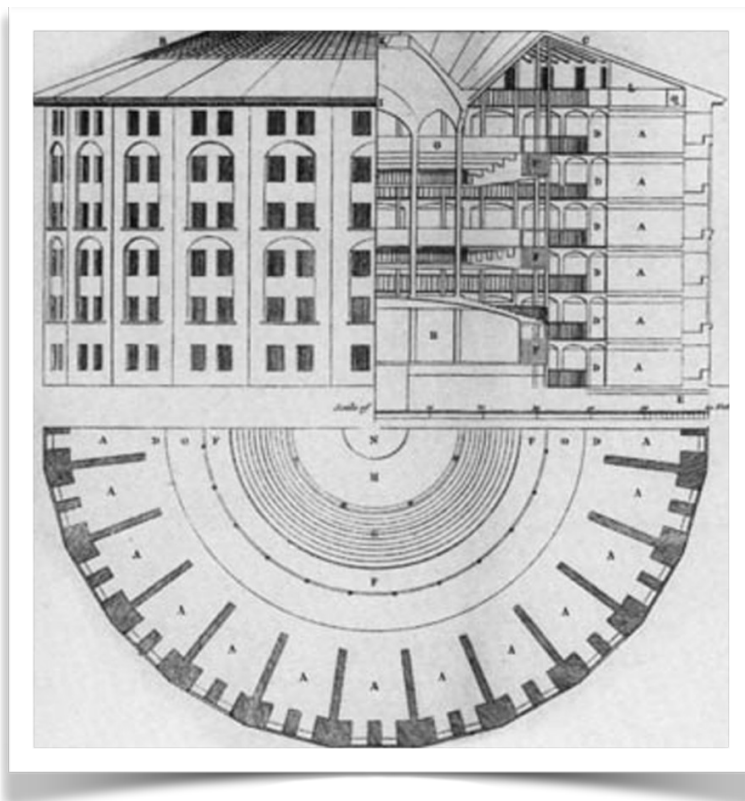


Paper TRASPARENZA

#1 _ Le radici storiche e culturali



Lo vedo ora più chiaramente, come mai prima, che anche le nostre più gravi difficoltà emergono da qualcosa che è tanto ammirevole e valido quanto pericoloso: dalla nostra impazienza a migliorare la sorte dei nostri simili. Infatti, queste difficoltà sono il sottoprodotto di quella che è forse la più grande di tutte le rivoluzioni morali e spirituali della storia, un movimento che cominciò tre secoli or sono. E' la viva aspirazione di innumerevoli uomini sconosciuti a liberare se stessi e le loro menti dalla tutela dell'autorità e del pregiudizio. E' il loro tentativo di costruire una società aperta che rifiuti l'autorità assoluta di ciò che è meramente costituito e meramente tradizionale e che cerchi, nello stesso tempo, di preservare, sviluppare e instaurare tradizioni, vecchie o nuove, che siano all'altezza dei loro criteri di libertà, di umanità e di critica razionale. E' il loro rifiuto di tirarsi indietro e di lasciare l'intera responsabilità di governare il mondo a qualche autorità umana o sovraumana, è la loro disponibilità a condividere il peso della responsabilità per le sofferenze evitabili e a lavorare per evitarle. Questa rivoluzione ha creato forze di sconvolgente capacità distruttiva; ma esse possono ancora essere domate.

Karl Popper, Prefazione alla seconda edizione de "La società aperta e i suoi nemici, Platone totalitario", 2003, a cura di Dario Antiseri, Roma, Armando Editore.

...a cura di Massimo Di Rienzo¹

Radici culturali del concetto di trasparenza

Il termine “trasparenza” ha solo recentemente assunto un ruolo di primaria importanza nel panorama internazionale e nazionale, associato al settore pubblico. La ricostruzione storica di questo termine la dobbiamo, in particolar modo a Christopher Hood (Heald, D.-Hood, C., 2006) che evidenzia come trasparenza abbia ormai acquisito un significato “quasi-religioso” nel dibattito sulle attività di governo.

“Come molte altre nozioni di natura “quasi-religiosa”, la trasparenza è più predicata che praticata, più spesso invocata che definita, e in effetti si potrebbe ironicamente dire che sia mistica nella sua essenza, almeno in una certa misura”.

Il termine trasparenza deriva dal latino “trans-parère” e significa: “essere visibile attraverso un corpo diafano”, laddove per diafano si intende: “relativo a corpo che ha una trasparenza tale da lasciare vedere il contorno dell'oggetto posto dietro di esso (si contrappone a opaco)”.

La trasparenza oggi ha assunto un significato “quasi-religioso”

trasparire dal lat. TRANSPARERE composto di TRANS a traverso e PARERE esser visibile (v. Parere).
Mostrarsi alla vista attraverso un corpo diafano:
E trasparen come festuca in vetro.
(DANTE. *Inf.* XXXIV. 12).
ed estens. anche a traverso un corpo rado; fig. Manifestarsi, p. es. dagli occhi il genio, dai discorsi la onestà e sim.
Deriv. *Trasparènte*, onde *Trasparènsa*.

Fonte: www.etimo.it

Nella storia del pensiero filosofico e politico il termine non è stato utilizzato almeno fino al secolo precedente, ma idee,

Il governo delle leggi e non degli uomini

¹ Consulente del progetto E.T.I.C.A., <http://it.linkedin.com/in/massimodirienzo>

dottrine e visioni che si possono associare al termine stesso sono invece più facilmente rinvenibili.

L'idea che il governo debba operare secondo regole prefissate e prevedibili ha radici molto profonde nel pensiero occidentale e che si consolidano negli ideali del "governo delle leggi e non degli uomini" sia in America che in Germania successivamente. Questa idea si contrappone nettamente alla visione aristotelica (e Confuciana) per la quale il buon governo deriverebbe dalla capacità di alcuni "eletti" di decidere caso per caso le umane vicende.

Vicenda più nota è la tradizione scandinava concernente la libertà di stampa e di informazione, risalente ad una norma introdotta nel 1766 che stabiliva il diritto di accesso agli atti del governo. Il fautore di questa iniziativa, Anders Chydenius affermò di trarre ispirazione dall'imperatore cinese Tai Zhong (settimo secolo) che stabilì l'obbligo di registrare le decisioni ufficiali del governo e la corrispondenza.

Le dottrine legaliste sono sopravvissute e, anzi, si sono rafforzate nel ventesimo secolo. Derivano da questo approccio culturale le idee associate alla libertà di informazione, al diritto di accesso (con cui è stata identificata la trasparenza, ad esempio, in Italia e in Francia fino ai giorni nostri) e che hanno portato al Freedom of Information Act (FOIA) americano del 1966. Da questo momento, nonostante il termine "trasparenza" non sia ancora in voga, si registra una esplosione di norme, atti, che si rifanno più o meno direttamente al concetto appena esposto.

Una seconda visione, associata alla dottrina di Jean-Jacques Rousseau e prima di Spinoza, si fonda sulla teoria che l'azione di governo debba essere condotta attraverso un alto grado di apertura, di franchezza e di candore. Rousseau, nel suo Contratto Sociale, argomentava che i funzionari pubblici dovrebbero operare "sotto gli occhi del pubblico". Questa idea si inseriva nella più ampia corrente di pensiero che all'epoca contrastava fortemente l'impostazione dogmatica e le pratiche della Chiesa cattolica, ancorate a rigidi rituali di segretezza (il confessionale, il Conclave, ecc.). Secondo questa interpretazione della pratica religiosa il fedele doveva mostrare

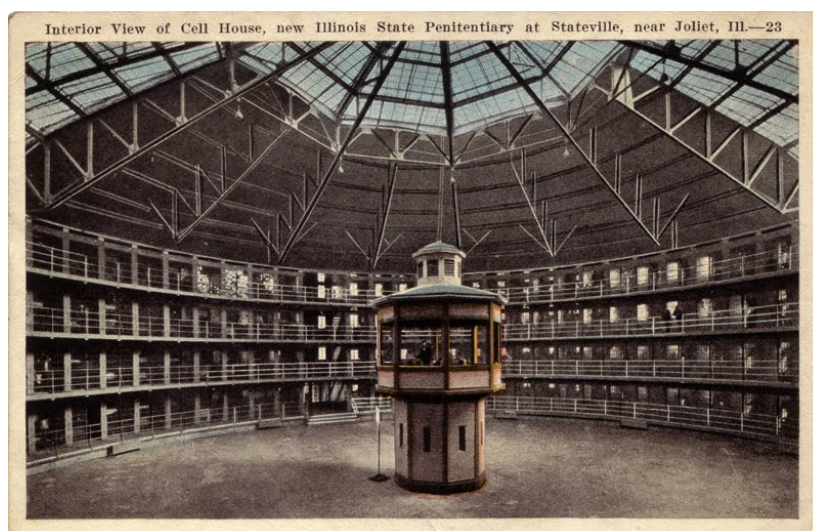
Nel 1766 la Svezia introduce una norma sul diritto di accesso

L'azione di governo deve essere condotta attraverso un alto grado di apertura, di franchezza e di candore.

apertura, franchezza e candore nei confronti della divinità e, soprattutto, nelle attività di governo della comunità religiosa. In alcune Chiese riformate gli adulteri, ad esempio, erano costretti a sedere di fronte alla congregazione durante la funzione domenicale.

É da questa impostazione culturale che nasce l'idea della trasparenza come atteggiamento morale degli individui così come delle comunità. Operare sotto gli occhi del pubblico significava anche operare attraverso gli occhi del pubblico. É in questo periodo, infatti, che nascono anche le prime "town meeting" nel New England, assemblee deliberative che vedevano la partecipazione di funzionari pubblici e cittadini. Siamo nella seconda metà del diciassettesimo secolo.

Nel tardo diciassettesimo secolo il concetto di trasparenza può essere associato all'idea emergente di ottenere il controllo sulla natura attraverso la sua osservazione, sorveglianza e conoscenza. Così come la natura può essere domata se la sua rappresentazione ne illustra le regole, così la società può essere protetta dai crimini se le persone e gli oggetti del mondo sociale sono marchiati ed identificati, sorvegliati e controllati, soggetti, cioè, alla piena visibilità pubblica. É l'epoca in cui le strade delle città cominciano ad essere illuminate e vengono registrate e pubblicate le informazioni sui crimini come forma di controllo sociale.



una applicazione del celebre Panoticon di Jeremy Bentham

Jeremy Bentham disse: "più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo"

Il maggior interprete di questa visione fu Jeremy Bentham, architetto e filosofo inglese, che nel tardo diciottesimo secolo, sulla base degli elementi culturali sopra esposti, coniò la famosa espressione: "*più attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo*". Bentham fu anche l'inventore del celebre "*Panopticon*", una costruzione carceraria congegnata in modo tale che un unico osservatore posto al centro dello stabilimento potesse tenere sotto controllo visivo il comportamento di tutti gli ospiti della colonia penale. Una forma di architettura che fu definita "ispettiva". La sua filosofia si contrapponeva, all'epoca, alla convinzione che l'onestà nell'azione pubblica fosse assicurata dalla pratica del giuramento.

Ma le radici culturali della trasparenza, così come la interpretiamo noi oggi, risiedono soprattutto nella cultura scientifica dello scorso secolo, nel progressivo radicamento ed applicazione del metodo scientifico alla burocrazia e alle dinamiche di autorità/sudditanza che hanno visto susseguirsi regimi totalitari a regimi via via più democratici. È nel rapporto tra autorità, intesa come potere e gestione del potere, e sudditanza/cittadinanza, intesa come affidamento/delega e poi controllo e partecipazione, che le ragioni di un "agire trasparente" vengono alla luce e si consolidano.

In quel "manuale di democrazia" che è "La società aperta e i suoi nemici" di Karl Popper si legge (nella introduzione del filosofo italiano Dario Antiseri), che: "La storia delle dottrine politiche può venir vista come la storia di teorie alla ricerca della legittimazione o giustificazione del potere di qualcuno, di qualche gruppo, di questo o quel cetto, di questa o quella razza, di questa o quella classe. Ebbene, questa ricerca è semplicemente impossibile, e ricerca di ciò che non esiste: nessun individuo o gruppo o razza o classe è venuto al mondo con l'attributo della sovranità sugli altri. E' quindi irrazionale andare alla ricerca di ciò che non esiste. E' sviante la domanda "*Chi deve comandare?*", mentre razionale, ha sostenuto Popper per quasi sessanta anni, è la domanda: "*Come possiamo organizzare le istituzioni politiche in modo da impedire che i governanti cattivi o incompetenti facciano troppo danno?*" E' questa la domanda sottesa alla società aperta. Non

La domanda non è: "chi deve comandare?", ma: "come controllare chi comanda?"

chi deve comandare, ma *come* controllare chi comanda: questo è quanto vogliono sapere uomini fallibili che costruiscono, proteggono e perfezionano le istituzioni democratiche, regole che permettono la pacifica e laboriosa convivenza di uomini fallibili e portatori di idee ed ideali diversi o anche contrastanti”.

In questa visione la democrazia, proprio come una teoria scientifica, non è valida di per sé, ma è fallibile, incerta, piena di errori. Essa può essere “falsificata” da un controllo esterno. Proprio come in un laboratorio al fine di rafforzare una teoria se ne cercano le falle, in democrazia, per rafforzarne i valori e le istituzioni, è necessario mettere a nudo tutto quello che non funziona o che è migliorabile. Non si avrà mai una democrazia perfetta, così come non esiste una teoria perfetta, piuttosto si avranno numerose versioni di democrazie più o meno “perfezionate” dal controllo/partecipazione che dall'esterno e dall'interno i cittadini operano con l'obiettivo di *“di non lasciare l'intera responsabilità di governare il mondo a qualche autorità umana o sovraumana”*.

E' una visione molto pragmatica della democrazia, soprattutto mette in mostra il ruolo fondamentale (la responsabilità) dei cittadini nel buon funzionamento di essa. La trasparenza é, quindi, uno strumento di falsificazione dell'azione di governo delle *leadership* e delle politiche alla luce dei risultati effettivamente conseguiti.

In epoca più recente, a seguito della spinta innovatrice di derivazione anglosassone che ruota intorno alla centralità del cittadino nel rapporto con il settore pubblico, si è posta maggior attenzione alla modalità attraverso cui il settore pubblico interagisce con i propri interlocutori, siano essi cittadini, imprese, utenti dei servizi, opinione pubblica. Si è notato come, ad un progressivo riequilibrio delle dinamiche di potere, si sia progressivamente anche venuto a modificare il paradigma attraverso cui queste due entità interagiscono.

Secondo questa visione ci si sta spostando da un cosiddetto paradigma “informazionale” ad un paradigma “relazionale”.

Nel paradigma informazionale c'è un soggetto (PA) che informa ed un altro (cittadino/utente di un servizio) che viene

Dal paradigma
informazionale al
paradigma relazionale

informato, la trasmissione che avviene ha un carattere monologico ed esalta il ruolo dell'emittente, la forma del messaggio che deve essere trasmesso è legata al tipo di mezzo che viene utilizzato per la trasmissione, le pratiche comunicative (nel gergo giuridico si direbbe "le procedure") sono univoche e standardizzate, con una densità semantica assai povera, i significati della comunicazione sono prodotti in un luogo esterno ad essa e da qui trasferiti diffusivamente nello spazio circostante per esercitarvi forme di controllo e di influenza; in altre parole, l'emittente (la PA) decide la modalità comunicativa, il contenuto del messaggio, il segnale da attivare e, in particolare, non apre nessun vero processo comunicativo.

Nel paradigma relazionale, invece, ci sono due soggetti (PA e cittadini) che dialogano, l'emittente pone attenzione agli effetti successivi alla ricezione del messaggio, i significati non vengono recepiti nella forma in cui vengono prodotti dalla fonte, ma sono il risultato di una costruzione intersoggettiva, il significato nasce dalla interpretazione, o meglio dalla sistematica cooperazione interpretativa dovuta alla interazione tra emittente e ricevente, in altre parole, l'emittente (la Pubblica Amministrazione) instaura un processo dialogico con il ricevente, adottandone i codici comunicativi ed interpretandone i bisogni informativi e relazionali man mano che essi si esplicitano attraverso la comunicazione dialogica.

Raffronto tra paradigmi (informazionale e relazionale) adattato alla dialettica tra Pubblica Amministrazione e cittadini

Paradigma	Informazionale	Relazionale
rapporto fra i soggetti	unidirezionale PA vs. cittadino, cittadino vs. PA	circolare cittadino e PA, PA e cittadino
forma del messaggio	Da PA: leggi, delibere, circolari, ordinanze, procedure, atti... ma anche FAQ, Numeri Verdi con risponditori automatici... Da cittadino: richieste di accesso agli atti, reclami, messa in mora, esposti, denunce...	Da PA: proposte di semplificazione, rilevazione della soddisfazione... Da cittadino: richiesta di informazioni, richiesta di soluzione di problemi...
dimensione	formale uni-canale	informale multi-canale
modalità	rispetto delle procedure	tempestività e presa in carico delle istanze dei cittadini
modello	linea con molteplici punti di accesso non comunicanti	rete con unico punto di accesso (<i>Front Office</i> unico)
ruolo del cittadino	passivo (attende la risposta e non gli è richiesto di valutare la qualità del servizio)	attivo (partecipa alla formazione della risposta e valuta la qualità del servizio)
struttura del codice	Imposizione di un codice predefinito dalla Pubblica Amministrazione. Ad esempio: uso del "burocratese"	Adeguamento del codice ai bisogni e alle caratteristiche dei cittadini. Ad esempio: uso di una lingua straniera nell'interlocuzione con un cittadino proveniente da un altro Paese

Il cittadino è al centro

Si inserisce il cittadino al centro della relazione, cittadino che precedentemente era stato relegato in una posizione subalterna, destinatario del flusso di comunicazione unidirezionale (nel paradigma informazionale). Si viene così a creare un ambiente complesso (PA-cittadini) governato da regole che seguono l'andamento di un processo evolutivo. La metafora di seguito spiega bene ciò di cui stiamo parlando.

“Oggi in biologia si sa molto sull'evoluzione del cavallo. Il Museo americano di Storia naturale possiede centinaia di scheletri fossili di cavallo che segnano il cammino seguito dall'evoluzione per giungere dall'EOHIPPIUS - un animale con cinque dita nelle zampe anteriori e posteriori, probabilmente col piede morbido, e grande più o meno come un cane di taglia media - fino al cavallo attuale, che ha un solo dito per piede (quattro dita sono scomparse e una è rimasta), munito di una grande unghia alla cui estremità c'è lo zoccolo. La dentatura è cambiata moltissimo e ora al centro ha uno spazio vuoto, tanto che ci si può infilare una penna, e lì al centro il cavallo non può mordere, e ha una faccia lunga lunga proprio da cavallo. Quindi ne sappiamo un bel po' sul suo aspetto e sul cammino che l'ha portato sin qui giudicando in base agli scheletri di tutti i cavalli. Orbene, in verità, questa, sapete, non è la storia dell'evoluzione del cavallo, e non è il cavallo la cosa che si è evoluta. Quella che si è evoluta in effetti è stata una relazione tra cavallo ed erba.

Questa è ecologia” (Bateson: 1972)

Se regge la metafora, parlare di evoluzione della PA è sostanzialmente inutile. Quello che si è evoluto è una relazione tra PA e cittadino. Se accettiamo questo punto di vista, ci rendiamo conto che un termine non può prescindere dall'altro; così la Pubblica Amministrazione non potrà in nessun caso pensare di evolvere autonomamente dal cittadino e viceversa.

La natura della relazione è di dipendenza. Esiste un organismo dominante che possiamo identificare nel cittadino che esprime un'istanza ed un organismo servente che possiamo identificare nella PA che si organizza sia per essere in grado di comprendere bene l'istanza, sia per essere in grado di rispondere efficacemente. In questo ambiente si selezionano

delle regole di convivenza che permettono ai due organismi di evolvere con reciproca soddisfazione. Il nutrimento che fa crescere questo ambiente ecologico e lo tiene in una posizione di sostanziale equilibrio è il cosiddetto *feedback*; la teoria dei sistemi poteva spiegare questo equilibrio con la nozione di autogoverno attraverso la retroazione (*feedback*), per cui l'informazione che giunge da una data azione viene ricorsivamente reintrodotta nel sistema e gli consente di regolare l'attività successiva modificandola.

Quello a cui si dovrebbe tendere è l'instaurarsi di una relazione "ecologica" tra PA e cittadini

Quello a cui si dovrebbe tendere, quindi, è l'instaurarsi di una relazione "ecologica" tra PA e cittadini. Per questo una azione "opaca", nel senso di "non trasparente" del settore pubblico non garantisce una comunicazione bi-direzionale fondata sul *feedback*. Per "evolvere", dunque, la PA ha bisogno di essere trasparente, così come la cellula di un organismo muore se non scambia con l'esterno il nutrimento necessario per la sua sopravvivenza. La trasparenza è un fattore cruciale per l'adattamento della PA in un ambiente sempre diverso, che permette di affermare la centralità del cittadino in una "relazione ecologica" con il suo organismo servente (PA).

Bibliografia

Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. (2006). *The global explosion of freedom of information laws*. Administrative Law Review

Bateson, G. (1972). *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago, the University of Chicago Press

Bentham, J. (1790), *Panopticon, or the Inspection House*, Dublino: Thomas Byrne

Bentham, J. (1802), *The Theory of Legislation*, Londra, Rutledge and Kegan Paul

Birkinshaw, P.J. (2006b). Transparency as a human right. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.

Florini, A. (2007). Introduction. *The Battle over Transparency*. In: Florini, Ann (Ed.). 2007. *The Right to Know. Transparency for an Open World*. New York. Columbia University Press.

Hood, C. (2006). *Transparency in Historical Perspective*. In: Hood, C. & Heald, D. (Eds.). (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* New York: Oxford University Press

Oliver, R.W. (2004). *What is transparency?* New York: McGraw-Hill

Popper, K.R. (1945) *The Open Society and its Enemies*. London: Routledge.

Progetto E.T.I.C.A. pubblica nel Sud, migliorare la performance, accrescere la trasparenza attraverso le nuove tecnologie.

Il progetto E.T.I.C.A. (Efficacia, Trasparenza, Innovazione, Capability) offre alle regioni e alle autonomie locali dell'Obiettivo Convergenza, il sostegno tecnico per individuare i sistemi e le soluzioni più efficaci che consentano una crescita significativa della trasparenza e della legalità nella gestione dei Fondi strutturali e, più in generale, nelle politiche di sviluppo e coesione.

www.trasparenza.formez.it