

Della trasparenza amministrativa e del suo valore paradigmatico

Enrico Carloni, *Il paradigma trasparenza. Amministrazione, informazione, democrazia*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 318.

Parole chiave

Pubblica amministrazione, trasformazioni, trasparenza, servizio pubblico

Fulvio Cortese, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Trento, si occupa di responsabilità dell'amministrazione, giustizia amministrativa, diritto regionale e locale, storia del diritto pubblico (fulvio.cortese@unitn.it)

Quanto, e come, cambia l'azione pubblica? Il quesito, se posto solo astrattamente, non è di semplice soluzione. Per lo più, inoltre, quando lo si affronta sul piano concreto, ci si sofferma su singoli e recenti mutamenti di carattere legislativo o giurisprudenziale. Oppure, all'opposto, ci si impegna, come accade sempre più spesso negli ultimi anni, in analisi caratterizzate dall'enfasi sull'impatto disorientante della scienza e della tecnologia, quale suscitato dalla considerazione di qualche specifica e problematica fattispecie: quasi a suggerire che ci si trova di fronte a mutamenti di contesto talmente profondi dal dimostrare di per sé un'efficacia trasformativa tanto de-formalizzante quanto inarrestabile e irriducibile. Nel mezzo di queste due tendenze – che, in definitiva, finiscono per risultare venate da un evidente occasionalismo – è ricorrente il tema delle riforme: l'alpha e l'omega, da più di trent'anni,

di qualunque discorso sull'amministrazione e sulle diverse e plurali istanze che ne esigono, a più riprese, l'ammodernamento e l'efficientamento. Con l'effetto, tuttavia, di richiedere l'immane (l'ennesimo?) intervento normativo. Il punto è che la misura del cambiamento – di *qualsiasi* cambiamento – è difficile da registrare in presa diretta. E che spesso occorre attendere un po' di tempo e spingersi in meditazioni più accurate di quelle che l'urgenza o la contingenza stimolano senza sosta. Ciò che occorre, in altri termini, è coltivare *un* campo, frequentarlo e curarlo regolarmente, e raccoglierne i frutti.

Il libro di Enrico Carloni sulla trasparenza amministrativa cerca di coltivare quest'ottica, con un approccio che, in fondo, è assai congeniale all'Autore, visto che si tratta di un *volume-bilancio*: di un modo, cioè, per fare setaccio, non solo di quanto, e dove, la trasparenza si sia progressivamente affermata; ma anche delle riflessioni teoriche e dell'esperienza pratica che lo studioso ha avuto modo di fare nell'ultimo decennio, ossia nel momento di intensificazione più forte delle *policies* promosse in materia, perché funzionali, a loro volta, a raggiungere *goals* della più varia tipologia (contrastare corruzione e *maladministration*; consentire forme più estese di controllo e di partecipazione democratici; innervare negli uffici pubblici prassi maggiormente rispettose della sfera giuridica dei destinatari della loro attività).

Un'osservazione, innanzitutto, la meritano il titolo e, in particolare, l'utilizzo della parola *paradigma* (sul quale, d'altra parte, l'A. si sofferma anche nel primo capitolo). Quel termine, come è noto, ha il senso sia di portare a emersione qualcosa che consente di guardare a un fenomeno in modo esemplare e intrinsecamente connotante, sia di sintetizzare e simbolizzare la traccia, per l'appunto, di una metamorfosi caratterizzante e non meramente superficiale. L'intenzione del lavoro – che si riflette anche nella successione degli argomenti – è proprio questa: occuparsi di una parte *per il tutto* (e quindi della trasparenza allo scopo di discutere dell'amministrazione *tout court*, e segnatamente di una certa idea di amministrazione), ma anche occuparsi di come quel tutto si modifica per effetto delle dinamiche di *quella parte* (e quindi di come

l'amministrazione sia destinata ad evolversi attraverso i percorsi, peraltro non sempre facili, di un suo principio generale – quello di trasparenza – e delle implicazioni operative che gli sono connesse).

Forse è una coincidenza, forse no. Eppure al lettore, da quest'ultimo punto di vista, riesce naturale accostare il testo di Carloni a un saggio pubblicato qualche anno fa sempre dal medesimo editore e dedicato al *paradigma sussidiario* (Donati 2013). Anche in quell'ipotesi, del resto, ci si confrontava con una grande e visibile *milestone* degli sviluppi istituzionali dell'amministrazione italiana del nuovo millennio.

Volendo, oggi si potrebbe anche completare il quadro, richiamando, nell'ambito della stessa cornice, un ulteriore, più recente, studio, questa volta collettaneo (Corso et al. 2022), che – altrettanto *paradigmaticamente* – si è proposto di segnare l'itinerario per un *diritto amministrativo effettivo*. Chi può negare che – assieme alla digitalizzazione – trasparenza, sussidiarietà ed effettività rappresentino, allo stato dell'arte, i *drivers* più suggestivi del dibattito scientifico giuspubblicistico?

Si comprende, per questa via, che il modo migliore per intendere che cosa sia, per l'A., un paradigma, e perché la trasparenza lo è diventato, consiste nel collocare il libro nel panorama di dispositivi epistemologici che una peculiare corrente interpretativa sta contribuendo a formare negli ultimi anni; una corrente che non si domanda solo quanto, e come, cambia la pubblica amministrazione, ma tenta di rispondere a tale domanda indagando la direzione intrapresa finora dai veicoli normativi delle variazioni organizzative e funzionali più forti, al fine di comprenderle e indirizzarle.

Un altro rilievo va dedicato all'articolazione con cui *Il paradigma trasparenza* organizza l'esposizione complessiva. Esaurite le *Premesse* programmatiche, l'A. focalizza l'attenzione su tre distinti profili: uno, per così dire *storico*; uno, viceversa, *assiologico*; e uno, infine, critico e *progettuale*.

Il primo (capitolo II e capitolo III, dedicati, rispettivamente, alle *Radici* e ai *Percorsi* della trasparenza) riguarda l'illustrazione della lunga strada della trasparenza, la cui affermazione, in Italia, lungi dal muovere dall'affermazione previa di un trasversale *right to know*, si costruisce in senso quasi inverso: dal superamento di un paradigma opposto, di

segreto e di autoreferenziale giustificazione delle esigenze del potere, all'edificazione progressiva di un diritto individuale di accesso, che conosce, tuttavia, varie stagioni e, nel farsi *civico* prima e generalizzato poi, comincia ad acquisire una più diretta correlazione con le istanze della forma costituzionale dello Stato.

Il valore aggiunto di questa descrizione sta tutto in ciò che si propone di enfatizzare: i ritardi nazionali della trasparenza, infatti, sono ricondotti alla faticosa assimilazione, nel corpo della cosa pubblica, del rovesciamento repubblicano della dialettica autorità-libertà, e dunque alla lenta e difficoltosa penetrazione istituzionale della cultura democratica. Non è, questa, una tesi nuova, anche perché, a ben vedere, essa non è altro che uno dei tanti rivoli delle più generali ricostruzioni su di un'altra dialettica, quella tra continuità-discontinuità. Ma in questa sede la riproposizione di una tale dialettica equivale all'assunzione di una lente *sistemica* e, quindi, al superamento del contegno (ancora molto presente nella dottrina amministrativistica) che determina le sorti di regole, istituti e principi in quanto definite dal modo immediato con cui essi sono posti.

Il secondo nucleo materiale del libro (capitoli IV e V) risente, coerentemente, dell'impostazione ricostruttiva così raggiunta. Perché non cerca solo di isolare e raffigurare quali siano i *Diritti* e i *Doveri* collegati all'affermazione del principio di trasparenza (le pagine in questione possono essere perfettamente utilizzate quasi alla stregua di un sintetico, ma efficace, manuale), ma ne spiega le fisionomie e gli ambiti d'azione in quanto condizionati dalla predetta configurazione incompleta e incrementale della disciplina e dal preminente, e persistente, ruolo dominante dell'amministrazione.

Pertanto, che si guardi alla trasparenza dal versante di chi la fa valere o da quello di chi è chiamato a garantirla, la sensazione è che la *mediazione pubblica* sia ancora il referente centripeto di tutto il sistema regolativo che nel tempo è stato creato dal legislatore. Anche questa non è una conclusione di poco momento: perché conferma, sul piano del diritto vigente, il permanente peso del DNA del sistema amministrativo italiano; e anche perché, con un certo realismo, ne configura la fisiologia come una sorta di invariante, della quale essere coscienti.

Viene quindi in gioco il terzo, e conclusivo, filone di approfondimento (capitoli VI e VII), concentrato nell'analisi delle *Anomalie* e nella prefigurazione delle prossime *Sfide* del sistema regolativo della trasparenza. Qui l'A. fa i conti con il peso di alcuni *luoghi comuni*: da un lato, evidenziando puntualmente che i veri ostacoli alla trasparenza non coincidono con le limitazioni che la legge prevede (e che, anzi, contribuiscono a stressarne ulteriormente la vera natura, legata ancora a doppio filo con le logiche dell'*accountability* pubblica piuttosto che con il linguaggio dei diritti e delle libertà dei soggetti dell'ordinamento); dall'altro, sottolineando che all'antica forza del segreto pare ora sostituirsi, surrettiziamente, la nuova forza della *riservatezza* (di cui, in modo assai condivisibile, è segnalata la importante proiezione organizzativa e ordinamentale, che, vuoi per l'influenza del Garante per la protezione dei dati personali, vuoi per la pervasività e prevalenza della normazione di derivazione europea – aspetti che, entrambi, frammentano in modo eccessivo l'istanza alla trasparenza, di fatto contribuendo a de-istituzionalizzarla – finisce per svolgere una funzione paradossale di ri-costituzione di aree diffuse di profonda e insuperabile opacità, se non di esiziale formazione di un contro-paradigma a tutti gli effetti).

In questa prospettiva, anche la delineazione dei futuri traguardi della trasparenza (specie nel contesto dell'amministrazione algoritmica, in cui essa ne riesce ri-valorizzata in modo ulteriormente sistemico), se per un verso conferma l'inarrestabile consolidamento del relativo principio – cui pare affidarsi un ruolo realmente *costituzionale*, a tutto tondo – per altro verso (e almeno per quanto il lettore può facilmente avvertire) ne ribadisce l'ambigua dimensione bifronte: *presidio*, certo, di bisogni di tutela che restano ineludibili, tanto più al cospetto di transizioni epocali; ma anche *metodo* gestionale e di governo, o, se si vuole, infrastruttura portante dell'arena pubblica.

Si comprende, in questo modo, che, per l'A., l'intreccio delle anomalie e delle sfide apre a un necessario spazio di progetto: come se, al di là della sua natura di vincolo performativo, la trasparenza non possa che essere, prima di tutto, un obiettivo da pensare, programmare e realizzare materialmente.

Qual è, in definitiva, il valore paradigmatico della trasparenza e del suo itinerario? In senso puramente ricognitivo, dal saggio di Carloni si potrebbe senz'altro trarre conferma sul funzionamento usuale che i grandi principi dell'amministrazione spiegano all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: tanto sono cogenti quanto si risolvono in un'affermazione prescrittiva dinamica e flessibile, la quale, in definitiva, non fa che assolvere al compito di individuare *tools* riconosciuti per legittimare continuativamente l'azione dei pubblici poteri. Oppure – seguendo l'ispirazione dell'A. – per continuare a *ri-costruire* l'amministrazione repubblicana in senso democratico. Vero è che, in un'accezione più prospettica, un simile approdo offre spunti per due ulteriori constatazioni, che possono anche fungere da abbrivio ideale per la decifrazione di sviluppi seguenti.

La prima constatazione ha a che fare con un significativo *spostamento* dei criteri di legittimità dell'azione e dell'organizzazione amministrative. La parabola della trasparenza – ma potrebbe dirsi lo stesso anche per le vicende della sussidiarietà, dell'effettività e della digitalizzazione, ossia per gli altri, già menzionati, paradigmi dell'amministrazione del nuovo millennio – dimostra una sensibile tendenza a esigere da chi governa non solo il rispetto di confini pre-dati, ma specialmente l'assunzione spontanea di standard pro-attivi conoscibili, razionali e, come tali, condivisibili.

La seconda constatazione – che è una conseguenza della prima – concerne il consolidamento dell'idea dell'amministrazione come *servizio pubblico*; quasi un ritorno, per così dire, alle dottrine di inizio Novecento, e di derivazione francese, per le quali la molteplicità e la complessità delle attività pubbliche non poteva (e non può tuttora) che comportare la centralità della responsabilità istituzionale dell'amministrazione. La cui posizione privilegiata, pertanto, non si dà solo nella presupposizione dell'edificio organizzativo che l'ordinamento disegna, ma si giustifica nella predisposizione responsabile di tutte le modalità che consentano il conseguimento di determinati risultati.

Riferimenti bibliografici

Corso, G., De Benedetto, M., Rangone, N.
2022, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, il Mulino, Bologna.

Donati, D.
2013, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, il Mulino, Bologna.