

## **Trasparenza e democrazia monitorante. La trasparenza integrale come occasione di partecipazione dei cittadini<sup>a</sup>**

Nicola Pedretti\*

### *Abstract*

La garanzia di una reale trasparenza della pubblica amministrazione rappresenta indubbiamente un'occasione di partecipazione della cittadinanza alla gestione della *res publica*. In quest'ottica, va osservato come la normativa italiana abbia introdotto gradualmente strumenti di accesso civico che hanno reso maggiormente fruibili dati e informazioni ai cittadini. In tale ambito, verrà esaminato il caso studio del rapporto Rimandati che applica il community-based monitoring al delicato settore dei beni confiscati.

*Parole chiave:* trasparenza integrale, partecipazione politica, beni confiscati

### *Abstract*

The guarantee of real transparency of the public administration undoubtedly represents an opportunity for citizen participation in the management of the *res publica*. From this perspective, it should be noted that Italian legislation has gradually introduced civic access tools that have made data and information more accessible to citizens. In this context, the case study of the Rimandati report will be examined, which applies community-based monitoring to the delicate sector of assets confiscated.

*Keywords:* full transparency, political participation, confiscated assets

---

<sup>a</sup> Saggio ricevuto in data 31/05/2024 e pubblicato in data 22/01/2025.

\* Giurista, email: nicola.pedretti@gmail.com.

## 1. La casa di vetro?

“Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell’amministrazione dovrebbe essere di vetro”<sup>1</sup>. Con queste parole Filippo Turati creava una delle più efficaci metafore con cui è stato descritto il modo di agire ottimale della pubblica amministrazione: la trasparenza nei confronti della cittadinanza doveva assurgere a regola e, pertanto, occorreva che l’apparato burocratico diventasse un involucro totalmente trasparente con un contenuto visibile in qualsiasi momento da parte della comunità interessata.

Quando parliamo di trasparenza occorre essere precisi nell’individuare una corretta definizione per descriverla e differenziarla dal concetto di pubblicità. Mentre quest’ultimo si identifica con la pubblicazione degli atti, affinché si possa fare riferimento alla “casa di vetro”, è imprescindibile che essi siano anche denotati dall’elemento della comprensibilità e risultino del tutto fruibili e intelligibili da quanti ne prendano visione<sup>2</sup>, in modo che venga loro garantita la possibilità di esercitare un controllo diffuso sull’esercizio dei pubblici poteri e sul buon andamento della pubblica amministrazione<sup>3</sup>. Possiamo quindi concludere evidenziando come il principio della trasparenza amministrativa risulti centrale sotto un duplice profilo: se da un lato è funzionale a garantire imparzialità e buona amministrazione dall’altro risulta anche indispensabile per assicurare eguaglianza e rispetto dei diritti dei cittadini di fronte allo stato<sup>4</sup>.

L’importanza della trasparenza amministrativa risulta ormai assodata al punto da essere annoverata tra i diritti umani. Vale infatti la pena evidenziare come le Nazioni Unite abbiano ritenuto opportuno prima inserirla nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, all’art. 19, seppur in forma estremamente vaga, e, nel 1998, nel rapporto annuale del Relatore Speciale per la Libertà di Opinione e di Espressione, affermando che “il diritto di accesso alle informazioni in possesso del governo dev’essere la regola piuttosto che l’eccezione”<sup>5</sup>.

Una simile concezione, tuttavia, non ha trovato storicamente un’immediata e pacifica accoglienza da parte degli apparati burocratici, i quali spesso sono risultati restii a condividere i documenti e le informazioni in loro possesso. In epoca moderna, il primo provvedimento legislativo che portò a sancire il diritto dei cittadini di

<sup>1</sup> F. Turati, Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, sessione 1904-1908, 17 giugno 1908.

<sup>2</sup> N. Pedretti, *Comunità monitoranti e trasparenza amministrativa*, in «Scienza e pace», 2, 2020, p. 84.

<sup>3</sup> Cfr. M.C. Cavallaro, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in «Diritto Amministrativo», 1, 2015.

<sup>4</sup> E. Carloni, *Alla luce del sole trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in «Diritto Amministrativo», 3, 2019.

<sup>5</sup> E. Belisario, G. Romeo, *Silenzi di stato*, Chiarelettere, Milano, 2016, p. 19. Ivi pp. 19-20 si riporta opportunamente come a livello internazionale tale principio sia ormai pacifico e presente anche in altri importanti documenti quali la Raccomandazione (81)19 sull’accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni del Comitato dei Ministri e la Convenzione di Arhus, seppur limitatamente alla materia ambientale.

accedere ai documenti della pubblica amministrazione fu il *Tryckfrihetsförordningen*<sup>6</sup>. Questo è stato approvato in Svezia nel 1766 e ancora oggi i suoi principi sono recepiti dalla costituzione di quel paese. Frutto del lavoro di Anders Chydenius, pastore e illuminista radicale, la norma si basava sull'idea di uno stato garante delle libertà dei cittadini e sanciva che tutti i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni dovevano essere immediatamente rilasciati a chiunque ne avesse fatto richiesta<sup>7</sup>. Indubbiamente una pietra miliare della garanzia del principio di trasparenza a livello globale è rappresentata dal FOIA statunitense del 1966. Provvedimento frutto di lunghe discussioni e battaglie politiche<sup>8</sup>, approvato nonostante l'aperta ostilità del presidente Johnson, che mantiene ancora oggi alcuni capisaldi che rappresentano un modello globale per gli strumenti di accesso civico: fruibilità totale alle informazioni detenute dal governo a ogni livello, tutela giurisdizionale di tale diritto e onere della prova in capo all'amministrazione nei casi in cui si ritenga che un documento debba restare riservato<sup>9</sup>.

Un'analoga visione è emersa recentemente anche a livello europeo, se prendiamo in considerazione il recente *Recovery Plan*, che ha rappresentato una vera svolta nelle politiche dell'Unione Europea. Possiamo notare come da esso emerga un'idea di amministrazione particolarmente attenta “*al rafforzamento dei processi decisionali e della trasparenza, della fiducia e dell'integrità nel settore pubblico, oltre che alla trasformazione digitale del settore pubblico, declinando una funzione pubblica attrattiva e dinamica, adeguata alle nuove sfide*”<sup>10</sup>.

Appare chiaro, pertanto, come si stia affermando a livello globale, nonostante alcune resistenze delle amministrazioni, l'idea dell'indiscutibilità del diritto di accedere alla “casa di vetro” da parte di chiunque ne faccia richiesta, sia a tutela di inalienabili diritti umani sia in ragione della necessità di contribuire al buon andamento dell'amministrazione anche mediante l'esercizio di un controllo diffuso da parte della cittadinanza. A conclusione della riflessione introduttiva, pare opportuno evidenziare come non ci si possa limitare a prendere in considerazione la, pur fondamentale, evoluzione della normativa. Se i meccanismi di accesso reattivi e proattivi rappresentano un architrave ineludibile, occorre che siano affiancati da un approccio culturale che permetta di comprendere appieno la natura della trasparenza amministrativa e la sua connessione con la possibilità di favorire la partecipazione attiva dei cittadini. Su questo aspetto si può fare riferimento a quanto scritto da Carloni

le riforme dei singoli meccanismi vanno legate a due aspetti essenziali. Il primo, è quello (auspicabile, ma in concreto raramente presente) di legare l'introduzione di

<sup>6</sup> Testo inglese reperibile in [https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds\\_first\\_foia.pdf](https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf)

<sup>7</sup> E. Belisario, G. Romeo, *Silenzi di stato*, cit., pp. 15-16.

<sup>8</sup> Già nel 1956 il deputato John E. Moss propose di introdurre l'istituto dell'accesso civico nell'ordinamento degli USA senza però riuscirci.

<sup>9</sup> Ivi, pp. 21-23.

<sup>10</sup> E. Carloni, *Il dovere pubblico alla trasparenza oltre i diritti di accesso e gli obblighi di pubblicazione*, in «Lo Stato», 18, 2022, p. 25.

singoli strumenti e misure di trasparenza ad un'idea complessiva di pubblica amministrazione, ad una certa visione del rapporto tra istituzioni e cittadini (e, in ultima istanza, ad una certa idea di funzionamento in concreto della democrazia amministrativa). Il secondo, di considerare che il cambiamento di paradigma dipende dal suo riconoscimento non meno che dalla definizione delle regole che lo supportano: un riconoscimento che è consolidamento di una cultura della trasparenza, che è accettazione della sua portata generale, supporto all'esercizio dei relativi diritti, propensione all'apertura<sup>11</sup>.

Una simile visione mostra molto chiaramente come la trasparenza non possa che essere connessa a un'idea di pubblica amministrazione aperta ad un rapporto attivo con la cittadinanza. Un'ottica di *open government* da intendersi come una cultura della governance basata su principi di trasparenza, integrità, *accountability* e partecipazione finalizzata allo sviluppo della democrazia e della crescita inclusiva<sup>12</sup>.

## 2. La trasparenza in Italia.

Nel nostro ordinamento la trasparenza trova una profonda connessione con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Tale assunto è stato recentemente fatto proprio anche dalla Corte Costituzionale che ha avuto modo di affermare come “*i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione*”<sup>13</sup> e analogamente si è espresso il Consiglio di Stato sostenendo che “*la luce della trasparenza feconda il seme della conoscenza tra i cittadini e concorre, da un lato, al buon funzionamento della P.A. ma, dall'altro, anche al soddisfacimento dei diritti fondamentali, se è vero che organizzazione amministrativa e diritti fondamentali sono strettamente interrelati*”<sup>14</sup>.

Tuttavia, nonostante questi importanti orientamenti giurisprudenziali, per lungo tempo il sistema si è basato sulla segretezza dell'attività amministrativa rispetto alla quale la trasparenza acquisiva unicamente un carattere di occasionalità, a fronte di una discrezionalità molto ampia degli apparati che avevano la possibilità di decidere sostanzialmente a loro discrezione in merito alla fruibilità di qualsiasi cosa fosse in loro possesso<sup>15</sup>. Tale condizione iniziò a mutare gradualmente a partire dal 1990 quando, con la legge 241, venne introdotto per la prima volta il diritto di accesso in capo ai cittadini seppur limitatamente ai casi nei quali sia presente un interesse concreto attuale e diretto connesso ad uno specifico documento<sup>16</sup>. Tale disposizione risulta finalizzata alla tutela di posizioni giuridiche qualificate, solo gradualmente si è

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 28.

<sup>12</sup> Cfr. Rapporto OCSE, *Open Government: The Global Context and the Way Forward* 2016, p.3.

<sup>13</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 20 del 2019.

<sup>14</sup> Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 10 del 2020.

<sup>15</sup> S. Di Pietro, *La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza*, in «Rivista di diritto amministrativo», 9-10, 2018, p.4.

<sup>16</sup> In realtà già la legge 142 del 1990 aveva iniziato a normare la tematica dell'accesso ai dati e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni.

giunti a superare questa impostazione limitata alla tutela di specifici portatori di interessi in favore di un approccio volto all'accessibilità totale. Una prima svolta fondamentale è indubbiamente rappresentata dal dlgs. 33 del 2013 (Decreto Trasparenza)<sup>17</sup>, questo già all'art. 1 chiarisce che la trasparenza va intesa come *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*. Il citato provvedimento legislativo introduce il cosiddetto accesso civico semplice, in base al quale chiunque può richiedere che una pubblica amministrazione renda disponibili documenti e informazioni in suo possesso, per i quali sia prevista l'obbligatoria pubblicazione, che non sono stati divulgati tramite i canali istituzionali dell'ente. Pur rappresentando un primo fondamentale cambio di paradigma, tale istituto è unicamente un rimedio rispetto all'inosservanza di specifici obblighi di pubblicità e per poter rilevare la definitiva scelta di garantire un'accessibilità generalizzata occorrerà attendere il 2016.

Con il dlgs. 97/16 di quell'anno viene infatti introdotto l'accesso civico generalizzato comunemente noto come il *“FOIA italiano”*. Il nuovo istituto ha introdotto la possibilità di richiedere e ottenere qualsiasi documento o informazione in possesso di una pubblica amministrazione, senza che occorra specificare alcuna motivazione in riferimento all'istanza, purché non sussista una specifica eccezione assoluta o relativa esplicitamente prevista dalla legge. Va, tuttavia, evidenziato come la citata disciplina presenti, in particolare all'art. 5 bis co. 1-2 del dlgs 33/2013<sup>18</sup>, importanti limitazioni consistenti nella forte discrezionalità dell'amministrazione che, in assenza di procedure per l'analisi del danno e la valutazione dell'impatto, può rigettare la richiesta per la presenza di un preponderante interesse pubblico o privato costituzionalmente tutelato<sup>19</sup>.

In ragione di tali considerazioni, si ritiene opportuno fare una rapida illustrazione degli esiti dei primi anni di attuazione di tale normativa. Il *“FOIA italiano”* è stato infatti sottoposto a numerose azioni di monitoraggio di natura sia civica sia istituzionale. Ad esempio, possiamo citare il rapporto *“Ignoranza di Stato”*, curato dalla Ong Diritto di Sapere nel 2017, dal quale emersero considerevoli criticità<sup>20</sup>. Appare particolarmente interessante anche il monitoraggio periodico dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulle istanze di accesso civico generalizzato rivolte ai ministeri<sup>21</sup>, effettuato l'ultima volta in relazione all'anno 2020. A fronte di

<sup>17</sup> Pare, tuttavia, opportuno evidenziare che in realtà era già stata introdotta una modalità di accesso civico che prescindeva dalla necessità della presenza di una motivazione con la legge n. 195 del 2005. Va però specificato che questa trovava operatività unicamente nell'ambito delle informazioni ambientali.

<sup>18</sup> Come modificato dal dlgs. 97/2016.

<sup>19</sup> M. Trapani, *Il diritto di accesso generalizzato e l'emergenza: rischi ed opportunità di uno stato tecnologico*, in «DPCE Online», 3, 2020, pp. 4349-4350.

<sup>20</sup> Si faccia riferimento a <https://cild.eu/blog/2017/04/19/ignoranza-di-stato-il-difficile-accesso-alle-informazioni/>

<sup>21</sup> Reperibile in <https://foia.gov.it/osservatorio/monitoraggio>

1176 richieste pervenute ne sono state evase l'82% nel termine dei 30 giorni stabilito dalla legge e il 62% di queste è stato accolto (il 53% totalmente e il 9% parzialmente)<sup>22</sup>. Possiamo quindi evidenziare come la maggior parte delle istanze formulate, almeno in riferimento a quelle presentate ai ministeri, venga accolta ma il risultato finale risulti distante dall'effettiva totale accessibilità.

Nonostante i limiti illustrati e altri<sup>23</sup>, con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato il nostro ordinamento ha compiuto un fondamentale passo verso la *full disclosure*, con il riconoscimento del diritto di ogni individuo di avere piena conoscenza dell'azione amministrativa come strumento per promuovere la partecipazione attiva e consapevole dei cittadini alla vita democratica.

### 3. *Comunità monitoranti e partecipazione democratica.*

Come già evidenziato, il principio della trasparenza non solo è legato a quello di buon andamento della pubblica amministrazione ed al contrasto dei fenomeni corruttivi ma rappresenta anche uno strumento di partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblica, in quanto risulta funzionale a creare un dialogo cooperativo e proattivo tra amministratori ed amministrati<sup>24</sup>. In questo senso, lo stesso dlgs. 33/2013, all'art. 1, afferma chiaramente le finalità di “favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche” e “attuare il principio democratico”.

Non si intende affermare che l'introduzione di strumenti di accesso civico sia sufficiente a risolvere ogni problematica di trasparenza nel rapporto tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini. Esistono anche altre criticità da considerare, basti pensare alle problematiche relative al problema del *free rider*<sup>25</sup> e alla possibilità che l'azione di controllo sia influenzata dalle élite locali<sup>26</sup>. Tuttavia, fornire la possibilità di una migliore conoscenza delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni può favorire la promozione di una vita democratica matura basata su una partecipazione attiva costante e non limitata al momento elettorale<sup>27</sup>. Si ritiene di condividere la tesi secondo cui un monitoraggio effettuato dalle popolazioni, che beneficerebbero dal successo dell'azione efficiente del settore pubblico, possa risultare più efficace rispetto ad uno che basato unicamente su controlli di carattere burocratico

<sup>22</sup> Le motivazioni più ricorrenti dei rigetti sono, in relazione all'art 5 bis del dlgs. 97/2016, sicurezza pubblica e ordine pubblico (23%) e, in riferimento a diverse motivazioni da quelle del menzionato articolo, dati non posseduto dall'amministrazione (44%).

<sup>23</sup> Ad esempio l'assenza di un'adeguata tutela giurisdizionale realmente efficace in caso di inattività dell'amministrazione interpellata.

<sup>24</sup> S. Di Pietro, *La tutela della privacy tra esigenze di trasparenza e nuove regole di riservatezza*, cit., p. 8.

<sup>25</sup> B. A. Olken, *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, in «Journal of Political Economy», 2, 2007, p. 204.

<sup>26</sup> P. Bardhan, *Decentralization of Governance and Development*, in «Journal of Economic Perspectives», 16, 2002, p. 192.

<sup>27</sup> Cfr. M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in «Giornale di diritto amministrativo», 5, 2016.

delle autorità centralizzate<sup>28</sup>. In tale ottica, la possibilità di disporre di informazioni tempestive e accurate rappresenta un fondamentale elemento per la partecipazione civica e gli stessi dati assurgono alla categoria di bene comune<sup>29</sup>.

Pare opportuno esaminare il concetto di trasparenza integrale, consistente in un sistema volto a tutelare gli interessi collettivi e a prevenire fenomeni corruttivi mediante l'esercizio di un controllo diffuso dell'esercizio del potere delegato ai rappresentanti da parte dei cittadini con un approccio cooperativo<sup>30</sup>. Proprio in questa categoria possiamo ritrovare le ragioni dell'iniziale metafora vitrea che dovrebbe rappresentare la prassi per le pubbliche amministrazioni risultando

*un apparato pubblico dalle mura di vetro, anzi di cristallo infrangibile dove tutto sia osservabile e valutabile da tutti, ma con porte blindate per assicurare protezione dai ladri, rendendo il vivere collettivo (e la cosa pubblica) inospitale per i corruttori, inaccessibile ai corrotti, indisponibile alle mafie. Non solo: è necessario un impegno ulteriore per creare un presidio nella pubblica amministrazione a opera di una società civile capace di vigilare con la cura e l'attenzione che servono<sup>31</sup>.*

Emerge chiaramente come questa concezione di trasparenza necessiti di una partecipazione attiva della popolazione che realizzi prassi civiche di monitoraggio dal basso accanto alle strategie istituzionali di contrasto alla *maladministration*. Pertanto, i due pilastri che legano la trasparenza ai principi costituzionali, partecipazione democratica e contrasto della corruzione, appaiono assolutamente connessi nella realizzazione della "casa di vetro"<sup>32</sup>. In tale ottica, va considerato come la trasparenza integrale da un lato richieda e dall'altro stimoli l'esistenza di una democrazia che vada oltre quella classica meramente rappresentativa. Il protagonismo civico non può essere limitato al mero momento elettorale ma va estesa alla partecipazione a nuove istituzioni di controllo che vigilino costantemente sull'esercizio del potere delegato ai decisori politici. Questa nuova forma può essere definita democrazia monitorante, concetto di non semplice definizione che trova la sua caratterizzazione nel pubblico controllo di ogni aspetto della vita politica e sociale oltre gli istituti della democrazia rappresentativa tramite un apparato di organi non partitici, extraparlamentari e spesso non eletti che operano sia all'interno che all'esterno dei confini statali<sup>33</sup>. Keane al riguardo individua accuratamente i principi su cui essa si basa

<sup>28</sup> J. E. Stiglitz. *Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*, in «Review of Development Economics», 6, 2002, pp. 165-167.

<sup>29</sup> U. Di Maggio, G. Notarstefano, G. Ragusa, *Ri-conoscere i beni confiscati. Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza*, in R. Ingrassia (a cura di), *Economia, organizzazioni criminali e corruzione*, Aracne editrice, Canterano, 2018, p. 158.

<sup>30</sup> L. Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2017, p. 130.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Pare opportuno evidenziare come il legame tra la qualità della democrazia e la lotta alla corruzione è già stata evidenziata da eminente dottrina, cfr. A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012, pp. 210-216.

<sup>33</sup> J. Keane, *Potere e umiltà. Il futuro della monitorary democracy* (2021), tr. it. di P. D'Ortona, Hopefulmonster, Torino, 2021, p. 122.

Nell'età della democrazia monitorante è come se si applicassero i principi della democrazia rappresentativa – carattere pubblico, uguaglianza dei cittadini, elezione dei rappresentanti – alla democrazia rappresentativa stessa. L'effetto più notevole di questo processo è modificare i modelli di interazione – la geografia politica – delle istituzioni democratiche<sup>34</sup>.

Cuore di questo modello di democrazia non possono che essere le organizzazioni civiche, anche informali, che si pongono il fine di esercitare l'azione di monitoraggio collettivo a tutela dell'integrità del sistema: le comunità monitoranti<sup>35</sup>. Si tratta di realtà che, sebbene non ancora particolarmente sviluppate in Italia, sono ben conosciute nel contesto internazionale<sup>36</sup> e hanno contribuito a promuovere l'impegno civico e il miglioramento strutturale dei servizi monitorati<sup>37</sup>. Nel descrivere la loro azione sono stati individuati tre fondamentali passaggi consistenti nell'esaminare i processi decisionali tramite gli strumenti della trasparenza (illuminare), nell'elaborare e diffondere le informazioni raccolte (vigilare) e nel coinvolgere della cittadinanza in alcune fasi dei processi decisionali (partecipare)<sup>38</sup>.

#### 4. Esempi di monitoraggio civico tramite gli strumenti della trasparenza: i beni confiscati alle mafie.

Come evidenziato, la trasparenza offre importanti occasioni protagonismo per la cittadinanza e allo stesso tempo necessita che questa si dedichi ad una partecipazione attiva per non rischiare di essere ridotta alla mera dimensione burocratica. Nel nostro paese, negli anni, si sono sviluppati importanti esempi di “comunità monitoranti” che hanno vigilato con gli strumenti a loro disposizione sull'integrità di settori strategicamente fondamentali<sup>39</sup>. Un ambito in cui si sono sviluppati importanti esempi di monitoraggio dal basso organizzati dalle organizzazioni della società civile è quello dei beni confiscati alle mafie.

La normativa di riferimento si basa su due pilastri principali ossia un sistema di misure patrimoniali volte a colpire i beni intestati agli associati alle consorterie mafiose molto più efficace di quelle previste nei confronti della criminalità comune e il riutilizzo sociale di quanto incamerato in questo modo dallo stato. La *ratio* sottesa a tale impianto consiste nel garantire un parziale ristoro dei territori danneggiati dalla

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> L. Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, cit., pp. 133-134.

<sup>36</sup> A titolo di esempio, si riporta l'esperienza indonesiana in B. A. Olken, *Monitoring Corruption*, cit.. Altri esempi relativi ad esperienze realizzate in Italia verranno riportati nel paragrafo successivo.

<sup>37</sup> M. Björkman Nyqvist, D. de Walque D., J. Svensson, *Information is Power. Experimental Evidence on the Long-Run Impact of Community Based Monitoring*, in «World Bank Policy Research Working Paper», 7015, 2014, p. 3.

<sup>38</sup> L. Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, cit., pp. 135-189.

<sup>39</sup> Basti pensare alla campagna “Illuminiamo la salute” che promuoveva un monitoraggio per l'integrità della sanità, ben precedente all'inserimento dello strumento dell'accesso civico generalizzato <http://www.illuminiamolasalute.it/>.

presenza delle organizzazioni criminali mediante la restituzione dei patrimoni mafiosi sequestrati e confiscati ed ha rappresentato un elemento strategico fondamentale per colpire il consenso popolare costruito dalle mafie. Proprio in ragione di questo, trasparenza e conoscibilità da parte della popolazione in questo ambito rappresenta un elemento fondamentale e irrinunciabile.

In tale contesto, sono nate alcune campagne di monitoraggio civico che sono risultate particolarmente efficaci. Ci si riferisce, in particolare, l'analisi realizzata dal progetto Confiscati Bene<sup>40</sup>, nato nel 2014 dalla collaborazione tra Libera e onData con il sostegno della Fondazione Tim, ossia un percorso partecipativo che mira a valorizzare il riutilizzo dei beni confiscati attraverso monitoraggio, raccolta e analisi dei dati che li riguardano. Nella versione 2.0, il suo portale online è stato poi implementato proprio per permettere alle comunità di contribuire attivamente alla creazione del patrimonio informativo<sup>41</sup>.

A partire dal 2022 è nata un'ulteriore esperienza di monitoraggio in civico in tale settore: il report "Rimandati"<sup>42</sup>, avente ad oggetto trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali, che nel 2024 è giunto alla sua terza edizione<sup>43</sup>. Il progetto si fonda sul metodo del *community-based monitoring* che prevede una vigilanza diffusa da parte dei cittadini. Infatti, pur mantenendo una cabina di regia centrale, è stata creata una comunità monitorante, composta da 41 volontari e 6 tirocinanti dell'Università di Torino<sup>44</sup>, diffusa in tutto il territorio italiano<sup>45</sup>. Questa ha messo in atto l'azione di monitoraggio su 1127 enti territoriali al cui patrimonio indisponibile sono stati assegnati dei beni confiscati e che sono stati ritenuti inadempienti rispetto ai relativi obblighi di pubblicazione<sup>46</sup>. Il lavoro della comunità monitorante si è articolato in tre fasi. Inizialmente, mediante la consultazione del portale OpenRe.g.i.o. sono stati individuati gli enti destinatari, successivamente un esame dei relativi siti istituzionali ha permesso di individuare i 1127 organismi già citati<sup>47</sup> indicati e di rivolgere ad essi istanze di accesso civico semplice. L'ultima fase è consistita in una seconda ricognizione dei siti istituzionali degli enti che hanno risposto all'istanza di accesso civico<sup>48</sup>. Per sintetizzare i risultati dell'azione, possiamo evidenziare come il 63% degli enti interpellati ha risposto all'istanza di accesso civico e tra questi 296 (il 44,6%) ha

<sup>40</sup> <https://www.confiscatibene.it/>

<sup>41</sup> U. Di Maggio, G. Notarstefano, G. Ragusa, *Ri-conoscere i beni confiscati. Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza*, cit., pp. 167-168.

<sup>42</sup> I promotori in questo caso sono Gruppo Abele il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino, e, limitatamente all'ultima edizione, ISTAT. Vale la pena però evidenziare che molte degli attivisti coinvolti nel progetto *Confiscati Bene* hanno collaborato anche a questo report portando un importante contributo in termini di *know-how*.

<sup>43</sup> [https://www.libera.it/schede-2438-beni\\_confiscati\\_monitoraggio\\_libera\\_trasparenza](https://www.libera.it/schede-2438-beni_confiscati_monitoraggio_libera_trasparenza)

<sup>44</sup> L'avvio del percorso monitoraggio ha inizialmente coinvolto 107 volontari che hanno partecipato ad una specifica formazione.

<sup>45</sup> AA.VV., *Rimandati*, terza edizione, 2024, p. 32.

<sup>46</sup> Nello specifico 1100 comuni, 11 province e città metropolitane e 6 regioni. Ivi p. 34.

<sup>47</sup> L'inadempienza riguardava l'assenza di dati, la loro incompletezza o il loro mancato aggiornamento.

<sup>48</sup> Nello specifico hanno risposto 710 enti sui 1127 enti destinatari di istanza di accesso civico.

risposto in maniera pienamente soddisfacente determinando un notevole miglioramento nella situazione relativa alla trasparenza dei beni confiscati assegnati agli enti locali.

## 5. Conclusioni.

In un momento storico nel quale le giovani generazioni, ma non solo, paiono orientarsi verso individualismo e socialità ristretta<sup>49</sup>, emergono invece forme peculiari di impegno. Queste si caratterizzano per una dimensione maggiormente individuale e meno mediata dai soggetti collettivi<sup>50</sup>, per una partecipazione che si caratterizza per il mantenimento dell'individualità dei partecipanti e per la connessione con la vita quotidiana<sup>51</sup>.

Come abbiamo visto gli strumenti della trasparenza e il metodo del *community-based monitoring* sembrano proprio in linea con tali caratteristiche in quanto permettono la valorizzazione dell'azione individuale nell'ambito di quella collettiva e consentono di intervenire su aspetti fortemente legati alle condizioni materiali della vita quotidiana grazie alla possibilità di operare sul livello istituzionale più prossimo ai cittadini. La produzione del report Rimandati dimostra esattamente che mediante tali strumenti è possibile realizzare l'attivazione di un numero consistente di cittadini, molti dei quali appartenenti alle nuove generazioni, e creare un sensibile miglioramento nell'ambito di uno specifico ambito di azione che ha portato ad una conoscibilità nettamente maggiore di un settore strategico come quello dei beni confiscati alle mafie e trasferiti al patrimonio degli enti locali. Rispetto alla situazione di partenza, va evidenziato infatti come i casi di inadempienza agli obblighi di pubblicazione siano diminuiti notevolmente in quanto ben 296 enti hanno dato una risposta pienamente corretta<sup>52</sup> alle istanze di accesso civico<sup>53</sup>. Pertanto, possiamo concludere che la pratica della democrazia monitorante rappresenta un'importante occasione di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica tramite cui essi possono incidere profondamente sull'azione degli apparati istituzionali.

<sup>49</sup> Cfr. A. De Lillo, *I sistemi di valore*, in C. Buzzi, A. Cavalli, A. De Lillo (a cura di), *Giovani del nuovo secolo. Rapporto LARD sulla condizione giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>50</sup> A. Pirni, L. Raffini, *Giovani e politica. La reinvenzione del sociale*, Mondadori, Milano, 2022, p. 14.

<sup>51</sup> *Ivi*, p. 106.

<sup>52</sup> Si sottolinea che altri 76 enti hanno dato una risposta non del tutto corretta in quanto l'accessibilità ai dati inviati non era immediata per i richiedenti.

<sup>53</sup> AA.VV., *Rimandati*, cit., p. 70.