





Possiamo sopportare di vivere esposti alla sorveglianza, con i nostri segreti svelati, se in cambio otteniamo noi stessi delle luci con le quali possiamo illuminare chiunque ?

David Brin, *The Transparent Society* (1998)

La trasparenza è un fenomeno globale. Non esistono concetti normativi, di carattere politico e amministrativo, più popolari, diffusi e con un ampio consenso mainstream e bipartisan nell'opinione pubblica e nelle classi dirigenti di quelli di trasparenza, governo aperto, accountability. L'altra grande parola d'ordine che trova sostegno universale nella sfera pubblica contemporanea, quella dell'innovazione tecnologica viene, negli ultimi decenni, associata e integrata ai lemmi della trasparenza. Tendenze politiche e culturali, riforme politiche e amministrative, innovazioni tecnologiche nelle politiche pubbliche, pratiche di relazioni tra società e centri di potere: le strade e le strategie della trasparenza sono molteplici<sup>1</sup>. L'attuale afflato globale verso la trasparenza ha un inizio storicamente dato, che è identificabile negli anni Novanta del Novecento. La fine della guerra fredda e le trasformazioni politiche di quegli anni conducono non solo a una diffusione dei sistemi democratici, ma anche alla standardizzazione di strutture normative e amministrative basate sull'idea di accessibilità piena alle informazioni detenute dai centri di potere politico, amministrativo ed economico. Questo processo ha condotto a una diffusione enorme di normative, previsioni costituzionali, regolazioni amministrative e processi istituzionali che hanno come obiettivo quello di rendere le istituzioni più trasparenti e accessibili da parte dei cittadini. La trasparenza, in campo politico, amministrativo, giuridico ed economico è divenuta un elemento centrale nella sfera pubblica nel XXI secolo. L'offerta politica tende a promuovere la visibilità e l'accesso alle informazioni dei governi e degli altri centri di potere politico-amministrativo attraverso la giustapposizione di formule tecnico-amministrative e norme giuridiche come *Open Government*, *Accountability*, *Freedom of Information Act*, *Open Data*. Sono nate organizzazioni sovranazionali intergovernative come l'*Open Government Partnership* (OGP, 2011) mentre importanti passaggi politici sono stati segnati da atti legati alla trasparenza; è stato questo il caso di Barack Obama che firmò il suo primo atto da presidente, nel 2009 proprio con una direttiva sulla trasparenza. L'atto presidenziale aveva l'ambizione di rendere concreto e fruibile dai cittadini un governo "aperto" in cui la disponibilità informativa andasse di pari passo con la capacità di co-

---

<sup>1</sup> Sono numerosi i lavori, politologici e giuridici, che articolano il concetto di trasparenza nel contesto globale, soprattutto di autori anglosassoni, britannici e statunitensi. Un'opera di riferimento è certamente il volume collettaneo curato da Florini A., Stiglitz J. (2007), *The Right to Know. Transparency for an Open World*, New York, Columbia University Press.



partecipazione delle persone ai processi decisionali, recuperando così il deficit di legittimazione che attraversa tutti i sistemi democratici contemporanei. La trasparenza tuttavia non è soltanto una creazione della più recente contemporaneità. Indubbiamente la fortuna che sta vivendo *questa* trasparenza è legata ad alcuni processi del tempo presente: la globalizzazione normativa, l'innovazione tecnologica, la crisi di legittimità dei sistemi democratici contemporanei e la necessità di creare nuovi strumenti che la sanassero. Tuttavia, ed è lo scopo di questo articolo, si cercherà di dimostrare che: 1) la trasparenza istituzionale è un'idea che affonda in un passato più lontano e si incarna in una costruzione culturale ed ideologica che è emersa in vari contesti storico-politici, tra il XIX e il XX secolo; 2) l'attuale trasparenza si basa su strutture dell'immaginario in due modalità; sia dal punto dei visti dei contenuti, attingendo agli elementi che sono stati definiti in questa elaborazione primonovecentesca, sia dal punto di vista epistemologico come costruzione e definizione del messaggio di trasparenza nella relazione col politico. Tale messaggio proietta un'immagine di svelamento della realtà e sostanza del politico che è di natura sostanzialmente immaginale e che è una creazione fittiva delle democrazie contemporanee. Il "mito della trasparenza è da un lato, come si è detto, estremamente popolare e condiviso, dall'altro è l'oggetto di una revisione critica sempre più forte, che ne "demistifica" la natura immaginaria e ne mette in luce contraddizioni, aporie e conflitti.

## 1. La trasparenza delle origini

«Io dico che bisognerebbe intanto definire - ossia limitare - ciò che è segreto di ufficio. Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell'Amministrazione dovrebbe essere di vetro»<sup>2</sup>. La celebre metafora della "casa di vetro" come modello di funzionamento della macchina pubblica venne pronunciata da Filippo Turati in un lunghissimo intervento parlamentare, nel giugno 1908. Il leader socialista conduceva l'opposizione al governo Giolitti sul disegno di legge di riforma dello statuto dei pubblici dipendenti. Il tema della trasparenza, o meglio della riforma del concetto di segreto d'ufficio, era soltanto uno dei tanti (e non tra i più importanti) argomenti di Turati che si soffermava a lungo su temi da tempo dimenticati: il diritto di associazione dei dipendenti, le sanzioni disciplinari etc. Il regio decreto legge 22 novembre 1908 n. 693 sullo stato giuridico degli impiegati civili venne approvato nonostante la strenua opposizione turatiana e oggi è da tempo sepolto negli archivi legislativi. Eppure la metafora della casa di vetro rimarrà in Italia, per oltre un secolo, la principale struttura immaginale del concetto di trasparenza amministrativa, la metafora per eccellenza. Se si compie una ricerca su Google, le occorrenze delle parole

<sup>2</sup> Atti Parlamentari della Camera dei Deputati del Regno d'Italia, XXII legislatura, 17 giugno 1908, in <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg22/sed529.pdf>



*Turati e casa di vetro* sono oltre 120.000. Non si contano le monografie, gli articoli, i riferimenti più o meno consapevoli alla metafora turatiana quando si discute di cosa è (o di cosa dovrebbe essere) la macchina amministrativa interpretata come un oggetto facilmente conoscibile.<sup>3</sup> La retorica politica non è naturalmente scevra dalla retorica della casa di vetro. Puntualmente ciascun ministro della pubblica amministrazione fa riferimento alla metafora turatiana promettendo che, grazie alla sua opera di riforma, la pubblica amministrazione diverrà completamente trasparente e pertanto *virtuosa e facile da usare perché completamente accessibile* per i cittadini/utenti. L'ultimo inquilino di Palazzo Vidoni a utilizzare l'espressione è l'attuale ministra della coalizione Movimento 5 stelle-Partito Democratico Fabiana Dadone, la quale pochi giorni prima della redazione di questo articolo dichiarava: «La PA appare ancora come una 'casa delle carte' o, di recente, un guazzabuglio telematico. Dobbiamo invece implementare una chiara ed efficace azione per inaugurare in via definitiva quella 'casa di vetro' che oltre 110 anni fa Filippo Turati richiama. Semplificare, snellire, velocizzare ed efficientare.» al di là dell'uso – più o meno consapevole – di mix comunicativi (come il riferimento alla serie spagnola *casa de papel*) neologismi retorici come “efficientare” fa riflettere che, in un'epoca di ripensamento della comunicazione politica, venga utilizzata un'espressione così antica e al tempo stesso usata e abusata. Essa mantiene una sua popolarità perché risponde con efficacia a un'aspettativa sociale giuridicamente orientata attorno ai meccanismi della trasparenza. È anzitutto un'immagine omnicomprensiva. La casa di vetro è una metafora universale che si applica universalmente all'idea di trasparenza amministrativa: come oggetto di studio, come modello ideale, morale e normativo, di un'amministrazione completamente visibile e vivibile. È indubbiamente l'evocazione di una rappresentazione fantastica e irreali: non esiste nel mondo fisico una “casa di vetro” e l'immagine dell'edificio vitreo proietta un'aura di perfezione paradisiaca e quasi sacrale. Nella visibilità si associano immediatamente la perfezione, la pulizia, il nitore della macchina pubblica trasparente. La casa di vetro è una sorta di cattedrale immaginaria della buona amministrazione. Da un punto di vista “realistico” la completa visibilità non dice nulla sui contenuti interni dell'edificio trasparente che si vuole edificare e conoscere. La fortuna della metafora sta proprio nella sua dimensione immaginale che conduce ad altri spazi discorsivi: attraverso la casa di vetro ciascuno può pensare una pubblica amministrazione giusta, efficiente, semplice e comunicativa. La condizione della

---

<sup>3</sup> Alcuni esempi tratti da contributi di diverso valore: Sarcone V. (2009), Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009), *Amministrativamente*, novembre 2009; Cicalese S. (2019), La pubblica amministrazione come “Casa di Vetro”: segreto e trasparenza tra eccezione e regola, *Giuricivile*, 9; Monardo B. (2007), *Urban center. Una casa di vetro per le politiche urbane*, Roma, Officina; Carloni E. (2010), La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa, *Diritto Pubblico*, 3, pp. 779-812; Carapella B. (2019), *Oltre la casa di vetro. Dal performance management alla democrazia del dare conto*, Milano, Franco Angeli.



trasparenza della pubblica amministrazione contemporanea, cioè la cosiddetta trasparenza totale distinta da quella strumentale<sup>4</sup>, è sostanzialmente immaginaria perché: 1) è indefinita nei suoi contenuti, si appoggia su metafore potenti e unisce contenuto e dimensione morale 2) attraverso essa e con essa si articolano e si sviluppano idee e processi sulla e della pubblica amministrazione che sono socialmente determinati; 3) attraverso la trasparenza questi pensieri sulle pubbliche amministrazioni si auto-legittimano nello spazio pubblico. La trasparenza non è importante in sé, per ciò che rivela, ma perché conduce a immaginare una pubblica amministrazione e - in maniera più complessiva - un'idea di potere pubblico nelle sue relazioni con la società. La casa di vetro è un'espressione che appartiene profondamente alla cultura politica italiana. Ma rivela una dimensione immaginale della trasparenza che vale anche per altri contesti, La direttiva Obama del 2009 - considerata il punto di svolta di una nuova fase della trasparenza amministrativa correlata al tema dell'innovazione tecnologica<sup>5</sup>- utilizzava infatti come concetto di partenza la celebre immagine del *best disinfecant* creata dal giudice Louis Brandeis. Il giurista statunitense scriveva nel 1913: «la pubblicità è giustamente riconosciuta come rimedio per le malattie sociali e industriali. La luce del sole è il miglior disinfettante. La luce elettrica il poliziotto più efficiente»<sup>6</sup>. Una citazione che riveste nella cultura americana la stessa dimensione paradigmatica di quella di Turati nel caso italiano; non a caso le due frasi sono state coniate nello stesso periodo storico e da due personaggi simbolici per le sinistre riformiste dei propri Paesi. La definizione di Brandeis riflette profondamente la sua epoca e il contesto socio-politico di appartenenza. La fine del XIX secolo e i primi decenni del XX videro, negli Stati Uniti, una crescita dell'attenzione sui problemi sociali e politici legati all'industrializzazione, all'economia monopolistica e finanziaria del *Big Business*, ai legami corruttivi tra affari e politica, alle condizioni di salute pubblica soprattutto per quello riguarda le classi subalterne e i gruppi etnici di recente immigrazione. Si sviluppò un primo riformismo progressista nel quale emersero figure intellettuali e politiche di riferimento nelle scienze sociali - come Woodrow Wilson - e nella cultura giuridica come lo stesso Brandeis, un avvocato specializzato nelle cause contro le grandi aziende. Fu proprio Wilson, una volta eletto presidente per un secondo mandato nel 1916, a nominare Brandeis giudice della Corte Suprema. Carica che mantenne fino alla scomparsa nel 1939, influenzando

---

<sup>4</sup> Sul concetto di trasparenza totale come evoluzione giuridico amministrativa dei primi concetti di trasparenza "strumentale": Cassese S. (2018), *Evoluzione della normativa sulla trasparenza, Gli speciali - Giornale di Diritto Amministrativo*. In estrema sintesi la trasparenza totale sta a indicare una condizione di totalità necessaria della condizione di trasparenza e accessibilità della macchina pubblica, mentre la strumentale indica una condizione servente dei meccanismi giuridici di trasparenza a una esigenza giuridicamente qualificata, come nel caso dell'accesso civico della legge 241/1990.

<sup>5</sup> Schudson M., Pozen D. (2018), *Troubling Transparency. The History and Future of Freedom of Information*, Columbia University Press, New York.

<sup>6</sup> Brandeis L. (1913), *What publicity can do*, *Harper's Weekly*, <http://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-chapter-v>



profondamente la ridefinizione giuridica di alcune grandi politiche come le riforme del New Deal. Il periodo 1890-920 – la cosiddetta *età progressista* – vide la pubblicazione delle prime grandi inchieste giornalistiche sulle condizioni di vita di operai e immigrati negli *slums* di New York, Chicago e Detroit, l'emergere di nuovi professionisti del giornalismo e della comunicazione chiamati *muckrakers* (scavafango) che denunciavano le condizioni delle fabbriche, le speculazioni finanziarie e la corruzione della politica, il sorgere di una prima consapevolezza pubblica sulle emergenze ambientali. Il romanzo di Upton Sinclair *La Giungla*, ambientato nel mondo dell'industria della carne di Chicago e negli *slums* abitati dagli immigrati dell'Europa orientale e meridionale, fu una delle principali rappresentazioni letterarie di questa fase di ingiustizie sociali e tentativi di riforma condotti da settori della politica, dell'università, del diritto e dell'opinione pubblica<sup>7</sup>. La metafora del raggio di sole e della luce elettrica non era nella prospettiva di Brandeis e dei progressisti del primo XX secolo soltanto immaginale, ma legata all'esperienza reale di quegli anni a cavallo tra due secoli. Quei riformisti combattevano contro le condizioni sociali della loro epoca. Erano testimoni delle pessime condizioni di vita in quartieri bui, malsani, umidi, che non godevano solitamente di condizioni salubri né delle meraviglie dell'elettrificazione diffuse nelle aree cittadine più abbienti. La sporcizia fisica, la malattia, la lordura ambientale si fondeva con quella morale causata dallo sfruttamento, dalla corruzione, dalla finanziarizzazione dell'economia e dal monopolio. Con la sua metafora Brandeis faceva riferimento a una realtà fisica e sociale del suo tempo, immediatamente riconoscibile dal pubblico progressista dell'*Harpers Weekly*. Novantasei anni dopo Barack Obama presentando il suo pacchetto di iniziative per stimolare l'impegno alla trasparenza della sua amministrazione partiva proprio dall'immagine di Brandeis per affermare *la base morale* delle future azioni normative: «la democrazia richiede responsabilità e la responsabilità richiede trasparenza (...) Il Freedom of Information Act è la più profonda espressione di un profondo impegno nazionale nell'assicurare un governo aperto»<sup>8</sup>. Quando Obama si trovava ad usare la stessa immagine era trascorso quasi un secolo: la situazione sociale ed economica è completamente mutata, le ragioni che richiedono la trasparenza sono radicalmente diverse. Eppure il presidente del 2009 utilizzava le stesse parole del giurista del 1913. Questo poiché l'apparato discorsivo sulla trasparenza – di cui l'espressione di Brandeis rappresenta una delle sintesi più note – non è meramente metaforico ma appartiene a una dimensione precisa dell'immaginario politico che ha molta forza nel contesto statunitense. Vedremo ora come si produce e quali contenuti veicola questo immaginario.

<sup>7</sup> Sinclair U. (1906), *The Jungle*, Doubleday, New York.

<sup>8</sup> Obama B. (2009), *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/freedom-information-act>



## 2. Il fantasy della trasparenza

L'immaginario discorsivo contemporaneo della trasparenza possiede tre caratteristiche salienti: 1) atemporale e trans-storico, come dimostra il fatto che le parole del 1913 si sovrappongono a quelle del 2009: la trasparenza ha vesti moderne ma un'origine molto antica 2) costantemente indeterminato perché vi è sempre – da parte di chi evoca la trasparenza – un bisogno quantitativo di “maggiore trasparenza” senza che questo bisogno venga mai soddisfatto o definito in maniera chiara; 3) vede una sovrapposizione tra le ragioni morali e il meccanismo istituzionale della trasparenza che è apparentemente neutrale. Partendo da questo terzo punto si può rilevare come, nel racconto politico, La trasparenza *di per sé* conduca al bene (luminoso) dell'interesse collettivo contro il male (oscuro) dell'opacità politica e amministrativa. Il meccanismo trasparenza apre a una narrativa dicotomica. Soltanto una struttura fittiva può farlo, conducendo un processo sostanzialmente amministrativo e neutrale come la disclosure – che altro non è che rivelazione *dei fatti amministrativi come sono* – ad assumere una dimensione politica e valoriale. La trasparenza globale emersa dalla fine del XX secolo, di cui gli Stati Uniti obamiani si autocandidano a gestirne la leadership attraverso OGP, si sostiene su una definita impalcatura valoriale. Secondo Burkart e Leslie Holzner, autori di un poderoso trattato sociologico sulla trasparenza globale, questi valori “infrastrutturali” sono accountability, autonomia, tutela dei diritti umani dallo strapotere dei governi e delle burocrazie<sup>9</sup>. La fiction della trasparenza è necessaria per veicolare tale dimensione valoriale, offrendo uno spazio discorsivo per l'identificazione con un universo narrativo composto di: personaggi/eroi della trasparenza, di storie legate alla *disclosure* e di veri e propri simboli normativi che la incarnano e che convogliano le aspettative sociali. L'eroe per antonomasia nella mitologia della trasparenza è il *whistleblower*: cioè colui che – membro di una organizzazione politica, militare o economica – rivela all'opinione pubblica informazioni segrete o riservate che concernono un *wrongdoing* di tale organizzazione, alienando così i legami di solidarietà e lealtà che lo univano ad essa ed esponendosi, in nome del *public interest*, a rappresaglie legali e politiche<sup>10</sup>. Il primo *whistleblower*, la cui attività coincide con la prima fase di diffusione normativa delle politiche per la trasparenza a livello nazionale, è stato senz'altro Daniel Ellsberg. Nel 1970 Ellsberg era uno psichiatra che svolgeva funzioni di analista per la Rand Corporation, un ente di consulenza del Dipartimento di Stato. In questa veste aveva accesso, fisico e legale, agli uffici del Segretario di Stato a Washington. Nelle sue memorie Ellsberg racconta delle circostanze e delle motivazioni che lo spinsero a trafugare materiali riservati sul coinvolgimento americano in Vietnam tra il 1954 e il 1968. I documenti rubati da

<sup>9</sup> Holzner B., Holzner L. (2006), *Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

<sup>10</sup> Sulla teoria del whistleblowing cfr. Santoro D., Kumar M. (2019), *Speaking Truth to Power - A Theory of Whistleblowing*, Springer, New York



Ellsberg, e inviati ai principali quotidiani statunitensi, sarebbero diventati noti come i *Pentagon Papers*; avrebbero per sempre cambiato la percezione dell'opinione pubblica mondiale sul conflitto vietnamita. I *Pentagon Papers* ebbero una diffusione mondiale e rivelarono un lato oscuro della politica estera americana: colpi di Stato, operazioni segrete clandestine, persino la rivelazione che l'incidente del Tonchino del 1964 – l'evento condusse alla decisione dell'intervento militare – era stato segretamente orchestrato dagli stessi americani. I *Pentagon Papers* fecero da propulsore per il ritiro statunitense dal Sud Est Asiatico nei primi anni Settanta, portando a una profonda riconsiderazione della politica estera e degli assetti istituzionali negli USA<sup>11</sup>. Come ricorda Ellsberg: «l'ufficio era buio e veniva una luce dall'interno dell'armadio. Lo stavo richiudendo per la notte quando guardai nei sottili raccoglitori e ho sfogliato gli indici. Fu come guardare dentro la grotta di Ali Babà»<sup>12</sup>. Licenziato, perseguitato dal governo, sospinto a una militanza politica radicale, Ellsberg divenne una figura mitologica per la cultura americana del dissenso e per il mondo dell'attivismo legato ai temi dell'informazione e della trasparenza. Un vero e proprio modello per generazioni di whistleblower come gli attuali, Edward Snowden, Chelsea Manning, Christopher Wylie e l'anonimo funzionario che nell'ottobre del 2019 ha diffuso i contenuti dello "scandalo Ucraina" che riguarda Donald Trump<sup>13</sup>. Il racconto di Ellsberg, autentico o meno che sia, attinge ad elementi di una rappresentazione immaginaria: la notte, la luce flebile proveniente dall'armadio dei segreti, il gesto furtivo e impulsivo nell'entrare nella grotta di Sesamo dei documenti riservati e infine il tesoro delle rivelazioni che cambiano per sempre le condizioni di vita del regno. Come scrive Mark Fenster il "passaggio" di Ellsberg si carica di significati metaforici e fantastici: dalle tenebre alla luce, dalla segretezza alla rivelazione, dalla condizione di burocrate a quella di leaker; il gesto dell'eroe assume una dimensione mitica definendo sia un'identità personale del whistleblower e sia collettiva della società *resa trasparente*: «Violando la legge che gli proibiva di guardare i documenti, Ellsberg ha valicato il confine legale e fisico che poneva il raccoglitore al di là del suo sguardo. Il suo eroismo, per i tanti che lo considerano un eroe, ebbe inizio quando oltrepassò il limite custodito (ma non troppo ben custodito) dello spazio sacro nel quale le informazioni più preziose sono custodite. Soltanto allora può immaginare di liberare le informazioni dalle loro

<sup>11</sup> Arendt H. (2006), *La menzogna in politica. Riflessioni sui "Pentagon Papers"*, Marietti, Genova.

<sup>12</sup> Ellsberg D. (2002), *Secrets*, Viking, New York, p. 81.

<sup>13</sup> Edward Snowden è il funzionario della NSA che ha rivelato al mondo il programma di spionaggio elettronico statunitense, oggi esule in Russia. Chelsea Manning è il militare che ha fornito informazioni a Julian Assange di Wikileaks sulle operazioni militari in Iraq. Christopher Wylie è il *data scientist* che ha rivelato l'utilizzo fraudolento da parte della società Cambridge Analytica di milioni di profili del social network Facebook per scopi di marketing elettorale. Troppo complessa per essere ricostruita in questa sede la vicenda Ucraina è il principale scandalo politico del 2019 e ha al centro le pressioni che il presidente Trump avrebbe esercitato sul suo omologo ucraino per screditare il principale concorrente alle elezioni del 2020 l'ex vicepresidente di Obama, Joe Biden. A rivelare il tutto un'anonima fonte protetta dalla legislazione sui whistleblower. Nel momento in cui viene chiuso questo articolo vi sono molte speculazioni pubbliche sull'identità della fonte.



costrizioni fisiche. Solo allora può immaginare di educare il pubblico sulle politiche e le azioni che sono state compiute in suo nome. E solo allora può diventare il famoso whistleblower e il distruttore di segreti della sinistra, cioè il ruolo pubblico che ha occupato da allora»<sup>14</sup>. La funzione collettiva assunta dall'eroe whistleblower supera la contraddizione istituzionale del suo ruolo: il whistleblower è un'eccezione alle politiche di trasparenza, il segnale di un malfunzionamento dei meccanismi istituzionali. Perché se ci fosse una trasparenza totale codificata dalle norme non vi sarebbe bisogno dei "tradimenti" del whistleblower. Una figura liminale in bilico tra il suo mondo di provenienza, l'organizzazione "tradita", e il suo mondo di arrivo, lo spazio pubblico dell'informazione rivelata. Da Ellsberg in poi il mito della trasparenza si nutre di "casi" e "storie" che certificano il successo della cultura e delle politiche per la disclosure: dal Watergate, ai *leaks* legati agli interventi in Iraq e Afghanistan alle tante inchieste generate dall'accesso agli atti pubblici attraverso le leggi FOIA<sup>15</sup>. Proprio le normative sul modello del Freedom of Information Act – varato nel 1966 ma modificato sostanzialmente dopo il caso Ellsberg e il Watergate, nel 1973/1974 – costituiscono un altro apparato simbolico del discorso immaginario sulla trasparenza. Oltre la loro applicabilità, il loro grado e complessità di utilizzo, il loro impatto sulla società a partire dagli attori che attorno ai FOIA si misurano, le leggi di *disclosure* sono "naturalizzate", date per scontate, rese dei "feticci" della volontà sociale di trasparenza. Vi è un FOIA immaginario, costituito da un principio reso norma, e un FOIA reale nel quale una norma si definisce nella realtà sociale che contribuisce a orientare<sup>16</sup>. Ma questo immaginario trasparente ha in sé un aspetto oscuro e pessimistico, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

### 3. Il reale, l'immaginario e la trasparenza

Perché la trasparenza diventa parte dell'immaginario politico democratico? Che funzione svolge oltre i suoi contenuti, nell'episteme democratica? Perché tra le tante

---

<sup>14</sup> Fenster M. (2017), *The Transparency Fix. Secrets, Leaks and Uncontrollable. Government Information*, Stanford University Press, Stanford, p. 3. Da notare che Fenster usa l'espressione *secret-slayer* in una chiara assonanza con *Dragon-slayer*, l'uccisore di draghi, una figura tipica dell'immaginario fantasy popolare nel mondo anglosassone.

<sup>15</sup> Il Freedom of Information Act è una normativa amministrativa in vigore negli Stati Uniti dal 1966 e che permette a ciascun individuo di poter accedere, in un quadro di regole ed eccezioni, ai documenti prodotti dalle agenzie governative senza dover dimostrare una qualificazione giuridica o un interesse diretto. I FOIA si sono imposti, nei decenni, come principali norme giuridiche di trasparenza amministrativa in concorrenza con la trasparenza "proattiva" che vede le pubbliche amministrazioni offrire unilateralmente contenuti e informazioni rese trasparenti. L'Italia è stato tra gli ultimi grandi Paesi ad adottare un approccio giuridico fondato sul FOIA attraverso il Dlgs 97/2016. Cfr. Giardini G. Magri M. (a cura di) (2019), *Il Foia italiano. Vincitori e vinti*, Maggioli editore, Sant'Arcangelo di Romagna.

<sup>16</sup> Pozen D. (2017), *Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act*, *University of Pennsylvania Law Review*, pp. 1097-1158.



possibili rappresentazioni immaginali nel contesto politico proprio la trasparenza, con i suoi costrutti normativi e amministrativi, è riuscita ad imporsi e a godere della fortuna attuale? Il filosofo politico israeliano Yaron Ezrahi (1940-2019), prova a dare una risposta nel suo lavoro più noto: *Imagined Democracies*. Ezrahi descrive il processo della trasparenza politico-istituzionale, enormemente diffusasi nelle democrazie contemporanee, come una precisa costruzione dell'immaginario politico democratico. La dimensione immaginale della trasparenza vive nella sua rappresentazione, nei suoi rituali, nel suo linguaggio, supera e ingloba quella fattuale, rendendo così la trasparenza un processo costantemente irrisolto e incompleto. Secondo Ezrahi la democrazia moderna – come le precedenti forme politico-istituzionali – si basa sulla costruzione di determinati immaginari politici “necessari” (*Necessary Fictions*), che sostengono funzionalmente la legittimazione del sistema<sup>17</sup>. Così come le monarchie assolute attingevano a una legittimazione extra-terrena, così le democrazie moderne costruiscono una fiction legittimante come quella della sovranità popolare, che le sostiene. Il sistema politico non è niente altro che l'istituzionalizzarsi di un immaginario collettivo inconscio, che attinge a determinati simboli, rituali e linguaggi. Attraverso una costruzione teorica che deriva da Giambattista Vico, Ezrahi ritiene che l'immaginario sia la forza plasmante della realtà politica. In questo gioco di immaginari la trasparenza è un elemento costituente della sfera politica democratica; Ezrahi spiega con chiarezza il rapporto epistemologico tra la democrazia rappresentativa e la trasparenza istituzionale. Quest'ultima è il volto che assume il “senso comune” come qualità descrittiva della democrazia contemporanea. La democrazia cambia la sfera epistemologica del politico da una dimensione ultranea a una terrena, materiale, visibile: «Questa evoluzione dell'epistemologia politica, indispensabile per sostenere la finzione della partecipazione popolare e dell'accountability visibile dello sviluppo politico, deriva dalla demistificazione del politico e dalla sua discesa dalla sfera ultraterrena a quella terrena attraverso processi di “visualizzazione” o di “materializzazione” degli agenti politici, degli eventi, dei nessi causali. Questo passaggio epistemologico è stato necessario per sostenere la finzione della partecipazione e responsabilità dei governi democratici, nonostante la scarsità di evidenza che dimostri la verosimiglianza o la veridicità di ciò»<sup>18</sup>. Ezrahi descrive un'ulteriore distinzione tra democrazie “moderne” e “post-moderne”. le democrazie post-moderne sono segnate dal codice comunicativo della teatralità del politico che supera e annulla la fattualità, che è rivendicata dalla democrazia moderna. Questo passaggio esalta anziché diminuire il valore della trasparenza, che dovrebbe essere un attributo della fattualità. All'interno del codice “teatrale” del politico – cioè tutto orientato sull'autorappresentarsi – appare una “coreografia” della trasparenza che ne è il vero nucleo istituzionale. Quello della “teatralità” della trasparenza è un

<sup>17</sup> Ezrahi Y. (2015), *Imagined Democracies. Necessary Political Fictions*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 86.



tema che si ritrovi negli studi sull'Open Government. Secondo Alasdair Roberts la virata verso la trasparenza appartiene in prima istanza a una teatralità politica: «in molti casi le nazioni cercarono un modo drammatico di ripudiare la tendenza la segreto dei precedenti regimi autoritari e mandare un segnale di alleanza nei confronti dell'unica superpotenza rimasta. E il riconoscimento statutario o costituzionale era un modo efficace di ottenerla»<sup>19</sup>. La trasparenza è un *coup de theatre* istituzionale. Ma la teatralità non basta a riempire la trasparenza di contenuti. Le aporie, le illogicità, le ambiguità e le incompletezze della trasparenza sono dovute allo iato che esiste tra il meccanismo immaginale dominante e la realizzazione concreta in termini di norme e politiche pubbliche, residuale. La trasparenza, l'*accountability*, il governo aperto sono forme di racconto teatrale della «politica strumentale». È questa una definizione dell'agire pubblico e politico come qualcosa di pragmatico, rendicontabile, spassionato, orientato ai fini e soprattutto visibile. In questo meccanismo immaginale lo Stato si materializza nella sua dimensione amministrativa e documentale offrendo trasparenza perché attraverso essa legittima la sua supposta fattualità. L'idea dello Stato risiede in un «edificio di fatti brutali», che rappresenta la democrazia come un'entità materiale e misurabile. Secondo Ezrahi le democrazie contemporanee soffrono di una distorsione immaginale. Le scienze sociali, dall'economia alla sociologia alla scienza politica, hanno proiettato un'immagine (fantastica) della sfera politica come qualcosa di naturalizzato, riscontrabile, reificato nella temporalità umana. Nelle società premoderne la politica era qualcosa di interiore all'uomo, parte di un universo morale e spirituale. Nella modernità (e ancora di più nella post-modernità) la politica è «esterna» all'uomo e «trovabile» in un reame di fatti e dati. Secondo Ezrahi: «l'esternalizzazione dei processi politici ha favorito la trasparenza come principale requisito democratico, come componente centrale degli immaginari e delle pratiche politiche. La pubblicità ha assunto il potere di legittimare il governo, se non per grazia divina o per un'unzione sacra, almeno per volontà popolare. La visibilità, reale o virtuale, può funzionare negli Stati democratici come modalità per creare il senso di un pubblico informato, che partecipi in ciò che ancora oggi rimane un dominio dei pochi sui molti»<sup>20</sup>. La conseguenza è la depoliticizzazione delle scelte prese dal potere politico, rappresentate nella risposta all'accesso trasparente come inevitabili, tecniche, necessarie. La «fiction della democrazia» ha un momento centrale nell'idea che la democrazia possa essere trovata – letteralmente e fisicamente «trovata» – nei documenti amministrativi che sono l'oggetto della domanda di trasparenza. In pratica la trasparenza serve a legittimare un potere politico *così com'è* perché le gerarchie (burocrazie, esercito, potere giudiziario) proiettano un'immagine di moderazione, legittimazione e controllo attraverso dei meccanismi che sono in realtà imposti dall'alto. La visione pessimistica di Ezrahi, di una trasparenza come democrazia

<sup>19</sup> Roberts A. (2007), *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 15.

<sup>20</sup> Ezrahi, p. 172.



immaginaria e funzionale alla riproduzione del potere, trova sempre più consensi nelle scienze sociali che si occupano del tema.

Secondo la sociologa britannica Sarah Moore le riflessioni di Ezrahi offrono un quadro teorico per comprendere la sterilità delle politiche di trasparenza<sup>21</sup>. La trasparenza istituzionale, per Moore, segue una particolare costruzione della relazione tra Stato e cittadini nella quale il primo ha una funzione informativa unidirezionale, e i secondi hanno una natura passiva di testimoni del «lavoro ordinario dello Stato». Occorre recuperare un equilibrio tra conflitto e fiducia, in cui la trasparenza segua dei percorsi comunicativi dal basso e non accontenti un narcisismo dello Stato nell'autodefinirsi “aperto” e trasparente. Ancora più estremo è il pensiero di Byung-Chul Han, il filosofo tedesco-coreano, che scrive uno spietato pamphlet “contro” l'ideologia della trasparenza<sup>22</sup>.

Per Byung-Chul Han la parola trasparenza è oggi dominante nel discorso pubblico, dalla politica, all'informazione, dall'amministrazione allo spettro delle relazioni interpersonali. Essa rappresenta una “società del positivo” in cui questo termine non assume una dimensione valoriale, quanto estetica. Positivo, giocato sull'assonanza con la positività/negatività fotografica, vuol dire soprattutto che un'azione è leggibile, misurabile, controllabile, in una parola “operazionale” o prestazionale. La trasparenza conduce a un rapporto immediato con la realtà, e questa disintermediazione è pornografica, mercificata, uguale a se stessa. Sbaglia chi, argomenta Byung Chul-Han, riconduce la trasparenza unicamente alla lotta alla corruzione e all'accountability delle istituzioni. Essa ha un valore più ampio perché «è una coercizione sistemica che coinvolge tutti i processi sociali. E li sottopone a una profonda mutazione. Il sistema sociale espone oggi tutti i suoi processi a un obbligo di trasparenza, al fine di standardizzarli e accelerarli [...] In ciò consiste il suo tratto totalitario. Nuovo nome dell'uniformità: trasparenza»<sup>23</sup>. La normatività della trasparenza informa anche l'agire politico che a esso si adegua, minando le basi stesse della politica come azione strategica. Byung Chul-Han riprende le considerazioni di Carl Schmitt nella *Condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1926) sul nesso tra segreto e politica. Secondo il giurista tedesco la politica possiede degli *arcana*, dei segreti, delle informazioni occulte che le servono per essere tale, anche per questioni di carattere tecnico e strategico. Anche in Schmitt torna il tema della cesura del XVIII secolo: l'ultima epoca ad avere “un concetto aristocratico di segreto” rinunciando al quale si rinuncia agli *arcana* e quindi alla politica.

La proposta delle formazioni politiche post-ideologiche come il Partito-Pirata tedesco o il Movimento 5 stelle in Italia che enfatizzano l'uso delle nuove tecnologie, la democrazia dal basso, la trasparenza assoluta dell'agire politico è post-politica perché

---

<sup>21</sup> Moore S. (2018) Towards a Sociology of Institutional Transparency: Openness, Deception and the Problem of Public Trust, *Sociology*, 52, 2, pp. 416-430.

<sup>22</sup> Han B. (2018) *La società della trasparenza*, Nottetempo, Roma.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 11.



abiura agli *arcana*; i Pirati sono un anti-partito. Le sue non sono idee ma opinioni; la post-ideologia è per sua natura trasparente e quindi senza colore, contenuti, principi. Byung Chul-Han liquida l'utopia della democrazia diretta e trasparente, realizzata attraverso le nuove tecnologie, proprio per la sua mancanza di radicalismo e opinioni "negative" rispetto all'esistente: «La politica cede il passo all'amministrazione dei bisogni sociali che lascia immutata la cornice dei rapporti socio-economici esistenti e in essi resta ferma»<sup>24</sup>. Anche la retorica del nesso virtuoso tra informazione e trasparenza va destrutturata. Il "vuoto" della società della trasparenza - che nega ogni contrasto e quindi ogni verità - viene riempito da un accumulo di immagini e informazioni non intelleggibili "che non producono alcuna verità". Certamente il tema dell'*accountability* - ottenuta attraverso la trasparenza - esiste ed è giusto affermare che la trasparenza può essere antagonista al potere.

Ma la trasparenza è reciproca, e illumina le strutture del potere quanto gli individui che a esse si accostano. Riprendendo Foucault Byun-Chul Han sostiene che il modello panottico descrive ancora oggi l'odierna società del controllo con nuovi strumenti e tecnologiche, un panottico digitale. La trasparenza reciproca tra potere e individuo si trasforma in sorveglianza reciproca attraverso il Panopticon digitale. Ciò che nasce, nella sfera immaginaria, come illuminazione della buona amministrazione e del buon governo, diventa un invisibile strumento di oppressione e controllo. Si realizza la distopia pensata da David Brin con cui si apre questo contributo di una società completamente trasparente e completamente non libera.

## Bibliografia

Arendt H. (2006), *La menzogna in politica. Riflessioni sui "Pentagon Papers"*, Marietti, Genova.

Brin D. (1998), *The Transparent Society: Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, Perseus Books, New York 1998.

Carapella B. (2019), *Oltre la casa di vetro. Dal performance management alla democrazia del dare conto*, Franco Angeli, Milano.

Carlone E. (2010), La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa, *Diritto Pubblico*, 3, pp. 779-812.

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Gli speciali - Giornale di Diritto Amministrativo*.

---

<sup>24</sup> Han (2018), p. 19.



Cicalese S. (2019), La pubblica amministrazione come “Casa di Vetro”: segreto e trasparenza tra eccezione e regola, *Giuricivile*, 9.

Ellsberg D. (2002), *Secrets*, Viking, New York.

Ezrahi Y. (2015), *Imagined Democracies. Necessary Political Fictions*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fenster M. (2017), *The Transparency Fix. Secrets, Leaks and Uncontrollable. Government Information*, Stanford University Press, Stanford.

Giardini G. Magri M. (a cura di) (2019), *Il Foia italiano. Vincitori e vinti*, Maggioli editore, Sant’Arcangelo di Romagna.

Han B. (2018) *La società della trasparenza*, Nottetempo, Roma.

Holzner B., Holzner L. (2006), *Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Monardo B. (2007), *Urban center. Una casa di vetro per le politiche urbane*, Officina, Roma.

Pozen D. (2017), Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act, *University of Pennsylvania Law Review*, pp. 1097-1158.

Roberts A. (2007), *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 15.

Sarcone V. (2009), Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009), *Amministrativamente*, novembre 2009.

Santoro D., Kumar M. (2019), *Speaking Truth to Power - A Theory of Whistleblowing*, Springer, New York.

Schudson M., Pozen D. (2018), *Troubling Transparency. The History and Future of Freedom of Information*, Columbia University Press, New York.