

**GREGORIO ARENA**

**LE DIVERSE FINALITA' DELLA TRASPARENZA  
AMMINISTRATIVA\***

**Sommario**

- 1. Premessa**
- 2. Dal segreto alla pubblicità**
- 3. Dalla conoscenza alla comprensione**
- 4. Trasparenza e democrazia**
- 5. La trasparenza per controllare**
- 6. Un nuovo paradigma**
  - 6.1. Il modello bipolare temperato**
  - 6.2. Il modello policentrico condiviso**
- 7. Il modello pluralista e paritario**
- 8. La trasparenza per collaborare**

---

\* In corso di pubblicazione in Francesco Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè

## 1. Premessa

Poiché la trasparenza è una caratteristica propria dei materiali che possono essere attraversati dalla luce, affermare che l'amministrazione deve essere trasparente significa auspicare che i cittadini possano "attraversare" con il proprio sguardo le metaforiche mura dell'amministrazione, sia per controllarne i processi decisionali, sia per collaborare con l'amministrazione stessa alla soluzione di problemi di interesse generale.

Per questo quando usiamo l'espressione "trasparenza amministrativa" usiamo in realtà una grande metafora per esprimere una certa idea di come l'amministrazione dovrebbe essere, allo stesso modo in cui usando una metafora come "macchina dell'amministrazione" esprimiamo inconsapevolmente un'idea meccanicistica dell'amministrazione.

L'uso di una metafora per esprimere una certa idea dell'amministrazione si comprende meglio se si tiene conto che con l'espressione trasparenza amministrativa si indica un insieme di istituti, di norme e di strumenti che, complessivamente, delineano un modo di essere dell'amministrazione che per l'indeterminatezza dei suoi contenuti può essere indicato quasi soltanto con l'uso di una metafora.

La trasparenza dell'amministrazione è un obiettivo da raggiungere con vari mezzi, direttamente o indirettamente finalizzati alla sua realizzazione, come il diritto di accesso, i siti web istituzionali o la partecipazione al procedimento amministrativo. Ma proprio per l'indeterminatezza dei suoi contenuti la trasparenza amministrativa è

suscettibile di diverse interpretazioni, derivanti a loro volta dai diversi modi di intendere il ruolo dell'amministrazione nella società ed il suo rapporto con i cittadini.

Quello di trasparenza amministrativa è infatti un concetto eminentemente relazionale. Non a caso, del resto, il termine "trasparenza" ha la medesima radice *tr* di tanti altri termini che indicano il passaggio da un campo ad un altro: trasporto, trasferimento, traduzione, trasfusione, trasloco, travaglio, trapasso, tradimento e tanti altri ancora.

Nel caso della trasparenza sono le informazioni quelle che passano da un soggetto ad un altro, in seguito a ciò che letteralmente è un "guardare dentro" (*trans + inspicere*). Ma il fatto stesso che si "guardi dentro" fa supporre che vi sia un "dentro" e un "fuori", separati da una barriera oltre la quale si guarda per acquisire delle conoscenze. Nel caso della trasparenza amministrativa la barriera è rappresentata dal segreto amministrativo, che separa le amministrazioni dai cittadini. E le informazioni segrete sono appunto informazioni separate dalle altre, escluse dalla normale circolazione delle informazioni.

Naturalmente ci sono anche barriere interne al sistema amministrativo, a causa delle quali le informazioni non circolano o circolano con difficoltà da un'amministrazione all'altra e persino fra gli uffici di una medesima amministrazione. Vi è dunque un profilo della trasparenza amministrativa che si potrebbe definire interno, per distinguerla da quello esterno, riguardante il rapporto fra amministrazioni e cittadini.

Ma in questa sede ci si occuperà in particolare della trasparenza esterna, sia perché è questo il profilo più problematico dal punto di vista teorico e pratico, sia perché l'aumento della trasparenza esterna è cruciale in termini di miglioramento del rapporto fra amministrazioni e cittadini e di rafforzamento della democrazia nel nostro Paese. C'è comunque una relazione fra trasparenza esterna ed interna, in quanto se le

amministrazioni diventano più aperte nei confronti dei cittadini ciò influisce positivamente anche sulla trasparenza interna, migliorando la circolazione delle informazioni fra gli uffici.

## 2. Dal segreto alla pubblicità

Il problema della trasparenza amministrativa cominciò a porsi in Italia soltanto all'inizio degli anni Ottanta, quando la Commissione presieduta da Mario Nigro redasse il disegno di legge che, dopo diversi anni, divenne la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo.

All'epoca, l'obiettivo era soprattutto la pubblicità dei documenti amministrativi, grazie al superamento del **segreto amministrativo** (detto anche d'ufficio), il segreto che dall'Unità d'Italia in poi aveva vincolato tutti i dipendenti pubblici alla più assoluta riservatezza sulle informazioni conosciute per ragione del loro ufficio.

Per eliminare o, comunque, ridurre in maniera significativa la barriera fra amministrazioni e cittadini rappresentata da tale segreto si scelse lo strumento dell'accesso ai documenti amministrativi, riconoscendo a "chiunque", senza limitazioni soggettive, il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

In questa prospettiva qualunque soggetto, indipendentemente dai motivi che lo spingevano a chiedere di vedere determinati documenti, aveva il diritto di accedere ai documenti richiesti, salvo che, secondo una concezione oggettiva del segreto, questi ultimi contenessero informazioni riguardanti interessi pubblici o privati da tutelare mediante il segreto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sulla concezione oggettiva del segreto sia consentito rinviare a G. Arena, *Il segreto amministrativo*, Padova, 1984, II, 184.

Solo in questo caso, infatti, secondo il disegno di legge Nigro, era giustificato il rifiuto dell'accesso.

Il riconoscimento di un diritto "civico" alla conoscenza delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni (su cui vedi, in questo volume, il contributo di Carlo Marzuoli) spiega anche perché in quel disegno di legge si ritenne di poter attribuire all'accesso ai documenti amministrativi il fine generale di "assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa" (art. 22, legge n. 241/1990). Sulla scia anche di precedenti esperienze straniere, fra cui quelle derivanti dalla secolare tradizione svedese in materia di trasparenza istituzionale, nonché quelle del *Freedom of Information Act* americano e della legge francese del 1978 sull'accesso, si ritenne infatti che **l'accesso ai documenti amministrativi** potesse realmente essere il più efficace strumento per "guardare dentro" l'amministrazione, oltre la barriera del segreto d'ufficio, realizzando la trasparenza dell'azione amministrativa.

Purtroppo le successive scelte del legislatore (rafforzate poi dalla giurisprudenza), sia al momento dell'approvazione della legge n. 241/1990, sia con la legge n. 15/2005 di modifica alla legge n. 241, hanno impedito al **diritto di accesso** di svolgere quel ruolo fondamentale per la trasparenza amministrativa che il disegno di legge Nigro aveva prefigurato per tale istituto, limitandone invece la portata alla sola tutela di interessi individuali e privati.

L'accesso, pensato in origine come un "nuovo diritto" non solo egoistico, come diritto cioè ad essere informati non solo nel proprio interesse, ma nel più generale interesse alla trasparenza dell'azione amministrativa, ha finito così con il diventare nel corso degli anni semplicemente un'arma in più per gli amministrati da usare contro l'amministrazione. L'obiettivo di chi lo utilizza oggi non è affatto la trasparenza dell'amministrazione, bensì la tutela di privati il cui bisogno

di conoscenza è motivato unicamente dall'esigenza di tutelarsi più efficacemente in sede giurisdizionale.

Il problema della trasparenza dell'amministrazione dunque permane ma non consiste più, come nei primi anni Ottanta, nel superamento di un segreto amministrativo che rappresenta comunque (anche se spesso più in teoria che in pratica) l'eccezione e non la regola.

Oggi, la questione si pone in termini non tanto di pubblicità dei documenti amministrativi quanto di **comprensione** delle informazioni in essi contenute, per consentire all'opinione pubblica non soltanto di conoscere il processo decisionale dell'amministrazione, ma anche di comprenderne motivazioni e obiettivi, poiché è ormai generalmente riconosciuta la strettissima connessione fra trasparenza amministrativa e democrazia diffusa.

Si ritiene, in altri termini, che la democrazia non debba essere limitata alla sfera della politica, ma che anche l'amministrazione debba essere uno spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione che siano espressione del principio democratico. Ecco perché il ricorso insistente all'uso della metafora della trasparenza segnala, indirettamente, proprio l'esigenza di una maggior **democrazia amministrativa**, sotto forma sia di controllo del processo decisionale dell'amministrazione, sia di realizzazione di forme di **amministrazione condivisa**.

### **3. Dalla conoscenza alla comprensione**

La trasparenza amministrativa può in effetti dare un fondamentale contributo per rispondere a questa esigenza di maggior democrazia, non solo nell'amministrazione ma più in generale nel nostro sistema politico-istituzionale, purché si abbia chiara la distinzione fra

pubblicità e trasparenza, cui si connette un'ulteriore distinzione fra conoscenza e comprensione.

Si ha infatti applicazione del criterio della pubblicità quando informazioni detenute dall'amministrazione vengono messe a disposizione di coloro che desiderano prenderne visione, su loro richiesta (diritto di accesso) o per iniziativa autonoma dell'amministrazione (legge n. 150/2000 sulle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni). Questo tuttavia non comporta necessariamente una maggiore trasparenza dell'amministrazione, come dimostra il caso dei bilanci comunali, il cui esser pubblici non aumenta realmente la trasparenza delle amministrazioni comunali, essendo essi di fatto spesso incomprensibili per i cittadini. Le informazioni contenute in tali bilanci sono certamente pubbliche ma non servono o servono solo in misura minima ad assicurare la trasparenza di quella amministrazione.

In realtà se si vuole che un'amministrazione sia trasparente si deve chiedere qualcosa di più che non semplicemente la pubblicità delle informazioni che essa detiene. La pubblicità è fondamentale, ma è solo il passaggio intermedio per uscire dal segreto e arrivare alla trasparenza.

Il segreto è infatti non pubblicità e quindi impossibilità di conoscenza. La pubblicità è conoscibilità, cui può seguire (ma non inevitabilmente) la conoscenza. La trasparenza è insieme conoscenza e comprensione.

Un'informazione pubblica è un'informazione conoscibile, ovvero è una potenziale fonte di conoscenza; ma affinché si abbia il passaggio dalla pubblicità alla trasparenza è necessario il passaggio dalla conoscibilità alla conoscenza vera e propria, dalla quale a sua volta può scaturire la comprensione.

Pertanto assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa vuol dire assicurare una conoscenza reale, vera, di tale attività, quella che sola consente la comprensione. Se l'attività è segreta non può essere

conosciuta; se è pubblica, è conoscibile, ma non è detto sia anche conosciuta né che sia anche compresa. Solo quando si realizzano queste due ultime condizioni si ha veramente la trasparenza di quella attività amministrativa.

#### **4. Trasparenza e democrazia**

E' evidente da quanto s'è detto finora che la trasparenza dell'amministrazione non è un fine bensì un mezzo con una duplice finalità, una riguardante il rapporto fra i cittadini e la società nel suo insieme, l'altra riguardante il rapporto fra i cittadini e l'amministrazione.

Per quanto riguarda il primo profilo, se realizzare la trasparenza amministrativa significa mettere i cittadini in condizioni non solo di conoscere ma anche di comprendere, cioè di sviluppare una propria visione del mondo sulla base della quale assumere decisioni, formulare scelte, modificare comportamenti, etc., ne deriva che tale forma di trasparenza ha una rilevanza che va molto oltre il pur fondamentale controllo sull'esercizio del potere amministrativo da parte della società civile.

Il diritto a conoscere e poi, sulla base di tali conoscenze, a comprendere la realtà, formandosi una propria opinione, emerge infatti come uno di quei "nuovi diritti" che esulano da una fenomenologia dello scambio basata sulla quantità e sulla utilità, trovando la propria giustificazione teorica nell'ambito di una fenomenologia intesa sotto il profilo qualitativo, cioè "dei valori, delle opinioni, delle informazioni ...". Il diritto a conoscere la verità, a vedere e sapere (o, per usare il linguaggio moderno, il diritto all'informazione) rappresenta il fondamento della legge del dialogo, del diritto a far valere ed a mettere in discussione gli altri diritti.... In questa prospettiva l'opinione non appare qualcosa d'irrazionale; essa è un giudizio basato sulla informazione

ricevuta attraverso la vista e la testimonianza: ed il testimone deve riferire ciò che ha visto. Si tratta di un obbligo che ha il suo fondamento in un diritto a conoscere la verità, senza il quale la società si corromperebbe”.<sup>2</sup>

Il diritto all’informazione o, meglio, alla comprensione (anche, ma non solo, nei confronti della pubblica amministrazione) inteso come fondamento del diritto al dialogo fra gli uomini e, quindi, come fondamento dell’esistenza stessa di una società di essere umani liberi, uguali e solidali, trova perciò la sua collocazione in una sfera teorica ben diversa da quella in cui sono tradizionalmente inseriti i diritti soggettivi: se questi ultimi sono le situazioni giuridiche soggettive tipiche di una società di individui atomizzati, isolati fra di loro, che ragionano e calcolano prescindendo da ogni atteggiamento simpatetico nei confronti degli altri uomini, allora il diritto alla comprensione si colloca su tutt’altro piano.

Il **diritto alla comprensione** costituisce infatti l’altra faccia della libertà di manifestazione del pensiero: pur operando in sfere diverse entrambi mirano a raggiungere lo stesso risultato, cioè la formazione di un’opinione razionalmente giustificata. E ciò presuppone un confronto continuo fra chi cerca di conoscere e chi detiene le conoscenze, in un processo circolare di verifica e di ricerca che, fra l’altro, esclude ruoli fissi.

Si tratta di un rapporto dinamico come il flusso delle informazioni circolanti nel sistema sociale, un rapporto che non si deve cristallizzare all’interno dello schema diritto-obbligo tipico dei diritti soggettivi, perché questo schema presuppone un creditore e un debitore,

---

<sup>2</sup> A. Giuliani, *Osservazioni sul diritto all’informazione*, in *Studi in memoria di D.Pettiti*, Milano, Giuffrè, 1973, II, p. 720.

quindi un vincitore ed un vinto. Invece, diritto alla comprensione e libertà di manifestazione del pensiero operano non uno contro l'altra, ma insieme, per ridurre a dimensioni accettabili la complessità che ci circonda.

Proprio perché viviamo, secondo quello che ormai è un luogo comune, in una società complessa, è necessaria una circolazione delle informazioni libera da ostacoli ingiustificati: solo in tal modo è possibile sperare in decisioni e scelte collettive che, essendo fondate sulla comprensione della realtà, siano il più possibile razionali. “La democrazia, come noi oggi la concepiamo, comporta possibilità di libera discussione nelle assemblee elettive e fra i cittadini, e quindi garanzia per le libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di riunione, etc.. Solo infatti in una società in cui tutti siano messi in grado di conoscere i termini delle scelte e di scegliere liberamente, il consenso maggioritario, su cui si basa l'esercizio dell'autorità, acquista significato”.<sup>3</sup>

In questa prospettiva la trasparenza dell'amministrazione, intesa come diritto a conoscere ma anche a comprendere ciò che si è conosciuto, acquista un ruolo fondamentale per lo sviluppo della democrazia in una società formata da cittadini che devono essere messi in grado di utilizzare le informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni per formarsi un'opinione, sulla base della quale poi operare delle scelte. E dunque se le amministrazioni non soltanto non facilitano la comprensione di tali informazioni ma, come di fatto accade, limitano il più possibile l'accesso ad esse, si assumono la responsabilità di rendere più difficile la formazione di un'opinione che, essendo basata sulla comprensione della realtà, sia anche razionalmente fondata. In altri

---

<sup>3</sup> V. Onida, *I principi fondamentali della Costituzione*, in *Manuale di Diritto pubblico*, a cura di G. Amato – A. Barbera, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 119.

termini, la mancanza di trasparenza amministrativa è un ostacolo allo sviluppo di una società pluralista, informata, democratica.

### **5. La trasparenza per controllare**

Per quanto concerne invece il rapporto fra amministrazione e cittadini la trasparenza dell'amministrazione ha evidentemente finalità diverse a seconda del modello di amministrazione al cui interno tale rapporto si sviluppa.

In particolare, nell'ambito del modello da sempre dominante, quello bipolare tradizionale, il rapporto fra amministrazioni e amministrati è verticale, gerarchico, tendenzialmente autoritario e in molti casi anche potenzialmente lesivo degli interessi degli amministrati. E poiché finora sia la dottrina sia la giurisprudenza hanno affrontato la questione della trasparenza come se questo fosse l'unico tipo di rapporto che i cittadini possono avere con l'amministrazione, si comprende perché la trasparenza ha finito con l'acquistare da un lato una valenza di tipo difensivo, dall'altro di controllo.

Infatti, se intesa come semplice esercizio del diritto di accesso la trasparenza serve ormai quasi soltanto a difendersi individualmente, secondo quanto s'è detto sopra circa l'evoluzione (o meglio, l'involuzione) dell'accesso. Se intesa invece come conoscenza e comprensione complessiva dell'agire dell'amministrazione serve in questa prospettiva soprattutto a controllare l'esercizio del potere amministrativo, diventando un fattore essenziale di imparzialità e di democrazia grazie ai passaggi delineati sopra: **conoscibilità, conoscenza, comprensione, controllo.**

Una volta usciti dal segreto, questi sono i passaggi in cui si concretizza il ruolo della trasparenza amministrativa nell'ambito del modello bipolare di amministrazione.

Soprattutto gli ultimi tre passaggi sono fondamentali. Conoscenza vuol dire passare dalla possibilità di conoscere (la conoscibilità in cui consiste la pubblicità) all'acquisizione di informazioni e dati sulla realtà grazie alle quali il soggetto può "dare forma" e "ordine" a tale realtà. Comprensione vuol dire elaborazione, grazie alle informazioni di cui ci si è assicurati la conoscenza, di un'interpretazione della realtà, di una visione del mondo. Controllo, infine, vuol dire esercizio della sovranità popolare anche nello "spazio" pubblico rappresentato dall'amministrazione (sul punto v. il contributo di Francesco Merloni in questo volume).

Questo ultimo profilo attiene al problema cruciale della legittimazione di un'amministrazione distinta ed autonoma rispetto alla politica. Come si è visto, circa trenta anni fa il problema prioritario consisteva nella fuoriuscita dal segreto amministrativo per approdare alla pubblicità come criterio generale dell'azione amministrativa. Ciò è avvenuto con l'entrata in vigore nel 1990 della legge sul procedimento, che ha sancito fin dal suo primo articolo la pubblicità come criterio essenziale dell'attività amministrativa.

Ma anche questo nuovo criterio è stato poi negli anni successivi riportato all'interno di parametri giuridici e, soprattutto, culturali che tendevano a depotenziare il più possibile l'effetto della pubblicità sull'esercizio del potere amministrativo. Si è cercato, in altri termini, di evitare che lo sguardo gettato sull'azione amministrativa da parte dei destinatari di tale azione andasse oltre un ruolo meramente conoscitivo e ricognitivo, assumendo invece un ruolo valutativo.

La pubblicità non doveva in alcun modo trasformarsi in strumento di controllo sull'azione amministrativa né di giudizio

sull'operato dei responsabili di tale azione. Poteva essere utilizzata nell'ambito di un rapporto di tipo bipolare tradizionale per la tutela di interessi di singoli soggetti in conflitto con l'amministrazione, non per una valutazione complessiva dell'agire amministrativo da parte della società civile intesa in senso lato.

Il motivo per cui in questi anni si è operato per riportare il radicalmente nuovo criterio della pubblicità all'interno del tradizionale rapporto autorità-libertà è semplice. Riconoscendo ai cittadini, singoli e associati, il diritto non solo a conoscere, ma anche a valutare ciò di cui vengono a conoscenza, è come se la legittimazione all'esercizio del potere amministrativo debba essere riconquistata ogni volta che l'amministrazione opera. E questo evidentemente pone dei problemi sia alla politica sia all'amministrazione, richiedendo un'impostazione totalmente diversa, non "protetta" dal segreto, dei rapporti con i cittadini.

Se si vuole che i cittadini possano esercitare la propria sovranità anche nei confronti dell'amministrazione si tratta allora di affermare il diritto a comprendere, non solo a conoscere. Il diritto a conoscere, ossia ad essere informati, è ormai riconosciuto sotto forma di affermazione generalizzata del principio della pubblicità dell'azione amministrativa. Ma l'esperienza derivante dall'applicazione di tale principio dimostra che la pubblicità intesa come conoscibilità non è sufficiente, perché poi non tutti e non sempre sono in grado di passare dalla potenzialità della conoscenza alla conoscenza vera e propria e da questa alla comprensione, intesa come interpretazione della realtà.

E questo da un lato per le resistenze opposte da parte della politica e dell'amministrazione, che valutano con preoccupazione la possibilità di un controllo sul loro operato da parte della società civile e quindi preferiscono attestarsi su un'applicazione del principio di pubblicità che incida il meno possibile sull'esercizio del potere amministrativo. Dall'altro, perché la complessità dell'amministrazione e

più in generale delle società moderne sono tali da rendere molto difficile per la generalità dei soggetti il passaggio dalla pubblicità alla conoscenza e di qui alla comprensione, tanto più se i detentori della conoscenza, in questo caso le amministrazioni, non percepiscono tale passaggio come qualcosa che rientra nelle loro responsabilità.

## 6. Un nuovo paradigma

Come si è più volte sottolineato, quello di trasparenza amministrativa è un concetto suscettibile di diverse interpretazioni, a seconda dei diversi modi di intendere il ruolo dell'amministrazione nella società ed il suo rapporto con i cittadini.

Sotto questo profilo è possibile individuare quattro diversi **modelli di amministrazione**, sviluppatasi in fasi successive ma ora tutti contemporaneamente presenti e operanti nel nostro sistema amministrativo. Essi sono, in ordine cronologico di apparizione nel sistema: **il modello bipolare tradizionale; il modello bipolare temperato; il modello policentrico condiviso; il modello paritario pluralista.**

Si è visto sopra quale sia il ruolo della trasparenza nel modello bipolare tradizionale. Assai diverso è il suo ruolo negli altri tre modelli, in quanto essi comportano un cambiamento radicale nel tradizionale rapporto fra amministrazioni e cittadini. I modelli sopra definiti bipolare temperato, policentrico condiviso e paritario pluralista sono infatti fondati sull'ipotesi che i cittadini possano essere per le amministrazioni non un problema, bensì una risorsa. Ovvero che i cittadini possano rivolgersi alle amministrazioni non per rivendicare diritti o esigere prestazioni, bensì per perseguire insieme con le amministrazioni medesime l'interesse generale. E questa, per il nostro ordinamento (ma non solo per il nostro) è una novità assoluta, rivoluzionaria nel senso

letterale del termine “*revolvere*”, che vuol dire “capovolgere”, “rigirare su se stesso”.

In questo caso, ciò che viene “capovolto” è il paradigma fondamentale che ha dominato il Diritto amministrativo negli ultimi duecento anni, quel **paradigma** detto appunto “**bipolare**” secondo il quale spetta all’amministrazione pubblica prendersi cura dell’interesse generale, perché i privati, gli amministrati, sono per definizione egoisti e incompetenti (nel senso di incapaci di occuparsi di ciò che esula dalla loro sfera immediata di interessi).

Di qui l’idea ottocentesca dell’amministrazione come macchina anonima e imparziale, rigidamente subordinata ai propri vertici politici, gestita da funzionari pubblici selezionati per applicare norme, separata dalla società ma ad essa sovraordinata, in nome della superiorità di quell’interesse pubblico la cui tutela è all’amministrazione affidata in via esclusiva.

Una struttura piramidale, autoritaria sia al proprio interno, sia nei rapporti con coloro che non casualmente sono chiamati “amministrati” e non cittadini, per sottolinearne la posizione di passività e subordinazione nei confronti di decisioni alla cui adozione non possono in alcun modo partecipare.

Se questo è l’assetto dei rapporti fra amministrazioni e amministrati che deriva ineluttabilmente dall’applicazione del paradigma bipolare, si capisce meglio perché è rivoluzionario affermare che i cittadini possono essere per le amministrazioni una risorsa, cioè aiutarle in vari modi nel perseguimento dell’interesse generale, anziché essere soltanto coloro nei cui confronti l’amministrazione esercita il proprio potere.

E si capisce anche perché questa rivoluzione riguarda solo apparentemente la sfera dell’amministrazione. In realtà, guardando più in profondità, essa riguarda la concezione stessa della cittadinanza nelle

nostre società, se per cittadinanza intendiamo il “rapporto politico fondamentale, il rapporto fra l’individuo e l’ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce”, nonché le articolazioni di tale rapporto: “le aspettative e le pretese, i diritti ed i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione”.<sup>4</sup>

Quando parliamo della “cittadinanza” parliamo in sostanza del modo con cui una determinata società ha impostato e risolto il problema fondamentale del rapporto fra l’individuo e quell’ordine politico-giuridico di cui l’amministrazione è una delle componenti principali. Finora, la nostra società aveva risolto il problema fondamentale del rapporto fra l’individuo e l’amministrazione in termini di subordinazione del primo alla seconda, secondo una concezione gerarchica e autoritaria la cui influenza si è manifestata molto al di là dei confini del sistema amministrativo. Sostenere invece che l’individuo possa rapportarsi con l’amministrazione in termini non di subordinazione bensì di collaborazione, in varie forme articolata, significa impostare e risolvere il problema della cittadinanza in maniera del tutto nuova, con effetti che vanno anch’essi molto al di là dello stretto ambito amministrativo.

In primo luogo perché in tal modo si prende finalmente atto che nella cittadinanza, intesa come “rapporto fra l’individuo e l’ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce”, rientra a pieno titolo la cittadinanza amministrativa, intesa in questo caso come rapporto fra l’individuo e l’amministrazione di cui l’ordine politico-giuridico si avvale per la realizzazione delle proprie finalità.

In secondo luogo perché se muta la **cittadinanza amministrativa**, grazie al passaggio dalla concezione del cittadino come amministrato a quella del cittadino come risorsa, inevitabilmente questo influisce sul concetto stesso di cittadinanza, ovvero su tutto il “rapporto fra

---

<sup>4</sup> P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 3.

l'individuo e l'ordine politico-giuridico" nonché sulle articolazioni di tale rapporto con riferimento sia alla sfera politica, sia a quella amministrativa.

Le modalità con cui i cittadini possono essere una risorsa per le amministrazioni variano molto fra di loro. Il modo più significativo, quello che veramente ribalta il paradigma bipolare, è disciplinato dall'art. 118, u.c. della Costituzione, il quale sostanzialmente riconosce per la prima volta nel nostro ordinamento che i cittadini non solo hanno delle capacità, ma sono anche disposti ad utilizzarle per risolvere insieme con l'amministrazione problemi che riguardano la collettività (e quindi anche loro stessi) in quanto i cittadini non sono affatto incompetenti e, soprattutto, non sempre sono egoisti.<sup>5</sup>

Ma l'idea che i cittadini possano essere una risorsa per le amministrazioni non nasce dal nulla, bensì rappresenta il punto di arrivo di un'evoluzione nei rapporti fra amministrazioni e cittadini iniziata nei primi anni Novanta del secolo scorso, articolatasi in diversi modelli di amministrazione e culminata infine nell'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c..

### **6.1. Il modello bipolare temperato**

L'impostazione del rapporto comincia a cambiare con lo sviluppo del **modello bipolare temperato**, che non a caso inizia quando la legge n. 241/1990 incrina per la prima volta la verticalità ed autoritarità del modello tradizionale, riconoscendo nell'amministrato un soggetto

---

<sup>5</sup> Art. 118, u.c., Cost.: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

portatore di interessi di cui l'amministrazione doveva tenere conto durante il procedimento amministrativo. La partecipazione al procedimento, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi e gli altri istituti che aprono il processo decisionale amministrativo agli amministrati, sono infatti tutti segnali di un diverso modo di rapportarsi con la società.

L'amministrazione gradualmente si ri-orienta. Nei primi anni Novanta del secolo scorso si comincia a parlare di clienti anziché di utenti, un modo forse ingenuo per dire che l'amministrazione deve passare dalla cultura (che spesso è una vera e propria ossessione) dell'adempimento burocratico alla cultura del risultato e della qualità, per soddisfare le esigenze di coloro che pur continuando ad essere degli amministrati, cominciano ad essere considerati in una nuova prospettiva, coerente con la nuova cultura amministrativa che si sta facendo strada.

Secondo tale prospettiva gli utenti cominciano ad essere visti come portatori di una risorsa preziosa per le nuove amministrazioni, più attente alle esigenze dei loro "clienti". Questi ultimi, infatti, hanno una conoscenza del servizio loro erogato che all'amministrazione può risultare utilissima per migliorare la qualità della propria prestazione.

Vi è un proverbio americano secondo il quale alcuni vedono la foresta, altri i cespugli. Solo chi riesce a coniugare entrambe le prospettive può sperare di avere una visione completa di un problema. L'amministrazione tende a vedere solo la foresta, ha cioè la visione generale del servizio che essa eroga, ma non riesce facilmente a vedere anche i dettagli del servizio, quelli che invece gli utenti conoscono benissimo per esperienza diretta e quotidiana. Questi ultimi a loro volta non conoscono il servizio nella sua interezza, ma conoscono le singole disfunzioni, quelle dalla cui somma deriva l'inefficienza complessiva del servizio.

Perciò per le amministrazioni che vogliono migliorare la qualità dei servizi che esse erogano la trasparenza può svolgere un ruolo essenziale, in quanto è fondamentale per riuscire non soltanto a raccogliere, ma anche ad utilizzare nel modo migliore le informazioni sul servizio visto dalla parte degli utenti. In questo caso il flusso delle informazioni è rovesciato rispetto al modello bipolare tradizionale, va dai cittadini verso le amministrazioni, sono gli utenti che, spontaneamente o su sollecitazione dell'amministrazione, comunicano con questa ultima.

Le amministrazioni in questa prospettiva devono imparare che la trasparenza comporta non soltanto l'informare, ma anche l'ascoltare i cittadini-utenti, riconosciuti come portatori di saperi preziosi per il miglioramento del servizio.

Non è dunque un caso se proprio negli anni Novanta si è sviluppata una nuova funzione pubblica, quella di **comunicazione**, con l'istituzione degli Uffici per le relazioni con il pubblico e, in generale, la crescita all'interno delle amministrazioni di nuove professionalità nel campo della comunicazione, della *customer satisfaction* e, in generale, delle relazioni con i cittadini.

Il modello bipolare tradizionale evolve dunque verso un modello temperato dall'ascolto, in cui il flusso delle informazioni circola dagli utenti verso le amministrazioni. E si tratta di informazioni preziose proprio perché ormai gli utenti sempre più spesso sono utenti informati, consapevoli e quindi in grado di fornire valutazioni di grande utilità per i fornitori del servizio.

## **6.2. Il modello policentrico condiviso**

Il terzo **modello**, quello qui definito **policentrico condiviso**, è meglio noto con il suo nome inglese, **governance**. Il suo funzionamento è

noto, per cui ci si limita qui a richiamarne le caratteristiche più significative.

La *governance* rappresenta in sostanza una forma di amministrazione condivisa, nella quale si ha il coinvolgimento di soggetti non pubblici nell'assunzione e nell'esercizio di responsabilità di governo. In questo modello i soggetti pubblici gestiscono di meno di quanto non avvenga nel modello tradizionale. Essi svolgono semmai il ruolo di catalizzatori di energie che provengono da altri soggetti, mentre a questi ultimi è richiesta un'assunzione di responsabilità ed un coinvolgimento nelle politiche pubbliche che nel modello bipolare era impensabile. Le funzioni di governo non sono più svolte da un unico centro ma vengono diffuse fra diversi centri di riferimento di interessi, i quali sono tutti coinvolti nel definire, mettere in opera e valutare le politiche pubbliche.

Nella *governance* i cittadini non sono più, come nei modelli di amministrazione visti finora, meri destinatari di provvedimenti o di prestazioni, ma diventano in qualche modo partecipi del processo decisionale pubblico, in modi e forme diversi ma certamente più incisivi, più "politici" delle forme di partecipazione previste dalla legge sul procedimento.

In questo modello è cruciale il ruolo dei cittadini come portatori di punti di vista, di interessi, di esperienze alle quali viene data voce nell'ambito di quel processo decisionale partecipato in cui consiste la *governance*. Di conseguenza è fondamentale la trasparenza intesa non solo come conoscenza ma soprattutto come comprensione dei problemi sui quali i cittadini sono chiamati a pronunciarsi.

E' infatti interesse dell'amministrazione che i cittadini siano informati in maniera esaustiva, aggiornata e tempestiva sulle questioni oggetto di quel processo decisionale partecipato in cui consiste la *governance*, in modo tale da poter comprendere appieno la portata dei problemi, spesso assai complessi, sui quali devono prendere posizione.

Cittadini informati e consapevoli sono infatti cittadini che non soltanto partecipano ai processi decisionali inclusivi con un atteggiamento costruttivo, responsabile, propositivo ma, soprattutto, sono cittadini che, grazie alla comprensione dei problemi facilitata dalla trasparenza amministrativa, sono in grado di dare un contributo molto più significativo e incisivo al processo decisionale, con ovvio vantaggio per l'interesse generale.

### **7. Il modello pluralista e paritario**

Il quarto ed ultimo **modello**, quello definito **pluralista e paritario**, rappresenta il punto di arrivo dell'evoluzione tratteggiata finora. Anzi, come s'è detto, più che di punto d'arrivo bisognerebbe parlare di una vera e propria rivoluzione.

Perché nell'ambito di questo modello i cittadini non sono più destinatari in forme diverse di risorse pubbliche, ma al contrario sono loro che conferiscono risorse per la soluzione di problemi che riguardano la comunità. Di questa comunità ovviamente fanno parte anche i medesimi cittadini che si attivano e che dunque beneficiano anch'essi, in misura maggiore o minore, degli effetti positivi del loro intervento.

Ma l'obiettivo principale del loro impegno civico è la cura e produzione di beni comuni, non di beni privati. E tale cura si realizza in modi e forme inedite e impensabili nell'ambito teorico e pratico dei modelli visti precedentemente che comunque, questo è bene chiarirlo, continuano ovviamente ad operare nel nostro sistema amministrativo. Sono modelli nati in fasi storiche diverse, ma ora sono tutti e quattro compresenti, con ruoli e funzioni diverse.

Si è definito pluralista questo ultimo modello perché coinvolge una pluralità di soggetti che, grazie al principio di sussidiarietà, sono

tutti, cittadini, imprese ed amministrazioni, soggetti attivi, alleati nel perseguimento dell'interesse generale. Inoltre lo si è definito paritario perché tali soggetti si rapportano fra loro sulla base di un principio, quello di autonomia relazionale, che fonda relazioni paritarie secondo uno schema a rete, nel quale ciascun soggetto riceve e porta qualcosa all'interno della rete di rapporti.<sup>6</sup>

Cosa portano i cittadini, quali risorse? I cittadini che si impegnano per l'interesse generale sulla base del **principio di sussidiarietà**, applicando **l'art. 118, u.c. della Costituzione**, sono portatori di quelle che Amartya Sen chiama *capabilities* e che noi chiameremmo un po' impropriamente "capacità", anche se in effetti proprio di capacità si tratta, visto che i cittadini attivi portano nella cura dei beni comuni idee, esperienze, competenze, tempo, relazioni, saperi e sensibilità che normalmente non vengono usate nell'interesse generale.

Naturalmente molto dipende dal contesto sociale, culturale, territoriale, economico in cui si realizza il loro impegno per i beni comuni; dal tipo di bene comune di cui si prendono cura; dalla risposta delle amministrazioni e dei politici al loro impegno civico e così via. Ma non c'è dubbio che essi conferiscano in senso lato delle risorse e che dunque il loro contributo al perseguimento dell'interesse generale debba essere considerato dalle amministrazioni come prezioso, anche perché molte di queste risorse sono uniche, sono risorse che solo i cittadini hanno e che solo loro possono mettere, se lo desiderano, a disposizione nell'interesse generale.

Il valore economico di quelle che potremmo definire **"risorse civiche"** può essere anche molto significativo ed è uno dei motivi che

---

<sup>6</sup> Per un approfondimento di questo modello di amministrazione, fondato sul principio di sussidiarietà, v. G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

dovrebbero indurre i poteri pubblici e quelli locali in particolare, a favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà. I cittadini che si attivano sulla base di tale principio mettono a disposizione della collettività risorse di vario genere, alcune quantificabili, altre meno (si pensi alla difficoltà di valutare economicamente il tempo che i cittadini dedicano ad un'iniziativa, oppure il valore delle relazioni sociali che essi utilizzano per risolvere un problema collettivo); tutte, ad ogni modo, sono risorse che si aggiungono spontaneamente a quelle di cui dispone l'amministrazione, quindi hanno per questa ultima un notevole valore, da tutti i punti di vista.

### **8. La trasparenza per collaborare**

Una delle conseguenze principali del cambiamento di paradigma, da bipolare a sussidiario, sta nel passare da un rapporto fra amministrazioni e cittadini fondato sulla separazione e la diffidenza, ad uno fondato sulla collaborazione e la cooperazione in vista di un obiettivo comune, l'interesse generale. La comunicazione, sotto questo profilo, ha un ruolo essenziale, perché consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l'azione comune.

Dalla comunicazione dei cittadini all'amministrazione di cui chiedono il sostegno per prendersi cura di un bene comune, alla comunicazione di quest'ultima ai cittadini per informarli delle modalità di tale sostegno, fino alla comunicazione fra i cittadini stessi per organizzare il proprio intervento ed a quella fra i vari uffici dell'amministrazione che a loro volta organizzano il sostegno alle attività dei cittadini...tutta la relazione che si instaura fra i soggetti pubblici ed i

cittadini attivi è intessuta di comunicazione e si sviluppa unicamente grazie alla comunicazione.

Nel modello di amministrazione fondato sul paradigma bipolare il rapporto fra i soggetti pubblici ed i destinatari della loro azione si concentra e si esaurisce in un provvedimento amministrativo (se si tratta di un'amministrazione di tipo autoritativo) o nell'erogazione di una prestazione o servizio (se si tratta di un'amministrazione di prestazione). Nel modello di amministrazione fondato sul principio di sussidiarietà invece il rapporto, una volta instaurato, continua e si sviluppa nel tempo, perché si tratta di un rapporto di collaborazione fra cittadini e amministrazioni, in cui entrambi i soggetti coinvolti sono protagonisti nella soluzione di un problema di interesse generale.

Per affrontare tale problema sia i soggetti pubblici sia i cittadini mettono in comune risorse di vario genere, instaurando una relazione che per essere efficace richiede durata nel tempo, fiducia reciproca, scambio di informazioni: in una parola, richiede che ci sia trasparenza, nel senso più ampio del termine.

Una trasparenza di tipo nuovo: né per difendersi, né per controllare, né per prendere decisioni insieme, ma per collaborare insieme, cittadini e amministrazioni, alla soluzione di problemi che riguardano l'intera comunità.