

Vorrei iniziare il mio intervento ricollegandomi alle ultime considerazioni fatte dal Prof. Guarini nella sua interessantissima relazione. Mi riallaccio però da giurista, da studioso della Pubblica Amministrazione e proverò a dare il senso dell'importanza di quello che ci è stato detto in questa ricerca e, in generale, di quanto sta facendo Civicum, dal punto di vista, se volete, dell'assetto istituzionale e dei rapporti tra Amministrazioni e Cittadini. Difatti, dietro ai numeri che ci sono stati illustrati, numeri aridi ma significativi, c'è molto di più di quanto non appaia.

Innanzitutto c'è la scelta fra due modelli di Amministrazione. Nella nostra Costituzione ci sono due modelli di amministrazione, fra loro alternativi, che però devono convivere. Uno è "l'amministrazione apparato servente del Governo". Questo è evidente nell'articolo 95 della Costituzione dove si dice che i Ministri sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri. Se il Ministro è responsabile degli atti del proprio Ministero, vuol dire che quella Amministrazione – e questo vale per tutte le Amministrazioni che hanno un modello ministeriale, e quindi anche gli assessorati comunali e regionali – è apparato servente del soggetto politico che ne è al vertice. Però l'articolo 97 afferma che le Amministrazioni devono essere organizzate in modo da garantire l'imparzialità ed il buon andamento, e l'articolo 98 dice che i pubblici dipendenti sono al servizio esclusivo della nazione. Qui, in questi articoli si configura un altro modello di Amministrazione: l'Amministrazione al servizio della comunità.

Perché questo è importante per il nostro tema? Perché se le Amministrazioni sono, come sono state e tuttora in parte lo sono ancora, apparato servente del Governo, non è necessario che siano trasparenti; infatti non a caso ci siamo portati dietro il segreto d'ufficio fino al 1990, ma il segreto d'ufficio nasce nel Regno di Sardegna. Fu il Conte di Cavour ad imporre il segreto ai dipendenti degli allora otto Ministeri del Regno di Sardegna, perché l'Amministrazione era apparato servente del Governo, quindi non era necessario che fosse trasparente, e chi aveva il potere politico non voleva – ed in gran parte tuttora non vuole – che l'Amministrazione fosse trasparente in orizzontale; bastava che vi fosse trasparenza in verticale, al proprio interno.

Molte cose sono successe nel frattempo, si è presa consapevolezza del fatto che, come dice Bobbio, il governo della democrazia si può definire come il governo del potere pubblico in pubblico. E questo vale anche per il potere amministrativo: anche il potere amministrativo è un potere pubblico, non solo il potere politico, e quindi anche il potere amministrativo deve essere esercitato in pubblico. Cosa significa questo? Significa certamente che tutta una serie di attività amministrative, di organi collegiali, svolgono la propria attività sotto l'occhio dell'opinione pubblica, ma significa innanzitutto accesso alle informazioni, significa partecipazione. Infatti nel 1990 la stessa legge che introduce il diritto di accesso, introduce la partecipazione al procedimento amministrativo.

Ecco quindi un primo punto: dietro a tutto questo c'è la scelta verso un modello di amministrazione che non è solo apparato servente del governo. Deve essere anche quello, altrimenti chi è stato eletto e legittimato dal voto non può realizzare il suo programma, ma è anche apparato servente della comunità, cioè un'amministrazione

che si sente responsabile verso la comunità. Questo è importante perché significa che questa comunità ha il diritto di controllare ciò che l'Amministrazione fa'. Non è una richiesta estemporanea, anomala, irriverente di un suddito nei confronti di chi ha il potere: è la richiesta di coloro che, attraverso il proprio voto, in una democrazia, legittimano l'esercizio del potere pubblico, che sia quello politico o che sia quello amministrativo.

Il principio della legalità è questo e l'Amministrazione opera sulla base del principio di legalità: coloro che hanno contribuito ad eleggere i fautori delle norme, hanno il diritto di sapere e di controllare. E allora, qui c'è un altro punto ancora che si intreccia - se mi permettete di fare questo riferimento autobiografico - con le mie ricerche, perché oggi bisogna fare un passaggio ulteriore per quanto riguarda il tema della trasparenza amministrativa. Il punto è questo: quando io ho iniziato ad occuparmi di queste cose, circa 30 anni fa - era la metà degli anni Settanta - il problema era abbattere il segreto d'ufficio di Cavour. Il problema era dimostrare che il segreto d'ufficio non aveva ragion d'essere in una amministrazione, in uno Stato democratico. Il problema era quindi la pubblicità degli atti amministrativi e ci si è riusciti perché la legge n. 241 del 1990 ha sancito questo: cioè il diritto dei cittadini a conoscere, su richiesta. Da lì in poi è nata successivamente tutta la vicenda che anche in questo Forum della PA viene trattata, la vicenda della comunicazione pubblica, nel senso che accettata l'idea che i cittadini hanno diritto a conoscere, su questa si è innestato un meccanismo per cui l'amministrazione ha cominciato a comunicare, non più su richiesta, ma spontaneamente e si è sviluppato tutto il filone importantissimo della comunicazione pubblica, che ormai coinvolge migliaia di persone, fino ad arrivare alla legge n. 150 del 2000. Però la pubblicità degli atti dell'amministrazione, la conoscibilità di ciò che l'amministrazione fa' non aumenta realmente - questo è il punto cruciale - la trasparenza delle amministrazioni, perché la pubblicità è fondamentale ma è solo il passaggio intermedio per uscire dal segreto ed arrivare alla trasparenza. In sintesi, il segreto è non conoscibilità, non conoscenza e quindi non comprensione: se non conosco non posso comprendere. La pubblicità è conoscibilità, ma non necessariamente conoscenza. La trasparenza invece è insieme conoscenza e comprensione.

In altri termini quello che voglio dire è che una informazione pubblica, come il bilancio comunale, è un'informazione conoscibile, ovvero una potenziale fonte di conoscenza, ma affinché si abbia il passaggio dalla pubblicità alla trasparenza è necessario il passaggio tra la conoscibilità e la conoscenza vera e propria, su cui poi, a sua volta, si può fondare la comprensione. E' sulla comprensione che io posso fondare il controllo. Allora il punto è che la trasparenza dell'amministrazione non è fine a se stessa, cioè in altri termini se io dico che la trasparenza consiste nella conoscenza e poi nella comprensione, allora devo fare anche il passaggio ulteriore: a cosa mi servono questa conoscenza e comprensione? Quello a cui stiamo assistendo e quanto ci è stato detto oggi sono il segnale del passaggio ad una fase nuova in termini di trasparenza amministrativa. Non basta dire che la trasparenza amministrativa è la

pubblicità degli atti dell'amministrazione. La pubblicità degli atti dell'amministrazione è una pre-condizione per la trasparenza. Conoscere non vuol dire necessariamente comprendere: io so tante cose, leggo tante cose, ma non capisco cosa sta realmente succedendo, qualcuno me lo deve far capire. Quello che fa la Fondazione CIVICUM è operare questo passaggio dalla conoscenza, grazie alla quale i bilanci sono pubblici, alla comprensione. Questa è la vera trasparenza.

Allora qui passo alla terza e ultima parte del mio intervento: a cosa serve tutto questo? Perché è così importante la trasparenza? Possiamo affermare che la trasparenza è conoscenza e comprensione, ma bisogna intendersi su che cosa tutto questo produce. Produce effetti, secondo me, su due fronti: sul fronte del rapporto tra amministrazioni e cittadini e sul fronte del rapporto, ancora più ampio, tra cittadini e società, nel suo insieme.

Sul fronte del rapporto tra amministrazioni e cittadini è evidente che la trasparenza delle amministrazioni, intesa appunto nel senso di conoscenza e comprensione, serve a consentire ai destinatari dell'azione amministrativa, i cittadini di quei comuni di cui abbiamo visto oggi i bilanci spiegati e trasparenti nel vero senso della parola, un controllo sull'esercizio del potere pubblico, la cui legittimazione, come ho detto all'inizio, sta proprio nel voto espresso da quegli stessi amministrati in quanto elettori. Quindi vi sono quattro C:

- CONOSCIBILITA'
- CONOSCENZA
- COMPRENSIONE
- CONTROLLO

Comprensione vuol dire elaborazione, grazie all'informazione di cui ci si è assicurati la conoscenza, di una interpretazione della realtà, di una visione del mondo: io amministrato del Comune di Roma, di Trento, di Milano mi formo una visione del mondo, quindi interpreto il mondo, grazie al fatto che queste informazioni che mi vengono date, mi vengano anche spiegate. Prima erano informazioni che io conoscevo, ma che non capivo, non comprendevo e quindi non mi aiutavano a formarmi una visione del mondo. Questo è particolarmente importante nei confronti dell'amministrazione perché, come credo sappiate tutti, nel nostro ordinamento è stato introdotto nel 1993 un principio di distinzione tra le responsabilità della politica e le responsabilità dell'amministrazione. Distinzione, badate bene, non separazione. Questo significa che l'amministrazione, intesa come apparato amministrativo, ha una sua sfera di autonomia, ma anche di responsabilità, quindi il controllo dei cittadini sull'azione amministrativa è, al tempo stesso, controllo anche sulle scelte dei politici. A livello locale questo è evidentissimo perché il sistema elettorale rende molto chiaro il rapporto di responsabilità fra eletto ed elettori, ma anche sulle scelte, sulle decisioni e sulle azioni delle amministrazioni. Oggi un amministratore pubblico, un funzionario, un dirigente, non può più nascondersi dietro la firma del Ministro o dell'Assessore o del Sindaco, come si poteva fare prima del '93, ma si deve assumere

immediatamente le proprie responsabilità e quindi, in questo senso, il passaggio dalla mera pubblicità alla vera trasparenza significa che l'amministrazione deve conquistarsi ogni giorno una legittimazione sul campo attraverso le proprie azioni, di fronte ad un'opinione pubblica fatta di cittadini, i quali non soltanto sanno, ma capiscono. Questa è la cosa importante.

I bilanci comunali, così come sono normalmente, non servono a capire; quello che stiamo facendo, se posso dirlo come membro del Comitato Scientifico di Civicum, è far capire, far comprendere, in modo che la gente si possa formare un'opinione. E questo formarsi un'opinione è particolarmente importante per il secondo rapporto, quello fra i cittadini e la società nel suo insieme. Perché è importante? Vedete, se noi accettiamo l'idea che nella nostra società, con tutti i suoi limiti, vale il principio per cui si decide a maggioranza, quel sistema in cui, come diceva Churchill "Le teste si contano, non si rompono", pur con tutti i suoi limiti, è un sistema per cui comunque si decide sulla base di quanto la maggioranza ha ritenuto più opportuno. Non è detto che la maggioranza abbia ragione, però si accetta il verdetto della maggioranza. Allora diventa fondamentale che la formazione della maggioranza avvenga sulla base di opinioni di persone che hanno capito, di persone che si sono potute formare un'opinione, un'idea del mondo sulla base di informazioni comprensibili. Da questo punto di vista, il diritto alla informazione, non solo nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma in generale nei confronti delle istituzioni, diventa un diritto alla comprensione, cioè noi abbiamo un diritto a capire, non solo ad essere informati, questo è cruciale.

Informazioni, ne riceviamo tante, siamo tutti subissati di mails, di allegati, di informazioni, di newsletters, ma quanto di tutto quello che ci viene detto, noi lo comprendiamo veramente? E' questo passaggio cruciale dalla conoscenza alla comprensione, quello che fa la differenza in un sistema democratico fra una maggioranza, formata sulla base di opinioni ragionate, motivate, informate, nel senso più ampio del termine, e una maggioranza che si forma casualmente sulla base di spinte emotive, di effetti mediatici e così via. Allora, in questo senso, da giurista, io mi sento di dire che il diritto alla comprensione, che è qualcosa di più che non il diritto all'informazione, costituisce l'altra faccia della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'articolo 21 della Costituzione perché, pur operando in sfere diverse, entrambi mirano a raggiungere lo stesso risultato, cioè la formazione di un'opinione razionalmente giustificata.

La libertà d'opinione, da sempre, viene considerata come uno dei fondamenti della democrazia, perché attraverso la libertà di opinione si scambiano idee, si scambiano punti di vista e si formano le opinioni. Ma se è così, in quella che oggi viene ormai chiamata, quasi per un luogo comune, la società dell'informazione dobbiamo dire che l'altra faccia della libertà di opinione è il diritto a comprendere. Non solo il diritto ad essere informati, ma qualcosa di più. Di cose ce ne vengono dette tante, il problema è capire e, sulla base di questo, formarsi un'opinione. Citando un altro amico di Civicum, Valerio Onida, lui dice: "Solo 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". E' così, è assolutamente così, e quindi, in questa prospettiva la trasparenza dell'amministrazione, intesa come diritto non solo a conoscere, ma anche a comprendere (è l'operazione che stiamo cercando di fare ed è quello che è cruciale fare sui bilanci, che sono il cuore dell'azione amministrativa) acquista un ruolo fondamentale, non soltanto per un controllo sull'esercizio del potere amministrativo, ma ancora di più perché i cittadini possano, in una società democratica fondata sul sistema della rappresentanza maggioritaria, formarsi un'opinione, operare delle scelte.

Quindi, come vedete, alla fine, al di là dei numeri aridi che sono stati citati prima, quello che c'è dietro, quello che c'è in gioco, è contribuire allo sviluppo di una società pluralista, democratica, informata, fatta di persone che capiscono, che sono consapevoli.