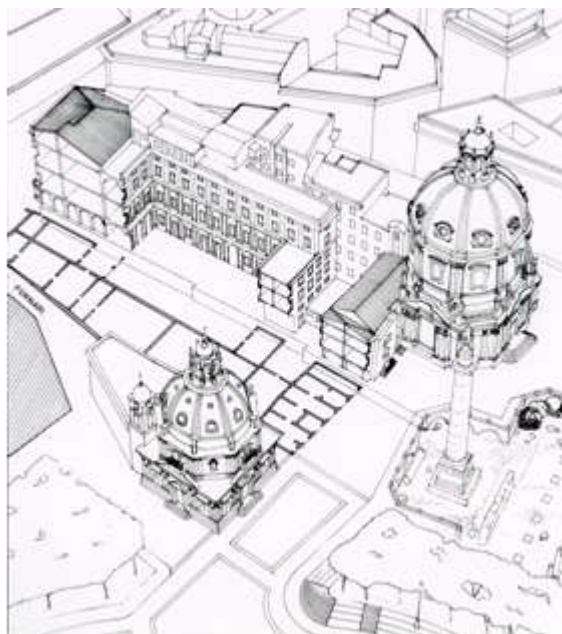




I working paper dell'Ufficio Studi

Il cittadino al centro.

Trasparenza e benessere della collettività nella Città metropolitana di Roma Capitale: l'esperienza delle procedure di gara



di: Carla Scaglioni, “*La Sapienza*” Università di Roma e Richmond University- Rome Study Center
Emanuela Mencarelli, *Servizio Gare e Contratti* Città metropolitana di Roma Capitale
Teresa Ammendola, *Ufficio di Statistica* – Città metropolitana di Roma Capitale
Manuela D’Inca, *Ufficio di Statistica* – Città metropolitana di Roma Capitale

Premessa a cura di Paolo Berno, *Direttore U.C. Amministrazione Centrale*

N. 34 – giugno 2015

INDICE

PREMESSA	3
INTRODUZIONE	6
CAPITOLO 1	8
LA TRASPARENZA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO	8
1.1 - Il trasferimento delle informazioni tra l'amministrazione e i cittadini: dall'accesso alla disponibilità	8
1.2 - La trasparenza come accessibilità totale: il diritto di chiunque a conoscere	9
1.3 - La trasparenza quale funzione di <i>audit</i> e <i>open government</i>	10
1.4 - La trasparenza e la qualità delle informazioni	11
CAPITOLO 2	13
IL BES E IL PROFILO DELLA TRASPARENZA	13
2.1 - La dimensione di "politica e istituzioni" e il concetto di <i>capitale sociale</i>	13
2.2 - Il profilo della trasparenza all'interno della misurazione del BES	17
CAPITOLO 3	18
IL BES DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA: IL PROFILO DELLA TRASPARENZA	18
3.1 - Le esperienze della Città metropolitana di Roma nel BES	18
3.2 - Il BES della Città metropolitana di Roma all'interno del "Progetto PSU 00003"	19
3.3 - La tassonomia delle funzioni e degli obiettivi della Città metropolitana di Roma	22
3.4 - Le iniziative per la trasparenza della Città metropolitana di Roma	24
3.4.1 - La Città metropolitana di Roma e i cittadini	24
3.4.2 - La Città metropolitana di Roma e le imprese	25
3.4.3 - La Città metropolitana di Roma, i Comuni, gli altri enti pubblici e le iniziative per la trasparenza nel settore delle procedure di gara	26
3.5 - Una proposta di indicatori per misurare la trasparenza della Città metropolitana di Roma a partire dalle nuove procedure di gara, tramite la Stazione Unica Appaltante	26
CONCLUSIONI	29
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	31
APPENDICE	33

PREMESSA

Dal 1° gennaio 2015 la Città metropolitana di Roma Capitale è subentrata alla Provincia di Roma in tutti i rapporti attivi e passivi¹, determinandone una metamorfosi istituzionale in quanto si è trasformata in un ente di secondo livello rappresentativo non più direttamente della cittadinanza, bensì dei Comuni del territorio su cui insiste. Ciò nonostante permane, senza soluzione di continuità, il fine ispiratore delle politiche attuate, costituito dal miglioramento del benessere equo e sostenibile della cittadinanza (il cosiddetto BES), con particolare attenzione al profilo della trasparenza e dell'*accountability* dell'Ente stesso.

Con la consapevolezza che tale aspetto investe in via principale il tema degli appalti pubblici, un settore strategico per l'economia nazionale, in aderenza con le recenti novità normative e in risposta alle esigenze della collettività, da tempo l'Ente si è impegnato ad aumentare la trasparenza e l'efficienza nella spendita di risorse pubbliche attraverso:

- procedure omogenee che consentano la raccolta esaustiva dei dati per la trasparenza di tutti i servizi, da pubblicare sul sito istituzionale² anche in formato *open data*;
- lo svolgimento delle procedure di gara per i servizi dell'Ente;
- il potenziamento dell'importante funzione di assistenza agli Enti locali in tema di procedure di gara, in quanto "Stazione Unica Appaltante"³ e "Soggetto Aggregatore".

Queste tre linee di attività discendono direttamente dall'evoluzione normativa che il settore degli appalti ha subito nel corso degli ultimi anni. In particolare, la Stazione Unica Appaltante (SUA) è stata istituita dalla *ex* Provincia di Roma, in sinergia con la Prefettura di Roma, il 14 gennaio 2014 per svolgere gare di volta in volta delegate da parte dei singoli Comuni aderenti. La sua definizione è contenuta all'interno del "Codice dei contratti pubblici"⁴ ove si legge che la "centrale di committenza" è un'amministrazione aggiudicatrice che "*acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori*"⁴. Le finalità perseguite tramite la creazione di una SUA sono ed erano, dunque, quelle di fornire assistenza in tema di procedure di gara ai Comuni aderenti, di incrementare l'efficacia e l'efficienza delle attività di realizzazione dei lavori, servizi e forniture nonché di consentire una più efficace azione di controllo e prevenzione dei fenomeni di criminalità, assicurando maggiore trasparenza e legalità nello svolgimento delle procedure stesse, ai sensi del "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in*

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 16, della legge 7 aprile 2014, n. 56 – "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

² Ex art. 1, comma 32, L. n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione".

³³ Ex art 19, comma 1, lett. 1) del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267" Testo Unico degli Enti Locali" ed ex artt. 33 e 3, comma 34, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" e ss.mm.ii.

⁴ Ex art 3, comma 34, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

*materia di normativa antimafia*⁵ e dell'art. 2 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 giugno 2011 “*Stazione Unica Appaltante, in attuazione dell'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 – Piano straordinario contro le mafie*”. A questo quadro normativo, si è aggiunta poi la L. n. 56/2014⁶ che ha comportato uno stravolgimento della struttura e delle attività assegnate alla Stazione Unica Appaltante, così come delineate al momento della sua istituzione. L'Ente ha visto, così, precisata e rafforzata nel suo passaggio al nuovo *status* di “Città metropolitana” la funzione di Stazione Appaltante per tutto il territorio provinciale. L'articolo 1, comma 44, lett. c), della L. 56/2014 prevede, infatti, che “*D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di Stazione Appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive*”. Infine, l'articolo 9 del decreto legge n. 66 del 2014⁷ ha introdotto la nuova figura dei cosiddetti “soggetti aggregatori” per l'acquisizione di beni e servizi. Alla luce di tale ultima novità normativa, il nostro Ente è rientrato nell'elenco redatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) dei 35 soggetti aggregatori.

La Città metropolitana di Roma Capitale è diventata, quindi, nei confronti dei Comuni del territorio provinciale, contemporaneamente SUA e Soggetto Aggregatore. Il ruolo di quest'ultimo si differenzia da quello della SUA in quanto non effettua gare su singola delega da parte dei Comuni bensì predispone convenzioni per alcune categorie merceologiche a disposizione degli enti pubblici interessati ad effettuare acquisti in forma aggregata, onde conseguire risparmi di spesa e maggiore trasparenza delle procedure, in sinergia con altre istituzioni a livello nazionale, quali MEF, CONSIP, ANAC.

Il processo di *policy making* nel settore degli appalti pubblici è stato delineato dettagliatamente nei documenti programmatici (Documento unico di programmazione e Piano esecutivo di gestione) del Servizio “Gare e contratti, conferenze di servizi OOPP, Stazione Unica Appaltante” e si è instaurata una proficua sinergia con il lavoro svolto dall'Ufficio di Statistica che ha fornito la metodologia, le informazioni con attendibilità statistica, gli indicatori di risultato, gli archivi dei dati amministrativi, per poter contare su strumenti che garantiscano il più possibile l'oggettività e la rappresentatività delle esigenze del territorio.

Proprio in forza di tale sinergia e in raccordo con l'intensa attività svolta dall'Ufficio di Statistica in tema di benessere equo e sostenibile, ho accolto molto positivamente l'iniziativa congiunta dei due Servizi (da me diretti) di promuovere questo primo studio volto a valutare se, in particolare, l'innovazione della Stazione Unica Appaltante possa avere effettivamente delle ricadute positive sul benessere dei cittadini. A tal fine, come si vedrà nel corso del lavoro, è stato necessario immaginare un *set* di indicatori statistici, appositamente costruiti, utili alla valutazione di realtà contrattuali diverse, al loro evolversi nel tempo, in grado di generare un sistema di monitoraggio oggettivo, tempestivo e costante nel tempo.

Il risultato, seppur ancora teorico, sembra essere di notevole interesse e soprattutto fondamentale nel supportare l'impegno dell'Amministrazione di dotare i decisori politici e i cittadini di strumenti capaci di soddisfare i fabbisogni informativi relativi ad aspetti e problemi cruciali quali, ad esempio, la fiducia, la partecipazione politica, l'equità e la coesione sociale.

⁵ Art. 13 della Legge 13 agosto 2010, n. 136.

⁶ L. n. 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”

⁷ Convertito, con successive modifiche, con legge 23 giugno 2014, n. 89.

Esprimo un vivo ringraziamento sia all'Ufficio di Statistica, nella persona della responsabile Dott.ssa Teresa Ammendola, che all'Università di Roma "Sapienza" - Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione, in particolare alla Prof.ssa Carla Scaglioni, per i preziosi contributi offerti nell'elaborazione del presente studio.

Fondamentale è stato, poi, l'apporto della Dott.ssa Emanuela Mencarelli, funzionaria del Servizio "Gare e contratti, conferenze di servizi OOPP., Stazione Unica Appaltante", che ringrazio per aver redatto la Tesi ⁸ che ha costituito il motivo ispiratore di questo primo *Working Paper* del nuovo Ente.

Paolo Berno

Direttore U.C. Amministrazione Centrale

⁸Tesi "Le indagini di Benessere equo e sostenibile: il profilo della "trasparenza" all'interno delle procedure di gara della Provincia di Roma", conclusiva del Master in "Federalismo fiscale, controllo della spesa pubblica e sussidiarietà" (finanziato da UPI Lazio), presentata il 12.06.2014 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

INTRODUZIONE

Questo lavoro nasce dallo sforzo congiunto di tre attori che a diverso titolo operano nell'ambito della Pubblica Amministrazione: l'Università, il Sistema Statistico Nazionale, la Città metropolitana di Roma Capitale. Tutti e tre i soggetti, nell'approntare questo studio, condividono l'idea di fondo che la Pubblica Amministrazione, al di là di una diffusa retorica denigratoria, contribuisce al benessere dei cittadini. E questo non solo attraverso interventi di carattere materiale che incidono sul benessere delle popolazioni, soprattutto attraverso le politiche di *welfare*, ma anche migliorando la qualità delle relazioni sociali degli individui, ampliando la loro capacità di agire sulle decisioni politiche, favorendo la possibilità di far sentire la loro voce sia in quanto singoli, sia attraverso le diverse formazioni sociali con cui si organizza e si rappresenta l'opinione pubblica. La Pubblica Amministrazione, costituendo il ponte fra la politica e il cittadino, migliora i livelli di democrazia di un Paese e con esso il benessere dei cittadini che in quel Paese vivono. Lo stesso vale, ma forse è anche più stringente, per i livelli di governo locale, laddove la relazione fra politica, amministrazione e benessere dei cittadini è ancora più stretto e cogente.

Di questo parla il lavoro presentato in queste pagine, che analizza nel dettaglio l'evoluzione normativa del nostro ordinamento in tema di trasparenza, evidenziando come dal concetto di segretezza e riservatezza della Pubblica Amministrazione si sia progressivamente approdati al concetto di trasparenza della stessa quale garanzia di democraticità del Paese e di tutela dei diritti dei cittadini. Ma mentre negli anni Novanta il concetto di trasparenza era inteso come accessibilità agli atti e ai procedimenti della Pubblica Amministrazione, più di recente questo concetto viene declinato nei termini di disponibilità degli atti. Non è più il cittadino che chiede di poter conoscere ma è la Pubblica Amministrazione che si apre all'esterno consentendo a tutti di poter accedere e, dunque, valutare la sua azione.

La maggiore trasparenza della Pubblica Amministrazione migliora la qualità della vita dei cittadini perché ne accresce il capitale sociale, in termini di capacità di intervento sulle decisioni pubbliche ma anche in termini di maggiore identificazione con le realtà politiche e istituzionali di riferimento. Inoltre, la trasparenza riduce il rischio di fenomeni corruttivi e, dunque, produce miglioramenti effettivi e tangibili (sia in termini di efficacia che di efficienza) sull'azione amministrativa. Questo dibattito è ormai maturo a livello accademico e trova riscontro in diverse esperienze di ricerca sia in ambito nazionale che internazionale.

La *ex*-Provincia di Roma, attuale Città metropolitana di Roma Capitale, ha cercato di inserirsi in questo dibattito trasponendolo ed adattandolo alla quotidiana pratica amministrativa. In questo modo si è fatta promotrice e ha partecipato a progetti nei quali si cerca di individuare indicatori capaci di misurare gli effetti dell'azione amministrativa sul benessere dei cittadini. Non solo, l'Ente ha cercato, con una serie di azioni, di implementare con pratiche concrete il concetto di trasparenza al di là degli obblighi adempimentali derivati dalla normativa.

Esemplificativo di questo è il progetto sulla Stazione Unica Appaltante. Tra le finalità di questa importante novità amministrativa e organizzativa vi sono quelle di fornire assistenza in tema di procedure di gara ai Comuni aderenti, di incrementare l'efficacia e l'efficienza delle attività di realizzazione dei lavori, servizi e forniture nonché di consentire una più efficace azione di controllo e prevenzione dei fenomeni di criminalità, assicurando maggiore trasparenza e legalità nello svolgimento delle procedure di gara. Ma come verificare che tutto ciò venga effettivamente realizzato?

Appare necessario allora elaborare un *set* di indicatori che operazionalizzino, attraverso una metodologia di tipo statistico, gli obiettivi più sopra enunciati, garantendo così un monitoraggio tempestivo ed oggettivo dei risultati raggiunti dalla nuova procedura.

Il lavoro si snoda attraverso queste tre dimensioni: teoria democratica, traduzione di questa in normative e prassi amministrative, misurazione delle stesse in termini di efficacia, efficienza e impatti sulle popolazioni.

CAPITOLO 1

LA TRASPARENZA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO

1.1 - Il trasferimento delle informazioni tra l'amministrazione e i cittadini: dall'accesso alla disponibilità

A partire dal 2013 il concetto di trasparenza amministrativa sembra aver trovato finalmente una sua collocazione definitiva all'interno dell'ordinamento italiano. Con il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33⁹ è stata realizzata, infatti, un'importante opera di sistematizzazione degli obblighi informativi imposti alle pubbliche amministrazioni. Questa intensa attività di armonizzazione ha finito per ridefinire il profilo della trasparenza amministrativa quale accessibilità totale, ossia quale strumento di conoscibilità degli elementi rilevanti per garantire il controllo diffuso sull'operato delle amministrazioni, riconoscendo così alla trasparenza un ruolo essenziale per il funzionamento del sistema pubblico-istituzionale in senso democratico (art. 1).

Il decreto ha certamente il merito di aver riunito in un unico *corpus* il gran numero di informazioni che le amministrazioni erano già tenute a rendere pubbliche in base ai numerosi e spesso disomogenei testi normativi vigenti. Nel corso degli ultimi dieci anni (e più) gli obblighi informativi si sono, infatti, moltiplicati, data anche la centralità assunta dalla diffusione *on-line* di tali informazioni. Tuttavia ciò è accaduto in modo dispersivo, spesso non coordinato, disomogeneo e ridondante. Una confusione legislativa che ha finito per divenire un vero e proprio ostacolo rispetto allo stesso concetto di trasparenza: sia per gli "utenti", dal momento che i cittadini non erano in grado di conoscere con precisione quante e quali informazioni fosse loro diritto conoscere, sia per le stesse amministrazioni pubbliche, che erano costrette, in assenza di un quadro normativo di riferimento ordinato e consolidato, ad inseguire ipotesi di pubblicità obbligatoria sempre diverse. In particolare, l'opera di sistematizzazione ha riguardato le informazioni relative ad aspetti rilevanti dell'organizzazione e del personale (*curricula*, incarichi, retribuzione, valutazione dei dirigenti, consulenze, dati sintetici sul personale, articolazione organizzativa, recapiti, *etc.*; Capo I, D.Lgs. 33/2013). L'attività di riagggregazione ha interessato, invece, le informazioni utili alla fruizione dei servizi erogati *on-line*, sia in termini di trasparenza amministrativa, che di accessibilità dei servizi medesimi (Capo IV, D.Lgs. n. 33/2013).

Sebbene il decreto non possa essere assimilabile al *Freedom of Information Act* statunitense (FOIA)¹⁰, tuttavia, più che in passato, può essere ascritto ad un regime di *openness*¹¹ amministrativa, dal momento che riconosce e codifica in via generale la

⁹ D.Lgs. n. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

¹⁰ Il *Freedom of Information Act* del 1966, codificato come 5 U.S.C. 552, in Pub. L. 89-487, 80 Stat. 56, è stato seguito dieci anni più tardi dal *Government in the Sunshine Act* 1976. Negli Stati Uniti esiste da tempo un regime di accesso *open to all*, generalizzato, in cui tutte le informazioni amministrative sono accessibili da "chiunque" senza bisogno di una particolare legittimazione, ma sempre su iniziativa dell'interessato, salvo le informazioni espressamente escluse dalla legge (*exemptions*) (ANAC, 2013).

¹¹ La caratteristica di tale modello, che ritroviamo soprattutto nei paesi legati alla radice scandinava, è quella di rendere pubbliche, cioè a disposizione di chiunque, tutte le informazioni, sulla base della regola della pubblicità che prevale su possibili esigenze di riservatezza/segretezza, eventualmente tutelate dall'ordinamento con la sottrazione preventiva e tassativa (Curtin *et al.*, 2012)

completa disponibilità dei dati pubblici quale modalità privilegiata per il trasferimento di conoscenze tra amministrazione e cittadini.

A ben guardare, si tratta di un vero e proprio cambio di paradigma all'interno del nostro ordinamento. Per molto tempo infatti, come noto, il tradizionale modello di trasferimento di conoscenze tra l'amministrazione e i cittadini è stato improntato alla logica del segreto (D'Auria, 1990). Ci è voluto più di un ventennio (a partire dalla legge 241/1990) per passare da un'amministrazione accessibile ad un'amministrazione disponibile. La nuova concezione della trasparenza amministrativa prevede infatti che le informazioni in possesso delle amministrazioni non siano più soltanto accessibili su richiesta dell'interessato (attraverso il tradizionale esercizio del diritto di accesso a titolarità ristretta), ma che siano rese pubbliche sui siti istituzionali e quindi messe a disposizione di chiunque vi abbia interesse, attraverso un'azione pro-attiva e uno sforzo organizzativo da parte delle pubbliche amministrazioni.

1.2 - La trasparenza come accessibilità totale: il diritto di chiunque a conoscere

“Agli obblighi di pubblicazione corrisponde dunque non un *need to know* (una conoscenza utile al soddisfacimento di un interesse, di un bisogno particolare), ma un vero *right to know*” (Ponti, 2013). Un diritto che, in caso di inadempimento dell'obbligo di pubblicazione, può essere attivato da chiunque. L'art. 5 ha di fatto introdotto l'istituto dell'accesso civico. Le amministrazioni sono così “costrette” ad assolvere agli obblighi di pubblicazione tramite una richiesta che “non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione”. Quest'ultima è obbligata alla pubblicazione e a rispondere in un arco di tempo ben definito in caso di mancato adempimento, altrimenti è soggetta a sanzione.

Il profilo dell'accesso civico estende di fatto le previsioni del decreto¹² dal momento che deve essere applicato a tutti i documenti, le informazioni e i dati che per legge (vedi *Infra*) devono essere necessariamente pubblicati (art. 5, comma 5, che rinvia all'art. 3). Per avere accesso a queste informazioni non sarà più necessario, quindi, dimostrare l'“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una fattispecie giuridicamente tutelata e collegata al documento”, come richiesto dal regime generale del diritto di accesso di cui alla legge 241/1990, dal momento che l'accesso civico si qualifica proprio perché non è soggetto a motivazione e legittimazione soggettiva.

Il passaggio da accessibilità a disponibilità (o accessibilità totale) ha reso, poi, necessario anche ridefinire l'equilibrio ed il bilanciamento rispetto alle (contrapposte) esigenze di tutela della riservatezza privata e dei dati personali¹³. Vengono meno, così, i

¹² L'estensione degli obblighi di pubblicazione è riferibile anche a significative porzioni di informazioni concernenti l'attività amministrativa e l'uso delle risorse (cfr. Capo I e Capo III). Accanto alla trasposizione dell'art. 18 del c.d. “decreto sviluppo”, n. 83/2012 (cfr. artt. 26 e 27), infatti, sono rese indispensabili informazioni più ampie sui procedimenti di competenza e sugli atti concretamente adottati (in modo analitico) (cfr. artt. 23 e 24). È poi prevista la pubblicità dei “dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità”, nonché del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, e del connesso monitoraggio, ed alcune informazioni sulla consistenza e la gestione del patrimonio immobiliare (art. 29 e 30).

¹³ Tra le novità di rilievo del decreto si segnalano gli oneri di diffusione dei dati concernenti i redditi e la condizione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico (cioè, del personale

meccanismi di tutela preventiva, mentre restano inalterati i meccanismi di tutela successiva (a garanzia di eventuali abusi compiuti nell'utilizzo dei dati diffusi). Tale scelta corrisponde alla volontà di rendere più facilmente accessibili, fruibili e riutilizzabili i dati rilevanti ai fini della trasparenza. In quest'ottica, da un lato, si assiste all'allentamento dei vincoli preventivi per la diffusione dei dati riguardanti le pubbliche amministrazioni (ad eccezione della salvaguardia dei dati sensibili e di quelli giudiziari); dall'altro, si richiede sia l'introduzione di meccanismi di indicizzazione e ricerca mediante i motori di ricerca, (in modo da facilitare il reperimento delle informazioni), sia un'elaborazione dei dati stessi in una forma che garantisca la massima possibilità di riutilizzo (i cosiddetti *open data*, vedi *Infra*).

Questo nuovo regime della trasparenza si caratterizza, infine, per un articolato sistema di vigilanza sia interna, tramite gli Organismi Indipendenti di Valutazione-OIV (art. 44) che esterna all'amministrazione, estendendo anche a questo settore i poteri già riconosciuti all'ANAC dalla legge anticorruzione (art. 45). In questo quadro, diventa cruciale la figura del responsabile della trasparenza (art. 43), che ciascuna amministrazione è chiamata ad individuare (facendolo preferibilmente coincidere con il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'art.1, comma 7 della legge 190/2012). Una misura organizzativa che mira sia ad assicurare che gli obblighi informativi siano effettivamente rispettati, sia a fare della gestione dei flussi informativi verso l'esterno una componente centrale della macchina organizzativa di ciascuna amministrazione pubblica (art. 11), anche sulla scorta di una sistematica programmazione (con orizzonte triennale) delle relative attività (Ponti, 2013).

1.3 - La trasparenza quale funzione di *audit* e *open government*

Come detto, la trasparenza intesa come “accessibilità totale delle informazioni” cambia in modo significativo, rispetto al passato, l'ambito oggettivo a cui si rivolge e si applica. Il decreto si riferisce, infatti, esplicitamente ai documenti, alle informazioni e ai “*dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*” (art.2).

Questa evoluzione *da accessibilità a disponibilità* del patrimonio informativo pubblico presuppone la conoscibilità per la collettività di “tutte le informazioni pubbliche, secondo il paradigma della libertà di informazione dell'*open government*” (Ponti, 2013). In sostanza, attraverso i dati disponibili sui siti istituzionali, i cittadini dovrebbero essere messi nella condizione di poter controllare il funzionamento e l'utilizzo delle risorse, un controllo da far valere nelle diverse scelte democratiche.

A dire il vero, tutta la legislazione degli ultimi venti anni è stata ispirata dalla *ratio* di incrementare la diffusione e la pubblicazione dei dati prodotti dalla PA¹⁴, in risposta

politico): ciò che viene ottenuto rendendo obbligatoria la pubblicazione delle informazioni di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441, obbligo esteso a tutti gli enti territoriali, compresi i comuni fino a 15.000 abitanti (art. 14). Ma viene anche disposta la pubblicazione obbligatoria dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali (come di recente disciplinata nell'art. 1 del d.l. 174/2012), “con evidenza delle risorse trasferite a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate”, e corredati dagli “gli atti e le relazioni degli organi di controllo” (art. 28).

¹⁴ Nella sezione relativa agli obblighi di pubblicazione in settori speciali, è disposta la rivisitazione (sempre in senso ampliativo) di alcune discipline di settore, con specifico riferimento agli obblighi di pubblicità *on-line* in materia di opere pubbliche (art. 38) e contratti pubblici (art. 37); all'attività di pianificazione e governo del territorio (art. 39); al servizio sanitario nazionale (art. 41); agli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente (art. 42).

al crescente bisogno di informazione da parte dei cittadini. Si è voluto, in questo modo, recuperare la loro fiducia e consentire la loro partecipazione con maggiore consapevolezza ed efficacia. L'intento era ed è quello di promuovere un monitoraggio costante e puntuale delle attività politico-amministrative, per loro stessa natura finanziate necessariamente con risorse pubbliche e nell'interesse pubblico e riportare i cittadini al centro dell'azione della PA.

Si è passati, dunque, via via ad una normativa sempre più cogente, in cui è il legislatore stesso che decide cosa e come la P.A. abbia l'obbligo di pubblicare (L. n.190/2012 e D.lgs n.33/2013), superando così la discrezionalità dei *policy makers* e dei decisori pubblici in generale. Tuttavia, affinché si gettino le basi per ripristinare un rapporto di fiducia sul corretto agire della stessa, è cruciale anche capire quali siano le informazioni che rivestono maggior interesse per i cittadini al fine di facilitarli nella loro attività di monitoraggio e partecipazione politica (Funzione pubblica, 2013).

Il tema della trasparenza va colto, dunque, come una grande occasione per gettare le fondamenta di un nuovo rapporto fiduciario tra PA e cittadino, in cui il cittadino venga visto dall'operatore pubblico quale vero *dominus* della Pubblica Amministrazione (Formez, 2014).

1.4 - La trasparenza e la qualità delle informazioni

La trasparenza non deve essere, tuttavia, confusa con il cosiddetto "trasparentismo", un'accezione che sottolinea una mole di dati pubblicati su di una sorta di "sito perfetto", senza una vera *ratio* che orienti i cittadini nel leggere ed interpretare le informazioni (Formez, 2014). Il rischio che - in nome della trasparenza - venga pubblicata un'eccessiva quantità di dati, difficili da leggere ed interpretare, è più che realistica e rende di fatto le informazioni sostanzialmente inutili per definire obiettivi e politiche coerenti con i bisogni della collettività.

Per questo, i dati devono rispondere a dei criteri qualitativi, indicati nel decreto n.33/2013 all'art.6¹⁵, che garantiscano un'informazione adeguata (completa, tempestiva, omogenea), affidabile (integra, costantemente aggiornata, conforme all'originale, della quale è indicata la provenienza), fruibile (di semplice consultazione, comprensibile, facilmente accessibile, riutilizzabile).

In particolare, questi requisiti si inseriscono nel più ampio approccio dei cosiddetti *open data*, permettendo la semplice riutilizzabilità delle informazioni, la loro confrontabilità, l'integrazione delle banche dati, la costruzione di un sistema di informazioni che vada oltre l'ambito delle singole amministrazioni (Ponti, 2013). Nella prospettiva del riutilizzo e dei "dati aperti", la qualità definita dal codice della trasparenza integra anche quanto già previsto dal codice dell'amministrazione digitale¹⁶(ex artt. 53 e 54).

¹⁵ "Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti".

¹⁶ D.Lgs. n. 82/2005 "Codice dell'amministrazione digitale" (CAD).

La piena applicabilità di tutti gli obblighi, estesa a tutte le amministrazioni pubbliche (ad esclusione delle società in controllo pubblico) a prescindere dalla loro dimensione territoriale è assicurata dalla competenza legislativa statale in materia di “coordinamento informativo, informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (*ex art. 117, comma secondo, lett. r, Cost.*) (art. 1). In base all'art. 48 del D.Lgs. n.33/2013, mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Funzione pubblica, si potrà provvedere anche a rendere più uniformi le modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicazione. In questo senso, il decreto, riconosce, come detto, al governo centrale il potere di definire e di imporre a tutte le amministrazioni “criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente”, con lo specifico scopo di “assicurare il coordinamento informativo e informatico dei dati, per la soddisfazione delle esigenze di uniformità delle modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblici, della loro confrontabilità e della loro successiva rielaborazione”, nonché di “definire, anche per specifici settori e tipologie di dati, i requisiti di qualità delle informazioni diffuse, individuando, in particolare, i necessari adeguamenti da parte di singole amministrazioni con propri regolamenti, le procedure di validazione, i controlli anche sostitutivi, le competenze professionali richieste per la gestione delle informazioni diffuse attraverso i siti istituzionali, nonché i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse”.

Potenzialmente, l'impatto delle disposizioni contenute nel decreto rimane sostanziale, segnando dei punti importanti a favore della trasparenza amministrativa, anche se indubbiamente molto resta ancora da fare¹⁷. In questo, il decreto si pone degli obiettivi estremamente ambiziosi, per la cui realizzazione sembrano essere stati predisposti, almeno sulla carta, strumenti adeguati (in quanto capaci di vincolare tutte le amministrazioni), ma che presuppongono anche una precisa e decisa volontà politica per poter essere realizzati.

¹⁷ Occorre, ad esempio, dare immediata attuazione alle sue prescrizioni e le amministrazioni hanno al massimo sei mesi per adeguarsi, prima che scattino le sanzioni. Sarebbe anche auspicabile che lo stesso decreto, dal momento in cui accorpa, organizza e sistema gli obblighi di informazione, rimanesse anche in futuro il “luogo” privilegiato ove operare aggiornamenti ed integrazioni che si rendessero necessari o che si ritenessero opportuni, in modo da mantenere l'organicità così faticosamente conquistata (Ponti, 2013).

CAPITOLO 2

IL BES E IL PROFILO DELLA TRASPARENZA

2.1 - La dimensione di “politica e istituzioni” e il concetto di *capitale sociale*

Negli ultimi anni è maturata nel dibattito scientifico internazionale la convinzione che il Prodotto Interno Lordo, quale misura per rappresentare il benessere delle nazioni e dei territori, non sia più sufficiente da solo a rendere conto del benessere dei cittadini che vi abitano. Come ben si intuisce il “benessere” (da ben – essere = "stare bene" o "esistere bene") degli individui e dei territori è un concetto complesso, multidimensionale e pluricausale, che il Prodotto Interno Lordo riesce a rappresentare solo parzialmente perché lo “stare bene” comprende molteplici aspetti dell'essere umano e caratterizza la qualità della vita di ogni singola persona, non solo la dimensione economica. Il benessere dei cittadini dipende, infatti, anche dalla propria condizione personale (intesa in termini di salute e soddisfazione personale, *capitale personale*), da quella sociale (quindi dalla quantità e dalla qualità delle sue relazioni, sia con gli altri individui sia con le istituzioni, *capitale sociale*), e dalla qualità e bellezza dell'ambiente nel quale agisce quotidianamente (*capitale ambientale*). Nel corso degli anni la definizione di benessere ha subito numerose modifiche ed ampliamenti, che hanno condotto ad una visione del termine più ampia e completa, poiché composto da molteplici aspetti, la percezione della cui rilevanza varia a seconda dei singoli individui e della società. Senza dubbio l'introduzione di due ulteriori corollari, quello dell'equità e quello della sostenibilità, ha contribuito ad arricchirne in modo sostanziale la definizione. Il primo afferma che, affinché si possa parlare di benessere, è necessario che questo sia diffuso in maniera equa fra i cittadini e i territori, dal momento che le disuguaglianze creano tensioni sociali che vanno ad incidere sulla sicurezza dei territori. Il benessere deve essere poi sostenibile, ossia deve essere garantito anche alle generazioni future con la limitazione, ad esempio, dello sfruttamento delle risorse ambientali ed idriche.

Da tempo, l'OCSE ha avviato il progetto denominato “*Better Life*”, nell'ambito del quale è stato pubblicato il “*Compendium of OECD well-being indicators*” (OCSE, 2011)¹⁸. Alla base della metodologia impiegata, vi è l'analisi condotta dalla “Commissione sulla misurazione della *performance* economica e il progresso sociale”, composta da Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi (CMPEPS, 2009). Un contributo prezioso che ha portato ad identificare otto dimensioni utili per la misurazione del benessere: *i*) standard di vita materiali (reddito, consumo e ricchezza); *ii*) salute; *iii*) istruzione; *iv*) attività personali (incluso il lavoro); *v*) partecipazione politica e *governance*; *vi*) rapporti

¹⁸ Nel compendio, i trentaquattro paesi membri dell'OCSE sono stati raggruppati sulla base delle performance raggiunte in ciascuno degli indicatori scelti per rappresentare due domini fondamentali: le condizioni materiali e la qualità della vita. All'interno di queste, sono state, poi, individuate undici dimensioni: reddito e ricchezza, quantità e qualità del lavoro, condizioni abitative, condizioni di salute, equilibrio tra vita professionale e privata, istruzione e competenze, relazioni sociali, partecipazione civica e istituzioni, qualità dell'ambiente, sicurezza delle persone e benessere soggettivo. Le diverse Nazioni non sono entrate a far parte di un'unica classifica, ma sono state distribuite rispetto ai risultati ottenuti nei singoli indicatori. Tramite un sito internet dedicato, i singoli utenti possono riclassificare i Paesi, attribuendo agli indicatori il peso che preferiscono in base alla propria percezione di benessere (Cnel- Istat, 2013)

sociali e relazioni; *vii*) ambiente (condizioni presenti e future); *viii*) insicurezza, di natura economica così come fisica.

In funzione delle dimensioni del benessere considerate e del metodo di misurazione delle dimensioni stesse si possono, dunque, trarre indicazioni diverse per ispirare i decisori politici nel delineare priorità ed azioni politiche, amministrative, sociali, economiche e cultura. L'obiettivo della politica, quindi, non sarà più e non solo quello di aumentare la ricchezza di un Paese e di un territorio, ma di migliorare le condizioni che favoriscono una migliore qualità della vita.

Dal punto di vista della misura del benessere, il dominio “Politica e istituzioni” si presenta come un aspetto del capitale sociale poiché investe i temi della partecipazione politica e della fiducia nelle istituzioni. La “partecipazione politica ed istituzionale” deve intendersi, infatti, in una duplice accezione, ovvero sia come partecipazione attiva alla vita dei partiti sia come interesse ad essere informati, anche via *web*, sulle principali questioni sociali e politiche per partecipare alle consultazioni pubbliche ed avanzare eventuali proposte.

Uno dei parametri del buon funzionamento di un'amministrazione pubblica in termini di impatto positivo sul benessere dei cittadini è, dunque, la sua capacità di rendersi “trasparente”, permettendo così ai cittadini di valutare adeguatamente l'azione amministrativa. “Il modo in cui le persone osservano e valutano la società... è influenzato dalle modalità con cui si costruisce e avviene l'interazione con le istituzioni di pubblico servizio” (Kumlin e Rothstein, 2005: 348). In altre parole, la facilità di accesso ai servizi, la qualità degli stessi, l'essere stati trattati in modo equo, con rispetto e dignità, la sensazione di non aver subito discriminazioni, il rapporto con gli operatori e il grado di soddisfazione per le prestazioni ottenute, rafforzerebbero sia la fiducia istituzionale sia quella interpersonale; al contrario, la presenza diffusa di particolarismi, discrezionalità, scarsa trasparenza, ridotta affidabilità nelle agenzie di servizio e la necessità del ricorso all'aiuto delle reti familiari e parentali e ai legami di amicizia per accedere alle prestazioni, agirebbero negativamente sulla fiducia e sulla dotazione complessiva del capitale sociale (*Ib.*: 351)¹⁹.

Ne discende che la trasparenza contribuisce in modo sostanziale alla qualità della vita dei cittadini, sia per la sua valenza comunicativa che per la sua funzione di *audit* preventivo della corruzione; per questo incide anch'essa sul dominio della “partecipazione politica ed istituzionale (*governance*)” e costituisce un ulteriore passo avanti nel cercare di soddisfare i fabbisogni informativi relativi ad aspetti e problemi cruciali per la definizione stessa del capitale sociale quali, ad esempio, la fiducia, la partecipazione politica, l'equità e la coesione sociale.

Finora è stato possibile individuare un *set* di indicatori (vedi Tabella A1. in Appendice), capaci di fornire una prima misura delle componenti del capitale sociale relative alla sfera politica ed istituzionale, basati sui dati attualmente reperibili nelle rilevazioni statistiche ufficiali (con un *deficit* di informazioni per quanto riguarda il rispetto delle regole), sia per l'intero Sistema Paese che per le realtà locali (vedi *Infra*).

¹⁹ L'importanza della trasparenza è stata ben sottolineata nell'analisi di Cnel-Istat: “... il rapporto trasparente con le istituzioni pubbliche e private che operano in campo politico, economico e sociale, la loro efficienza e il livello di gradimento per il loro funzionamento rafforzano la fiducia istituzionale e interpersonale. Al contrario, una diffusa discrezionalità nelle regole, la scarsa trasparenza e la corruzione agiscono negativamente sulla fiducia nella possibilità di realizzare una società equa di cui tutti possano sentirsi cittadini” (Cnel- Istat, 2013).

Lo studio del capitale sociale presenta tuttavia molteplici criticità, sia dal punto di vista teorico che di quello empirico. Non a caso, è stata avanzata l'ipotesi che finora tale concetto, in letteratura, sia stato per lo più utilizzato alla stregua di una “*catch-all category*”, che assume “significati differenti, che colgono differenti manifestazioni empiriche” (Cartocci e Vanelli, 2006: 172).

Da un punto di vista teorico, è possibile distinguere tra gli approcci che rappresentano il capitale sociale come una risorsa che deriva dalle reti relazionali alle quali appartengono e nelle quali si riconoscono gli individui (Bourdieu²⁰, 1992; Coleman²¹, 2005) e quelli che considerano il capitale sociale come un complesso di risorse a disposizione della comunità, che attestano la qualità della società civile (Putnam²², 1993; Fukuyama²³, 1995).

Nella prima versione, il capitale sociale è formato dalle relazioni sociali di cui dispone l'attore sociale per meglio perseguire i propri fini; nella seconda, l'accento si sposta dall'individuo alla comunità, dal micro al macro, con implicazioni teoriche ed empiriche importanti²⁴. Da un lato, dunque, il capitale sociale rappresenta una risorsa

²⁰ Per Bourdieu, il capitale sociale è “la somma delle risorse, attuali o virtuali, che fanno capo a un individuo o a un gruppo in quanto questo possiede una rete durevole di relazioni, conoscenze e reciproche riconoscenze più o meno istituzionalizzate; è cioè la somma di capitali e poteri che una simile rete permette di mobilitare” (Bourdieu, 1992: 87). Il capitale sociale integra e completa il volume complessivo del capitale – economico, culturale e anche simbolico – di cui sono dotati gli individui e i gruppi collocati nello spazio sociale stratificato; ed è un “capitale” sia perché la sua conservazione e riproduzione implica un investimento di tempo e denaro, un incessante sforzo di socialità, una serie continua di scambi e di rapporti interpersonali che ne consolidano il riconoscimento e ne rendono profittevole il suo impiego in caso di necessità, sia perché può essere convertito in altre forme di capitale (Bourdieu, 1986: 248-250).

²¹ Secondo Coleman, le relazioni rappresentano una risorsa, e pertanto contribuiscono alla formazione di un capitale (sociale) che rende possibile il conseguimento di obiettivi (interessi) che non potrebbero essere raggiunti altrimenti, se non a un costo di transazione più elevato per coloro che partecipano alla relazione (Coleman, 2005: 385, 388). In altri termini, il capitale sociale è una risorsa che, diversamente dal capitale umano, si situa tra gli individui e non negli individui e, a differenza del capitale fisico, non è incorporata negli oggetti (Ib.: 390).

²² Le reti relazionali occupano un posto rilevante anche negli studi e nelle ricerche di Robert Putnam. Per il quale il capitale sociale è “un insieme di caratteristiche (*features*) dell'organizzazione sociale, quali la fiducia, le norme e le reti sociali” (Putnam, 1993: 167). Altrove, il politologo americano preci-sa che “il capitale sociale si riferisce ai legami interpersonali, ovvero alle reti sociali e alle norme di reciprocità e fiducia che si formano a partire da questi legami” (Putnam, 2000: 19); cosicché, il declino dell'impegno degli individui nel volontariato e nelle reti associative comporterebbe un proporzionale indebolimento del capitale sociale. Per Putnam, dunque, il capitale sociale riflette in sostanza il coinvolgimento degli individui nelle reti sociali, la costruzione di rapporti di reciprocità e la fiducia interpersonale o generalizzata; fiducia, che egli ritiene un requisito non solo del coinvolgimento in reti d'impegno civico, ma anche della conservazione nel corso del tempo delle stesse relazioni sociali.

²³ Non molto diversa è la posizione di Francis Fukuyama, che tuttavia accentua in particolare l'importanza della fiducia interpersonale: una virtù sociale che contribuirebbe a ridurre i costi di transazione e ad agevolare la prosperità dei rapporti economici (Fukuyama, 1995); mentre più complessa e originale è la “Teoria del capitale sociale” elaborata da Nan Lin. Il quale, sulla scia di Coleman, definisce il capitale sociale come una risorsa radicata nelle relazioni piuttosto che negli individui; ma, diversamente da Coleman, pone l'enfasi sull'aspetto volontaristico e motivazionale della relazione. Secondo Lin, infatti, l'accesso a questa risorsa non è indipendente dall'attore e dalle sue caratteristiche: dipende cioè dalla posizione dell'individuo nella struttura sociale, dalla forza dei suoi legami “forti” o *bonding* (familiari, parentali e amicali), dai suoi legami “deboli” o *bridging* (con persone di altre cerchie sociali), e dal suo ruolo all'interno della rete (Lin, 2001).

²⁴ In definitiva, da una prospettiva di teoria dell'azione che pone l'accento sugli attori e sulle loro strategie si passa così a una prospettiva deterministico-causale (Bagnasco, 1999); il che ha conseguenze “rilevanti anche sul piano della misurazione della dotazione di questo stock di capitale sociale. Infatti, mentre nel caso della fondazione micro-relazionale del concetto la misurazione avviene attraverso l'individuazione della quantità e qualità delle risorse derivanti dal posizionamento

del soggetto che investe nella sua produzione, che contribuisce a produrla e ad alimentarla per l'interesse che essa riviste per il conseguimento dei suoi obiettivi nel mercato e in generale. Dall'altro, esso riflette piuttosto una realtà "data", una risorsa della collettività incorporata nelle norme e nei valori della società di appartenenza, un bene pubblico che, come tale, presenta caratteristiche di indivisibilità e non "appropriabilità" da parte di quanti la possono eventualmente utilizzare (BES, 2014).

Come si intuisce, le teorie del capitale sociale illustrate presentano alcuni elementi di convergenza, ma lasciano anche ampio spazio a differenze ed indeterminazione²⁵. Nella realtà la questione è, infatti, molto complessa²⁶ perché non sempre e non necessariamente le forme associative e le reti relazionali producono un aumento del capitale sociale. Si pensi, ad esempio, a quelle dette di tipo *bonding*, che uniscono con legami "forti" e "stretti" persone con caratteristiche simili ed omogenee. E' il caso delle famiglie, delle reti parentali, dei gruppi e delle organizzazioni di tipo lobbistico, delle clientele, di determinate sub-culture locali, delle organizzazioni criminali e devianti. Tutte queste forme associative possono anche svolgere un'influenza negativa, riducendo la somma totale del capitale sociale²⁷.

L'esito positivo (o negativo) dipende, dunque, dalla natura delle relazioni e dalle tipologie associative, anche se è opinione comune che la partecipazione a reti associative e la presenza di cultura civica aumentino la dotazione di capitale sociale consentendo una migliore *performance* delle politiche pubbliche, una maggiore coesione sociale e un costo inferiore delle transazioni.

Vi è, poi, il tema della fiducia interpersonale e verso le istituzioni che si manifesta nel rapporto tra sistemi di *welfare* e capitale sociale (Rothstein e Stolle, 2003). La fiducia (generalizzata e istituzionale) dipende, almeno in parte, dal rapporto che i cittadini hanno con le agenzie e i servizi del *welfare* pubblico, ed è chiaro che questo possa avere un impatto sulla stessa formazione del capitale sociale. Sistemi di *welfare* che si basano su prestazioni di tipo universalistico possono rafforzare sia la fiducia generalizzata sia quella nelle istituzioni, mentre quelli che operano in base alla

in reticoli sociali, nel caso della fondazione macro-comunitaria la misurazione dello stock di risorse avviene fondamentalmente attraverso l'individuazione dei livelli di fiducia e dei gradi di associazionismo" (Catanzaro, 2012).

²⁵ Vi è un comune punto di partenza: il capitale sociale è una risorsa relazionale, basata sui legami interpersonali e sul rapporto tra individui e gruppi sociali. Tuttavia, da questo assunto discendono due approcci teorici distinti: uno relazionale e uno culturale-istituzionale, che accentua in particolare il ruolo dei valori, della fiducia e delle norme condivise. Ad oggi, poi, non è chiara la natura del rapporto fra la struttura della società e il capitale sociale; e cioè chi influenza cosa e in che modo. Sono il livello di sviluppo economico, l'equità, l'efficienza e il corretto funzionamento delle istituzioni a favorire la creazione di capitale sociale? Oppure, al contrario, è la dotazione di capitale sociale a dipendere piuttosto dallo sviluppo economico e dall'organizzazione complessiva della società? Detto in altri termini, le aree caratterizzate da maggior benessere economico e più elevati livelli culturali possano permettersi una cultura civica più elevata? (de Blasio e Nuzzo, 2011: 127). Infine, si pone la questione di capire quali reti relazionali favoriscano il mantenimento o il potenziamento di capitale sociale e quali invece lo riducano. L'appartenenza a una rete è sempre e comunque un contributo positivo alla società? O talvolta non rappresenta, piuttosto, una sottrazione di risorse alla collettività, riducendo la coesione sociale e la cultura civica, consentendo ad alcuni di godere di determinati vantaggi a scapito di altri, che in realtà rappresentano la maggioranza.

²⁶ Il cosiddetto "lato negativo" (*downside*) del capitale sociale (Portes, 1998).

²⁷ Operando secondo una logica particolaristica e clientelare, in effetti, queste forme associative garantiscono diritti e promuovono interessi specifici circoscritti ai loro membri e perciò non usufruibili al di fuori della rete di appartenenza e possono pertanto entrare in conflitto con l'interesse generale e l'efficacia dei meccanismi distributivi delle istituzioni del welfare pubblico. In questi contesti ristretti sono pur presenti norme e valori condivisi, fiducia reciproca, partecipazione alle attività del gruppo e sono frequenti gli scambi di beni e servizi; e tuttavia, essi non contribuiscono affatto al benessere collettivo, alla crescita della coesione e al funzionamento del sistema sociale.

discrezionalità o alla selettività delle prestazioni tenderebbero ad indebolire la fiducia e dunque la dotazione complessiva del capitale sociale²⁸. Dalla teoria alla pratica le cose si complicano notevolmente perché tutte le questioni appena sollevate mostrano come non sia sufficiente fermarsi al dato individuale. Occorre estendere l'analisi anche al dato strutturale, che è in genere disponibile a livello di registri, repertori e fonti amministrative (*process produced data*), con la consapevolezza che non saranno esaustivi proprio a causa della complessità e della fluidità del concetto stesso di capitale sociale che intendono misurare.

2.2 - Il profilo della trasparenza all'interno della misurazione del BES

All'interno del quadro teorico precedente, corre l'obbligo di rilevare che nonostante la trasparenza delle istituzioni politiche ed amministrative, come detto, sia stata considerata - fin dall'avvio delle riflessioni sul BES - un aspetto importante del capitale sociale, tuttavia all'interno del BES non sono ancora individuabili degli indicatori affidabili e disaggregabili a livello regionale e locale.

Un tentativo in questa direzione viene fatto in questa sede, cercando di integrare il *set* di indicatori della partecipazione politica, della fiducia e del rispetto delle regole, con altri basati sull'esperienza concreta della Città metropolitana di Roma Capitale (*ex* Provincia di Roma) a partire dai servizi forniti nell'ambito di "*Gare e Contratti*" (vedi *Infra*) e attraverso la costruzione di indicatori determinati a partire dalle informazioni attualmente reperibili negli archivi amministrativi. Questo perché un aspetto importante della trasparenza amministrativa è rappresentato, come più volte sottolineato, dalla conoscenza che hanno i cittadini rispetto alle modalità e alle finalità di impiego delle risorse pubbliche, un aspetto che, come intuibile, investe in particolar modo il caso degli affidamenti dei lavori, dei servizi e delle forniture pubbliche.

L'acquisizione di questo tipo di informazioni può indubbiamente consentire di valutare con maggiore accuratezza l'operato dei decisori politico-amministrativi, in modo da poter esprimere la propria opinione politica con maggiore consapevolezza e partecipare, così, realmente al processo decisionale. E' chiaro come tutto ciò possa avere ricadute positive sul grado di fiducia nelle istituzioni e favorire anche una maggiore coesione sociale, rendendo le politiche pubbliche più efficaci ed efficienti.

²⁸ Considerata la configurazione particolaristico-clientelare del nostro sistema di welfare, queste riflessioni offrono molteplici spunti per l'elaborazione di indicatori empirici del capitale sociale. Secondo un recente studio comparativo, in effetti, l'Italia è l'unico fra i paesi considerati in cui le dotazioni di capitale sociale siano significativamente correlate sia con le differenze territoriali nei livelli di sviluppo economico tra il Nord e il Sud del paese, sia con le differenze di funzionamento delle pubbliche amministrazioni in quelle stesse aree (Pavolini, 2012).

CAPITOLO 3

IL BES DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA: IL PROFILO DELLA TRASPARENZA

3.1 - Le esperienze della Città metropolitana di Roma nel BES

Fino ad oggi molte delle misure del benessere, o della qualità della vita, sono state individuate e calcolate a livello nazionale. Più sfidante, invece, appare lo sforzo di individuare degli indicatori che misurino il benessere delle popolazioni in contesti territoriali più circoscritti della nazione intesa nella sua generalità. Infatti, i cittadini percepiscono il loro benessere nelle esperienze quotidiane e queste maturano laddove i cittadini concretamente vivono. Le misure del benessere, pertanto, non possono non tener conto di come la presenza o l'assenza di servizi e strutture a livello locale e urbano possano incidere sul benessere dei cittadini, di come lo stesso benessere dipenda, ad esempio, dalle migliori opportunità di lavoro o da un ambiente più salubre o dai servizi offerti ai cittadini; tutti questi aspetti comportano un coinvolgimento pieno degli enti locali, delle loro politiche e della loro azione amministrativa. L'incidenza delle politiche pubbliche locali sul benessere dei cittadini è, dunque, chiara. Disporre di indicatori di benessere a livello territoriale diventa allora essenziale per l'Ente Locale, per avere ben chiaro il quadro dei vincoli e delle opportunità, i punti di forza e i punti di debolezza del territorio dai quali partire per avviare le migliori azioni politiche. Indicatori di benessere a livello territoriale fine consentono ai politici e agli amministratori locali di tener conto delle tendenze generali, comparando la propria realtà territoriale ad altre realtà simili. Come ha sottolineato l'Ocse (2014), le medie nazionali rappresentano solo un aspetto di quello che avviene all'interno dei Paesi. Dalle ricerche Ocse emergono, infatti, alcune importanti evidenze empiriche: 1) le differenze in termini di benessere fra le diverse regioni all'interno di uno Stato sono spesso maggiori delle differenze fra gli Stati²⁹; 2) queste differenze interne mettono in pericolo la coesione sociale di un Paese e il suo rendimento nazionale.

La Città metropolitana di Roma Capitale si è inserita nel dibattito riguardante l'individuazione delle misure di benessere avviando e partecipando a due importanti iniziative progettuali volte alla elaborazione di indicatori di BES a livello locale. La prima è stata un'iniziativa propria della ex Provincia di Roma denominata "Nuovi indicatori di Benessere", la seconda, inserita nel Piano Statistico Nazionale, è invece nota come "BES delle Province".

Già a partire dal 2011 la ex Provincia di Roma aveva dunque promosso, all'interno del "Progetto Strategico della Provincia di Roma", un progetto denominato "Nuovi indicatori di benessere", per monitorare la qualità dello sviluppo nella Capitale a livello locale. Il Progetto strategico individuava cinque assi sui cui indirizzare la costruzione di un nuovo modello di sviluppo: 1) valorizzare la biodiversità, 2) riorganizzare il territorio della capitale metropolitana, 3) promuovere la cultura e la creatività per la coesione sociale, 4) elevare il livello ecologico della produzione e dei consumi, 5) ridurre le disuguaglianze. Nel 2012 i risultati di tali attività sono confluiti in un Rapporto concepito proprio con la finalità di predisporre un sistema di monitoraggio in grado di stabilire i punti di partenza e i punti di arrivo dell'azione

²⁹ L'Ocse cita ad esempio il caso della Spagna. La differenza del livello di scolarizzazione tra l'Andalusia e i Paesi Baschi è maggiore di quella tra la Spagna e la Svezia complessivamente considerate (Ocse, 2014)

politica della *ex* Provincia di Roma all'interno di singole porzioni di territorio, mettendo in evidenza gli eventuali squilibri nell'ambito dell'area metropolitana.

Al fine di raccordare il Progetto strategico alle dimensioni del BES, queste ultime sono state ricondotte ai cinque assi del primo. Per ciascuno di questi assi sono stati, poi, individuati degli indicatori specifici, per un totale di 49 variabili, definite in base alla loro capacità di fornire informazioni utili rispetto allo sviluppo dell'area metropolitana e al monitoraggio della sua evoluzione, tenendo conto dell'azione dell'Ente. Tali indicatori dovevano soddisfare le condizioni di affidabilità, confrontabilità (ovvero riproducibilità nel tempo delle analisi) e dettaglio territoriale (tutti i dati considerati sono disponibili per i 121 comuni della Città metropolitana di Roma Capitale)³⁰.

In seguito alle dimissioni del Presidente della *ex* Provincia di Roma e alla riforma istituzionale che ha profondamente modificato l'assetto istituzionale delle Province e ha istituito le nuove Città metropolitane³¹, l'edizione del 2014 del Rapporto sul benessere del territorio dell'area romana è stato elaborato in un contesto politico istituzionale molto diverso rispetto alla prima edizione del lavoro³². Venendo meno il Progetto strategico, il disegno teorico alla base del lavoro è stato riallineato al dibattito nazionale e alle dimensioni di BES in esso consolidate (vedi *Infra*)³³.

Al di là del cambiamento di contesto che ha diversificato la Fase 1 dalla Fase 2 del progetto sugli indicatori di benessere della *ex* Provincia di Roma, permane comune la necessità, che ha dettato questi lavori, di avere degli strumenti analitici per valutare, nel tempo, l'efficacia degli interventi realizzati dagli enti locali nel territorio. I nuovi indicatori di benessere rappresentano, infatti, un utile strumento per monitorare la qualità dello sviluppo nel territorio metropolitano, soprattutto alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge 56/2014 che ha sancito la costituzione delle Città Metropolitane a partire dal 2015. Questo tipo di analisi può costituire un utile contributo alla lettura delle fenomenologie che interessano il territorio metropolitano e dare un supporto analitico alla definizione delle zone omogenee, che saranno elementi essenziali per lo sviluppo dell'azione amministrativa e di *governance* dei nuovi Enti.

3.2 - Il BES della Città Metropolitana di Roma all'interno del “Progetto PSU 00003”

Come anticipato, la *ex* Provincia di Roma ha aderito all'estensione del progetto BES delle Province e la neo Città metropolitana di Roma vi partecipa come membro del gruppo di coordinamento. Tale iniziativa è inserita nel Programma Statistico Nazionale, “PSU 00003 Analisi e ricerche per la valutazione del Benessere Equo e Sostenibile delle province”³⁴ e attualmente coinvolge 21 Enti, tra Province e Città metropolitane del Paese, con il supporto tecnico-metodologico di Istat. Scopo del

³⁰ L'analisi dei dati consente così per ciascuna delle dimensioni considerate di elaborare una graduatoria per i sei diversi ambiti provinciali. Inoltre, un'opportuna elaborazione dei dati fornisce una mappatura degli squilibri del territorio, nel senso che consente di stabilire per quali dimensioni è possibile individuare le sacche più ampie di disuguaglianza. In particolare, livelli bassi di equilibrio si registrano sulle dimensioni “Politica e istituzioni”, “Istruzione e formazione”, un livello alto di equilibrio si ravvisa poi sulla dimensione “Ricerca e Innovazione”. Invece, condizioni di equilibrio critico, tale cioè da inficiare la capacità di sviluppo e di crescita, si registrano nei restanti 8 degli 11 ambiti considerati

³¹ Cfr. legge 56/2014, sul riassetto delle autonomie locali, meglio nota come Legge Delrio.

³² Dal dicembre 2012 al dicembre 2014 la Provincia di Roma è stata guidata da un Commissario Straordinario, senza né Giunta, né Consiglio.

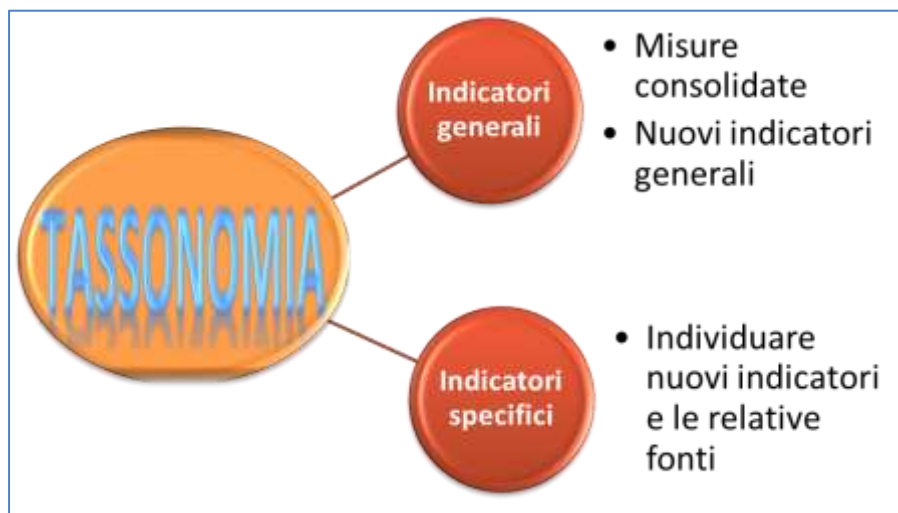
³³ Cfr. Provincia di Roma, *Capitale Metropolitana. Nuovi indicatori di Benessere*, 2014

³⁴ Il cui ente promotore è stato la Provincia di Pesaro e Urbino

progetto è la realizzazione di un sistema informativo che consenta di monitorare costantemente i progressi dei territori in termini di benessere dei cittadini, sia valutando la *performance* amministrativa e politica del singolo Ente di area vasta (o Città metropolitana) sia valutandola in confronto con le altre.

Il lavoro ricalca teoricamente quello inaugurato dal Cnel e dall'Istat, di cui eredita le dimensioni del BES nazionale (fatta eccezione per la dimensione “Benessere personale” per la quale non vi è disponibilità di dati a questo livello di governo), ma se ne differenzia laddove, pur recuperando parte degli indicatori nazionali, ne individua altri che colgono al meglio le specificità locali, approntando una base informativa per la programmazione e la rendicontazione sociale. Il *set* di indicatori è, dunque, formato sia da indicatori generali o di contesto che da indicatori specifici, più strettamente correlati all'azione amministrativa degli Enti (Fig.1).

Fig. 1 – Il ruolo dell'analisi tassonomica per il calcolo degli indicatori



Fonte: Elaborazioni proprie su dati interni

Gli indicatori di contesto o generali servono soprattutto nella fase *ex-ante* dell'azione pubblica, in quanto consentono di fissare degli obiettivi tenuto conto del quadro delle potenzialità e delle debolezze del sistema territoriale (Fig.2). Allo stesso tempo, però, gli indicatori generali forniscono anche delle misure indirette ed aggregate delle politiche pubbliche (in questo caso di livello locale), in quanto consentono di misurare il posizionamento di un territorio al momento t e al momento $t+1$.

Tuttavia questi indicatori, proprio perché non è facile individuare il collegamento diretto tra azione dell'Ente ed effetto sul territorio e sulle popolazioni, da soli non sono sufficienti a misurare e valutare l'azione amministrativa.

Più utili in questo senso sono gli indicatori specifici, più direttamente riconducibili alle azioni e al concreto funzionamento dell'Ente. Questi indicatori possono avere varie funzioni: misurare la portata di un fenomeno, analizzare i risultati e l'efficacia di un intervento, identificare positività e criticità di un processo, ipotizzare tendenze e possibili suggerimenti utili alla programmazione e alla gestione delle *policy*

(Fig.2)³⁵. Possiamo, insomma, definire “indicatori valutativi” tutti gli elementi utili per descrivere l'azione dell'Ente, per verificarne l'efficacia, l'efficienza, l'adeguatezza rispetto al contesto di riferimento, la corrispondenza fra obiettivi e risultati, per dare evidenza dei risultati, degli effetti (attesi e non attesi, positivi e negativi) e degli impatti (lordi e netti) (Taralli, 2014).

Fig. 2 – L'uso degli indicatori statistici per la programmazione e valutazione dell'azione amministrativa



Fonte: Elaborazioni proprie su dati interni

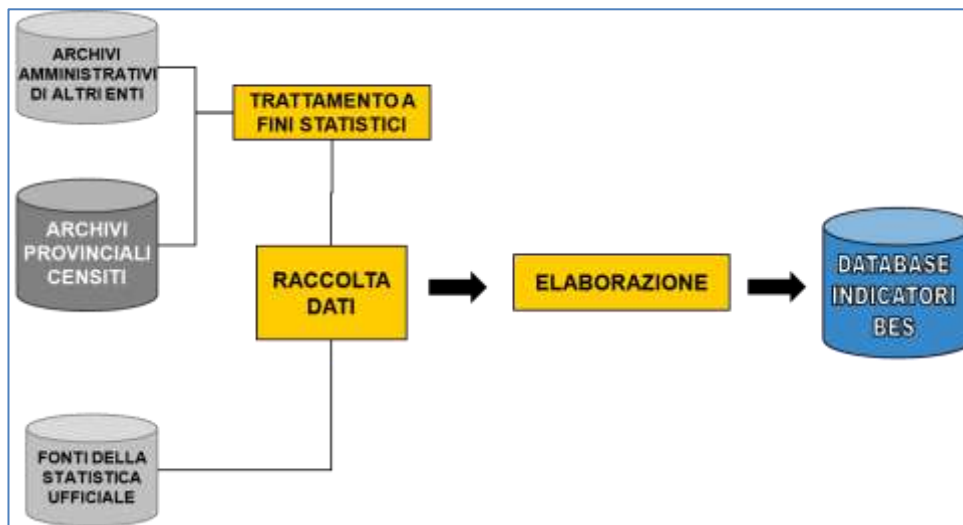
Questo sistema informativo, quindi, è alimentato da indicatori che, calcolati al livello della cosiddetta area vasta o città metropolitana, sono coerenti con il quadro teorico nazionale sul BES; anzi, per alcuni di questi ci sarà una perfetta sovrapposibilità. Allo stesso tempo, però, vi saranno degli indicatori rilevanti ai fini del fabbisogno informativi dell'Ente in quanto utili per la *governance* e la *policy* a livello locale. Queste due tipologie di indicatori, soprattutto, andranno a popolare un sistema informativo statistico ampio, aggiornabile nel tempo e fondato su quei criteri di affidabilità, oggettività e tempestività che, per definizione, caratterizzano la statistica ufficiale, valorizzando i tanti giacimenti informativi presenti negli Enti stessi.

Per l'individuazione e il calcolo degli indicatori specifici, infatti, si è proceduto a partire dalle attività amministrative concretamente svolte all'interno degli Enti. Per ciascuna attività sono stati individuati, dunque, i possibili indicatori e gli archivi amministrativi da quelle generati ed alimentati e da cui è possibile estrapolare i dati per il calcolo degli indici stessi. In realtà, nel classificare le attività della ex Provincia di Roma nella declinazione dimensionale del BES, è stato compiuto un passaggio intermedio. Infatti, a partire dal Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), a ciascuna dimensione del BES considerata sono state affiancate una o più funzioni fondamentali

³⁵ Cfr. il sito www.besdelleprovince.it nel quale è riportata tutta la documentazione e tutti i risultati sin qui raggiunti dal progetto.

assegnate dalla norma alle *ex* Province e solo successivamente si è proceduto a declinare le diverse attività svolte dall'Ente per assolvere a quelle funzioni. Ovviamente una funzione può essere attribuita a più dimensioni del BES, così come i singoli progetti o attività dell'Ente possono contribuire a migliorare anche più dimensioni del Benessere (Fig.3). Le associazioni - per macro-aree - fra dimensioni del BES e funzioni delle *ex* Province³⁶ sono riportate in Appendice (Tabella A2), mentre le pagine seguenti illustrano la metodologia che ha portato alla tassonomia delle attività della *ex* Provincia di Roma e ora Città metropolitana.

Fig. 3 – Il flusso dei dati per il calcolo degli indicatori.



Fonte: Ufficio di Statistica della Provincia di Pesaro e Urbino (2014)

3.3 - La tassonomia delle funzioni e degli obiettivi della Città metropolitana di Roma

Come si è detto, il primo passo per l'individuazione di indicatori specifici del Benessere Equo e Sostenibile è stato, dunque, la classificazione tassonomica di tutte le attività dell'Ente³⁷. Tuttavia, prima di associare a ciascuna delle 11 dimensioni del BES le funzioni fondamentali dell'Ente e di arrivare a declinare le singole attività funzionali, è stato effettuato un ulteriore *step* di classificazione, quello relativo alle missioni contabili. Infatti, dal 2013 la Città di metropolitana di Roma ha aderito al progetto sperimentale di nuova contabilità armonizzata, ossia al processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici. La riforma è stata introdotta con l'intento di rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili ed aggregabili, al fine di consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale), verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo UE e favorire l'attuazione del federalismo fiscale. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni

³⁶ Le associazioni sin qui riportate sono tratte dal sito ufficiale del progetto sul quale sono esposti tutti i materiali sin qui prodotti e validati www.besdelleprovince.it

³⁷ Questo tipo di attività è stata effettuata da tutte le 21 *ex* Province aderenti al progetto.

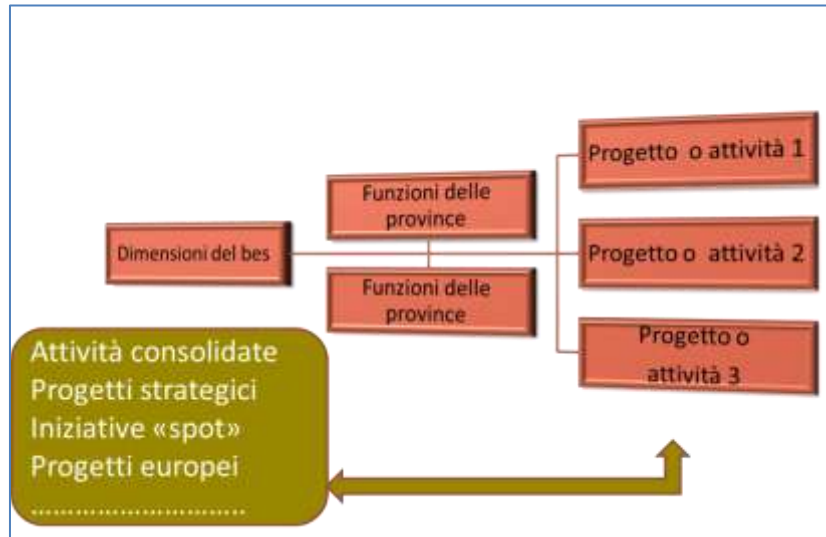
pubbliche costituisce il cardine irrinunciabile della riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge n. 42//2009.

Secondo i nuovi principi contabili, gli schemi di bilancio devono essere riorganizzati per Missioni e Programmi. Nel caso della Città metropolitana di Roma, ciò ha comportato l'attribuzione ad ogni funzione delle missioni (e quindi dei programmi) corrispondenti e dei centri di responsabilità che operavano nell'ambito di quelle missioni e programmi contabili. Successivamente, grazie alla consultazione dei documenti di programmazione, *in primis* il PEG (Programma Esecutivo di Gestione), è stato possibile effettuare una mappatura delle principali attività svolte dall'Ente riconducendole a programmi, missioni, funzioni e dimensioni del BES corrispondenti. In Appendice (Tabella A3) è riportato l'esito dettagliato di questa classificazione.

Declinate così tutte le attività dell'Ente, ora si sta procedendo, come si diceva in precedenza, all'individuazione di indicatori relativi alle singole attività e alla verifica della presenza dei dati per procedere al calcolo di quegli stessi indicatori a partire dagli archivi amministrativi³⁸.

E' importante sottolineare che l'iniziale schema tassonomico non corrisponde più alla realtà poiché la Provincia di Roma³⁹, è stata sostituita dalla neonata Città metropolitana di Roma Capitale. Ne rimane, tuttavia, l'impianto metodologico, adottato per individuare il percorso di operazionalizzazione che vede le dimensioni del BES tradursi in indicatori generali ma anche in indicatori specifici (Fig.4).

Fig. 4 – Classificazione tassonomica delle attività della Provincia di Roma: come si è proceduto.



Fonte: Elaborazioni proprie su dati interni

³⁸ Sul sito www.besdelleprovince.it sono esposti tutti i materiali relativi alla Provincia di Pesaro e Urbino che, nell'ambito del proprio Ufficio di statistica, ha già proceduto all'esecuzione di questi passaggi e al calcolo di alcuni significativi indicatori specifici.

³⁹ In quanto si riferisce alla fotografia dell'attività programmata nel 2013 svolta da un Ente che non esiste più dal primo gennaio 2015, in ossequio alla L. n. 56/2014 (cfr. *supra*).

3.4 -- Le iniziative per la trasparenza della Città metropolitana di Roma

Al fine di dare applicazione alle disposizioni normative in materia di corruzione e trasparenza⁴⁰, al Servizio “Gare e Contratti, conferenze di servizi OOPP, SUA”⁴¹ è stato affidato il compito di coordinare gli adempimenti previsti e facilitare la raccolta dei dati, in modo standardizzato ed omogeneo, presso tutte le strutture dell’Ente. Ciò ha richiesto la semplificazione sostanziale della procedura⁴² di acquisizione dei dati e il loro costante aggiornamento, anche se resta in capo a ciascun Dirigente la responsabilità sui contenuti forniti.

La volontà dell’Ente di andare oltre il mero adempimento formalistico degli obblighi previsti dal legislatore (ex art. 1, L. n. 190/2012), per soddisfare le esigenze reali di informazione dei vari portatori di interesse (*stakeholders*) – cittadini, imprese, altri enti pubblici - sull’operato politico-amministrativo di un ente di area vasta quale è la Città metropolitana di Roma, è ravvisabile in varie iniziative, intraprese da tempo, che sono sinteticamente e parzialmente ricordate di seguito.

3.4.1 - La Città metropolitana di Roma e i cittadini

L’ascolto dei cittadini da parte della Città metropolitana di Roma è avvenuto durante un percorso pluriennale svoltosi in varie tappe, a partire dal 2000, con diverse iniziative, sia quantitative (questionari somministrati agli utenti esterni del servizio) che qualitative (*focus group* con gli utenti interni del servizio, i dirigenti dell’Ente).

Una recente iniziativa a garanzia della trasparenza è stata la pubblicazione dei dati in materia di affidamenti pubblici di servizi, forniture e lavori, raccolti da tutti i servizi dell’Ente⁴³, non soltanto nel formato “*xml*”, voluto dal legislatore, ma anche in quelli *open data* ed *excel*, facilmente accessibili e consultabili dai cittadini, una buona prassi questa, sviluppata in sinergia con i Sistemi informativi interni e con l’Università di Roma “Sapienza”, grazie all’implementazione di una funzionalità *ad hoc* nel nuovo

⁴⁰ L. 6/11/2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione” e D.Lgs. n. 33/2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

⁴¹ Su delega e a supporto del Segretario Generale della Città Metropolitana di Roma.

⁴² A tal proposito, il Servizio ha attivato un percorso articolato in tre fasi nell’arco di 3 annualità, in sinergia con altri settori strategici dell’Ente, quali i sistemi informativi e la Ragioneria. Durante la fase iniziale sono state diffuse schede in formato *excel* predisposte *ad hoc* dal servizio, in quella successiva, si è utilizzata una piattaforma *web* “personalizzata” rispetto alle esigenze specifiche dell’Ente. Infine, ed è la situazione attuale, è stata sviluppata una procedura informatizzata integrata con le banche dati e i *software* già attivi nell’ente, come i *software* Sid e Sil (utilizzati per le determinazioni dirigenziali e per gli impegni di spesa), valorizzando in tal modo il patrimonio informativo già esistente nell’Ente. A tale procedura, disponibile dal 16/06/2014, è possibile accedere cliccando l’apposito *link* “allegato trasparenza” del sito, secondo le dettagliate linee guida inserite nell’applicativo. Il Servizio garantisce costante assistenza/consulenza relativamente agli aspetti giuridico-amministrativi, mentre un *help desk* è a disposizione degli utenti per la risoluzione di tutte le questioni tecnico-informatiche. E’ compito del Dirigente del Servizio procedere alla generazione del *file xml* e alla pubblicazione dei dati sul sito tassativamente entro il 31 gennaio di ogni anno in quanto, in caso di mancata pubblicazione nei termini, l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) provvede a notificare l’inadempimento alla Corte dei Conti, secondo quanto previsto dalla L. n. 190/2012.

⁴³ Ex art. 1, comma 32, L. n. 190/2012

software per la trasparenza, collegato al programma che gestisce tutte le determinazioni dirigenziali (“Sid”).

Ciò consente di adempiere agli obblighi di legge in modo tempestivo, omogeneo, limitando gli errori di inserimento tramite una procedura guidata e dialogante con altre banche dati che già contengono parte delle informazioni, aggiornate in tempo reale.

L’obiettivo è ed è stato quello di migliorare il livello di trasparenza dell’Ente, in modo di favorire il livello di fiducia dei cittadini verso le istituzioni e il loro grado di *accountability*.

3. 4.2 - La Città metropolitana di Roma e le imprese

Un secondo caso di buona prassi è stato il costante dialogo con le imprese, avvenuto principalmente attraverso incontri diretti ed indagini di *customer satisfaction*⁴⁴. Ciò ha portato ad innovare e semplificare principalmente il settore degli appalti pubblici, considerato da sempre strategico per l’Ente.

In particolare, si è intervenuti sul processo⁴⁵ per la gestione delle gare svolte in “Procedura Ristretta Semplificata”⁴⁶ e per gli interventi da effettuare in “Somma urgenza”⁴⁷, procedimenti strettamente correlati tra loro, sia per l’ambito oggettivo di riferimento, sia per gli attori che li governano sia per le banche dati che interloquiscono tra loro. I concreti miglioramenti sono stati:

- la predisposizione di un albo degli operatori economici per le procedure ristrette semplificate tramite l’implementazione della funzionalità dell’inserimento delle domande *on line*;
- un governo "centralizzato" delle procedure di somma urgenza, tramite la formazione di un albo di operatori gestito da un unico ufficio per tutte le esigenze avanzate dai servizi tecnici dell’Ente, a garanzia della tempestività degli interventi, della trasparenza e della rotazione degli operatori interessati;
- la riduzione degli oneri burocratici in quanto, grazie alle banche dati che interloquiscono tra loro, le imprese sono esonerate dal presentare la documentazione amministrativa già in precedenza prodotta.

⁴⁴ La *customer satisfaction*, in questo caso, è stata condotta in via sperimentale, in quanto si è reso necessario tener conto dei limiti della strumentazione preesistente, rispetto agli obblighi imposti dal legislatore a tutela della *privacy*. Le risultanze dei questionari *on line*, pubblicati sul sito istituzionale dell’ente, lette congiuntamente con i risultati delle indagini di *customer satisfaction*, svolte negli anni precedenti, sono state utili per fornire degli spunti di riflessione al fine di introdurre innovazioni.

⁴⁵ Il progetto è denominato “Semplificazione e trasparenza del rapporto tra P.A. e cittadini/imprese nel settore dei lavori pubblici, con particolare riferimento alle procedure ristrette semplificate (PRS) e alla procedure di Somma Urgenza (SU)”, selezionato al Forum PA 2013 tra i 10 migliori contributi del Call “10X10 Storie di qualità” e premiato con medaglia del presidente della Repubblica _ Roma, maggio 2013.

Le innovazioni di processo sono state implementate attenendosi ai principi del “*Total Quality Management*”, partendo dalla rilevazione dei bisogni espressi dagli utenti, sia interni (servizi dell’Ente) che esterni (imprese), per poi attivare il ciclo “*plan-do-check-act*”.

⁴⁶ Art. 123 ss. del D.Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

⁴⁷ Art. 176 ss D.P.R. 207/2010 - Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs. 163/2006 recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

3.4.3 - La Città metropolitana di Roma, i Comuni, gli altri enti pubblici e le iniziative per la trasparenza nel settore delle procedure di gara

Infine, come già detto, la Città metropolitana di Roma, in sinergia con la Prefettura di Roma, ha istituito la Stazione Unica Appaltante per poter assistere gli enti locali attraverso il coordinamento e la semplificazione delle procedure di gara. In questo contesto, il ruolo svolto dal Servizio Gare e Contratti assume un'importanza strategica.

In particolare, alla luce delle ultime novità normative apportate al Codice dei Contratti⁴⁸ e delle funzioni di assistenza tecnico-amministrativa espletate a favore degli altri enti locali (art. 19, comma 1, lett. 1 del T.U.E.L. e L. 56/2014), si è inteso promuovere l'esercizio associato di una Stazione Unica Appaltante per la realizzazione delle procedure di gara di appalti di lavori, servizi e forniture, a seguito della manifestazione di interesse di diversi Comuni ricadenti territorialmente nella *ex* Provincia di Roma, in stretta aderenza con la valutazione degli organi di vertice dell'Ente.

Le finalità perseguite tramite la creazione di una SUA sono quelle di fornire assistenza in tema di procedure di gara ai Comuni aderenti, di incrementare l'efficacia e l'efficienza delle attività di realizzazione dei lavori, servizi e forniture nonché di consentire una più efficace azione di controllo e prevenzione dei fenomeni di criminalità, assicurando maggiore trasparenza e legalità nello svolgimento delle procedure di gara.

Dall'introduzione di queste innovazioni procedurali, appare chiaro come il Servizio Gare e Contratti, congiuntamente a tutti i servizi dell'Ente, si sia sottoposto ad oneri aggiuntivi di studio e ricerca, di progettazione informatica, di coordinamento delle procedure, di collaborazione con altre strutture interne ed esterne all'Ente, di assistenza ai referenti, di verifica dei dati. Ciò nonostante, come si diceva in precedenza, prevale ed è prevalsa la convinzione che tale sforzo non possa che produrre un impatto positivo sull'*accountability* dell'Ente e desiderabili ricadute positive anche sulla gestione delle risorse pubbliche, nonché sulla qualità dei servizi. Un atteggiamento questo che favorirà, auspicabilmente, un crescente clima di fiducia nei confronti delle istituzioni in generale e, dunque, del benessere della collettività.

3.5 – Una proposta di indicatori per misurare la trasparenza della Città metropolitana di Roma a partire dalle nuove procedure di gara, tramite la Stazione Unica Appaltante.

La classificazione tassonomica delle attività della Città metropolitana di Roma, come si è visto, è stata avviata a partire dai documenti di programmazione redatti ed adottati con riferimento all'anno 2013, quando l'esperienza della Stazione Unica Appaltante era ancora in fase progettuale. Ne consegue che i procedimenti ad essa riconducibili non sono ancora presenti nello schema tassonomico proposto. Tuttavia è facilmente intuibile che la stessa metodologia sia applicabile anche alle attività realizzate nell'ambito di questo settore, se si guarda alla ricaduta positiva sul benessere del territorio che l'implementazione della Stazione Unica Appaltante potrà avere. Un aumento di trasparenza in tale ambito non può che migliorare i rapporti tra le istituzioni e fra i cittadini e le istituzioni stesse, poiché aumenta i livelli di partecipazione alla vita

⁴⁸ Art. 33, comma 3 e comma 3-bis, del D.Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii, modificato anche dal decreto legge "Misure per la competitività e la giustizia sociale".

politica e istituzionale nei territori e rafforza il livello di conoscenza fra cittadini ed istituzioni⁴⁹.

Nel caso specifico della Stazione Unica Appaltante, gli indicatori dovrebbero essere costruiti con l'intento di valutare la capacità dell'Ente:

1. di favorire l'apertura alle decisioni del governo locale, da parte di cittadini e imprese;
2. di garantire una maggiore qualità della spesa e un minor ricorso al contenzioso legale per il funzionamento del sistema.

Le attività connesse alla SUA attengono sicuramente a due importanti funzioni fondamentali degli enti di area vasta (o Città metropolitane): quella relativa all'assistenza tecnico amministrativa agli Enti Locali e quella della Programmazione, promozione, coordinamento e realizzazione di attività in collaborazione con i Comuni. In particolare, poiché fra gli effetti dell'introduzione della Stazione Unica Appaltante ci sarà un aumento della trasparenza e dell'efficienza dell'azione amministrativa nonché un ampliamento della partecipazione dei soggetti che concorrono alle gare, sicuramente gli effetti della Stazione Unica Appaltante incideranno sulla dimensione "Politica e Istituzioni" andando a rinforzare quel capitale sociale positivo che è stato ampiamente descritto (*cf. Supra*).

Per quanto sin qui detto con riferimento alla SUA si tratterà di verificare:

1. se effettivamente la Stazione Unica Appaltante migliorerà ed incrementerà quantitativamente le relazioni fra gli Enti, innanzitutto tra comuni ed Ente di area vasta sovradeterminato;
2. se migliorerà l'efficienza degli Enti poiché comporterà una semplificazione delle procedure e un minor costo nell'assegnazione degli appalti stessi;
3. se migliorerà le relazioni fra cittadini ed istituzioni in termini di trasparenza, partecipazione e controllo delle attività amministrative.

Per valutare in maniera oggettiva, tempestiva e continua che l'innovazione della Stazione Unica abbia effettivamente delle ricadute positive sul benessere dei cittadini occorre, quindi, disporre di indicatori statistici, appositamente costruiti, che consentano la valutazione di realtà contrattuali diverse e il loro evolversi nel tempo, rendendole confrontabili con altre analoghe.

Nella tabella seguente (Tab.1) è riportata una serie di indicatori che potrebbero essere facilmente sviluppati per rispondere alle esigenze appena indicate. Come si vede, per ciascuno di essi è indicata la formula di misurazione e le fonti da cui i dati dovrebbero essere estratti. Si tratta, al momento, di ipotesi di lavoro che poi andranno verificate nella prassi di ricerca. Soprattutto, per verificare la robustezza statistica degli indicatori proposti, sarà necessario disporre delle serie storiche degli stessi; in taluni casi queste saranno approntabili solo quando la procedura della Stazione Unica Appaltante sarà consolidata nel tempo.

⁴⁹ Essere partecipi all'azione politica e amministrativa delle istituzioni del territorio, anche se in forma non attiva aumenta la fiducia nelle istituzioni. La partecipazione civica e politica favorisce la coesione sociale e consente una maggiore efficienza delle politiche pubbliche.

Tab. 1 – Proposte di indicatori per misurare l'impatto della SUA sul benessere dei cittadini

Nome indicatore	Formula	Fonte dei dati	Dimensione del BES
Capacità dell'Ente di Area Vasta di creare sinergie tra enti istituzionali del territorio nell'ambito della gestione delle procedure di gara	Rilevanza della procedura di assegnazione tramite SUA da parte dei comuni rispetto alle procedure di gara svolte dagli stessi: Importo impegnato tramite SUA/totale importi impegnati con gara	Archivi amministrativi e contabili dei Comuni	Politica e Istituzioni: <i>aumento sinergie e efficienza nelle procedure</i>
Economicità della SUA	Risparmi conseguiti grazie ai ribassi di asta delle gare espletate tramite SUA rispetto alle gare gestite in autonomia dai Comuni nello stesso settore o stesso oggetto. Importo gare Sua – importo gare in autonomia	Archivi amministrativi e contabile dei Comuni	Politica e Istituzioni: <i>aumento dell'efficienza in termini di spesa pubblica</i>
Efficienza e tempestività della SUA	Tempistica dell'iter delle procedure di gara. Tempo per la procedura di gara con Sua – Tempo delle procedure di gara gestite in autonomia	Archivi amministrativi dei Comuni	Politica e Istituzioni: <i>aumento dell'efficienza in termini di riduzione dei tempi per l'espletamento delle procedure amministrative</i>
Incidenza della procedura tramite SUA sui reati di corruzione nella P.A.	Andamento dei reati di corruzione nella Pubblica Amministrazione nei Comuni aderenti alla Sua e nei comuni non aderenti. Confronto dei tassi di variazione.	Istat: dati sulle statistiche giudiziarie	Politica e istituzioni: <i>aumento della trasparenza delle istituzioni</i>
Accessibilità dei dati "leggibili" sugli affidamenti pubblici (l. 190/12, art. 1, co 32)	Aumento degli accessi nella sezione trasparenza relativi ai dati sull'affidamento dei lavori, servizi e forniture. N. di accessi	Sito istituzionale	Politica e istituzioni: <i>Trasparenza</i>
Deflazione del contenzioso gare con SUA rispetto al contenzioso insorto con gare gestite in autonomia	Serie storica numero dei contenziosi gravi nelle due procedure (SUA e in autonomia). n. contenziosi/n. procedimenti di gara. Confronto tra percentuali nelle due modalità di procedure (tramite SUA o senza)	Archivi amministrativi Avvocatura provinciale Archivi amministrativi Comuni	Politica e istituzioni: <i>Trasparenza: monitoraggio dei procedimenti da parte dei cittadini e degli stakeholders</i>
Equità ed accessibilità delle gare in procedura SUA	n. fornitori/n. contratti, serie storica	Archivi amministrativi della Stazione Unica Appaltante Archivi Amministrativi dei Comuni aderenti	Politica e istituzioni: aumento della trasparenza Benessere Economico: aumenta il numero dei soggetti economici coinvolti nelle gare pubbliche
Capacità dell'Ente di Area Vasta di creare sinergia tra gli enti locali del territorio nel settore della gestione delle procedure di gara	Percentuale di comuni che aderiscono alla SUA sul totale dei Comuni. Serie storica	Archivi amministrativi Provincia di Roma.	Politica e istituzioni

CONCLUSIONI

Come si è detto in apertura, la trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per migliorare il benessere dei cittadini, favorendone la partecipazione politica e la fiducia nelle istituzioni. Nella sua accezione di “accessibilità totale alle informazioni”, la trasparenza favorisce maggiore controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche, contrastando il rischio di gestioni non corrette e/o illegali che vanno a discapito di tutta la collettività, dovendo sopportare i costi delle pratiche corruttive (Chietini, 2014).

Particolare interesse riveste il profilo della trasparenza nel settore degli appalti pubblici, come emerge dal Rapporto sulla corruzione elaborato e diffuso dalla Commissione Europea (2014), in cui si legge che la corruzione nelle grandi opere pubbliche pesa per il 40% dell'intero valore degli appalti, considerato il settore più a rischio. A dimostrazione di quanto affermato, rileva la percentuale di ricorso alle procedure senza gara nel nostro Paese che si attestano al 14%, a fronte di una media europea pari al 6%, addirittura imputando al nostro Paese il 50% circa del costo della corruzione nell'intera Unione (Chietini, 2014).

Anche uno studio di *Transparency International* (2014) riconduce, in alcuni Paesi europei, il dilagare del fenomeno corruttivo negli appalti pubblici alla mancanza di trasparenza e pubblicazione dei dati, oltre che alla mancanza di efficaci meccanismi di controllo per il monitoraggio degli affidamenti sia in fase di aggiudicazione che di esecuzione.

Proprio per contrastare il fenomeno corruttivo a salvaguardia del patrimonio pubblico e per la rivalutazione della fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini e degli osservatori europei, la Commissione Europea ha chiesto all'Italia, con le raccomandazioni del luglio 2014, nel quadro del Semestre europeo, di prevedere l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di pubblicare *on line* gli affidamenti pubblici, oltre ai conti e ai bilanci.

La trasparenza è, dunque, considerata un'arma efficace nella lotta alla corruzione ma in via preventiva piuttosto che repressiva. Garantendo la massima diffusione delle informazioni sull'attività della Pubblica Amministrazione e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, si rende possibile un controllo diffuso da parte dei cittadini e dei portatori di interesse in generale, responsabilizzando gli attori politico-amministrativi e disincentivando preventivamente comportamenti illegali (Chietini, 2014).

Come osservato, l'accessibilità alle informazioni relative all'attività della P.A. è lo strumento principale per consentire ai cittadini di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica e di verificare l'operato delle istituzioni. Si tratta di attuare un modello di governo innovativo, aperto e trasparente (Forum PA, 2014).

In tal modo, si pone il cittadino al centro dell'attività della Pubblica Amministrazione, concorrendo ad attuare il principio costituzionale dell'esercizio democratico della sovranità da parte dell'effettivo titolare (ai sensi dell'art 1 Costituzione). Inoltre, la trasparenza contribuisce a concretare i principi costituzionali di uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia, efficienza nell'utilizzo di risorse comuni, integrità e lealtà al servizio della nazione (Chietini, 2014).

Alla luce di quanto detto, si può affermare che le iniziative poste in essere di recente dalla *ex Provincia di Roma*, nel settore degli appalti pubblici, avranno risvolti

positivi sia in termini di *accountability*, che di recupero della fiducia nelle istituzioni e nella politica locale da parte della cittadinanza, nella misura in cui contribuiscono a rendere più trasparente l'agire dell'Ente.

Non solo, tutto ciò sembra anche gettare delle valide basi per il futuro. Si stanno, infatti, già predisponendo tutti gli strumenti necessari per la valutazione oggettiva dell'impatto di queste attività sulla realtà locale, anche in sinergia con altre amministrazioni territoriali e nazionali (in particolare il “Progetto PSU 00003”, “BES delle Province”),

Il rischio dal quale bisogna rifuggire è che il principio della trasparenza, inteso nella sua accezione più ampia e pervasiva di accessibilità e disponibilità di dati, non resti sul terreno delle buone intenzioni di cui, diceva un noto aforisma, “è lastricata la via verso l'inferno”.

Due sono le derive da evitare. La prima è quella della logica dell'adempimento che purtroppo caratterizza molte delle azioni poste in essere nella Pubblica Amministrazione. Non sempre corrispondere a quanto le norme richiedono vuol dire effettivamente innescare un nuovo corso nella prassi amministrativa. Un'innovazione è infatti realmente efficace se determina anche un cambiamento nella cultura amministrativa e un apprendimento profondo della *ratio* della nuova norma. A questo si può pervenire, oltre che attraverso i consueti canali della formazione interna, anche attraverso un'efficace azione del *management* pubblico che, con un'appropriata *leadership*, può veicolare i nuovi valori organizzativi.

L'altra deriva a cui sottrarsi è connessa strettamente alla prima e consiste nel ritenere che il profluvio di dati corrisponda *sic et simpliciter* ad un aumento di informazione e, dunque, di consapevolezza per il cittadino rispetto all'azione amministrativa. Il dato, per trasformarsi in informazione, deve essere elaborato ed analizzato. A questo possono provvedere le molte “agenzie” che nella società civile sono preposte a questa finalità. Fra queste, una menzione particolare merita senza dubbio il sistema della statistica ufficiale⁵⁰, a cui appartiene l'Ufficio di Statistica della Città metropolitana di Roma Capitale. Gli uffici di statistica del Sistema Statistico Nazionale sono tenuti a rispettare un codice etico⁵¹ che garantisce l'oggettività, la trasparenza e l'indipendenza dell'informazione statistica prodotta e restituita ai cittadini. Un utile *trait d'union* tra amministrazione e cittadino che migliora l'esercizio della democrazia e la qualità della cittadinanza.

⁵⁰ Cfr. D.lgs 322/1989 che istituisce il Servizio Statistico Nazionale

⁵¹ L'adozione del Codice italiano delle statistiche ufficiali, avvenuta nel marzo 2010 con la Direttiva COMSTAT n.10/2010 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.240 del 13 ottobre 2010), rappresenta in questo ambito l'iniziativa più avanzata realizzata al livello di sistema statistico nazionale. Questo forte impegno verso la qualità non rappresenta un evento isolato, ma rientra nel quadro delle iniziative intraprese dall'Istat fin dagli anni '90 (vedi Qualità sul sito www.istat.it).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANAC (2013), *Rapporto Sul Primo Anno Di Attuazione Della Legge N. 190/2012*, Roma.
- Almond, G. A., Verba, S. (1963), *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Bagnasco, A. (1999), “Teoria del capital sociale e ‘political economy’ comparata”, *Stato e mercato*, n. 2.
- Bourdieu, P. (1986), “The forms of capital”, in: Richardson, J. G. (ed.), *Handbook of theory and re-search for the sociology of education*, Greenwood Press, New York.
- Bourdieu, P., Wacquant, L. J. D. (1992), *Risposte. Per un'antropologia riflessiva*, trad. it. Bollati Boringhieri, Torino.
- Cartocci, R. e Vanelli, V. (2006), “Atlante del capitale sociale”, in: M. Golinelli, M. La Rosa, G. Scidà (a cura di), “Il capitale sociale tra economia e sociologia”, *Sociologia del lavoro*, 102, pp. 169-191.
- Catanzaro, R. (2012), “Spirito civico e fiducia nelle istituzioni. Il ruolo della politica nella creazione (o distruzione) di capitale sociale”. *La Rivista delle politiche Sociali* (1) Gennaio-Marzo
- Coleman, J. S. (1990), *Foundations of social theory*, The Belknap Press, Cambridge MA.
- Commissione Europea (2014), *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione - Relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento*, COM(2014) 38, Bruxelles.
- Chietini A. (2014) “Nuovi controlli ordinari e straordinari attribuiti all'Autorità per la vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, Servizi e forniture” – *Newsletter AVCP* - giugno
- Curtin, D., Hillebrandt, M., Meijer, A.J. (2012) “Open government: connecting vision and voice”, *International Review of Administrative Sciences*, 78, 1, p. 10 ss.
- Cuspi/Istat, *Il benessere equo e sostenibile nelle province – fascicoli provinciali*, 2014
- D'auria, G. (1990) “Trasparenze e segreti nell'amministrazione italiana”, *Politica del diritto*, p. 93 ss.
- D'Andrea P. Mazzoni M. (2014) “Gli indicatori specifici: i risultati dello studio pilota e il work in progress della rete di progetto” paper presentato nell'ambito del convegno *Bes delle province la costruzione di indicatori territoriali per la governance di area vasta*, Istat, Roma 18 dicembre 2014
- De Blasio, G., Sestito, P. (2011), *Il capitale sociale. Che cos'è e che cosa spiega*, Donzelli, Roma.
- Finch, J. (1987), “The vignette technique in survey research”, *Sociology*, 21, 1.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, Hamish Hamilton, London.
- Formez (2014) *Laboratorio* (2014) “La disciplina sulla trasparenza e le regole di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi”, “Progetto Anticorruzione”, Roma, 7 Aprile
- Forum PA (2014) Convegno su “Trasparenza e anticorruzione: criticità e opportunità” – Roma, 28 Maggio
- Grootaert, C. e van Bastelaer, T. (2001), “Understanding and measuring social capital. A synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative”, *The World Bank Working Paper* n. 24.

- Kumlin, S., Rothstein, B. (2005), “Making and breaking social capital: The impact of the welfare state institutions”, *Comparative Political Studies*, 38, 4.
- Lin, N. (2001), *Social capital: A theory of social structure and action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Morrone, A, Tontoranelli, N., Ranuzzi, G. (2009), “How good is trust? Measuring trust and its role for the progress of societies”, *OECD Statistics Working Papers*, No. 03.
- OECD (2011), *How is life? Measuring well-being*, Paris.
- Pavolini, E. (2012), “Sviluppo economico, capitale sociale e funzionamento del welfare pubblico”, in *Innovazione e trasformazione industriale: la prospettiva dei sistemi di produzione locali italiani*; Bologna, Il Mulino; pp. 107 - 126 (ISBN: 9788815240804)
- Ponti, P.(2013) *La trasparenza amministrativa dopo il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 – Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative* (a cura di), Maggioli Editore.
- Portes, A. (1998), “Social capital: Its origins and applications in modern sociology”, *Annual Review of Sociology*, 24.
- Provincia di Roma, *Capitale Metropolitana. Nuovi indicatori di Benessere*, 2014
- Putnam, R. D. (1993), “Making democracy work”, Princeton University Press, Princeton; trad. it., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.
- Putnam, R. D. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York.
- Rothstein, B., Stolle, D. (2003), “Social capital and street-level bureaucracy: An institutional theory of generalized trust”, in: M. Hooghe and D. Stolle (eds.), *Generating social capital: Civil society and institutions in comparative perspective*, Palgrave MacMillan, New York.
- Taralli, S. (2013), “Riflessioni metodologiche e note operative a supporto dell'estensione progettuale”, in Cuspi_Istat, *Studio progettuale “Analisi e ricerche per la valutazione del benessere equo e sostenibile delle Province” Comitato Cuspi-Istat per il coordinamento del Progetto di estensione dello Studio ad altre Province Italiane (cod. PSN: PSU00003) Documento tecnico di supporto alla fase I del progetto*, www.besdelleprovince.it.
- Transparency International (2014), *The European Union Integrity System*, Bruxelles.
- Uslaner, E. M. (2002), *Trust and corruption*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston Marriot Copley Place, Boston, Mass. (http://www.allacademic.com/meta/p65251_index.html)

APPENDICE

Tabella A1. - Gli indicatori del BES “Politica e Istituzioni”

Tipo di Indicatore	Definizione	Scopo
1. Partecipazione elettorale:	Quota di persone che hanno votato alle ultime elezioni del Parlamento Europeo sul totale degli aventi diritto.	L'indicatore del <i>voter turnout</i> , nonostante si mettano in luce limiti per l'utilizzo nel caso del nostro Paese, è senz'altro un indicatore molto utilizzato a livello internazionale (anche dall'OCSE).
2. Partecipazione civica e politica	Basato sull'aggregazione dei seguenti indicatori di base: Quota di persone di 14 anni e più che parlano di politica almeno una volta a settimana; Quota di persone di 14 anni e più che si informa dei fatti della politica italiana almeno una volta a settimana; Quota di persone di 14 anni e più che hanno partecipato online a consultazioni o votazioni su problemi sociali (civici) o politici (es. pianificazione urbana, firmare una petizione) negli ultimi 3 mesi; Quota di persone di 14 anni e più che hanno letto e postato opinioni su problemi sociali o politici sul web negli ultimi 3 mesi.	Gli indicatori proposti consentono di registrare la partecipazione politica sia passiva sia attiva, in quest'ultimo caso rilevata attraverso quesiti introdotti solo di recente relativi a nuove forme di partecipazione connesse al sempre più ampio utilizzo di internet.
3. Fiducia nel Parlamento italiano	Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nel Parlamento italiano / persone di 14 anni e più * 100.	L'indicatore esprime il grado di fiducia che i cittadini hanno nei confronti del Parlamento italiano.
4. Fiducia nel sistema giudiziario	Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nel sistema giudiziario / persone di 14 anni e più * 100.	L'indicatore esprime il grado di fiducia che i cittadini hanno nei confronti del sistema giudiziario
5. Fiducia nei partiti	Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nei partiti / persone di 14 anni e più * 100.	L'indicatore esprime il grado di fiducia che i cittadini hanno nei confronti dei partiti
6. Fiducia nelle istituzioni locali	Basato sull'aggregazione dei seguenti indicatori di base: Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nel governo regionale; Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nel governo provinciale; Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nel governo comunale.	L'indicatore esprime il grado di fiducia che i cittadini hanno nei confronti delle principali istituzioni a livello locale
7. Fiducia in altri tipi di istituzioni	Basato sull'aggregazione dei seguenti indicatori di base: Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nelle forze dell'ordine; Persone di 14 anni e più che esprimono fiducia nei vigili del fuoco.	L'indicatore esprime il grado di fiducia che i cittadini hanno nei confronti di due servizi che tutelano l'ordine sociale e la sicurezza dei cittadini sul territorio.
8. Donne e rappresentanza politica in Parlamento	Quota di donne elette al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati.	L'indicatore, che misura la percentuale di donne presenti nel Senato della Repubblica e nella Camera dei Deputati, costituisce un primo importante indicatore di equità nella rappresentanza.
9. Donne e rappresentanza politica a livello locale	Quota di donne elette nei Consigli Regionali.	L'indicatore, che misura la percentuale di donne elette nei Consigli Regionali, costituisce un ulteriore indicatore di equità nella rappresentanza.
10. Donne negli organi decisionali: Incidenza delle donne in posizione apicale nei seguenti organi decisionali	Corte costituzionale; Consiglio Superiore della Magistratura; Autorità di garanzia e regolazione (Antitrust, Autorità Comunicazioni, Autorità Privacy), Consob; Ambasciatrici.	L'indicatore esprime la capacità di una società di valorizzare le competenze femminili.
12. Età mediana dei parlamentari italiani	Età mediana dei parlamentari al Senato e alla Camera.	La misura fornisce indicazioni sull'età dei rappresentanti parlamentari. Si è pensato di inserire un indicatore che fornisce una misura di ricambio generazionale nella rappresentanza politica italiana
13. Lunghezza dei procedimenti civili di cognizione ordinaria di primo e secondo grado	Differenza tra la data di iscrizione e la data di chiusura del procedimento / numero di procedimenti conclusi nell'anno di riferimento.	L'indicatore costituisce una misura indiretta dell'efficienza del sistema giustizia.

Fonte: Le misure del BES (CNEL-ISTAT, 2013)

Tabella A2. - Le associazioni fra dimensioni del BES e funzioni delle *ex Province (ora Enti di area vasta o Città metropolitane)*

Tipo di Indicatore	Definizione e Scopo
Salute	In base al vigente TUEL spettano alle Province le funzioni amministrative di area vasta in materia di servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale.
Istruzione e formazione	Le Province hanno specifiche competenze relative all'istruzione secondaria superiore. Inoltre molte Province hanno competenze anche in materia di formazione professionale, delegate dalla Regione. Alla Provincia è assegnata la gestione degli istituti secondari di II grado, compresa l'edilizia scolastica e la programmazione/dimensionamento dell'offerta formativa territoriale, e la gestione delle risorse di fonte nazionale e/o comunitaria destinate alla formazione professionale
Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	In materia di lavoro le Province non hanno funzioni proprie, ma esercitano un ruolo di <i>governance</i> in collaborazione con gli Enti locali per le materia loro competenza. Alle Province sono state delegate dalle Regioni anche funzioni in materia di organizzazione funzionale dei servizi per l'impiego, di collocamento e avviamento a selezione negli Enti Pubblici e nella Pubblica Amministrazione, di sostegno all'occupazione e alla creazione di impresa a favore di fasce sociali deboli e di categorie svantaggiate, di politiche del lavoro e attività di intermediazione (<i>matching</i>) nel territorio.
Benessere economico	Le Province non hanno specifiche competenze che possano essere poste in relazione diretta con le dimensioni materiali del benessere, ma svolgono funzioni di promozione e coordinamento nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, che attengono allo sviluppo economico locale e (indirettamente) alle opportunità di reddito e ricchezza attraverso il lavoro e l'impresa economica che il territorio può offrire alla popolazione. Inoltre alcune province svolgono ruoli rilevanti per questa dimensione, quali la riduzione del "digital divide", le misure contro la delocalizzazione del lavoro e per la riduzione dei costi dei procedimenti amministrativi; le agevolazioni tariffarie e il sostegno al reddito per lavoratori a rischio espulsione e i giovani in cerca di occupazione.
Relazioni sociali	Le Province, insieme ai Comuni, hanno funzioni di promozione e coordinamento nel settore sociale, culturale e sportivo, inoltre le province possono svolgere attività di programmazione e coordinamento per l'inserimento lavorativo di categorie deboli o svantaggiate.
Politica e istituzioni	Nell'ordinamento italiano le Province si configurano come Enti con funzioni di "area vasta" (art. 117 della Costituzione), chiamati ad esercitare un'azione di <i>governance</i> in vari settori di amministrazione e pianificazione a livello locale, svolgendo un ruolo di coordinamento dei soggetti del territorio e delle relative funzioni e iniziative. In base all'art. 19 del vigente Testo Unico degli Enti Locali- TUEL spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in vari settori. Inoltre le Province svolgono attività di raccolta, elaborazione dati, assistenza tecnico amministrativa verso gli Enti locali del proprio territorio.

Città metropolitana di Roma Capitale –
 I Working Paper dell'Ufficio Studi - n°34
 giugno 2015

Tipo di Indicatore	Definizione e Scopo
Sicurezza	Gli aspetti inerenti la sicurezza fisica degli individui su cui le Province possono avere funzioni e competenze sono: la difesa del suolo, la prevenzione delle calamità e la pianificazione delle attività di protezione civile; la progettazione, gestione e manutenzione della viabilità, con particolare riferimento alla sicurezza stradale; l'edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado, le attività di polizia provinciale.
Ambiente	Le Province hanno funzioni di protezione, tutela, gestione e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse naturali e di regolazione dei servizi ambientali (rifiuti, scarichi, emissioni).
Ricerca e Innovazione	In materia di ricerca e innovazione le Province non hanno funzioni proprie, ma la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze. Alcune funzioni delle Province, inoltre, sono strettamente collegate con il dominio; infatti le Province hanno funzioni di raccolta ed elaborazione dati anche con funzione di assistenza tecnico-informatica verso gli enti locali.
Qualità dei servizi	Nell'ambito dei servizi pubblici e di pubblica utilità le funzioni rilevanti proprie delle province riguardano la viabilità e i trasporti, l'edilizia scolastica, la raccolta ed elaborazione dati e l'assistenza tecnico-amministrativa agli Enti Locali, l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, i servizi sanitari, le risorse energetiche e idriche.

Tabella A3. - Classificazione tassonomica delle attività della *ex Provincia di Roma (ora Città metropolitana di Roma Capitale)*.

Documenti di programmazione 2013

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR
Benessere economico	<i>Promozione e coordinamento di attività' in collaborazione con i Comuni nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico.</i>	14	Sviluppo economico e competitività	Promuovere interventi per garantire i diritti fondamentali degli utenti e dei consumatori: sportelli per i consumatori gestiti direttamente presso i comuni e i centri per l'impiego attraverso un centro servizi "Attività di tutela dei consumatori della Provincia di Roma"	DP0500
				Promuovere e valorizzare le eccellenze del territorio: fornire visibilità alle imprese e agli attori pubblici e privati promuovendone la competitività attraverso l'adozione di strumenti e/o eventi di valorizzazione della qualità e tipicità dei prodotti	DP0501
				Programmazione negoziata per la promozione dello sviluppo locale nel territorio provinciale. Patti territoriali. Agevolazioni finanziarie (avvisi pubblici)	DP0501
		16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Sostenere e promuovere le aziende del settore agroalimentare e le loro produzioni tipiche, biologiche e di eccellenza. Incrementare le commercializzazioni in sede locale, nazionale ed internazionale. Formazione specifica per giovani imprenditori.	DP0503
				Favorire uno sviluppo agricolo sostenibile e compatibile con la tutela dell'ambiente, la salute dei consumatori, la salvaguardia della biodiversità animale e vegetale, mediante incremento di produzioni agricole biologiche ed ecocompatibili. Interventi di informazione e divulgazione presso imprenditori agricoli, tecnici e studenti. Interventi finalizzati all'incremento dell'efficienza e multifunzionalità delle aziende agricole (fattorie didattiche)	DP0503
				Promozione e incremento dell'attività agrituristica e delle produzioni locali: favorire l'iscrizione all'Albo delle Aziende abilitate, aggiornamento continuo del sito web www.provincia.rm.it/agriturismoroma , iniziative promozionali, indagini <i>customer satisfaction sulle aziende</i>	DP0503
		07	Turismo	Promozione turistica e coordinamento delle attività delle agenzie di viaggio, al fine di favorire l'incontro fra domanda e offerta turistica. Incentivazione presenze negli eventi di rilievo. Lotta all'abusivismo nel settore turistico.	DP0502
				Professioni turistiche: potenziare il mercato di riferimento attraverso bandi per l'abilitazione all'esercizio della professione. Monitorare la qualità delle prestazioni degli operatori turistici tramite indagini di <i>customer satisfaction</i> .	DP0502
				Potenziare la visibilità e l'accessibilità delle informative relative all'offerta turistica provinciale. Gestione rapporti con i Comuni concessionari di Punti di Informazione Turistica (PIT)	0502

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR
Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	<i>Programmazione, promozione, coordinamento, realizzazione di attività in collaborazione con i comuni</i>	15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	rendere l'azione dei Centri per l'impiego più rapida, efficace e economica tramite la loro riprogettazione, la semplificazione amministrativa (convenzioni e protocolli), l'interscambio telematico di informazioni (Sistema SIL Bussola), l'uso del web (Portale Romal@bor)	DP0301
				Migliorare la convergenza tra domanda e offerta di lavoro, anche tramite il servizio di preselezione gestito dai CPI, i tirocini, il supporto alle iniziative per le pari opportunità	DP0301
				Migliorare l'occupabilità e l'adattabilità delle persone con disabilità e degli appartenenti alle fasce più svantaggiate della forza lavoro. Convenzioni per l'inserimento disabili ex L.R.68/99. Servizio di preselezione riservato ai disabili	DP0301
				Favorire le opportunità di lavoro rendendo il sistema della formazione professionale a livello provinciale più vicina ai bisogni del lavoro locale. Implementazione del canale EURES. Istituire una rete a livello provincia di attori del mercato del lavoro, della formazione e delle istituzioni, per definire un sistema di domanda offerta con conseguente rilevazione dei fabbisogni formativi. Favorire opportunità per i giovani, anche nell'EU.	DP0300
				Assicurare opportunità di formazione e aggiornamento professionale tramite i Centri Provinciali di Formazione, della scuola d'Arte cinematografica Gian Maria Volontè e di Agorà Scuola provinciale del Sociale	DP0304
				Favorire la conoscenza e la frequenza delle attività formative offerte dai centri di formazione provinciali. Servizi di Informazione e Orientamento (SIO)	DP0304
	<i>Compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale</i>	06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	Promozione della pratica sportiva come servizio sociale ed educativo: messa a disposizione delle società sportive dilettantistiche degli impianti sportivi degli istituti scolastici in orario extrascolastico	DP0803
				Favorire la pratica di sport e incentivare le politiche giovanili come strumento di aggregazione: eventi e manifestazioni sportive, interventi a favore dei giovani, manutenzione impianti	DP0803
		05	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	Creazione di un sistema di incentivazione e sostegno delle iniziative e attività culturali promosse dai Comuni della Provincia, con il coinvolgimento delle strutture museali del territorio.	DP0801
				Piano territoriale della cultura, finalizzato a realizzare, in sinergia con Enti e istituzioni locali, nazionali ed internazionali, sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici culturali e all'organizzazione di servizi culturali di interesse generale in ambito metropolitano. Servizi bibliotecari.	DP0801

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR
Politica e Istituzioni	<p><i>Raccolta, elaborazione dati, assistenza tecnico amministrativa agli EELL</i></p> <p><i>Programmazione, promozione, coordinamento, realizzazione di attività in collaborazione con i comuni</i></p>	01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	Sostegno e promozione dell'accesso a fondi comunitari da parte dei Dipartimenti dell'Amministrazione provinciale e degli Enti Locali del territorio	UC0300
				Consolidamento e rafforzamento delle funzioni statistiche della Provincia a supporto dell'attività di programmazione dell'Ente, in attuazione del Piano Statistico Provinciale e del Piano Statistico Nazionale.	UC0300
				Sistemi di controllo, trasparenza, accesso e anticorruzione	UC0201
				Sistema Informativo Geografico. Attività di assistenza tecnica per l'utilizzo e l'elaborazione dei dati territoriali rivolta alle strutture dell'Ente e a soggetti esterni (enti locali del territorio, istituzioni ecc.) Sviluppo evolutivo della base informativa e geografica dei dati catastali	DP0600
				Incremento del livello di usabilità e chiarezza di portale istituzionale per una comunicazione trasparente, aggiornata, attenta alle reali necessità dei cittadini. pieno adeguamento della sezione "Amministrazione trasparente" alla normativa vigente. URP, Ufficio Stampa, Sito internet	UC00401
				Studio e progettazione di un Sistema Informativo Sociale Provinciale	DP0901
				Gestione del Piano Territoriale Provinciale Generale (PTGP). Supporto ai Comuni/per l'adeguamento al PTPG e per il recepimento della Rete Ecologica Provinciale nell'ambito degli strumenti urbanistici e/o programmi di sviluppo. Esercizio delle competenze di "area vasta": analisi, approfondimenti, indirizzi per l'attuazione delle direttive del PTGP.	DP0601
				Ottimizzazione dei procedimenti per la realizzazione delle Conferenze di servizio per l'approvazione dei progetti di opere pubbliche di competenza della Provincia, di rilevante impatto sociale, economico, produttivo, ambientale sul tessuto	UC0403
				Armonizzazione contabile D.Lgs. 118/2001. Proseguo sperimentazione. Bilancio consolidato. Attività di informazione e coordinamento. Monitoraggio economico finanziario. Piano armonizzato delle Opere Pubbliche	UC0500

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR	codice obiettivo PEG 2013
Relazioni sociali	Promozione e coordinamento di attività in collaborazione con i comuni nel settore sociale culturale e sportivo	12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Interventi per l'integrazione della popolazione immigrata. Realizzazione di interventi in favore della popolazione immigrata (minori, vittime di tratta di esseri umani, rifugiati politici), attraverso iniziative di accoglienza integrata e programmi di inserimento sociale. Partecipazione a finanziamenti statali (L.228/2003, L.286/98) in compartecipazione con altre amministrazioni e in partenariato con soggetti del privato sociale, in ottica di <i>governance</i> territoriale	DP0902	13045
				Promozione di progetti di supporto della famiglia e dei minori in stato di disagio, di soggetti svantaggiati, di persone in condizioni di dipendenza ed esclusione sociale, di alunni disabili sensoriali	DP0902	13044
				Piano formativo triennale rivolto agli operatori socio-educativi e socio-sanitari pubblici e del privato sociale operanti nel territorio	DP0901	13063
				Ridefinire il quadro dei bisogni delle donne vittime di violenza e in stato di disagio per poter correlare efficacemente l'offerta del servizio di assistenza e di accoglienza all'evoluzione delle richieste, tramite analisi del fabbisogno e indagini sulla qualità dei servizi offerti. Centri provinciali antiviolenza e Istituzione di genere femminile e solidarietà "Solidea"	DP0900	13113
				Interventi in favore della popolazione anziana, inerenti il miglioramento dei luoghi di aggregazione e incontro	DP0900	13115
				Interventi sociali per la riqualificazione urbana in zone di degrado del territorio provinciale. Avvio di progetti finanziati con Bando pubblico "Bando della fraternità". Monitoraggio a campione delle modalità di realizzazione dei progetti. Analisi ai fini della programmazione di interventi futuri più mirati e determinanti	DP0901	13118

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR
Sicurezza	<i>Difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità</i>	11	Soccorso civile	Revisione e integrazione del Piano Provinciale di Emergenza per la protezione civile, al fine di renderlo, a livello operativo, di facile e pronta attuazione in caso di calamità.	UE01
	<i>Compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale</i>	09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Elaborazione cartografica dei dati tecnici elaborati dal Servizio "protezione del suolo" e pubblicazione sul sito web	DP0406
				Studio sistematico dei fattori di rischio idrogeologico ed agro-forestale	DP0406
				Controlli e servizi di vigilanza ambientale relativi ad interventi di trasformazione del territorio, con particolare riguardo alle aree protette e/o vincolate	UE01
	<i>Viabilità e trasporti</i>	10	Trasporti e diritto alla mobilità	Incremento della sicurezza stradale tramite un'efficace attività di controllo sul territorio, accompagnata da programmi di informazione, divulgazione ed educazione stradale	UE0101

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR
Ambiente	<p><i>Caccia e pesca nelle acque interne</i></p> <p><i>Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore</i></p> <p><i>Tutela e valorizzazione delle risorse idriche e energetiche</i></p> <p><i>Difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità</i></p>	09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Tutela e valorizzazione della biodiversità e del territorio.	0405
				Riqualificazione fluviale	DP0402
				Regolamentazione delle autorizzazioni per lo scarico delle acque reflue e per le opere idrauliche tramite approvazione di "Linee guida tecniche specifiche" relative alle autorizzazioni agli scarichi di acqua e alle autorizzazioni alla esecuzione di opere idrauliche	DP0402
				Verifica impatti ambientali delle emissioni in atmosfera delle attività industriali soggette ad AIA. Posizionamento di due laboratori mobili finanziati dalla Provincia. Convenzione con l'Istituto Superiore di Sanità, confronto e riferimento per la taratura del modello matematico	DP0403
				Promuovere le fonti rinnovabili e incentivare il risparmio energetico	DP0403
				Promozione sviluppo sostenibile: promozione della cultura del rispetto dell'ambiente, azioni di sensibilizzazione e informazione. Attuazione del Piano Azione Acquisti Verdi	DP0400

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR
Ricerca e innovazione	<i>Valorizzazione delle risorse energetiche</i>	09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Energy Manager - Patto dei Sindaci. Incremento del risparmio energetico nei Comuni, coerentemente con le strategie ambientali ed economiche dell'UE (territorio "low carbon"). In prima fase sono coinvolti i 40 Comuni che hanno aderito al Patto dei Sindaci, che si impegnano nella redazione dei "Bilanci di CO2 locale" e del "Piano di Azione per l'energia sostenibile-PAES", la cui redazione è prerequisite per ottenere finanziamenti europei. La Provincia ha il ruolo di assistere e sostenere i Comuni, supportarli nell'elaborazione dei bilanci di CO2 e PAES, di monitorare l'operato dei comuni	DP0400
	<i>Raccolta ed elaborazione dati</i>	01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	Progetti di <i>e-governement</i> . Conversione, classificazione e pubblicazione dei dati dell'Amministrazione in piattaforma open data.	DP0204
	<i>Programmazione, promozione, coordinamento, realizzazione di attività in collaborazione con i comuni</i>			Piano provinciale per la diffusione della banda larga, delle reti <i>wi-fi</i> e per la lotta al <i>digital device</i> . Apertura di 1100 hot spot gratuiti sul territorio provinciale e negli istituti scolastici. Internet a banda larga, servizio fonia VOIP negli istituti scolastici. Coordinamento con altri enti pubblici al fine di ampliare la rete <i>wi-fi</i> della Provincia.	DP0204
				Valorizzare innovazione, ricerca e creatività quali leve per lo sviluppo economico del territorio. Sostegno e azioni di accompagnamento alle imprese. Fondo per la Creatività. Bando promotori Tecnologici per l'innovazione.	DP0501

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR	Codice obiettivo PEG 2013
Paesaggio e patrimonio culturale	<i>Difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente</i>	09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Salvaguardia del paesaggio rurale: contributi ai Comuni e alle Università Agrarie per mantenere gli <i>standard</i> di efficienza delle infrastrutture rurali (strade rurali, corpi idrici). Attivazione di forme di collaborazione con enti di ricerca, Università ed Istituti Tecnici Agrari per ricerche e sperimentazioni sulle tecniche agricole ecocompatibili, a tutela dell'ambiente e della biodiversità	DP0503	13168 bis
	<i>Protezione della fauna e della flora, parchi e riserve naturali</i>			Realizzazione di progetti specifici all'interno delle 6 Aree Protette di interesse provinciale finalizzati alla tutela e alla promozione dei valori naturali, storici e ambientali, in collaborazione con l'Associazionismo locale e le Consulte degli Attori Sociali: Laboratori di Educazione Ambientale per il recupero del rapporto con la natura, progettazione di corsi per docenti, visite guidate per gruppi-classi.	DP0405	13133
	<i>Valorizzazione dei beni culturali (coordinamento e realizzazione di attività in collaborazione con i comuni)</i>	05	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	Sostegno ai comuni per restauro beni architettonici. Supporto tecnico-amministrativo. Sostegno finanziario e controlli sull'esecuzione	DP0802	13007
				Valorizzazione e riqualificazione dei centri storici dei Comuni della Provincia (Programma PRO.V.I.S) nel rispetto delle specificità storico-artistiche e culturali e valorizzando le scelte locali. Erogazione di contributi previo Avviso pubblico, selezione dei progetti, monitoraggio degli interventi	DP0602	13206

Città metropolitana di Roma Capitale –
I Working Paper dell'Ufficio Studi - n°34
giugno 2015

Dimensione / dominio	Funzioni	n° miss	Missioni	Descrizione	CDR
Qualità dei servizi	Assistenza tecnico amministrativa agli enti locali	01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali del territorio. Con particolare riferimento alle materie di competenza del Difensore Civico, dell'Ufficio di Statistica e dell'Ufficio Europa (accesso ai fondi comunitari), si procede con cadenza annuale ad una analisi delle richieste di collaborazione/assistenza pervenute e del loro esito, con evidenziazione delle variazioni e indicazioni di sviluppo.	UC0400
	Viabilità e trasporti	10	Trasporti e diritto alla mobilità	Interventi nel settore della mobilità e trasporto: definizione del quadro di regolazione e miglioramento della qualità dei servizi all'utenza di pertinenza provinciale, tra cui la gestione complessiva, il monitoraggio e la manutenzione delle postazioni di rilevamento dei flussi di traffico in ambito provinciale. Azioni: messa a norma della totalità delle postazioni di rilevazione dei flussi di traffico; sviluppo di uno sportello telematico per il rilascio di autorizzazioni ai trasporti eccezionali; aggiornamento regolamento rilascio autorizzazioni esercizio gran turismo; autorizzazioni imprese trasporto merci conto terzi; verifica iscrizione Albo Trasportatori; attività ispettive, vigilanza e controllo su imprese operanti nel settore mobilità privata	DP0603
				Pianificazione delle infrastrutture e degli interventi in tema di mobilità conformi alle esigenze della popolazione provinciale e a quelle di uno sviluppo sostenibile, sulla base di un modello volto alla integrazione del territorio metropolitano con le aree limitrofe. Sviluppo e potenziamento delle reti e dei servizi di trasporto collettivo, uso intermodale dei mezzi di trasporto. Strumenti: Piano di Bacino per la mobilità delle persone (con relativa individuazione dei "corridoi di mobilità"), Piano delle Stazioni ferroviarie, piano del TPL comunale, Piano delle fermate del trasporto extraurbano, Piano di Mobilità delle merci, Piani di area Strategica e di Sviluppo delle valenze locali, Piano degli spostamenti casa-lavoro (Osservatorio sul Pendolarismo).	DP0600
				Mantenimento dell'offerta di servizi aggiuntivi su ferro (480.000 Km anno), come previsto nel contratto attuativo Trenitalia-Provincia per il miglioramento quali-quantitativo del servizio di trasporto su ferro	DP0600
				Implementazione degli standard di sicurezza della rete viaria esistente, mediante interventi strutturali continuativi e organici e campagne di informazione in tema di sicurezza stradale. Supporto tecnico ai piccoli comuni per la progettazione e realizzazione di OO.PP. nel settore della viabilità. Collaborazione con Istituti Universitari per studi di settore.	DP1100
				Edilizia scolastica	04
	Valorizzazione delle risorse energetiche ed idriche Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti	09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Progetto Banca Dati Ambientale: creazione di un sistema di dati ambientali, aggiornato in tempo reale. Fasi progettuali: raccolta e monitoraggio dei dati di fonte interna e esterna, definizione dei parametri ambientali qualitativi e loro standardizzazione, costruzione della rete dei "fornitori di dati", elaborazione ed aggiornamento dei dati, mappatura territoriale, produzione di materiale informativo e di comunicazione dei dati raccolti. Obiettivi: migliorare l'efficacia delle attività autorizzatoria e di controllo della Provincia; generare maggiore dialogo e sinergia con gli altri Sistemi Integrati Ambientali gestiti da altri Enti ed Istituzioni (Stato, Regione, i Comuni del territorio e Autorità di Area e di Vigilanza), al fine del complessivo incremento dell'efficacia degli interventi	
				Riduzione dei tempi di rilascio delle autorizzazioni rilasciate in materia di emissioni in atmosfera, FER, linee elettriche), tramite razionalizzazione delle procedure, semplificazione amministrative, uso di strumenti informatici	DP0400
				Raccolta differenziata rifiuti: ridurre progressivamente i rifiuti in discarica attraverso la raccolta differenziata e il riciclo, l'incidenza sui comportamenti di consumo e gli stili di vita e l'incidenza sui cicli produttivi. L'efficacia degli interventi sarà misurata sulla base dell'incremento del numero di abitanti serviti dal sistema porta a porta e sulla percentuale di raccolta differenziata.	DP0403

**I testi dei precedenti rapporti della collana “Working paper”
sono disponibili on line, al seguente indirizzo:**

<http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/statistica-e-studi/studi-e-pubblicazioni/22643>

- ✓ Working Paper n°1 "Il profilo insediativo della Provincia di Roma." - Marzo 2004
- ✓ Working Paper n°2 "La provincia policentrica" - Giugno/Luglio 2004
- ✓ Working Paper n°3 "La tutela della qualità dell'aria nella Provincia di Roma" - Settembre 2004
- ✓ Working Paper n°4 "La mobilità nell'area romana" - Novembre 2004
- ✓ Working Paper n°5 "L'istruzione secondaria pubblica nell'area romana" - Dicembre 2004
- ✓ Working Paper n°6 "Il mercato del lavoro nell'area romana" - Gennaio 2005
- ✓ Working Paper n°7 "La valutazione della qualità dell'aria nel comune di Colferro" - Settembre 2005
- ✓ Working Paper n°8 "La domanda di mobilità negli ambiti territoriali del piano di bacino" - Novembre 2005
- ✓ Working Paper n°9 "L'evoluzione delle tendenze insediative residenziali nell'area romana – 1981-2005" - Settembre 2006
- ✓ Working Paper n°10 "I comuni dell'hinterland in cifre. Alcuni indicatori demografici, economici e amministrativi" - Ottobre 2006
- ✓ Working Paper n°11 "Scenari previsionali della popolazione residente nella Provincia di Roma. Tre ipotesi a confronto" - Novembre 2006
- ✓ Working Paper n°12-13 "I Sistemi Locali del Lavoro metropolitani e i Sistemi Locali del Lavoro dell'area romana. Un'analisi di benchmarking" - Dicembre 2006
- ✓ Working Paper n°14 "Il mercato del lavoro. Tendenze e caratteristiche dell'occupazione a confronto nelle aree metropolitane e nell'area romana. Anno 2006" - Dicembre 2006
- ✓ Working Paper n°15 "Economia agricola e ruralità nella Provincia di Roma. Una risorsa per il territorio" - Marzo 2007
- ✓ Working Paper n°16 "Il benessere economico, demografico e sociale dei comuni dell'hinterland romano: una proposta di classificazione" - Aprile 2007
- ✓ Working Paper n° 17 "Dinamiche insediative nell'area romana. 1981-2006" – Giugno 2007
- ✓ Working Paper n° 18 "I comuni costieri dell'hinterland romano: aspetti demografici ed economici" – Settembre 2007
- ✓ Working Paper n°19 "Abitazioni e mercato abitativo. La situazione e le dinamiche nell'area romana. Confronto tra aree metropolitane". 2006
- ✓ Working Paper n°20 "Il pendolarismo nella scuola media superiore tra i distretti scolastici e tra i comuni della Provincia di Roma" - Novembre 2007
- ✓ Working Paper n°21 - "Cittadini stranieri nella provincia di Roma" - Gennaio 2008
- ✓ Working Paper n°22 - "Evoluzione demografica delle province metropolitane dal 1861 ad oggi: trend e modelli insediativi." - Ottobre 2008
- ✓ Working Paper n°23 - "L'offerta culturale nella Provincia di Roma. Strutture museali, aree monumentali e archeologiche dell'hinterland romano. Un'analisi quantitativa." - Dicembre 2008
- ✓ Working Paper n°24 - "I comuni dell'hinterland in cifre. Alcuni indicatori demografici, economici e amministrativi" - Luglio 2010.
- ✓ Working Paper n°25 - Gli enti locali intermedi nell'ordinamento giuridico amministrativo europeo. Una proposta di comparazione Italia-Francia-Inghilterra" Dicembre 2010
- ✓ Working Paper n° 26 - "La popolazione della Provincia di Roma. Profilo demografico e tendenze insediative del territorio provinciale" – Luglio 2011
- ✓ Working Paper n° 27 - "I comuni dell'hinterland in cifre – Alcuni indicatori demografici, economici e amministrativi" – Settembre 2011
- ✓ Working Paper n°28 - Gli stranieri della provincia di Roma - Uno studio sul livello di integrazione nei comuni a maggior presenza straniera - Maggio 2012
- ✓ Working Paper n°29 - Economia agricola e ruralità nella Provincia di Roma. Nuovi modelli per lo sviluppo delle risorse agricole. – Dicembre 2012
- ✓ Working Paper n°30 - Il patrimonio delle palestre scolastiche nella provincia di Roma – Maggio 2013
- ✓ Working Paper n°31 - Mercato del lavoro – Dicembre 2013
- ✓ Working Paper n°32-33 – Rapporto Scuola 2014. La scuola secondaria pubblica nell'area romana: offerta, alunni, costi e investimenti, pendolarismo scolastico. Dicembre 2014

I working paper dell'Ufficio Studi

PROVINCIA DI ROMA – Amministrazione Centrale – Direzione – Statistica e Ufficio Studi

coordinamento di Teresa Ammendola – t.ammendola@cittametropolitanaroma.gov.it

Una iniziativa di comunicazione sulle attività di “Ricerca & Statistica”



Nel clima di **rinnovato dinamismo** con cui l'insieme delle **componenti organizzative** dell'Amministrazione è impegnato, in molteplici ruoli, a **sostenere, a supportare ed a realizzare il programma amministrativo dell'ente**, l'Ufficio Studi intende fornire un contributo coerente con la propria missione che è quella di fornire **conoscenza operativa** applicabile e trasferibile ai processi di **pianificazione, programmazione e d'innovazione**. Il progetto “**working-paper**” s'inserisce in questo ambito applicativo d'offerta di **prodotti conoscitivi** e ne rappresenta **uno degli strumenti di diffusione**. Il profilo contenutistico del “working paper” è quello di un prodotto **mono-tematico** che in maniera sufficientemente esauriente tenderà a fare il punto (peraltro non definitivo), di volta in volta, su **una dimensione conoscitiva** utile operativamente all'Amministrazione (sia a livello degli organi, sia di gestione). Il working paper è distribuito tanto in **formato cartaceo** quanto in **formato web** sul **sito istituzionale dell'Amministrazione provinciale**. L'iniziativa “working paper”, nell'auspicabile “clima” di un'organizzazione armonicamente cooperante, è ovviamente aperta ai **contributi redazionali** delle varie strutture dell'Amministrazione che operano in modo specifico nella **produzione di conoscenza operativa**. Sono previsti i seguenti ambiti tematici:

- ✓ popolazione e territorio
- ✓ economia e territorio
- ✓ società e territorio
- ✓ ambiente e territorio
- ✓ servizi pubblici e territorio
- ✓ infrastrutture e territorio
- ✓ organizzazione e gestione
- ✓ innovazione normativa e istituzionale.