

Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia

Di Enrico Carloni

(Bologna, il Mulino 2021)

Francesco Clementi

Lo studio di Enrico Carloni che qui si presenta è il frutto di un lungo percorso di studi dell'Autore in tema, prendendo le mosse infatti da un Prin dei primi anni Duemila, coordinato da Francesco Merloni, e dal conseguente volume del 2008 per i tipi Giuffrè dal titolo «Trasparenza amministrativa».

Da allora l'A. ha proseguito in maniera intensa e costante a svolgere in tema le sue idee e riflessioni, soprattutto nella forma di interventi e saggi in riviste specializzate, che trovano oggi nei fatti, con questo volume, una completa sistematizzazione. Non a caso, d'altronde, il volume è corredato di un esplicativo sottotitolo che allarga e perimetra gli ambiti nei quali, quello che Carloni chiama «paradigma trasparenza», ritiene debba innanzitutto svolgersi.

In questo senso il volume, diviso in sette capitoli, cerca di affrontare il tema della trasparenza come un percorso nel quale esso diviene al tempo stesso mezzo e fine, superando tanto le criticità di un paradigma forse non sempre tale e forse mai così in sé assoluto ed ideologicamente puro come spesso taluni in questi anni lo hanno presentato, quanto così multiforme e polisemico, in quanto inevitabilmente dipendente dal contesto politico-istituzionale nel quale opera e si viene, più o meno bene, ad inverare.

Cosa ne emerge allora da questo studio? Almeno tre riflessioni importanti.

Vediamole.

In primo luogo, che la trasparenza amministrativa – perché è di questo prima e prima di tutto che si discute in questo volume – vive di caratteri e retaggi anche di tipo storico che, al loro fondo, non delineano nel nostro ordinamento, nonostante trent'anni di evoluzioni, di riflessioni, di analisi, un modello coerente ed omogeneo.

Così, nella ricostruzione dell'esperienza in tema del sistema istituzionale italiano, in particolare riguardo appunto a quella degli ultimi trent'anni, si percorrono, anche sulla scia di esperienze in tema di altri ordinamenti, tra modello continentale e modello anglosassone, strade confuse e ambivalenti, promettendo ciò che non si può mantenere e realizzando solo ciò che limitatamente può servire. In particolare questo appare assai evidente leggendo il capitolo III, soprattutto nella parte in cui l'A. viene a sottolineare le diverse «stagioni» del riformare italiano e le sue rilevanti aporie: quelle che rendono, nonostante

104

«il decennio che abbiamo alle spalle, forse davvero [sia stato] il decennio d'oro della trasparenza, capace di produrre quel cambiamento di paradigma da tempo annunciato, auspicato»

in particolare in seguito alla c.d. legge anticorruzione (la n. 190 del 2012), quelle riforme comunque dentro

un'evoluzione operata per stratificazioni successive in un disegno del quale va ricercata una coerenza che non sempre è evidente» (p. 141).

In secondo luogo, nell'ambito di una percorso di ricerche e di studi che via via con il tempo si è dilatato anche guardando a temi più ampi, Carloni sottolinea come il «diritto alla trasparenza» – dall'accesso documentale agli atti al diritto ad essere correttamente informati, così come dal diritto a conoscere alla tutela della privacy – viva, riprendendo la terminologia americana del *Freedom of Information Act*, di una «dissemination» sociale prima che giuridico-istituzionale, fatta in particolare non soltanto di diritti ma anche – a nostro avviso, soprattutto – di doveri.

Ne consegue per Carloni che la trasparenza «come modo di essere» proprio dell'Amministrazione dipenda innanzitutto da un rapporto tra cittadini ed istituzioni che viva in sé – come l'esperienza del FOIA americano appunto più volte sottolineato evidenzia – della presenza quindi

«di un polo esterno (i cittadini, gli interessati, la stampa. [...]) che richieda, utilizzi, solleciti, la disponibilità di informazioni.» (p. 151)

in assenza del quale, evidentemente, manca un lato della trasparenza. Da qui, allora, un dovere all'informazione che prescindano anche dal diritto all'informazione ma che nasca, si nutra e si alimenti dalla necessità ordinamentale, di tipo istituzionale insomma, di un «bisogno informati-

vo» – dal *right to know* al *need to know*, appunto -, del quale ovviamente non possono non essere protagonisti innanzitutto chi fa dell'informare e del divulgare una professione.

Di qui, il passo verso i doveri è naturalmente semplice. Ed è appunto doveroso che lo sia e che, in questa prospettiva, coinvolga innanzitutto come protagonisti quei soggetti che costituzionalmente sono parte dell'Amministrazione, cioè i funzionari e i dipendenti pubblici *tout court*: perché senza di loro ed il loro impegno in tal senso non vi è inevitabilmente alcuna forma di trasparenza, nonostante il miglior apparato normativo possibile.

In terzo luogo, nonostante le resistenze e le anomalie, con consapevolezza, Carloni affida al capitolo finale alcune riflessioni a più ampio spettro, toccando tanto il recupero di ciò che di positivo si è invenuto in tutti questi anni quanto, sempre nell'ottica della trasparenza, il dibattito più recente da quello intorno al Piano nazionale di ripresa e resilienza a quello relativo all'assenza di una legislazione adeguata in tema di *lobbying* e *advocacy*. Nel fare ciò prende atto di alcuni limiti (le autorità anticorruzione non possono tutto...), di alcune storiche fragilità (il sistema amministrativo è ancora troppo incerto e claudicante nella sua conformazione), di alcune speranze tradite, sebbene – anche in un'ottica di forma di Stato, di «centro e periferia» – veda la possibilità di moltiplicare le soluzioni utili a risolvere il disegno generale anche attraverso la riscoperta dei percorsi a livello locale, proponendo «autorità della trasparenza» (sulla falsariga del britannico Information Commissioner), come – semplificando qui, ci si consenta - utili sentinelle locali sulle quali costruire una rete nazionale.

Di certo, al fondo, emerge chiaramente come la trasparenza sia lo specchio dell'amministrazione e viceversa. E dunque sia anche lo specchio dell'ordinamento in sé rispetto ai suoi cittadini: insomma, metro e misura di cittadinanza, facendoci tornare così all'inizio del volume che, citando in particolare il testo curato da Anne Peters e Andrea Bianchi, sottolineava come «la trasparenza si pone come “the New Norm”, è “norma globale” oramai di diritto nel “Pantheon delle grandi virtù politiche”».

In un'epoca di attacco alla democrazia dall'esterno e di fragilità e di limiti, come è stato appunto evidenziato, dall'interno, per gli individui che vogliono essere davvero cittadini da fare, insomma, non manca.