

Freedom of Information Act e nuovi modelli di governance

Co.Ri.S. – 18 ottobre 2017

Paolo De Nardis

Argomento solo in apparenza “specialistico”, l’introduzione anche nell’ordinamento italiano del Freedom of Information Act di origine statunitense (maldestramente abbreviato in FOIA, come è maldestro ogni importazione di un atto normativo tarato sulla “costituzione materiale” di un altro Paese) riguarda in realtà ogni cittadino italiano: non è una frase fatta, ma risponde all’auto-dichiarazione della stessa norma, formalizzata nel d.lgs. n.97 del 2016, che prevede per chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti e senza obbligo di allegare una motivazione alla richiesta, di accedere a dati e documenti detenuti dalla PA, nell’ovvio rispetto di taluni limiti che, però, non sono posti discrezionalmente dal singolo ufficio, ma risultano tassativamente indicati dalla legge.

Per quanto il FOIA italiano sembri semplicemente incanalarsi in un percorso già segnato – e solo in parte smentito dai timori per azioni di jihadismo o di hackeraggio – il cui traguardo consiste nella piena trasparenza degli atti amministrativi (si pensi al d.lgs. n.33 del 2013), è da rimarcare il rovesciamento della prospettiva con cui il legislatore italiano guarda all’obbligo di pubblicizzazione degli atti della PA: non più un dovere interno a un rapporto comunque verticale (quello tra istituzione e cittadino), ma la promozione di un vero e proprio **modello 2-0 di trasparenza** che abbia al centro il destinatario del servizio pubblico e non l’apparato che implementa gli atti. È l’intero rapporto tra cittadini e PA a essere messo “sotto la lente” del legislatore, il quale – auspice la rivoluzione tecnologica e la diffusione di quegli strumenti informatici “orizzontali per definizione” – mira a innovare il diritto amministrativo, trasformandone la natura “autoritaria” in “convenzionale”, almeno parzialmente.

È noto come esistano valide controindicazioni che pongono dubbi sul principio di “trasparenza universale”, sui cui è improntato il Freedom of Information Act, nella sua veste italiana: il **dispendio di tempo** e, quindi, di **risorse** che la PA dovrà sostenere per venire incontro alle richieste di tutti i cittadini (alcuni dei quali aventi un interesse diretto nei confronti del dato atto, altri solo una semplice curiosità); la **compatibilità** tra il diritto di accesso agli atti e quello alla **privacy**, pure oggetto di una particolare attenzione del legislatore, in una stagione politica che oggi appare già accantonata; l’indicazione del “**che fare?**” rispetto al **diniego dell’accesso** al cittadino richiedente o al semplice ritardo nella risposta dovuta; i dubbi sull’effettiva “**preparazione**” del **pubblico impiego** a interiorizzare una riforma che presuppone una vera e propria “svolta epistemologica” nel rapporto con il pubblico.

In queste poche osservazioni, però, tenteremo di inserire il Freedom of Information Act nel novero delle riforme della Pubblica Amministrazione in Italia, più che commentarne pregi e difetti, nella ferma convinzione che ogni atto normativo meriti **un’analisi calata nella storia delle relazioni sociali**, della lotta tra istanze di classe, dell’incidenza di variabili come la scienza, la cultura sociale, la congiuntura economica, la fase politica.

Rispetto al Freedom of Information Act, ad esempio, non solo la vastissima abitudine ad accedere a Internet, quanto anche la diffusa istanza di moralizzare la vita pubblica e “accorciare” la distanza tra classe politica e cittadinanza è alla base della volontà di rendere concreta l’affascinante definizione di ‘**democrazia**’ regalataci da Norberto Bobbio: “**regime del potere visibile**”.

Il ruolo della comunicazione pubblica non può essere disgiunto dall’evoluzione e dall’espansione dei compiti esercitati dalle amministrazioni, sovrastatali, statali o locali. Fino all’inizio del Novecento, ad esempio, lo Stato aveva funzioni essenzialmente di controllo, tanto che i modelli di comunicazione risentivano dello scarso dialogo tra la classe politica e i sudditi, limitandosi a trasmettere l’*imperium* dei primi verso i secondi.

La scarsa attività di comunicazione nei riguardi dei cittadini si limitava a forme essenziali e obbligatorie di informazione (“Gazzetta Ufficiale”, foglio di annunci legali e altro), in coerenza con le funzioni dei poteri

pubblici e in base a un flusso unidirezionale che non regalava molto di più al binomio logico e normativo costruito intorno all'**imposizione** e al **divieto**. Il messaggio implicito era che lo Stato sorvegliava affinché nulla turbasse il buon andamento del vivere civile, ma oltre non andava.

Il progressivo ingresso dello Stato nelle relazioni sociali e nei settori produttivi, in favore della collettività, disegna una dimensione più impegnativa della partecipazione politica: la base sociale si allarga e alla popolazione viene proposto lo scambio tra protezione e consenso. Nel 1903 viene emanata la legge che regola in maniera uniforme le modalità di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali, mentre due anni più tardi sono costituite le Ferrovie, prima grande azienda statale di servizio. Il processo giunse a coronamento negli anni Venti, quando furono istituite aziende di Stato nel settore dei servizi (Poste e telegrafi, Monopoli), senza però che ciò modificasse il quadro comunicativo con i cittadini: la gestione pubblica e la fruizione collettiva come orizzonte del potere politico non indusse quest'ultimo a mutare atteggiamento verso gli utenti.

Il periodo fascista segna una inevitabile discontinuità anche nella comunicazione istituzionale, che diventa **propaganda** e, in quanto tale, *instrumentum regni* del regime. Scontata, quindi, la scelta, da parte dei primi governi repubblicani, di mantenere bassa la soglia della comunicazione istituzionale, con l'obiettivo di distogliere la memoria collettiva dalle costrizioni del Minculpop. Di contro, incominciava a emergere lo stridente contrasto tra l'art. 98 della Costituzione - che parlava di un'amministrazione *a servizio del cittadino* - e la castrazione del pieno sviluppo di una forma di comunicazione indirizzata al pubblico interesse. Il dato, comunque, era tratto e l'ordinamento democratico aveva ormai posto le premesse per superare, mediante la comunicazione istituzionale, lo sbilanciamento nei rapporti Stato-cittadini. L'insieme della Carta costituzionale, infatti, tendeva ad affermare la pienezza dei diritti dei secondi anche nei confronti del primo, per quanto la democraticità dei poteri pubblici - valutabile sulla base della loro attività - fosse obiettivamente carente, nei primi decenni dell'Italia repubblicana. A leggere il dettato costituzionale, l'unico riferimento alla comunicazione da parte delle istituzioni si limitava all'obbligo di pubblicità legale degli atti dello Stato, attraverso la "Gazzetta Ufficiale", i vari bollettini regionali, i manifesti e le affissioni degli Albi pretori, per quanto riguarda le informazioni che la "periferia statale" diffondeva presso i propri cittadini. L'assenza di una esplicita norma che sancisse il diritto da parte di questi ultimi a essere informati sull'attività delle istituzioni e della pubblica amministrazione veniva compensata da una lettura estensiva delle garanzie in merito alla libertà di informazione e di pensiero, soprattutto nella previsione dell'art. 21, primo comma. Certo, i Padri costituenti avevano fatto riferimento soprattutto alla **stampa**, come si evince dalla lettura dei commi successivi, eppure proprio quel dettato costituzionale permise l'edificazione del sistema di libertà che ruotava intorno al diritto di informazione, sia attivo (proprio cioè di chi esercita l'attività di informare), sia passivo (di chi ha, invece, il diritto a essere informato).

Tuttavia, la sensazione che si ricavava – valida ancora oggi – è che tra il diritto alla comunicazione e la Costituzione repubblicana ci fosse una sorte di “mancato incontro”, dal momento che la Carta tutela esplicitamente solo il diritto a diffondere liberamente il proprio pensiero, eludendo quello a informarsi e a essere informati. Un'assenza del genere ha finito anche per influenzare il dibattito sul tema, monopolizzato negli ultimi decenni dalle riforme del sistema radiotelevisivo e dalla necessità di fornire pluralismo all'industria dell'informazione, a tutto discapito dei temi della comunicazione dell'istituzione pubblica. È solo in modalità **sotterranea**, al massimo “carsica”, che si poteva intravedere – leggendo con attenzione le dinamiche sociali – un movimento volto al cambiamento, lungo tutto il decennio che va dal 1979 (anno del noto Rapporto Giannini) al 1989, e alla riforma dello Stato. Lo sforzo del Presidente Pertini, funzionale a riqualificare l'immagine delle istituzioni all'interno della coscienza sociale collettiva, andava proprio in questa direzione e veniva poi seguito dalla rigenerazione della struttura di informazione istituzionale, presso la presidenza del Consiglio, e la sperimentazione di campagne informative, come in occasione del quarantennale della Repubblica e della Costituzione.

Quel *vulnus* costituzionale, di cui si è detto, veniva progressivamente ridotto mediante l'avanzamento, oggettivamente faticoso, di una cultura che prevedeva nell'**informazione** e nella **comunicazione** la regola e

la pratica diffusa, nel **segreto** e nel **silenzio** – al contrario – la deroga da indicare normativamente in modo puntuale e da giustificare solo alla luce del più alto interesse collettivo. Tutto bene, quindi?

No, assolutamente, tanto che risulta difficile, ancora oggi, scorgere un cambiamento significativo nelle politiche di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, laddove continuano a prevalere le pressioni per ridurre l'attività di servizio a mero strumento di propaganda e di consenso.

Ricapitolando, la comunicazione pubblica nasce con l'avvento della democrazia parlamentare e con il processo di differenziazione che ha portato alla decentralizzazione di compiti e funzioni in precedenza assorbiti dal sovrano assoluto. Tre cause sono alla base dello sviluppo della funzione:

- a) l'ampliamento dei compiti dello Stato;
- b) l'espansione della consapevolezza dei propri diritti, da parte del cittadino non più suddito;
- c) la nuova struttura dell'arena pubblica, che progressivamente conosce un allargamento, fino a "traboccare" nel mondo virtuale.

La lettura simultanea di tali elementi può fornire una definizione completa dello sviluppo delle attività di comunicazione dei pubblici poteri: l'insieme delle funzioni che uno Stato esercita in un momento storico determinato si identifica con le attribuzioni dello Stato medesimo ed è, contemporaneamente, il risultato sia delle istanze sociali più o meno pressanti, sia delle aperture o chiusure manifestate dalle istituzioni, secondo il paradigma noto in Scienza politica come "struttura delle opportunità politiche".

Alla luce di un approccio del genere, la comunicazione nella PA non è altro che una funzione matematica dei suddetti elementi. Ampliando l'arco temporale, fino ad abbracciare l'intera storia nazionale, possiamo distinguere le seguenti fasi, secondo uno schema "arricchente", se confrontato con l'elementare divisione tra "prima" e "dopo" la Repubblica:

- nel periodo oligarchico (fino agli inizi del Novecento) lo Stato era un comunicatore "assente";
- con la nascita del Welfare, anche locale, la comunicazione passa a una condizione di "latenza", nel senso che non c'è ma dovrebbe esserci;
- nel periodo fascista la comunicazione delle istituzioni è contemporaneamente "distorta" e "negata", almeno rispetto alla sua funzione di servizio;
- i decenni repubblicani conoscono il lento sviluppo di una comunicazione che solo occasionalmente assume i connotati di relazione con il pubblico e di interazione tra Potere e Cittadinanza;
- una quinta fase ha preso avvio, finalmente!, all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, allorché la comunicazione pubblica è diventata elemento strategico dell'agire della PA.

È opinione di molti che il particolare "disagio" e "ritardo" nello sviluppo della funzione di comunicazione in Italia vada individuato nell'eredità di quella disintermediazione tra lo Stato e le masse che ha caratterizzato il ventennio fascista e che Stefano Rolando (nel suo *Rapporto sulla comunicazione pubblica in Italia*, realizzato nel 1995 per l'Associazione italiana della Comunicazione pubblica e istituzionale su mandato del CNEL) ha sintetizzato nella felice espressione de "il percorso che va dalla propaganda al servizio" e ha distinto in otto differenti fasi, connotate da funzioni strategiche, obiettivi funzionali, destinatari esterni e interni, strumenti di operatività e profili professionali che devono essere declinati fase per fase. In questa sede, ovviamente, ci limitiamo a sintetizzare le linee essenziali in base alle quali la comunicazione ha iniziato a svolgere effettivamente il ruolo di servizio:

- visibilità (si tratta di un'attività gestita prevalentemente dai protagonisti della scena politica, avente come destinatario il cittadino elettore e svolta dall'ufficio stampa attraverso i media);
- promozione di immagine (concerne la fase nella quale i protagonisti della scena politica sono associati a categorie socio-professionali, all'interno della più generale attività di pubbliche relazioni);

- comunicazione esterna orientata alle *policy* (include i prodotti editoriali, audiovisivi e pubblicitari con i quali vengono diffuse presso la cittadinanza le informazioni su particolari politiche pubbliche);
- comunicazione esterna con trasferimento di conoscenze (coinvolge il cittadino in quanto utente a cui viene chiesto un *feedback* delle prestazioni ricevute);
- accesso (riguarda l'apertura di sportelli informativi a contenuto prettamente giuridico-normativo per cittadini, associazioni e imprese);
- accoglienza dei bisogni formativi (produce un interscambio informativo tra le amministrazioni e i destinatari, previa "segmentazione" dei pubblici di riferimento);
- comunicazione interna (riguarda essenzialmente l'organizzazione interna della PA e deriva dalla decodifica dei processi di comunicazione esterna);
- marketing (promuove lo sviluppo di una comunicazione integrata, comprensiva di una adeguata struttura amministrativa e della disponibilità di nuovi strumenti tecnologici).

L'acquisizione anche in Italia del Freedom of Information Act si inserisce in un percorso del genere, nel quale entrano in gioco variabili eterogenee, non tutte imputabili alla buona o cattiva volontà del legislatore, alla solerzia o all'inerzia dell'impiegato pubblico, alla ricettività o all'impermeabilità del cittadino-utente: sviluppo tecnologico, quantità di risorse destinate alla PA, cambiamenti nella governance dello Stato, istituzione di percorsi di formazione per una nuova generazione di dipendenti, emersione del cyber-crimine, necessità di nuove competenze linguistiche in seguito alla multietnicità dell'utenza delineano un **campo giuridico**, come lo definirebbe Pierre Bourdieu, in transizione.

Verso dove? Difficile dirlo: verso una "**Casa dell'Amministrazione**" trasparente come se fosse di vetro, secondo l'antico auspicio di Turati, con un linguaggio colloquiale e un approccio inclusivo, oppure – al contrario – in direzione di una "**gabbia**" in cui le sbarre non sono più di acciaio, ma risultano digitalizzate nei numeri del sistema binario, causando però lo stesso esito: procedure oscure, volatilità di informazioni nella sfera digitale, permeabilità informatica delle banche dati e delle informazioni sensibili, accentuazione del digital divide?

Se il Freedom of Information Act è pensato come un grimaldello per l'accessibilità totale alle informazioni della Pubblica Amministrazione è bene ricordare come l'ordinamento italiano consenta agli enti locali di porre importanti ipoteche al progetto di "**open government**". Prendiamo, ad esempio, l'odierna amministrazione di Roma Capitale, che destò polemiche quando, un paio di mesi fa, limitò di fatto il suddetto FOIA nel nuovo regolamento capitolino, parlando di vincoli alla trasparenza e all'accessibilità sulla base della "potenziale pericolosità della diffusione dei dati" e addirittura "dell'onere in termini di tempo e di risorse impiegati per produrli".

Arriviamo alla quadratura del cerchio: considerando la comunicazione come una qualunque *policy* e non come un valore aggiunto verso l'obiettivo del "buon governo", ci chiediamo quale sia la motivazione che abbia ispirato "l'acquisizione" in Italia del Freedom of Information Act: la sincera volontà di produrre una "Casa dell'Amministrazione" con le pareti di vetro e, magari, *il cielo in una stanza* oppure l'ennesima delega di una competenza amministrativa (quella del controllo degli atti pubblici) ai cittadini, di fatto elevandoli a "revisori dilettanti"? Cosa produrrà il FOIA nel nostro Paese, anche nel caso in cui fosse correttamente implementato in ogni ente locale: un proficuo (appunto 'colloquiale') dialogo tra PA e cittadini oppure un farsesco slalom in cui i dipendenti pubblici "filtrano" quali atti mostrare e quali nascondere a un cittadino in veste di "spione ufficioso"?

Ai posteri, ai legislatori, ai quadri della PA e a noi, semplici cittadini, l'ardua risposta, ricordando la risoluta affermazione di un "liberale doc" come **Karl Popper**, il quale pure diceva: "Tutti coloro che parlano di libertà, di indipendenza o liberalismo per sostenere che non si può introdurre un potere organizzato al fine di limitare poteri (potenzialmente) pericolosi sono degli idioti".