiche sul rendiconto dei RPCT, di trasmettere all’ente le proprie valutazioni di merito, con adozione di un provvedimento che dia evidenza, alternativamente, di “buone pratiche” o della necessità di rimuovere comportamenti contrastanti con le regole sulla trasparenza.

Si tratta di soluzioni su cui è possibile puntare l’attenzione implementando il bilanciamento tra vigilanza su segnalazione e vigilanza d’ufficio.

5.6 Interesse e difficoltà dei piccoli comuni (e delle altre organizzazioni di piccole dimensioni)

Come ampiamente documentato nel capitolo precedente, la grande maggioranza relativa dei procedimenti di vigilanza ha ad oggetto i comuni, pari a circa il 40%, e più in generale se si considerano i comuni insieme agli altri enti ed autonomie locali la percentuale supera il 50%. Che la maggioranza relativa dei procedimenti di vigilanza abbia ad oggetto i comuni non deve sorprendere in termini generali, considerando che i comuni sono in Italia circa 8000 e in termini relativi rappresentano la maggioranza delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia l’elaborazione dei dati e l’analisi approfondita fanno emergere alcune potenziali anomalie sulle quali vale la pena soffermarsi.

La grande maggioranza dei procedimenti di vigilanza ha oggetto “piccoli comuni” con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, pari al 65% del totale riferito ai comuni. Se si considerano i comuni con popolazione sotto i 50.000

abitanti addirittura la percentuale cumulata con la precedente arriva quasi all'85%, con solo il 5% dei procedimenti a interessare i grandi comuni (qui identificati per convenzione con i comuni con popolazione superiore ai 150.000 abitanti).

Inoltre, considerando che i comuni prevalgono come tipologia di organizzazione sottoposta ad attenzione da quasi tutti i soggetti e/o fonti all'origine dei procedimenti, se consideriamo solo i procedimenti originati da segnalazione, alcune tipologie vedono salire ulteriormente il peso dei comuni (e in parte delle relative società da essi partecipate) in termini ancora maggiori rispetto alla media. I comuni rappresentano infatti il 51% delle segnalazioni che danno origine a procedimenti (circa il 65% considerando anche altri enti locali), e come visto per alcune tipologie di segnalanti i comuni, e segnatamente i piccoli comuni, sfiorano la totalità delle segnalazioni effettuate.

Pur con tutti i *caveat* e le premesse che si possono prendere in considerazione, tale anomalia segnala una qualche criticità del sistema che occorre governare per non contrastarne gli effetti potenzialmente patologici e distorsivi rispetto allo "*zeitgeist*" originario delle politiche di trasparenza. I piccoli comuni sono spesso infatti organizzazioni più fragili, a causa dei limiti tecnico-strutturali e della disponibilità di risorse in termini generali e da poter dedicare alla messa in pratica delle norme in materia di trasparenza. E' un tema noto sul quale l'ANAC si è più volte soffermata, sin dal Piano Nazionale Anticorruzione 2016, che nel capitolo 1 della parte speciale si è soffermata già sui piccoli comuni, enti locali di dimensioni organizzative ridotte, che, anche dall'esame dei PTPC dall'Autorità, presentano difficoltà nell'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza, spesso a causa dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione. Il tema è stato trattato anche nell'aggiornamento 2018 dello stesso PNA, che ha dedicato il suo capitolo IV ad alcune possibili semplificazioni (cfr. art. 3, comma 1-ter, d.lgs. 33/2013, il quale prevede che l'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti).

Ulteriori ipotesi di semplificazioni a livello normativo per i piccoli Comuni e piccoli enti sono attualmente in corso di discussione.

Analogamente ai comuni, anche altre organizzazioni piccole, spesso "strutturalmente più in difficoltà" nell'applicare le politiche attive di

trasparenza, sono spesso segnalate, quali a titolo esemplificativo le scuole, per le quali si rileva, anche se con numeri non paragonabili a quelli dei comuni, un *trend* di aumento di segnalazioni, senza ad esempio previo esercizio di accesso civico semplice. Sono aspetti da contemperare senza mai dimenticare naturalmente l'importanza, anche per queste piccole realtà, della trasparenza anche in contesti e ambiti sociali più ristretti, quale strumento di prevenzione della corruzione.

5.7 La possibilità di bilanciamento tra trasparenza attiva e trasparenza reattiva: l'importanza dell'accesso civico "semplice"

Come noto le politiche sistematiche di trasparenza attiva, ovvero semplificando il sistema degli obblighi di pubblicazione, a parte alcune esperienze settoriali, sono state introdotte in Italia con in d.lgs. n. 33/2013, in un contesto in cui non soltanto non esistevano politiche e pratiche precedenti, ma soprattutto in cui come forma di politiche di trasparenza "reattive" (r)esisteva il "classico" accesso documentale ex l. n. 241/1990. In tale contesto, furono dunque introdotti dal legislatore obblighi di pubblicazione molto estesi e pregnanti, con la previsione del c.d. accesso civico semplice, ovvero la possibilità da parte dei cittadini/portatori di interesse di richiedere direttamente alle amministrazioni la pubblicazione di dati e documenti previsti dal quadro normativo. Negli anni, poi, si sono sia arricchiti gli obblighi di pubblicazione dal lato delle politiche di trasparenza "attiva", sia soprattutto è stato completato il sistema di "trasparenza reattiva" con l'introduzione del cosiddetto "accesso generalizzato", il FOIA, mutuato dalle migliori e più consolidate esperienze internazionali ispirate al "*freedom of information act*"⁶. Rimanendo sull'accesso civico semplice, secondo quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 chiunque ha il diritto di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Pertanto, l'accesso civico si configura come rimedio alla mancata pubblicazione, obbligatoria per legge, di documenti, informazioni o dati sul sito istituzionale.

⁶ Per le differenze e specificità delle diverse tipologie di accesso si vedano ad esempio le FAQ ANAC pubblicate al link <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/Trasparenza>.

La richiesta di accesso civico come noto non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita. Va presentata al Responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, che si pronuncia sulla stessa. L'amministrazione, secondo l'attuale normativa, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

Il regolamento ANAC in materia di trasparenza prevede che siano considerate come prioritarie le segnalazioni a seguito di richieste di accesso civico cui l'amministrazione non abbia risposto o abbia risposto negativamente, e che le segnalazioni presentate senza la dimostrazione del preventivo esercizio della richiesta di accesso civico di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 siano considerate non prioritarie⁷. E' una previsione di buon senso, che serve a gestire la grande quantità di segnalazioni che pervengono ad ANAC, ma soprattutto a elevare la qualità generale del sistema e la consapevolezza da parte dei portatori di interesse degli strumenti a disposizione e delle finalità a cui tendono (vedi paragrafo successivo). Nei fatti però, la quasi totalità dei procedimenti avviati "su istanza" non è scaturito da segnalazione con previo accesso civico semplice, in quanto lo stesso è uno strumento che per vari motivi viene usato raramente da parte dei segnalanti che evidentemente tendono in caso di esigenza a inviare direttamente esposto ad ANAC.

Vi sono segnalazioni che conducono a fattispecie sanzionabili, altre che si riferiscono a grandi organizzazioni, altre a informazioni per procedure di gara, concorsi etc. . E' chiaro che in tali casi il "peso" (significativo) della segnalazione è una variabile indiscutibile.

Pervengono poi segnalazioni aventi ad oggetto organizzazioni molto piccole (come spiegato nei paragrafi precedenti), dati e documenti pubblicati ma non tempestivamente, carenze di pubblicazione relativamente minori che potrebbero essere sanate a volte anche con una comunicazione informale all'amministrazione, se non con una richiesta di accesso civico semplice.

⁷ Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2017)
<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?id=90341c120a77804246ae5a0476fe462c>

Vi sono poi anche segnalazioni infondate, ossia per dati e documenti per i quali non è richiesta la pubblicazione oppure aventi ad oggetto fatti oggettivamente personali o altri aspetti non di competenza ANAC, che pure quando vengono ricevute, e sono numerosissime, richiedono comunque quantomeno uno screening preliminare.

L'ANAC gestisce tutte le comunicazioni pervenute in materia di trasparenza e tenta di dare esito al numero più alto possibile di segnalazioni in base ai meccanismi di priorità. E' tuttavia evidente, che per quanto esposto nei paragrafi precedenti relativamente ai concetti di sostenibilità e bilanciamento, tale sovraccarico di lavoro rischia di sottrarre risorse alle segnalazioni più rilevanti. Per questo è necessario proseguire le riflessioni e gli approfondimenti sulle soluzioni, anche già disponibili. Insistere ad esempio sull'utilizzo dello strumento dell'accesso civico semplice, che più che ridurre le segnalazioni ad ANAC contribuirebbe ad aumentare la consapevolezza da parte dei cittadini degli strumenti a disposizione, ad elevare la "cultura della trasparenza" nel Paese, a migliorare la fiducia e le interazioni tra cittadini/*stakeholder* e amministrazioni, a ottenere tra l'altro la pubblicazione di dati e documenti probabilmente in tempi più rapidi. E' questa solo una delle potenziali iniziative utili. Importante potrebbe essere anche migliorare il coinvolgimento delle organizzazioni intermedie nelle attività di verifica e, come in molti casi già avviene, con lodevoli iniziative da parte delle organizzazioni del Terzo settore di sostegno ai cittadini per la formulazione di segnalazioni all'ANAC e di richieste di accesso e esposti alle stesse amministrazioni. Si tratta insomma di porre ulteriormente l'attenzione su iniziative per elevare la qualità complessiva del sistema che insistono sulle leve *soft* e culturali, sulle quali si può immediatamente agire.

L'esperienza della trasparenza dal lato della vigilanza, per concludere, ha fornito e fornisce uno spaccato del Paese nel quale si riflettono, attraverso le segnalazioni ricevute, le sue vicende più rilevanti.

Quello che è importante sottolineare è che tutti coloro che hanno effettuato una segnalazione, al di là della rilevanza, delle intenzioni, delle modalità, dei contenuti, hanno partecipato in questi anni ad alimentare le politiche di trasparenza nel Paese, a tradurle in pratica e in partecipazione, e attraverso di esse a promuovere *uno dei principi fondamentali della democrazia*, la trasparenza.

Appendice

Tracciato record DB procedimenti trasparenza

N.	Anno	N. Fascicolo	Tipologia Vigilanza	Comparto Amministrazione monitorata	Denominazione Amministrazione/ Società monitorata	n. abitanti	Oggetto segnalazione/vigilanza
----	------	--------------	---------------------	-------------------------------------	---	-------------	--------------------------------

Origine procedimento	Comparto/Tipologia	Regione	Area geografica	Campione si/no	Carenze e sottosezioni di Amministrazione Trasparente oggetto del procedimento
----------------------	--------------------	---------	-----------------	----------------	--

Disposizioni generali	Organizzazione	Consulenti e collaboratori	Personale	Bandi di concorso	Performance	Enti controllati	Attività e procedimenti
-----------------------	----------------	----------------------------	-----------	-------------------	-------------	------------------	-------------------------

Provvedimenti	Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Bilanci	Beni immobili e gestione patrimonio	Controlli e rilievi sull'amministrazione	Servizi erogati	Pagamenti	Opere pubbliche
---------------	--	---------	-------------------------------------	--	-----------------	-----------	-----------------

Pianificazione e governo del territorio	Informazioni ambientali	Strutture sanitarie private accreditate	Interventi straordinari e di emergenza	Altri contenuti - Prevenzione corruzione	Altri contenuti - Accessi	Altri - Dati, metadati, banche dati	Altri contenuti - dati ulteriori
---	-------------------------	---	--	--	---------------------------	-------------------------------------	----------------------------------

