

Alessandra Pioggia

## La trasparenza dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni\*

**Sommario:** 1. Il rinvio ad una nozione condivisa di trasparenza – 2. Gli ambiti indagati – 2.1. La gestione del personale – 2.2. L'organizzazione degli uffici – 3. Una precisazione metodologica per proseguire nell'indagine – 4. La trasparenza nei rapporti intersoggettivi – 4.1. I destinatari – 4.2. – L'oggetto – 4.3. Le modalità – 5. La trasparenza nei rapporti con la collettività interna – 5.1. I destinatari – 5.2. – L'oggetto – 5.3. Le modalità – 6. La trasparenza nel rapporto con la collettività esterna – 6.1. I destinatari – 6.2. – L'oggetto – 6.3. Le modalità – 7. Considerazioni conclusive

### *1. Il rinvio ad una nozione condivisa di trasparenza*

Come si è avuto modo di leggere in altra parte di questo volume<sup>1</sup>, la trasparenza, nell'accezione accolta nel quadro di questo lavoro, deve essere intesa essenzialmente come un risultato perseguibile attraverso la garanzia di un adeguato livello di conoscenza di ciò che sono e fanno le amministrazioni. Queste ultime potranno così dirsi “trasparenti” solo in quanto “conosciute e conoscibili la loro organizzazione e i modi di svolgimento delle attività”<sup>2</sup>.

A questo fine, l'obiettivo trasparenza impone una serie di “azioni positive” alle amministrazioni che non rimangono quindi oggetto passivo di conoscenza, ma debbono operare affinché una serie di informazioni e di dati siano effettivamente fruibili in maniera significativa<sup>3</sup>. Perché si possa parlare di vera e propria trasparenza, quindi, non è sufficiente la semplice

---

\* Il presente saggio è pubblicato in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 693 ss.

<sup>1</sup> In particolare i contributi di F. MERLONI e G. ARENA, *supra*.

<sup>2</sup> F. MERLONI, *La trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, ivi, in senso analogo già R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, p. 528.

<sup>3</sup> Per alcune considerazioni su come, ad esempio, il diritto di accesso in quanto tale non sia idoneo ad assicurare la trasparenza, soprattutto dopo le modificazioni apportate alla relativa disciplina con la legge 15 del 2005, si veda E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2005. Dello stesso autore si veda anche il contributo in questo volume.

disponibilità dei dati (attraverso pubblicità e accesso generalizzato), ma in qualche caso occorre anche una qual certa loro organizzazione in grado di attribuire ai dati stessi un senso, un significato. Se, ad esempio, un'amministrazione mettesse in rete il proprio bilancio, questo, di per sé, non indicherebbe una piena trasparenza di un certo tipo di spesa come quella per il personale<sup>4</sup>. Certamente un esperto sarebbe in grado di ricavare tale risultato incrociando una serie di voci, ma la trasparenza sarebbe realizzata soltanto attraverso la specifica indicazione di questa informazione "in chiaro". Come si vede tutto ciò comporta l'impegno attivo dell'amministrazione nel fornire in maniera significativa le informazioni che la riguardano.

Quanto appena considerato comporta un ragionamento preliminare su cosa debba essere reso trasparente, non potendosi predicare questa qualità per ogni informazione possibile. Questo, al di là di ogni altra considerazione, anche per il fatto che l'oggetto della trasparenza non è sempre prevedibile a priori dal momento che non necessariamente preesiste all'operazione di trasparenza, ma potrebbe esserne il frutto. Nell'esempio fatto per primo, non c'è già un documento che renda esplicite le spese per il personale così come si ricavano dalla lettura incrociata di una serie di voci di bilancio; esso è il prodotto della trasparenza applicata alla gestione del personale. Affermare che l'amministrazione debba essere del tutto trasparente, quindi, rischierebbe, da un lato, di risolversi in una vuota aspirazione<sup>5</sup> e, dall'altro, di sminuire il fatto che essa debba adoperarsi per realizzare questo obiettivo. Appare quindi necessario interrogarsi su cosa dell'amministrazione debba essere trasparente e su quali siano i modi per assicurarlo.

## 2. *Gli ambiti indagati*

Nel presente contributo le questioni sollevate a proposito della trasparenza vengono applicate al campo dell'organizzazione degli uffici e della gestione del personale. Si tratta di ambiti rispetto ai quali il problema della trasparenza si è posto più di rado, dal momento che nella maggior parte dei casi si tende a riservare la massima attenzione agli aspetti

---

<sup>4</sup> Per questi aspetti si veda più ampiamente il contributo di A. BRANCASI, *supra*.

<sup>5</sup> Sul limite "ragionevole" della trasparenza A. PRAT, *The more closely we are watched, the better we behave?*, in C. HOOD, D. HERALD (a cura di), *Transparency. The key to better governance?*, New York, Oxford University Press, 2007, p. 96 ss. Ma si vedano anche le considerazioni svolte nei contributi di F. MERLONI e G. ARENA, *supra*.

riguardanti la trasparenza dell'attività piuttosto che dell'organizzazione amministrativa<sup>6</sup>. Al tempo stesso non sfugge come la dimensione organizzativa sia strategica nella definizione dell'immagine dell'amministrazione e nella percezione che questa ha di sé<sup>7</sup>.

Proprio l'"inutile" complessità, e quindi la sostanziale inconoscibilità, del modo di distribuzione dei compiti e dei ruoli fra gli uffici di un apparato pubblico sono spesso richiamati come caratteri dell'amministrazione burocratica<sup>8</sup>. Per non parlare degli sprechi che si attribuiscono alla "irrazionale", e quindi incomprensibile, gestione di un personale considerato troppo numeroso e scarsamente produttivo<sup>9</sup>.

Tutto questo nel tempo ha creato una sorta di "sfiducia" in ordine alla conoscibilità e verificabilità del modo di essere dell'amministrazione, avallando nell'amministrazione stessa l'idea della propria autoreferenzialità interna. Da ciò anche il diffondersi di pratiche tutt'altro che virtuose: dalla moltiplicazione strumentale degli uffici, all'uso distorto della progressione verticale, fino alla attribuzione delle quote di retribuzione collegate al risultato senza alcuna valutazione dell'effettivo raggiungimento di quest'ultimo.

La trasparenza in questi ambiti appare quindi come un risultato particolarmente auspicabile anche nell'ottica di una operazione che miri a sviluppare all'interno dell'amministrazione meccanismi di responsabilizzazione nella gestione delle risorse umane e organizzative.

Al tempo stesso ragionare di trasparenza nell'organizzazione e nel governo del personale richiede alcune precisazioni preliminari. I piani sui quali ci muoveremo, infatti, ci mettono a confronto con una realtà estremamente composita, in cui non solo occorre distinguere, operazione non sempre facile, fra organizzazione e gestione del personale, ma è anche necessario tenere conto del fatto che le scelte organizzative e relative alle

---

<sup>6</sup> G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. Giuridica*, 1995, XXXI, p. 3.

<sup>7</sup> In questo senso anche il noto riferimento di Filippo Turati all'immagine della "casa di vetro" rimanda anche ad aspetti relativi all'organizzazione e al funzionamento dell'amministrazione. A proposito della citata metafora e delle sue implicazioni si veda G. ARENA, *La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G. ARENA, (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 17.

<sup>8</sup> Sulla centralità di una organizzazione per la trasparenza, se pure con riferimento al rapporto fra comunicazione e trasparenza, si veda il contributo di M. BOMBARDELLI, *supra*.

<sup>9</sup> Nelle pronunce del giudice contabile non mancano affermazioni sul rapporto fra una migliore utilizzazione del personale, l'economicità e la trasparenza dell'amministrazione. Si veda, ad esempio, in questo senso Corte conti, sez. centrale di controllo, 18 gennaio 2001, n. 7/2001/P.

risorse umane vengono effettuate nell'esercizio di capacità e poteri diversi: pubblici ad un certo livello, e privati ad un altro livello<sup>10</sup>.

La diversa natura delle capacità impiegate non è senza conseguenze sotto il profilo della conoscibilità e della trasparenza.

### *2.1. La gestione del personale*

Per gestione del personale si intende qui l'insieme delle scelte poste in essere da una amministrazione per governare le proprie risorse umane, dalla definizione delle dotazioni organiche complessive fino alla attribuzione delle mansioni ai singoli dipendenti assegnati ai diversi uffici.

Salvo che per quanto concerne la determinazione delle dotazioni organiche, tutte le altre decisioni sono oggi assunte nella gran parte delle pubbliche amministrazioni con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Scelte del genere si muovono nell'ambito dei limiti fissati dalla legge e debbono tenere conto di quanto determinato a livello di contrattazione collettiva ed aziendale<sup>11</sup>.

Sotto il profilo degli strumenti decisionali la gestione del personale in una pubblica amministrazione non si distingue quindi da quella di una impresa privata.

Le esigenze di trasparenza che si pongono per essa, tuttavia, non sono collegate soltanto al rispetto della correttezza e buona fede nel rapporto con i lavoratori, ma riguardano da vicino il "modo di essere" di una pubblica amministrazione e i criteri in base ai quali essa impiega le proprie risorse finanziarie ed umane nell'esercizio delle proprie funzioni. Sotto questo profilo, quindi, c'è bisogno di trasparenza così come accade per l'esercizio di poteri pubblicistici.

Diversamente dagli atti esercizio di questi ultimi, però, le decisioni di diritto privato con cui l'amministrazione gestisce il proprio personale hanno un diverso regime di conoscibilità: non sempre sono oggetto di

---

<sup>10</sup> Per questi aspetti sia consentito rinviare a A. PIOGGIA, *Gli atti privati di organizzazione dell'amministrazione fra novità e tradizione*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA (a cura di), *Riforme amministrative e atti organizzativi*, Rimini, Maggioli, 2005, p. 123 ss.

<sup>11</sup> La produzione scientifica in materia di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione dopo le riforme degli anni '90 è estremamente ampia e impossibile da richiamare in questa sede. Per la particolare completezza e ricchezza della ricostruzione si veda comunque S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000. Da ultimo, con particolare riferimento alla dirigenza, D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità*, Padova, Cedam, 2007.

pubblicazione e non sempre hanno forma scritta. Si pensi all'ordine di servizio impartito oralmente o al temporaneo spostamento di un unità di personale da un ufficio ad un altro per esigenze contingenti.

All'esercizio di capacità private del resto non si applicano le regole sul procedimento e conseguentemente per esse non risultano richiamabili norme che già di per sé, come quella sulla comunicazione di avvio del procedimento, tendono a realizzare forme di trasparenza<sup>12</sup>.

Quest'ultimo aspetto è collegato alla diversa rilevanza del fine pubblico nel campo della gestione del personale. La "funzionalizzazione", intesa come sottoposizione della scelta a criteri di formazione predeterminati e conseguente verificabilità della sua corrispondenza al fine pubblico, nel caso della gestione del personale, non riguarda le puntuali decisioni, che infatti sono assunte nell'esercizio di poteri privati, ma unicamente il risultato al quale l'insieme di esse conduce<sup>13</sup>. Questo dovrebbe consentire che le singole scelte inerenti il governo delle risorse umane vengano effettuate nell'esclusivo impiego delle capacità manageriali e siano rapidamente e dinamicamente modificabili a seconda delle esigenze operativa che si manifestano di volta in volta<sup>14</sup>. Tutto ciò evidentemente non è senza conseguenze sull'oggetto e sulle modalità della trasparenza nel campo del governo delle risorse umane<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Sui diversi strumenti della trasparenza si veda ampiamente quanto considerato da E. CARLONI, *supra*. Sulla trasparenza assicurata dall'applicazione delle regole sul procedimento amministrativo si vedano anche D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, p. 286 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 249l.

<sup>13</sup> Su questi aspetti si veda A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1993, p. 470 ss., che individua due modelli della funzionalizzazione. Uno "analitico", in cui il fenomeno normato nel senso del necessario perseguimento del fine pubblico viene scomposto in una serie di unità elementari, ciascuna definita dalla legge in termini di atto amministrativo, dotato di una specifica regolamentazione quanto all'oggetto, al procedimento e al fine e, come tale, sindacabile. Un altro "sintetico", in cui l'ordinamento riferisce invece la valutazione sul perseguimento del fine a complessi di vicende o a risultati, liberando i singoli atti dal carattere funzionale e assumendo come oggetto di valutazione non più l'atto, ma l'attività..

<sup>14</sup> Si veda quanto considerato più ampiamente in A. PIOGGIA, *La managerialità nella gestione amministrativa*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SEGATORI, *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 117 ss.

<sup>15</sup> Il problema delle conseguenze della funzionalizzazione sulla ostensibilità dell'atto si è posto con riferimento all'accesso agli atti relativi alla gestione del rapporto di lavoro. Sul punto in giurisprudenza è prevalsa la tesi che, ai fini dell'accesso, considera esercizio di funzione pubblica in senso lato qualsiasi attività dell'amministrazione, compresa la gestione del personale. In questo senso Cons. Stato ad. plen. 22 aprile 1999, n. 5 e Id., 22

## 2.2. *L'organizzazione degli uffici*

Con l'espressione "organizzazione degli uffici" si fa riferimento al sistema di articolazione dei compiti e dei rapporti fra le partizioni interne di un'amministrazione, sia con riferimento alle scelte relative alla istituzione degli uffici ai diversi livelli (dalla direzione generale, fino all'ultimo ufficio interno ad una struttura), sia con riferimento alle decisioni relative alla distribuzione dei ruoli fra di essi (dalla competenza ad adottare i provvedimenti, fino ai compiti strumentali).

Un'amministrazione, esattamente come qualsiasi altro apparato di una certa complessità, ha bisogno di regolare il proprio funzionamento stabilendo preliminarmente "chi fa cosa" e quindi organizzando i propri uffici. L'organizzazione pubblica, non diversamente da quella di una impresa privata, assolve così ad un prima funzione, quella della divisione del lavoro all'interno di una struttura<sup>16</sup>.

Nel caso dell'organizzazione di un'amministrazione, però, a questa funzione se ne aggiunge un'altra che è quella di predeterminare, anche a scopo di garanzia, quali uffici possono impiegare i poteri pubblici che la legge attribuisce all'autorità amministrativa. L'individuazione dell'unità che dovrà adottare una certa decisione pubblica (un provvedimento) non è infatti indifferente rispetto al modo in cui quella stessa decisione sarà assunta. Il fatto che l'organo a cui è affidato il compito di decidere sia a composizione collegiale o monocratica, a carattere politico oppure burocratico, composto

---

aprile 1999, n. 4. Sul punto però il dibattito è ancora aperto soprattutto per quanto concerne le forme organizzative diverse da quelle dell'amministrazione tradizionale. Per una recente ricostruzione della problematica v. M. G. DELLA SCALA, *Il diritto di accesso all'attività privatistica dell'amministrazione e dei soggetti privati alla luce della legge 15 del 2005*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 195 ss. In ogni caso occorre considerare che la questione della trasparenza solo in parte coincide con quella del diritto di accesso, essendo quest'ultimo configurato nel nostro ordinamento come diritto ad attivazione individuale da parte di coloro che sono titolari di una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento oggetto della richiesta. La trasparenza evidentemente ha destinatari generalizzati e conseguentemente il suo oggetto deve essere individuato in maniera più ristretta rispetto a quanto è sottoposto al diritto di accesso. Per intendersi, quest'ultimo, richiedendo una legittimazione particolare, riguarda documentazione sottratta ad una generale ostensione a fini di trasparenza. Tutto ciò lascia aperto il problema del rapporto fra attività privata, dimensione della sua funzionalizzazione e trasparenza.

<sup>16</sup> Sull'inevitabile collegamento fra un aspetto tecnico e uno giuridico dell'organizzazione G. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 9.

da professionalità tecniche di un certo tipo piuttosto che di un altro, o ancora la circostanza per cui le competenze siano concentrate in un unico organo oppure distribuite fra diversi organi, sono tutti elementi suscettibili di incidere profondamente sul modo di formazione della volontà all'interno dell'amministrazione<sup>17</sup>.

Quando questa volontà riguarda l'impiego di un potere pubblico, capace cioè di incidere unilateralmente nella sfera giuridica dei cittadini, il dato organizzativo assume un ruolo ulteriore rispetto alla semplice distribuzione dei compiti e diventa predeterminazione delle modalità della futura azione amministrativa e quindi elemento della sua legittimità<sup>18</sup>.

Le due funzioni che l'organizzazione assume in una pubblica amministrazione sono identificate anche dal diverso regime giuridico: l'istituzione di uffici e l'attribuzione ad essi di compiti che restano a livello interno all'amministrazione, dal momento che riguardano funzioni meramente strumentali al funzionamento della struttura e comunque non incidono direttamente sull'impiego del potere pubblico, sono fatte con atti di diritto privato; quando invece il riconoscimento di un compito o l'istituzione di un ufficio riguardano quel livello di organizzazione capace di incidere sull'esercizio del pubblico potere, come la previsione di una struttura che eserciterà una competenza o più semplicemente l'attribuzione di quest'ultima, l'atto in cui è formalizzata la decisione organizzativa ha natura pubblicistica<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Il rapporto fra organizzazione e attività inteso come interazione fra due momenti del medesimo emerge con particolare chiarezza in due fondamentali studi degli anni Sessanta: M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966 e G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968.

<sup>18</sup> L'effetto di tutto questo è ben evidente nella nozione di "competenza" che indica insieme un fatto di organizzazione (l'attribuzione di un compito ad un ufficio) e un elemento della legittimità del provvedimento (che è conforme a legge solo se adottato dall'organo al quale l'ordinamento riconosce il compito di farlo). Per una più ampia trattazione di questi aspetti sia consentito rinviare a A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 179 ss

<sup>19</sup> Questa distinzione fra decisioni pubbliche e decisioni private inerenti l'organizzazione è tutto sommato ben espressa rispettivamente nelle nozioni, elaborate e utilizzate prevalentemente in sede giurisprudenziale, di "macrorrganizzazione" e "microrrganizzazione", la prima riferita alla dimensione strutturale dei pubblici uffici, la seconda a quelle scelte organizzative minori, non incidenti sul modo di esercizio della funzione pubblica e rilevanti principalmente nei rapporti con il personale. La giurisprudenza sul punto è ampia e di particolare interesse appare soprattutto quella delle sezioni unite della Corte di cassazione che impiega questa distinzione a fini di riparto riconoscendo di competenza del Giudice amministrativo unicamente il sindacato degli atti di "macrorrganizzazione". Fra le sentenze più significative in proposito si veda Cass. sez.

Alle due distinte funzioni dell'organizzazione e alla diversa natura giuridica che assumono le relative decisioni corrispondono evidentemente anche diverse esigenze di trasparenza.

Nel caso dell'organizzazione di diritto pubblico, la trasparenza dovrà essere per così dire "integrale" dal momento che non v'è dubbio che si tratti di dati e informazioni fondamentali per la tutela di chi si relaziona con un'amministrazione e necessari alla collettività tutta per comprendere in che modo l'amministrazione debba operare nell'esercizio del potere ad essa riconosciuto dalla legge.

Nel caso dell'organizzazione di diritto privato, occorrerà invece interrogarsi su quale sia il grado di trasparenza auspicabile in relazione al fatto che si tratta di informazioni e dati relativi ad elementi organizzativi normalmente non in grado di incidere direttamente sulle modalità di impiego del potere e quindi di per sé non necessariamente contenuti in atti e raramente oggetto delle tradizionali forme di pubblicità<sup>20</sup>.

### *3. Una precisazione metodologica per proseguire nell'indagine*

Le questioni di trasparenza che si pongono negli ambiti indagati, proprio per la diversa natura delle capacità che in essi sono spese dall'amministrazione e per la qualità "interna" di molte decisioni ad essi relative, richiedono di essere affrontate in maniera articolata. In particolare sembra utile prendere come primo punto di riferimento il tipo di rapporto nel quale si inseriscono le esigenze di trasparenza, distinguendo fra tipologie di soggetti-collettività che l'amministrazione ha di fronte e che diventano

---

lav., 20 marzo 2004, n. 5659, in cui si sostiene che "la materia del conferimento degli incarichi risulta sottratta al dominio degli atti amministrativi perché non compresa entro la soglia di configurazione strutturale degli uffici pubblici e concernente, invece, il piano del funzionamento degli apparati e, quindi, l'area della capacità di diritto privato". Da ultimo nello stesso senso Cass. civ. sez. lav., 3 novembre 2006, n. 23549. In dottrina il tema della distinzione fra ambiti di organizzazioni pubblici e privati nell'amministrazione pubblica è variamente affrontato. Limitando le segnalazioni agli ultimi volumi usciti in materia si vedano M. CRESTI, *Efficienza e garanzie nell'evoluzione dell'organizzazione statale*, Milano, Giuffrè, 2006; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, Il Mulino, 2006; P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2007. Dal ultimo si veda E. ALES, *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 2007, il quale peraltro sostiene la tesi della non necessaria natura pubblicistica degli atti di macrorrganizzazione.

<sup>20</sup> Evidentemente si tratta di un discorso analogo a quello prima svolto a proposito della gestione del personale.

destinatari del prodotto della trasparenza<sup>21</sup>. Questo, come avremo modo di constatare, può incidere profondamente sull'oggetto della trasparenza e sulle modalità per assicurarla.

Senza voler anticipare considerazioni che seguiranno, si pensi anche soltanto alla diversa rilevanza della trasparenza dei criteri che un'amministrazione adotta per la distribuzione dei carichi di lavoro o delle scelte relative alla micro-organizzazione per il destinatario di un provvedimento, per un contraente, per i cittadini in generale o per i lavoratori di quella stessa amministrazione. Non c'è dubbio che il tipo di relazione e il soggetto con il quale l'amministrazione la intrattiene influenzino l'identificazione di ciò che deve essere reso trasparente e i modi in cui ciò è reso possibile.

Per poter dare adeguato rilievo alle conseguenze di tutto questo sull'obiettivo di un'amministrazione trasparente nell'organizzazione e nella gestione del personale, di seguito affronteremo la questione della trasparenza distinguendo una triplice tipologia di rapporti che l'amministrazione instaura: quelli intersoggettivi, cioè con i singoli destinatari della propria azione, quelli con la collettività interna, ovvero con il proprio personale, e infine quelli con la collettività esterna, cioè l'insieme dei cittadini.

#### *4. La trasparenza nei rapporti intersoggettivi*

La prima tipologia di rapporti presa in considerazione riguarda le relazioni che l'amministrazione intrattiene con singoli cittadini in occasione dell'esercizio del proprio potere pubblico o a motivo dell'impiego della propria capacità privata (ad esclusione dei rapporti lavorativi, che saranno esaminati nella sezione successiva). Si tratta di rapporti intersoggettivi nei quali l'amministrazione è parte di una relazione giudicamene qualificata perché adotta un provvedimento o stipula un contratto. Questo aspetto incide sull'individuazione dei destinatari, dell'oggetto e delle modalità della trasparenza.

##### *4.1. I destinatari*

---

<sup>21</sup> Sul collegamento fra trasparenza e tipologia di relazioni fra amministrazione e cittadini vedi anche il contributo di G. ARENA, *supra*.

Destinatari della trasparenza nei rapporti intersoggettivi con l'amministrazione sono tutti coloro sui quali ricadono gli effetti della decisione pubblica o privata.

In tale categoria vanno inclusi non solo coloro nei confronti dei quali la decisione ultima è destinata a produrre effetti diretti, ma anche coloro che risultano toccati dalla decisione stessa in quanto aspirino ad un'utilità ad essa collegata o ne possano ricevere conseguenze pregiudizievoli.

Per quanto riguarda l'attività provvedimentoale può prendersi ad utile riferimento la previsione relativa a coloro ai quali deve indirizzarsi la comunicazione di avvio del procedimento<sup>22</sup>. A questo proposito l'articolo 7 della legge 241 del 1990 prevede che ne siano destinatari coloro nei confronti dei quali il provvedimento produrrà effetti diretti, coloro che per legge debbono intervenire nel procedimento e, ove siano individuati o facilmente individuabili, anche coloro ai quali possa derivare un pregiudizio dalla decisione pubblica<sup>23</sup>. Siffatta previsione identifica in maniera esaustiva i soggetti che possono dirsi latamente coinvolti in un rapporto intersoggettivo con l'amministrazione. La prassi applicativa mostra tuttavia come la terza categoria di potenziali destinatari della comunicazione di avvio del procedimento sia quasi sempre sacrificata. Questo dipende dalla interpretazione ampia che viene data alla clausola che esime l'amministrazione dall'obbligo di comunicazione nel caso in cui costoro non siano individuati o facilmente individuabili<sup>24</sup>. La loro quasi regolare esclusione, quindi, non riceve sostanzialmente sanzione.

Ora, un'interpretazione di questo genere è sicuramente da rivedere nel momento in cui ci si ponga nella prospettiva della trasparenza. Quest'ultima, infatti, rappresenta di per sé un obiettivo da raggiungere e ciò dovrebbe stimolare ad una interpretazione ampia piuttosto che restrittiva delle possibili clausole limitanti il novero dei soggetti ai quali destinare tale prodotto. Sotto il profilo del raggiungimento di un buon livello di

---

<sup>22</sup> Su questi aspetti si veda M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 392 ss.; da ultimo S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La comunicazione di avvio del procedimento dopo la legge 15 del 2005. Potenziata nel procedimento, dequotata nel processo*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

<sup>23</sup> Sull'individuazione dei destinatari cosiddetti destinatari eventuali della comunicazione di avvio del procedimento v. C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANAVESIO, C.E. GALLO, G.B. GARRONE, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995, II ed., p. 57 ss.

<sup>24</sup> Sull'evoluzione delle posizioni della giurisprudenza in materia di comunicazione di avvio del procedimento si veda, M.C.ROMANO, *L'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento nella più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Foro amm.*, 2003, p. 1921 ss.

trasparenza la “gerarchia” di importanza fra coloro che ricevono effetti diretti da un provvedimento e quanti, pur diversi dai diretti destinatari, potrebbero riceverne un pregiudizio appare attenuata. Resta evidentemente ferma l’opportunità di valutare quando escludere dal novero dei destinatari dell’operazione di trasparenza coloro che siano così difficilmente individuabili da rendere l’operazione stessa eccessivamente onerosa. Tale ultimo aspetto diverrà più chiaro una volta affrontata la prossima questione, relativa alle modalità attraverso le quali realizzare la trasparenza organizzativa nei rapporti intersoggettivi.

Prima di passare al punto successivo tuttavia occorre fare una precisazione a proposito dei destinatari della trasparenza organizzativa nel caso in cui l’amministrazione non usi il potere pubblico provvedimentale, ma impieghi capacità di diritto privato. Anche in questo caso infatti occorrerà considerare in maniera estensiva l’ambito di coloro sui quali ricade l’effetto della decisione della pubblica amministrazione, includendo fra di essi non solo i contraenti o coloro che abbiano partecipato all’eventuale selezione per divenire tali, ma anche coloro che ad esempio abbiano in corso altri rapporti contrattuali analoghi.

#### *4.2. L’oggetto*

La domanda da porsi è quale sia l’oggetto della trasparenza che occorre assicurare al cittadino che entri direttamente in relazione con l’amministrazione a proposito di un determinato affare.

Per quanto concerne la dimensione dell’organizzazione da rendere trasparente, la qualità intersoggettiva del rapporto ci consente di ritenere che l’interesse alla trasparenza riguardi direttamente solo la frazione organizzativa interessata dalla relazione.

Per quanto riguarda invece la trasparenza nella gestione del personale si può ritenere che la principale esigenza di trasparenza riguardi l’identificazione, anche nominativa, del soggetto responsabile della pratica che vede coinvolto un cittadino, aspetto peraltro collegabile probabilmente più all’organizzazione che alla gestione del personale in senso stretto. Oltre a ciò non sembra si pongano particolari esigenze di trasparenza. Se le modalità attraverso le quali l’amministrazione si serve delle proprie risorse umane, come vedremo, sono quasi integralmente rilevanti nel rapporto con il personale ed ampiamente rilevanti nel rapporto con la collettività, nel caso della relazione intersoggettiva non pare che conoscere ulteriori aspetti relativi al personale e alle modalità di impiego di esso rimesse

all'apprezzamento "tecnico-manageriale" del responsabile sia un'esigenza da includersi nell'oggetto della trasparenza. In questo senso, ad esempio, non si ritiene siano da rendersi trasparenti dati come quelli relativi alla divisione dei compiti operativi all'interno degli uffici o alle mansioni del personale che vi opera.

Una volta identificato l'oggetto della trasparenza con quella parte dell'organizzazione coinvolta nel rapporto intersoggettivo. Si può passare a definirne l'ambito. A questo fine non ci si può arrestare all'organo che adotta la decisione che definisce il rapporto, ma si deve estendere in profondità l'area della trasparenza investendo, oltre a questo, anche l'apparato che ad esso fa da supporto curando l'istruttoria o gli adempimenti preliminari all'instaurazione del rapporto convenzionale. Questo perché nella relazione diretta con l'apparato pubblico le esigenze di trasparenza (e di conseguente controllo sul modo di essere dell'amministrazione) non riguardano solo il momento puntuale del decidere, ma anche quanto concerne il percorso precedente all'azione, quello che cioè si svolge dentro l'organizzazione.

Esigenze di questo tipo si legano anche ad altri obiettivi perseguiti dall'ordinamento: dalla partecipazione, impossibile o estremamente complessa in mancanza di una piena trasparenza, all'imparzialità e il buon andamento, anch'essi realizzati attraverso una trasparenza che metta tutti i diversi interlocutori dell'amministrazione in condizioni di intrattenere con essa rapporti che migliorino l'efficacia dell'azione<sup>25</sup>.

L'oggetto della trasparenza si configura quindi come "profondo" coinvolgendo sicuramente tutta l'organizzazione di superficie, ma anche quella sottostante agli organi decisionali e di supporto alla loro attività. Questo riguarda per intero la dimensione organizzativa disciplinata dal diritto pubblico e parte di quella disciplinata dal diritto privato.

Ma fino a quale punto quest'ultima deve essere resa trasparente?

Considerata la qualità della relazione in cui si inserisce l'esigenza di trasparenza, si possono individuare diversi gradi di realizzazione della stessa.

Al grado massimo una organizzazione pienamente trasparente fornirà le informazioni e i dati che riguardano tutti gli uffici che svolgono attività interne collegate al rapporto. In questo caso saranno resi evidenti non solo l'ufficio deputato alla cura dell'istruttoria del procedimento e alle altre attività preliminari ai rapporti contrattuali, ma anche quelli che svolgono i diversi adempimenti collegati a queste fasi; gli uffici presso i quali è possibile prendere visione degli atti; i responsabili degli stessi; i soggetti

---

<sup>25</sup> A tale proposito si veda quanto considerato da G. ARENA, *supra*.

incaricati degli adempimenti preliminari alla decisione. Oggetto di trasparenza potranno essere anche una serie di dati solo indirettamente di natura organizzativa, ma estremamente significativi. Ad esempio, è certamente un fattore di massima trasparenza indicare, oltre al termine legale di conclusione del procedimento, anche la durata media effettiva dei procedimenti curati da una certa struttura o delle procedure preliminari alla stipulazione di un contratto.

Oltre a quello massimo è possibile individuare anche un grado “base”, a livello del quale si possa già parlare di trasparenza. Si tratta del caso in cui si forniscano indicazioni relative non solo all’ufficio competente ad adottare l’atto o stipulare il contratto (livello organizzativo pubblico “di superficie”), ma anche a quello deputato a curare l’istruttoria o comunque la fase preliminare alla adozione della decisione finale. In questo caso si può ritenere che le informazioni siano tali da realizzare comunque un livello minimo di trasparenza.

Fra questo e quello massimo esistono evidentemente diversi livelli intermedi, graduati dalla profondità e dalla ricchezza delle informazioni organizzative.

#### *4.3. I modi*

L’aspetto sicuramente più delicato riguarda le modalità per realizzare la trasparenza organizzativa nei rapporti intersoggettivi. La qualità della relazione suggerisce l’impiego, ogni qual volta sia possibile, della comunicazione personale, anche se l’uso di forme di pubblicità adeguate non può, né deve escludersi ogni qual volta l’elevato numero dei destinatari renda impossibile o fortemente antieconomica la prima modalità.

Nel caso delle relazioni procedimentali la previsione dell’obbligo per l’amministrazione di comunicare in questo modo l’avvio del procedimento rappresenta un utile strumento attraverso il quale mediare la trasparenza organizzativa<sup>26</sup>. Anche sotto il profilo dei contenuti la comunicazione realizza già alcune delle esigenze collegate all’oggetto della trasparenza. In questo senso va, tanto per cominciare, la necessità di indicare nella comunicazione quale sia l’amministrazione competente ad adottare il provvedimento. Certo, in termini di raggiungimento dell’obiettivo della trasparenza, tale indicazione non sarebbe soddisfatta se

---

<sup>26</sup> In generale sull’oggetto della comunicazione di avvio del procedimento si veda G. GARDINI, *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, Milano, Giuffrè, 1996.

ci si limitasse a segnalare quale sia l'ente a cui la legge attribuisce il potere di decidere. Per intendersi se una norma riconosce al Ministro la competenza a rilasciare un nulla osta, non è sufficientemente trasparente indicare nella comunicazione di avvio del procedimento "il Ministero" come amministrazione competente. Perché si possa parlare di trasparenza organizzativa occorrerà segnalare se quel tipo di nulla osta è adottato direttamente dal Ministro o se magari viene adottato dal direttore generale con delega di firma.

Se l'indicazione dell'amministrazione competente, nel modo appena visto, appare idonea a realizzare la trasparenza di quella parte dell'organizzazione "di superficie" che è disciplinata dal diritto pubblico, altre previsioni relative al contenuto della comunicazione dell'avvio del procedimento riguardano parti dell'organizzazione "profonda" che possono essere anche disciplinate dal diritto privato. È il caso, ad esempio, dell'ufficio presso il quale è possibile prendere visione degli atti o dell'ufficio e della persona responsabile della parte istruttoria del procedimento. Anche questa volta però le esigenze di trasparenza impongono una interpretazione ampia di siffatte previsioni.

Il riferimento all'ufficio responsabile del procedimento, ad esempio, non va inteso come generica segnalazione della unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, ma il più possibile come indicazione di quale sia o quali siano i singoli uffici che materialmente curano gli adempimenti relativi all'istruttoria. Lo stesso vale per l'ufficio presso il quale è possibile prendere visione degli atti. Va da sé che la persona responsabile del procedimento vada indicata nominativamente e non solo con riferimento al ruolo ricoperto.

Oltre ai contenuti già previsti per legge, la comunicazione di avvio del procedimento per raggiungere livelli e gradi di trasparenza più elevati potrebbe essere arricchita delle ulteriori informazioni e dei dati che abbiamo visto integrare l'oggetto di una organizzazione trasparente nei rapporti intersoggettivi. In questa prospettiva in essa si potrebbe dare indicazione anche del numero di pratiche dello stesso tipo trattate dall'ufficio che cura l'istruttoria e dei tempi medi di conclusione, di quali siano gli altri uffici coinvolti nel procedimento, dei loro diversi ruoli, ecc...

Certo si tratta di indicazioni la cui predisposizione può essere onerosa per l'amministrazione procedente e delle quali occorrerà valutare anche in questo senso l'opportunità. Quel che si può dire è che, per quanto riguarda i rapporti intersoggettivi legati all'esercizio di potestà provvedimentali da parte dell'amministrazione, un corretto uso della

comunicazione di avvio del procedimento nei modi e con i destinatari sopra visti rappresenta già un buono strumento di trasparenza dell'organizzazione.

Un discorso in parte diverso va fatto per quanto riguarda i rapporti in cui l'amministrazione non usa il potere pubblico, ma la capacità di diritto privato. In questo caso l'ordinamento non prevede alcun obbligo di comunicazione preventiva di dati e informazioni concernenti l'organizzazione. Questo perché la comunicazione viene concepita come strumentale alla tutela di situazioni soggettive di soggezione al potere amministrativo. Quando questo non vi sia, dunque, non c'è neanche l'obbligo di comunicare.

Se tuttavia ci si pone nella prospettiva della trasparenza, è evidente come questa sia da assicurarsi nei confronti di chi si relaziona con l'amministrazione indipendentemente dal fatto che l'instaurando rapporto sia di soggezione o paritario. A questo fine occorrerebbe prevedere forme di comunicazione con contenuti analoghi a quelli sopra visti anche in occasione di attività contrattuali e comunque paritarie. Solo in questo modo, infatti, sarebbe possibile realizzare perlomeno una trasparenza organizzativa di base nei rapporti intersoggettivi di questo tipo.

## *5. La trasparenza nei rapporti con la collettività interna*

La seconda categoria di rapporti rispetto ai quali è utile indagare le esigenze di trasparenza organizzativa riguarda le relazioni che l'amministrazione intrattiene con i propri dipendenti. Si tratta dell'insieme dei rapporti che caratterizzano la vita professionale del lavoratore all'interno dell'amministrazione, da quelli giuridicamente qualificati come costitutivi, regolativi e modificativi della relazione lavorativa (assunzione, progressione economica e di carriera, licenziamento, ecc...), fino a quelli tipici semplicemente dell'appartenenza del lavoratore alla comunità professionale di una amministrazione e costituiti da un insieme di relazioni interne che spesso non emergono neanche alla superficie del diritto. Anche in questo caso i destinatari, l'oggetto e le modalità della trasparenza si configurano in maniera specifica in considerazione del tipo di relazione.

### *5.1. I destinatari*

I destinatari della trasparenza nei rapporti interni sono evidentemente tutti i lavoratori della pubblica amministrazione, senza dimenticare le organizzazioni sindacali.

Non si ritiene che si possano individuare gerarchie di interesse alla trasparenza distinguendo, ad esempio, fra personale del comparto e dirigenza. Come si è avuto già modo di considerare, la trasparenza non è un obiettivo strumentale alla tutela di altre situazioni soggettive o all'esercizio di particolari prerogative. La trasparenza è un risultato auspicabile di per sé e, come tale, tende a parificare i propri destinatari, potendosi distinguere, come si sta cercando di fare, solo fra grandi tipologie di relazioni che, peraltro, servono soprattutto a costruire in maniera più efficace le modalità di realizzazione della trasparenza.

## *5.2. L'oggetto*

Tenuto conto del fatto che ci si trova nell'area dei rapporti con la comunità interna l'oggetto della trasparenza organizzativa è quello tendenzialmente più ampio. Nelle relazioni con il proprio personale all'amministrazione si dovrebbe richiedere infatti di essere massimamente trasparente in considerazione del fatto che i destinatari della trasparenza sono direttamente interessati a conoscere ogni aspetto dell'organizzazione e del suo funzionamento.

Questo coinvolge tutta l'organizzazione "di superficie" e tutta l'organizzazione "di profondità", senza che si possano individuare, come si è fatto per la categoria di rapporti precedente, limiti oltre i quali non si pongono più esigenze di trasparenza.

Certo, ci sono scelte di microrganizzazione che, proprio per la loro dinamicità e per la piena disponibilità alla capacità datoriale, sono più difficili da rendere trasparenti. In questo caso, più che venire meno l'esigenza di trasparenza, ci si trova di fronte ad oggettive difficoltà nella sua soddisfazione. Rispetto a questo tipo di decisioni, quando non sia possibile assicurare trasparenza, occorrerà allora garantire una adeguata conoscibilità interna, attraverso la previsione della forma scritta degli atti datoriali e della loro accessibilità a tutti i dipendenti.

Per quanto riguarda la trasparenza nella gestione del personale, ugualmente, l'area dei rapporti con la collettività interna prefigura l'oggetto nella maniera più ampia possibile.

Tanto per cominciare, dovranno essere rese trasparenti le "politiche" in materia di personale quali quelle relative alla determinazione

delle dotazioni organiche o ai piani per le assunzioni. Oggetto di trasparenza saranno da considerarsi poi le informazioni relative ai criteri che l'amministrazione si è data nella realizzazione di tali politiche e più in generale nella gestione del proprio personale: dalle modalità della progressione orizzontale e verticale, ai criteri per la valutazione delle prestazioni e la distribuzione del fondo incentivante la produttività individuale e collettiva, fino alle regole per la concessione di autorizzazioni allo svolgimento di attività lavorative extraorarie. Ancora, dovrà essere reso trasparente anche quanto concerne le eventuali direttive, gli indirizzi e gli obiettivi che riguardano l'esercizio da parte della dirigenza dei poteri e delle capacità datoriali in materia di governo delle risorse umane ad essi assegnate.

In altri termini si può dire che tutto quanto riguarda il personale in generale, inteso cioè come risorsa complessiva dell'apparato amministrativo, ma anche delle singole strutture delle quali si compone, è potenzialmente oggetto di trasparenza nelle relazioni dell'amministrazione con la sua comunità interna.

Più complesso è definire cosa debba rientrare nella trasparenza di quanto riguarda direttamente il rapporto del singolo lavoratore con l'amministrazione. Qui si pongono sia problemi di rilevanza dei dati relativi alla gestione della relazione lavorativa (in quanto dati riguardanti ad esempio ferie, malattia, permessi, aspettative, assegnazione di mansioni, valutazione della produttività individuale), sia problemi concernenti la riservatezza del dipendente<sup>27</sup>.

Per delimitare cosa di tutto questo debba essere reso trasparente, si può distinguere un oggetto-trasparenza di cui è destinatario il singolo dipendente, che dovrà evidentemente riguardare tutto quanto è compreso nel suo fascicolo senza limitazioni, da un oggetto-trasparenza di cui sono destinatari i lavoratori in generale, che tendenzialmente non comprenderà invece dati riferibili al lavoratore individuo, ma dati aggregati e resi anonimi. Così, se certamente non rientra nella trasparenza fornire informazioni relative a quanti giorni di ferie non godute dell'anno precedente ha il singolo dipendente, può ben essere oggetto di essa il dato relativo alla quantità complessiva di ferie dell'anno precedente che risultano non godute in ciascuna struttura. Lo stesso varrà per dati come quelli concernenti la retribuzione di risultato o le progressioni orizzontali. La

---

<sup>27</sup> Per questi profili si veda in particolare la Relazione annuale – 08 maggio 2002 del Garante per la protezione dei dati personali con particolare riferimento al paragrafo 2.2 dedicato alla tutela dei dati personali dei lavoratori e dati valutativi, consultabile in <http://www.garanteprivacy.it>.

scelta di cosa debba essere reso trasparente con queste modalità dovrà tenere conto essenzialmente della rilevanza dei dati nell'illustrazione del modo in cui l'amministrazione impiega le proprie risorse umane.

Resta da chiedersi cosa, pur relativo alla singola relazione lavorativa, possa o debba essere reso trasparente per tutta la collettività interna all'amministrazione. Sicuramente rientrano in questo ambito le informazioni riguardanti aspetti che si collocano a cavallo fra la gestione del rapporto di lavoro e l'organizzazione (che come abbiamo prima considerato dovrebbe essere interamente trasparente), quali ad esempio gli incarichi ai dirigenti e i loro contenuti, la delega di funzioni dirigenziali a singole unità di personale, l'assegnazione di mansioni, ecc...

Più complesso è determinare se si configurino esigenze di trasparenza nei confronti della comunità interna di dati che non hanno una rilevanza anche organizzativa, come, ad esempio, quelli relativi alle singole attività lavorative extraorinarie autorizzate. In casi come questi si dovrebbe ritenere che le esigenze di trasparenza prevalgano ogni qual volta le informazioni che vengono rese riguardano aspetti di oggettivo interesse della collettività dei lavoratori e consentono un controllo generalizzato sul modo in cui l'amministrazione gestisce il proprio personale, fermi restando ovviamente i limiti dettati dal rispetto della riservatezza.

### 5.3. *Le modalità*

Perché si possa parlare di piena trasparenza, come già osservato, non sarà sufficiente che l'amministrazione renda disponibili (perché pubblicati o comunque accessibili) gli atti di organizzazione che disciplinano la propria struttura e quelli che riguardano la gestione del proprio personale. Spesso, come si è avuto modo di considerare alcune decisioni, soprattutto se puntuali, non trovano una formalizzazione nei modi tradizionali e molte delle informazioni che abbiamo ritenuto potenziale oggetto di trasparenza non sono nemmeno contenute in atti, ma rappresentano il risultato di una elaborazione più o meno complessa di dati che riguardano la gestione del personale

Una operazione di trasparenza richiederà quindi l'attivazione dell'amministrazione nella predisposizione di strumenti e modi attraverso i quali rendere effettivamente trasparente l'organizzazione e la gestione delle risorse umane.

Le soluzioni possibili sono diverse e nemmeno tutte immaginabili e vanno dall'uso di *house organs* alla comunicazione personale.

Una delle modalità che sembra presentarsi come particolarmente efficace e probabilmente anche di più economica utilizzazione riguarda l'impiego della rete interna o intranet. Questa consente infatti di abbinare alla conoscibilità, realizzata, ad esempio, attraverso la pubblicazione in rete degli atti o la messa a disposizione dei dati, la trasparenza. Perché si abbia quest'ultima, come si è detto, occorre però un intervento ulteriore rispetto alla semplice pubblicazione in rete dei dati e della documentazione. Questo può concretizzarsi ad esempio nella predisposizione di modalità "intelligenti" di consultazione degli atti relativi all'organizzazione e alla gestione del personale, nella possibilità di ricavare dati aggregati in maniera significativa o in altri modi, come l'illustrazione della struttura organizzativa e delle funzioni con possibilità di visualizzazione guidata della documentazione e dei dati relativi all'organizzazione e al personale di ciascuna unità.

Un'operazione del genere potrebbe utilmente avvalersi delle risorse tecnologiche che un'amministrazione dovrebbe avere già predisposto per l'effettuazione del controllo di gestione. Sarebbe sufficiente immaginare di mettere a disposizione della collettività interna, oltre che alcuni dei dati aggregati che il relativo servizio raccoglie e processa, anche periodici rapporti che illustrino, ad esempio, dati significativi delle modalità complessive di gestione delle risorse umane.

Un'altra possibile modalità per realizzare la trasparenza è quella che utilizza la comunicazione diretta ai singoli lavoratori. In alcuni casi questa potrebbe presentarsi come quella maggiormente idonea, soprattutto nelle ipotesi in cui si inserisca nella relazione lavorativa con il singolo dipendente. Con riferimento alla valutazione del personale, ad esempio, l'indicazione delle metodologie adottate dall'ente può formare oggetto della comunicazione "tempestiva" che la contrattazione collettiva generalmente richiede nel corso del processo valutativo. Nel caso della verifica delle prestazioni dirigenziali è lo stesso articolo 5 del d.lgs. 286 del 1999 a chiedere la "partecipazione al procedimento del valutato" e, quindi, a presupporre forme di comunicazione anche preventiva dell'avvio del procedimento valutativo che potrebbero quindi utilmente formare un canale per dare trasparenza alle modalità e ai criteri della valutazione.

Un'altra forma di comunicazione diretta possibile è quella che ha come destinatari non i singoli dipendenti, ma le organizzazioni sindacali. In buona parte essa è già variamente prevista nei contratti collettivi dei diversi comparti.

Nel CCNL del comparto regioni ed autonomie locali per il personale non dirigente<sup>28</sup> è, ad esempio, previsto che l'ente informi periodicamente e tempestivamente i soggetti sindacali “sugli atti a valenza generale, anche di carattere finanziario, concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane”.

Il contratto del medesimo comparto, ma relativo alla dirigenza<sup>29</sup>, sancisce un impegno analogo dell'amministrazione che provvede ad informare le rappresentanze sindacali sugli atti generali concernenti il rapporto lavorativo dei dirigenti e il proprio modello organizzativo<sup>30</sup>.

Lo stesso vale per i contratti del comparto sanità per il personale dirigente e non<sup>31</sup> che contengono la medesima previsione introdotta al dichiarato scopo di “rendere trasparente e costruttivo il rapporto fra le parti”.

Per quanto riguarda il comparto dei ministeri, il contratto per il personale non dirigente<sup>32</sup> contiene una previsione estremamente ampia, in base alla quale l'amministrazione si impegna a fornire “tutte le informazioni sugli atti aventi riflessi sul rapporto di lavoro”. Evidentemente se pienamente applicata una previsione del genere imporrebbe all'amministrazione la predisposizione di adeguati strumenti di trasparenza anche “preventiva”, ovvero relativa ai criteri e ai progetti di decisione con riferimento ad una serie di materie organizzative e relative alla gestione del personale che vanno dalla distribuzione dei carichi di lavoro, alle verifiche di produttività, fino all'introduzione di nuove tecnologie e alle esternalizzazioni di attività proprie dei ministeri.

---

<sup>28</sup> Parte normativa 1998/2001, ma confermato per quanto riguarda questi aspetti dalla successiva contrattazione.

<sup>29</sup> Parte normativa 1998/2001, ma confermato per quanto riguarda questi aspetti dalla successiva contrattazione.

<sup>30</sup> Il medesimo contratto, parte normativa 1994/1997, prevedeva che negli enti in cui fossero in servizio almeno cinque dirigenti, uno di essi si vedesse assegnato lo specifico compito di informare in via preventiva e per iscritto le rappresentanze sindacali sui criteri generali relativi ad una serie di aspetti dell'organizzazione del rapporto lavorativo: dall'affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali, ai sistemi di valutazione dell'attività dei dirigenti, fino all'articolazione delle posizioni organizzative e le implicazioni delle innovazioni tecnologiche sulla qualità del lavoro e sulla professionalità della dirigenza.

<sup>31</sup> Entrambi i contratti riguardano la parte normativa 1998/2001, ma risultano confermati per quanto riguarda questi aspetti dalla successiva contrattazione.

<sup>32</sup> Parte normativa 1998/2001, ma confermato per quanto riguarda questi aspetti dalla successiva contrattazione.

Il contratto per la dirigenza del medesimo comparto<sup>33</sup> prevede una periodica informazione delle rappresentanze sindacali sugli atti organizzativi di valenza generale concernenti il rapporto di lavoro dirigenziale, sull'organizzazione degli uffici e sulla gestione complessiva delle risorse umane. L'informazione preventiva deve essere fornita con riferimento ai criteri generali relativi al rapporto di lavoro dirigenziale in tutti i suoi aspetti (dall'incarico alla risoluzione) e alle implicazioni derivanti dai processi di riorganizzazione dell'amministrazione.

Come si intuisce, queste tipologie di comunicazione-informazione, riguardando essenzialmente le rappresentanze sindacali, per poter realizzare una effettiva trasparenza che abbia come destinataria tutta la collettività dei lavoratori di una amministrazione, dovrebbero essere rese disponibili a tutti i dipendenti in forme idonee.

Da ultimo, sempre in termini di modalità e strumenti della trasparenza, si può segnalare anche la possibilità prevista nella contrattazione di costituire "Osservatori" per l'approfondimento di problematiche concernenti l'organizzazione del lavoro in relazione ai processi di riorganizzazione. Tenuto conto del fatto che tali organismi, pure pensati essenzialmente con finalità di partecipazione, hanno, fra l'altro, il compito di "racogliere dati", il loro ruolo potrebbe essere valorizzato anche in funzione di trasparenza.

Una simile previsione è contenuta anche nel contratto per il personale del comparto ministeriale in cui è contemplata anche la costituzione di Comitati che, attraverso la raccolta di dati, esaminano la realizzazione delle linee di indirizzo per la riorganizzazione e la ristrutturazione dell'amministrazione, informando semestralmente il Dipartimento per la funzione pubblica. Anche in questi casi si potrebbe immaginare un impiego dei rapporti prodotti da tali organismi al fine di rendere maggiormente trasparenti aspetti dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane.

#### *6. La trasparenza nel rapporto con la collettività esterna*

L'ultima tipologia di rapporti in relazione ai quali appare interessante esaminare le esigenze e i modi della trasparenza nell'organizzazione e nella gestione del personale è quella che vede, da un lato, l'amministrazione e, dall'altro, la collettività in generale, ovvero l'insieme indeterminato dei soggetti ai quali è rivolta l'azione della sfera

---

<sup>33</sup> Quadriennio normativo 2002/2005.

pubblico-amministrativa. Naturalmente le tipologie di rapporti che potrebbero venire in considerazione a questo proposito sono moltissime e di diversa natura: dalla relazione giuridicamente qualificata come quella che, ad esempio, si crea nel momento in cui un utente usufruisce di un servizio predisposto dall'amministrazione, fino al rapporto che non riceve alcuna qualificazione specifica dal diritto, come nel caso dell'uso delle strade pubbliche da parte degli individui o del godimento del paesaggio<sup>34</sup>. L'unico elemento che con diverse gradazioni accomuna la relazione della collettività con l'amministrazione è la "doverosità" dell'azione complessiva di quest'ultima nei confronti della prima, gli interessi della quale rappresentano l'oggetto ultimo della attività amministrativa e la stessa ragione d'essere dell'amministrazione<sup>35</sup>.

### *6.1. I destinatari*

Coerentemente con quanto appena considerato i destinatari della trasparenza in un quadro di relazioni come quello delineato non sono identificabili se non utilizzando termini generalissimi come "la società" o "tutti".

A qualificare i destinatari non valgono infatti neanche i criteri di appartenenza territoriale, come la residenza, o di legittimazione politica, come la cittadinanza. Se questi risultano utili a qualificare molti dei soggetti che entrano in relazione con l'amministrazione divenendo destinatari delle conseguenze del suo "doveroso" operare, non sono però idonei ad identificarli tutti e quindi non possono essere impiegati come criteri di delimitazione.

Quando ci si pone il problema della trasparenza a questo livello in realtà si finisce per prescindere da qualsiasi tipo di rapporto, spostandosi sull'amministrazione della quale la trasparenza diviene un modo di essere, un aspetto del suo esistere in quanto struttura di servizio (nel senso di servente la collettività).

### *6.2. L'oggetto*

---

<sup>34</sup> Sulla gradazione degli interessi e delle corrispondenti situazioni soggettive derivanti dalle diverse tipologie di rapporti con l'amministrazione pubblica, si veda ampiamente G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 2005, p. 142 ss.

<sup>35</sup> Per una interessante analisi del concetto di doverosità si veda F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

La domanda fondamentale diventa quindi come si configuri un'amministrazione trasparente e cosa nell'organizzazione e nella gestione del personale debba rendersi tale.

Con riferimento all'organizzazione degli uffici deve essere sicuramente considerata integralmente oggetto di trasparenza la dimensione che abbiamo qualificato "di superficie", quella, cioè, che risulta dalle decisioni contenute in fonti di diritto pubblico e che, come considerato all'inizio, incide direttamente sul modo in cui l'amministrazione provvede alla cura dei pubblici interessi. Non v'è dubbio che si tratti di un livello di informazione dovuto a tutti, tant'è che forma il contenuto di atti normalmente oggetto di pubblicazione. È vero che questo di per sé non corrisponde alla trasparenza, ma è significativo della rilevanza assegnata alla conoscibilità generalizzata di siffatte informazioni.

Per quanto riguarda l'organizzazione "di profondità", quella disciplinata con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, il discorso è in parte diverso. Essa non ha infatti un livello di conoscibilità generalizzato. Per alcune decisioni esistono forme di pubblicazione, per altre no; alcune scelte sono effettuate in atti generali, altre risultano invece da atti puntuali; in certi casi la conseguenza organizzativa discende da atti che hanno un oggetto diverso dall'organizzazione o da decisioni non formalizzate.

Mano a mano che si scende in profondità, che, cioè, ci si allontana dalla superficie dell'organizzazione pubblica, diminuisce anche l'efficacia delle scelte organizzative nel descrivere l'amministrazione.

Può essere significativo sapere che il dirigente del servizio di polizia municipale, considerato l'elevato numero delle contravvenzioni agli automobilisti che sono passati con il rosso in un determinato periodo, ha ritenuto di dover individuare un ufficio che si occupi solo dell'istruttoria di questo tipo di multe. Può essere altresì significativo sapere che si tratta di un ufficio temporaneo o che ad esso è addetto un funzionario al quale sono delegati anche compiti dirigenziali. Ma probabilmente non è di alcuna utilità conoscere in quanti e quali uffici interni esso si articoli a sua volta o quanti siano gli addetti di ciascuno di essi, o a chi di volta in volta spetti una determinata incombenza interna. A questo stadio si tratta infatti di scelte che incidono unicamente sulle modalità di lavoro di una struttura. Del resto, si tratta di aspetti disponibili all'esercizio di poteri datoriali privati, suscettibili di essere modificati molto rapidamente a seconda delle esigenze operative che si dovessero manifestare. Renderli trasparenti a tutta la collettività implicherebbe l'idea di un controllo generalizzato su sfere di attività che

sfuggono a questo tipo di verifica non solo perché rimesse alla diretta responsabilità del datore di lavoro, ma anche perché da assumersi con il “libero apprezzamento” di quest’ultimo, se pur nei limiti dei diritti assicurati ai lavoratori.

Oltre un certo livello, quindi, la decisione organizzativa non illustra più il modo di essere di un apparato, ma qualifica unicamente il modo di lavorare in esso e a questo livello non sembra che la trasparenza sia più un risultato da assicurare a tutti.

Con riferimento alla gestione dei rapporti di lavoro il discorso potrebbe risolversi allo stesso modo, considerando le scelte concernenti tale ambito come non idonee a descrivere l’amministrazione in sé, ma soltanto la relazione con i suoi dipendenti.

Ma la cosa non è così semplice. Nel gestire le proprie risorse umane, infatti, un’amministrazione impiega denaro pubblico, dell’uso del quale deve evidentemente rendere conto alla collettività. Questo comporta la necessità di rendere trasparenti tutta una serie di dati a ciò relativi.

Tanto per cominciare, si può ritenere che siano oggetto doveroso di trasparenza le informazioni concernenti la spesa sostenuta dall’amministrazione per il proprio personale. A questo fine, e perché l’informazione sia effettivamente significativa, non sarà sufficiente offrire dei numeri, ma occorrerà fornire gli strumenti per interpretarli in maniera adeguata. Così sarà ad esempio necessario evidenziale oltre alla spesa complessiva anche le unità di personale impiegate, distinguendo fra personale di ruolo e personale a tempo determinato.

Ancora sembra significativo dare contezza del modo in cui l’amministrazione governa, anche economicamente, le proprie risorse umane illustrando i meccanismi attraverso i quali viene distribuita la quota stipendiale collegata alla produttività e i risultati dell’applicazione di tali meccanismi. Lo stesso vale per le modalità e gli effetti anche economici delle progressioni verticali ed orizzontali, per le conseguenze retributive dell’assegnazione temporanea di mansioni superiori, e così via.

Nella maggior parte dei casi si tratterà di informazioni e dati resi anonimi e forniti in maniera aggregata. L’interesse alla trasparenza non riguarda infatti le vicende retributive del singolo dipendente, ma la spesa sostenuta dall’amministrazione e gli effetti di tale impiego di risorse.

Un discorso in parte diverso deve però essere fatto per le figure dirigenziali dell’amministrazione, sia per il ruolo direttivo che ricoprono, sia per la diversa composizione della loro retribuzione, più ampiamente legata al risultato. Con riferimento ai dirigenti, sembra infatti dover formare oggetto di trasparenza anche il dato relativo al compenso a ciascuno

singolarmente conferito, con l'indicazione per di più di quanto di esso appartiene alla retribuzione fissa o di posizione, e quanto è invece legato al raggiungimento dei risultati relativi agli obiettivi assegnati.

Il nostro ordinamento ha recentemente reso oggetto di trasparenza la retribuzione dei soli dirigenti incaricati ai sensi di quanto disposto dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Si tratta, per intendersi, dei cosiddetti dirigenti esterni, non appartenenti cioè al ruolo dell'amministrazione nella quale sono incaricati di svolgere attività direttiva. Il comma 593 della legge 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) ha disposto l'obbligo di rendere noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari, l'ammontare del compenso dei dirigenti esterni, dei consulenti, dei membri di commissioni e di collegi e dei titolari di qualsivoglia incarico conferito da un'amministrazione<sup>36</sup>. Si tratta indubbiamente di una norma utile a garantire una maggiore trasparenza nella spesa dell'amministrazione e che, proprio per questo, sembrerebbe necessario estendere anche ai dirigenti di ruolo.

Con riferimento alla dirigenza in generale, poi, ci sono anche altri aspetti che, pur se relativi al rapporto lavorativo del singolo dirigente con l'amministrazione, riguardano in realtà il modo di funzionare di quest'ultima e che dovrebbero perciò formare oggetto di trasparenza. Si pensi al contenuto degli atti di incarico dirigenziale che, oltre a definire la retribuzione, fissano gli obiettivi da perseguire e i risultati da raggiungere, qualificando, insieme all'impegno del dirigente, l'orientamento che dovrebbe avere una parte dell'amministrazione. Non v'è dubbio che anche le informazioni relative a questi aspetti dovrebbero essere oggetto di trasparenza e lo stesso sembra potersi dire per la valutazione dell'operato del dirigente e per gli esiti gestionali della sua attività.

### *6.3. Le modalità*

Resta da affrontare la questione relativa alle modalità attraverso le quali rendere trasparenti per la collettività le informazioni relative all'organizzazione e alla gestione del personale delle pubbliche amministrazioni.

L'oggetto della trasparenza come sopra ricostruito è molto ampio ed articolato e anche gli strumenti per mediarlo possono essere diversi.

---

<sup>36</sup> Tale obbligo è stato da ultimo ribadito nella direttiva n. 1 del 2007 del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais.

L'indeterminatezza dei destinatari richiede però l'impiego di modalità idonee a raggiungere tutti.

In questa prospettiva possono essere presi in considerazione tutti i mezzi di comunicazione di massa idonei a veicolare le informazioni necessarie a realizzare il prodotto-trasparenza.

Uno strumento utilizzabile a questo fine è ad esempio quello della pubblicazione di rapporti o resoconti. Diverse amministrazioni utilizzano questa metodologia per illustrare in maniera sintetica costi e prodotti della propria azione secondo il modello del bilancio sociale. Si tratta certamente di una possibilità da prendere in esame, ma, per come è stata finora impiegata, essa sembra appartenere più alla categoria della comunicazione (peraltro spesso più politica che istituzionale) che alla trasparenza.

Il mezzo che in realtà attualmente sembra possedere meglio di altri le caratteristiche per realizzare l'obiettivo di un'amministrazione trasparente per tutti nella propria organizzazione e nella gestione del personale è quello dei siti istituzionali.

Essi si presentano infatti come strumenti economici, flessibili, aggiornabili, in grado di essere raggiunti da chiunque, e soprattutto idonei a contenere insieme le informazioni significative, ricavate come sintesi da una pluralità di dati e documenti, e gli stessi dati e documenti che possono essere resi anche direttamente consultabili. Quest'ultima caratteristica differenzia il livello di trasparenza realizzabile attraverso un rapporto pubblicato da quello raggiungibile attraverso la messa a disposizione di informazioni significative su un sito. Queste ultime, infatti, sono dinamiche, aggiornate, e verificabili attraverso la eventuale consultazione diretta delle fonti da cui sono tratte<sup>37</sup>.

Per tutti questi motivi, i siti istituzionali sembrano essere il principale campo nel quale investire a fini di trasparenza.

In tale direzione in effetti qualche passo è stato fatto. La disposizione prima ricordata, che impone la diffusione delle informazioni relative alla retribuzione dei dirigenti esterni e dei consulenti delle pubbliche amministrazioni, prevede, in effetti, la pubblicazione di esse nel sito web dell'amministrazione interessata.

Ma la previsione sicuramente più significativa in questo senso è quella contenuta all'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, il

---

<sup>37</sup> H. MARGETTS, *Transparency and Digital Government*, in C. HOOD, D. HERALD (a cura di), *Transparency. The key to better governance?*, cit. p. 197 ss.; per questi aspetti si veda anche F. VENTURINI, *L'informazione pubblica dalla carta al web*, in P. CAVALIERI, F. VENTURINI, *Documenti e atti di fonte pubblica in rete*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 35 ss.

d.lgs. n 82 del 2005<sup>38</sup>. In essa sono infatti fissati una serie di contenuti minimi dei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni centrali, che risultano significativi anche ai fini della trasparenza della loro organizzazione.

In questo senso vanno ad esempio le indicazioni relative alla necessaria presenza di informazioni su l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale. All'indicazione degli uffici, la disposizione prevede debba essere abbinata anche l'indicazione relativa all'attività svolta e la possibilità di consultare i documenti anche normativi di riferimento. Altre previsioni contenute nello stesso articolo e significative in termini di trasparenza dell'organizzazione sono quelle relative alla pubblicazione nel sito dell'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, del termine per la conclusione di ciascun procedimento ed di ogni altro termine procedimentale. A ciò va aggiunto il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Come si può constatare indicazioni come queste contribuiscono a rendere maggiormente trasparente l'organizzazione anche se, rispetto alla dimensione che abbiamo riconosciuto propria dell'oggetto della trasparenza, sembrerebbero necessarie ulteriori informazioni in grado di dare evidenza anche a quella parte dell'organizzazione "di profondità" individuata con poteri privati, ma che risulta comunque significativa per illustrare il modo di essere dell'amministrazione.

Per quanto riguarda la trasparenza nella spesa e nella gestione del personale, invece, le indicazioni contenute nel codice dell'amministrazione digitale non sembrano idonee a realizzare un tale obiettivo. A questo fine, infatti, occorrerebbe prevedere, oltre alla pubblicazione delle retribuzioni dei dirigenti esterni come disposto dalla legge finanziaria, altri contenuti minimi dei siti istituzionali che dessero contezza di quegli aspetti che si sono ritenuti costitutivi del modo di essere di una amministrazione trasparente nel governo delle proprie risorse umane.

## *7. Considerazioni conclusive*

---

<sup>38</sup> Per un commento a tale previsione si veda ampiamente il contributo di E. MENICETTI, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.Lgs., 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, Maggioli, 2005, 311 ss.

Quello che maggiormente salta agli occhi al termine di questo percorso attraverso l'organizzazione e la gestione del personale è la mancanza di un disegno coerente di sviluppo della trasparenza nell'amministrazione.

In alcuni casi è la legge a prevedere oggetto e modalità della trasparenza, come nell'ipotesi della comunicazione di avvio del procedimento, dell'informazione sindacale o della pubblicazione nei siti istituzionali di dati sull'organizzazione. È vero però che quanto previsto non sempre appare idoneo a realizzare una effettiva trasparenza e soprattutto, nonostante il possibile effetto utile in termini di trasparenza, non è quasi mai motivato da questa esigenza.

Nella maggior parte dei casi la decisione sul cosa e sul come della trasparenza è in realtà rimessa all'amministrazione. Questo determina una realizzazione estremamente parziale e inevitabilmente diseguale della trasparenza.

L'effetto finale è quello di un'opacità complessiva, dal momento che, se anche una singola o più amministrazioni si rendono trasparenti, la scarsa trasparenza delle altre o anche il diverso modo di intenderla e di realizzarla impediscono una piena comparazione dei dati e delle informazioni, attenuandone la significatività o, peggio, falsandone il senso.

Soltanto per fare un esempio si consideri come l'informazione sulla spesa per il personale data da un'amministrazione perda di valore se isolata e cioè non comparabile, ad esempio, con la medesima spesa sostenuta da un'altra amministrazione che potrebbe avere numero di impiegati maggiore o minore, essere più o meno efficiente, fornire più o meno servizi. Per bene che vada il dato isolato risulta poco utile, nel peggiore dei casi può essere fuorviante.

Lo stesso vale anche all'interno della medesima amministrazione laddove siano rese trasparenti certe informazioni e non altre. È questo, ad esempio il caso della pubblicazione nel sito delle sole retribuzioni della dirigenza esterna: se non si può disporre anche dell'informazione relativa alla retribuzione della dirigenza di ruolo, evidentemente non si può comprendere fino in fondo il significato della prima indicazione. Ugualmente se non si conosce il dato relativo alle professionalità delle quali già dispone l'amministrazione non è possibile afferrare il vero senso del ricorso alle professionalità esterne e apprezzare il significato dell'entità della spesa a questo fine sostenuta.

La trasparenza nell'organizzazione e nella gestione del personale richiede quindi di essere governata a prezzo, altrimenti, della sua impossibile realizzazione.

A questo fine, oltre all'inevitabile coordinamento normativo fra Stato, regioni ed enti locali<sup>39</sup>, sembrerebbe necessario immaginare anche un soggetto dotato di legittimazione "repubblicana", cioè proveniente dalle varie componenti della Repubblica, e garantito in termini di indipendenza, al quale conferire poteri di identificazione degli oggetti della trasparenza, di individuazione delle modalità per garantirla e di controllo del rispetto di tali requisiti da parte delle amministrazioni.

Solo in questo modo si raggiungerebbe l'obiettivo di assicurare non la trasparenza di una o più amministrazioni, ma dell'amministrazione.

---

<sup>39</sup> Realizzabile ad esempio attraverso le intese per "l'armonizzazione delle rispettive legislazioni" previste dal sesto comma dell'articolo 8 della legge 131 del 2003.