

DALLA CASA DI VETRO ALLA CITTÀ INTELLIGENTE LOTTA ALLA CORRUZIONE E POLITICHE DELL'INNOVAZIONE

1. Un altro modo di combattere il male - 2. Le sfide dell'intelligenza - 3. Responsabilità e trasparenza - 4. Una casa di vetro democratica e liberale? - 5. Dalla casa di vetro alla città intelligente

1. Un altro modo di combattere il male

Il libro-intervista *Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il paese*, di Raffaele Cantone e Gianluca De Feo¹ è l'occasione per riflettere intorno ad una questione di indubbia attualità: cosa significa, nell'odierna società dell'informazione, pensare all'amministrazione pubblica come ad una "casa di vetro"?

Il riferimento alla casa di vetro, nel libro qui discusso, è il punto di arrivo di un percorso la cui tesi portante può essere formulata nei termini seguenti: la corruzione non è solo un reato, ma una pratica che corrode l'intelligenza ed è paradossalmente autodistruttiva, giacché, letta correttamente, si ritorce contro la società che ne fa uso: «distrugge il libero mercato, annulla la competizione economica, partorisce servizi scadenti per i cittadini, ci consegna infrastrutture tanto costose quanto inefficienti», è «il peccato capitale della democrazia, perché sgretola le basi della convivenza»².

Ma se la corruzione è un male che indebolisce la democrazia e svisisce il senso della libertà³, la cura di questo male esige non solo l'istituzione di nuove fattispecie di reato o l'inasprimento delle sanzioni previste per quelle già in vigore, bensì una conversione profonda delle coscienze e l'assunzione di una nuova attitudine del cittadino verso la vita pubblica⁴. Un progetto, dunque,

¹ R. CANTONE con G. DE FEO, *Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il paese*, Milano, 2015. I due avevano già collaborato, tra l'altro, alla scrittura de *I gattopardi. Uomini d'onore e colletti bianchi: la metamorfosi delle mafie nell'Italia di oggi*, Milano, 2010.

² IDD., *Il male italiano*, cit., pp. 7-8. Sull'impatto della corruzione sulla vita di un ordinamento democratico, v. ad es. D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Corrupt Exchanges. Actors, Resources and Mechanism of Political Corruption* [1999], New York, 2017, spec. cap. I.

³ Sul tema, v. ad es. P. SEVERINO, A. DEL VECCHIO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014.

⁴ «The reinvention of government in a post-modern world, shaped by an increasingly globalized culture and economy, urgently demands a reappraisal of public life as an ethical vocation, not merely by those institutions and officials who depend on the public treasury, but also among the professions, non-government organisations, and in the market place generally» (N. PRESTON & C. SAMPFORD with C. CONNORS, *Encouraging ethics and challenging corruption*, Sidney, 2002, p. 81).

consapevolmente ambizioso, ispirato al convincimento che la repressione delle condotte illecite debba diventare l'*extrema ratio* di un più ampio processo nel quale si agisca sui meccanismi dai quali tali condotte vengono generate o comunque alimentate e si attivino dei dispositivi di controllo atti a rendere la scelta dell'illecito sempre più difficile e meno conveniente da adottare.

Tre le parole-chiave di un tale ricodificazione della lotta alla corruzione: intelligenza, responsabilità, trasparenza.

2. Le sfide dell'intelligenza

Quanto alla prima: si è portati a pensare che la corruzione abbia a che fare anzitutto con il rispetto delle leggi vigenti o, tutt'al più, con il senso morale di ciascuno. Nel libro di Cantone, e nella filosofia dell'amministrazione ad esso sottesa, l'ottica è significativamente diversa: una comunità civile che si mostri indifferente (quando non tollerante, se non addirittura compiacente) di fronte ai fenomeni corruttivi mostra un deficit di intelligenza, giacché non arriva a comprendere che la corruzione è una pratica autodistruttiva, che determina un grave danno, anzitutto economico, a tutti i cittadini. Di qui l'esigenza di una «presa di coscienza della pericolosità del male, del danno che crea a tutti i cittadini, una vera rivoluzione culturale»⁵.

Un rivolgimento della mente e del senso civico di una comunità ha bisogno, anzitutto sul piano teorico, di coordinate chiare. Ad un primo livello, la corruzione può essere presentata come (causa di) un furto a danno del cittadino, atteso che questi paga per servizi che non vengono offerti o sono di qualità scadente. Già una tale consapevolezza sarebbe di per sé idonea a scatenare una rivolta dell'intelligenza nei confronti dell'indebita sottrazione di beni cui ogni cittadino avrebbe diritto.

Il libro di Cantone, invero, suggerisce una linea di ricerca più profonda: se si indaga il meccanismo da cui scaturisce la scelta della soluzione corruttiva, ci si accorge che esso si fonda su una più radicale lesione della costitutiva relazionalità dell'uomo⁶. La corruzione è generata da un

⁵ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 21. Per una lettura delle politiche di contrasto alla corruzione sotto il profilo della gestione del rischio, v. ad es. F. COSTANTINO, *Prevenire la corruzione in Italia: Modelli di risk management*, Milano, 2018.

⁶ Sulla relazionalità originaria – uno dei temi portanti del pensiero giusfilosofico della scuola romana di filosofia del diritto – v. S. COTTA, *Il diritto nell'esistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica*, Milano, 1991 e B. ROMANO,

atteggiamento che ben potrebbe definirsi “allofobico”, vale a dire assediato dalla paura dell'altro, dal timore del confronto aperto, della competizione, della concorrenza⁷. Colui che, proprio perché attore della fattispecie corruttiva, ad una superficiale e cinica osservazione può apparire furbo, a ben vedere è atterrito dalla paura dell'incontro con l'altro. La corruzione non solo altera le regole del gioco economico e politico, non solo viola lo stesso principio costituzionale di eguaglianza⁸, ma tradisce la regola prima della convivenza che impone a ciascuno il riconoscimento dell'altro come pari. Chi corrompe ha paura⁹.

Di qui la necessità di quella che Cantone definisce una “rivoluzione culturale”: proprio perché il corruttore e il corrotto, nel sottrarre ad una comunità ciò che è suo, realizzano una negazione dell'altro (della parte cui è ingiustamente negata una comparazione trasparente e meritocratica), il cittadino deve reagire mediante un'assunzione di responsabilità verso l'altro (i.e. verso tutti coloro che, direttamente o indirettamente, subiscono il furto di beni o servizi). Al disconoscimento dell'altro deve essere opposta l'assunzione di responsabilità per l'altro¹⁰.

Il diritto strutturato come il discorso, Roma, 1994. Il principio, di indubbia ascendenza aristotelica, grazie al recupero di alcuni motivi presenti nell'idealismo tedesco (per tutti J.G. FICHTE, *Fondamento del diritto naturale secondo i principi della dottrina della scienza* [1796-1797], Roma-Bari, 1994) si afferma nella filosofia novecentesca, con accenti e tonalità diverse, ad esempio in autori come E. LEVINAS, *Umanesimo dell'altro uomo* [1972], Genova, 1985; J. HABERMAS, *Etica del discorso* [1981], Roma-Bari, 1985 e K.O. APEL, *Comunità e comunicazione* [1964-1970], Roma, 1977.

⁷ Centro Studi Confindustria, *La corruzione è il vero freno per l'economia e per le imprese*, in «Scenari economici. Il rebus della ripresa», n. 22, Dicembre, Roma 2014, pp. 73-114. L. GIAMPAOLINO, *Misure e stime della corruzione. Una sfida (im)possibile?*, (http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi_siamo/presidente_giampaolino/3_febbraio_2011_intervento_presidente_giampaolino.pdf).

⁸ Sul nesso corruption/inequality, v. ad. es. J. GRAF LAMBSDORFF, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries*, in S. ROSE-ACKERMANN (ed. by), *International Handbook of the Economics of Corruption*, Northampton, 2006, pp. 23 ss.

⁹ Ciò invero può dirsi anche se, com'è stato anche di recente sottolineato, oggi il meccanismo corruttivo difficilmente si realizza mediante un diretto contatto tra corruttore e corrotto: «si moltiplicano i protagonisti della corruzione; specularmente si moltiplicano anche gli schemi formali che nascondono il pagamento della corruzione: fatture per operazioni inesistenti, incarichi di consulenza del tutto inutili, o addirittura solo formali, società-fantasma, versamenti estero su estero, ricorso ai contanti. Questa moltiplicazione dei diaframmi fra il decisore pubblico e il corruttore è una delle caratteristiche di questi anni. Sempre più di frequente non c'è alcun nesso, né logico né – tanto meno – documentale, tra chi eroga il denaro o altra utilità prezzo della corruzione, il titolare dell'interesse che decide l'erogazione e il pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) che ne beneficia». Così G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, in «Diritto penale contemporaneo», (<https://www.penalecontemporaneo.it/d/5951-le-nuove-fattispecie-corruttive>), 3 aprile 2018, p. 5. Sulla diversificazione dei meccanismi corruttivi, v. A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Torino, 2012, spec. capp. I e V.

¹⁰ Una responsabilità che, ove la si voglia giustificare sul piano teoretico, più che apparire dettata dall'urgenza dell'altro che si impone all'io, come in E. LEVINAS, *Tra noi. Saggi sul pensare all'altro* [1991], Milano, 1998, sotto certi profili sembra avvicinarsi al precetto «agisci in modo che gli effetti della tua azione siano compatibili con la continuazione di una vita autenticamente umana», formulato da H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la*

La soluzione di continuità sta proprio in ciò: nell'imparare a non chiudere gli occhi, a non voltare le spalle al cospetto dell'illecito commesso nella gestione della cosa pubblica. Anche quando non assistita da una spinta interiore di natura morale o politica, l'intelligenza deve spingere il cittadino ad assumersi una responsabilità civica, a guardare la cosa comune come cosa di cui ci si deve prendere cura non come una cosa propria, bensì perché è una cosa propria.

Un tale cambiamento delle menti sembra dover prendere le mosse da una nuova definizione dei confini tra sfera privata e sfera pubblica. E ciò non solo nel senso della citata esigenza di riappropriarsi di ciò che è comune, del sentire e gestire come proprio il bene o servizio che appartiene a tutti – e che dunque, ove sottratto per effetto della corruzione, dev'essere considerato come rubato – bensì anche nel senso di una ripermetrazione della sfera di ciò che è esclusivamente “proprio”, del dato, materiale o immateriale, rispetto a cui può essere rivendicata una privativa o eccepito un diritto alla riservatezza.

3. Responsabilità e trasparenza

Responsabilità è la seconda parola-chiave della ricodificazione (insieme semantica e istituzionale) della lotta alla corruzione prospettata da Cantone.

In via preliminare appare opportuno un chiarimento sul modo in cui la nozione di responsabilità si intreccia a quella, già discussa, di intelligenza e alla delicata tematica di una nuova declinazione dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata. Quanto al primo profilo: la responsabilità cui fa riferimento Cantone è l'atteggiamento coerente di chi, prima e più che rispondere ad un interiore imperativo morale, preferisce la forza dell'intelligenza alle timorose scorciatoie della furbizia. L'intelligenza sfocia nella responsabilità perché induce il cittadino ad uscire dallo spazio angusto del proprio (in realtà regressivo, antieconomico ed autolesionistico) individualismo per riappropriarsi della dimensione pubblica del sé.

Il punto è che un corretto riposizionamento dell'individuo in rapporto allo spazio pubblico implica, specie nell'odierna società dell'informazione, una diversa definizione dello spazio

civiltà tecnologica [1979], Torino, 2002, rideclinando l'universalismo kantiano nel quadro della costruzione di un'etica orientata al futuro.

invalicabile del *proprium*¹¹. Quali dati devono considerarsi appannaggio esclusivo del titolare? Quali, invece, possono (se non addirittura, in considerazione di un prevalente interesse pubblico, devono) risultare accessibili ai portatori di un legittimo interesse alla conoscenza?

La questione assume un particolare rilievo in considerazione del valore attribuito da Cantone alla terza parola-chiave della nuova strategia di contrasto alla corruzione: “trasparenza”. Sul tema, invero, il libro traduce non solo un’astratta configurazione dei poteri pubblici, ma il concreto impegno dello stesso Cantone, prima quale componente della Commissione, istituita dal Governo Monti, per l’elaborazione di una nuova normativa in materia di anticorruzione, poi quale Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione.

La trasparenza risponde a una duplice esigenza: rendere controllabile l’attività dell’amministrazione e garantire al cittadino il diritto di sapere secondo quali procedure e con quali risultati essa si svolga¹². A tal fine assumono un particolare rilievo la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. “Legge anticorruzione” o “Legge Severino”, dal nome del Ministro Guardasigilli che ne promosse la stesura ed approvazione), il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. “decreto trasparenza”) nonché il D.l. 24 giugno 2014 n. 90 con cui è stata istituita l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), trasferendo ad essa competenze già spettanti all’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ed operando una più ampia ridefinizione degli strumenti per la lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione.

È significativo che la “Legge Severino”¹³ definisca la trasparenza come misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione. A tale patologia del sistema, infatti, il Legislatore ha inteso rispondere, prima e più che con un inasprimento delle pene,

¹¹ Sulla ridefinizione dei confini tra sfera pubblica e sfera privata, com’è noto, è in corso da tempo, specie a seguito del prepotente affermarsi delle tecnologie digitali, un intenso dibattito. Spunti interessanti ad es. in D. INNERRARITY, *Il nuovo spazio pubblico* [2006], Roma, 2008, spec. cap. I e, più in generale, nel noto lavoro di A. HIRSCHMANN, *Felicità privata e felicità pubblica* [2002], Bologna, 2013.

¹² Sulla trasparenza come principio generale dell’attività amministrativa, come mezzo per rendere l’azione amministrativa conforme ai canoni costituzionali e come obiettivo connesso al valore democratico dell’azione amministrativa v. A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in «Giustizia Civile», n. 2, 2015, pp. 213-246.

¹³ Per una presentazione della disciplina, v. P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in «Diritto penale e processo», 2013, I, pp. 7-12 nonché *Il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione: legalità e trasparenza*, in «Nuova Etica Pubblica», 2015, a. 3, n. 4, pp. 13-15. V. anche B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013 nonché G. CASARTELLI, A. PAPI ROSSI, *Le misure anticorruzione. Legge 6 novembre 2012, n. 190*, Torino, 2013.

adottando dispositivi idonei a prevenire la commissione del reato. Una tale strategia di prevenzione, d'altronde, esige che siano rese disponibili informazioni tradizionalmente ritenute prerogativa dei rispettivi titolari e che sia promossa la segnalazione di pratiche illecite (o comunque sospette) da parte di chi ne venga, anche occasionalmente, a conoscenza.

Un primo significativo esempio di tale filosofia della trasparenza è rappresentato dalla disciplina sul Whistleblower introdotta dalla citata "Legge Severino". Il Whistleblower, com'è noto, è quel dipendente pubblico che segnali condotte illecite non in quanto portatore di un personale interesse, ma al fine di evitare che venga pregiudicato un bene collettivo e dunque di riportare le procedure amministrative e le condotte dei dipendenti pubblici nei confini della legalità¹⁴. Una figura la cui istituzione, al di là di isolati e, a dir poco, pretestuosi accostamenti a pratiche di delazione diffuse negli stati autoritari, affonda le sue radici proprio in una nuova configurazione della responsabilità civica e, più in generale, in una diversa declinazione della stessa idea di cittadinanza. Ben potrebbe dirsi che l'uscita dell'uomo dallo stato di minorità, in cui si secondo il filosofo Immanuel Kant si condensa il messaggio dell'illuminismo, trovi un suo decisivo passaggio in una diversa percezione, da parte del cittadino, del *suum*, dunque di ciò che lo riguarda e di cui è disposto a farsi carico¹⁵: adulto può dirsi, in una democrazia costituzionale postmoderna, il cittadino capace

¹⁴ L'art. 54 bis del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», come modificato dalla citata L. 6 novembre 2012, n. 190, prevede che «Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia». La norma disciplina altresì il profilo della riservatezza del segnalante nei procedimenti disciplinari («l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione»), con il limite per cui «qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato».

La tutela del dipendente pubblico che, nell'interesse della Pubblica Amministrazione, segnali condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro è stata ulteriormente rafforzata con L. 30 novembre 2017 n.179, recante «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato». Ciò in specie precisando che il dipendente pubblico che segnala un illecito non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

Per una valutazione dei risultati ottenuti dopo i primi anni di entrata in vigore della disciplina sul Whistleblowing, v. R. CANTONE et alii, *Secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del Whistleblowing*, Roma, 22 giugno 2017.

¹⁵ I. KANT, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* [1784], tr. it., in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, 1971. Sulla definizione kantiana dell'Illuminismo e sul significato dell'uscita dell'uomo

di comprendere e dare concretezza al proprio personalissimo interesse in reale continuità con il perseguimento dell'interesse pubblico.

Torniamo alla normativa anticorruzione introdotta dal governo Monti in poi. È di sicuro rilievo che nel D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33¹⁶ la trasparenza venga definita, all'art. 1 co. 2, addirittura come «condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali» e che il diritto di accesso civico generalizzato ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni venga previsto, come recita l'art. 5, «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico».

Questa nuova filosofia della trasparenza è ispirata al principio secondo cui l'utilizzo illecito delle risorse pubbliche possa essere combattuto anzitutto trasformando la pubblica amministrazione in una "casa di vetro", ad esempio imponendo di rendere note sui rispettivi siti istituzionali informazioni relative a gare d'appalto, provvedimenti assunti in via d'urgenza (dunque sottratti alle ordinarie procedure di gara), incarichi e consulenze affidati a professionisti nonché i redditi di chi assume incarichi direttivi in Autorità indipendenti, società pubbliche o partecipate da enti pubblici, università, ecc. Il tutto in ossequio ad un principio che Cantone enuncia in termini inequivocabili: «Chi esercita funzioni pubbliche e controlla centri di spesa deve accettare una trasparenza piena, che non è sinonimo di sospetto, bensì strumento di garanzia»¹⁷.

La matrice teorica di questa nuova filosofia dei poteri pubblici è chiara: per dirla con Norberto Bobbio, la visibilità diviene la regola, il segreto l'eccezione¹⁸. L'accessibilità dei dati relativi

dallo stato di minorità, v. ad es. K. POPPER, *Alla ricerca di un mondo migliore* [1984], nuova edizione a cura di D. Antiseri, Roma 2002, spec. cap. X, pp. 151 ss.

¹⁶ Rubricato «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», poi modificato, non nelle parti citate, dal D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

¹⁷ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 102.

¹⁸ Sulla scia della lezione kantiana, la *res publica* può dirsi davvero tale se libera l'esercizio del potere dall'oscurità e lo rende visibile ai cittadini. Lo Stato di diritto è tale se fa a meno degli *arcana imperii*. Il che, naturalmente, porta non ad escludere in termini di principio l'ammissibilità del segreto in democrazia, bensì a qualificarlo come eccezione rispetto alla regola della trasparenza, eccezione che ha bisogno di una specifica giustificazione (N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in «Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica», 10(2), 1980, pp. 181-203 poi in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984) e che comunque, anche sul piano culturale, non esclude – come rilevato da Bobbio con acuto riferimento al Koselleck di *Critica illuministica e crisi della società borghese* (1959, Bologna, 1972, p. 108) – che ci si possa servire proprio del segreto nel quadro di una battaglia per il rischiaramento.

alle pubbliche amministrazioni costituisce così il presupposto per la realizzazione di una democrazia partecipativa, in cui i cittadini possano interagire con le istituzioni in maniera consapevole e responsabile attraverso la verifica delle modalità di impiego delle risorse necessarie al perseguimento degli interessi pubblici. Il cittadino viene dunque chiamato ad uscire dalla condizione passiva di soggetto amministrato che, incatenato alla propria condizione di minorità, attenda che uno Stato paternalista si prenda cura di lui, per fornire il proprio contributo affinché vengano garantite l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97 co. II Cost.) mediante un'attività positiva di segnalazione di illeciti, anomalie, pratiche sospette, ecc. I principi di trasparenza e di accesso universale, in tal senso, non solo rappresentano il presupposto di una piena tutela dei diritti fondamentali, ma, fornendo ai cittadini gli strumenti per esercitare una pressione sul funzionamento dell'amministrazione, costituiscono, nel disegno del Legislatore, una nuova declinazione dello stesso principio democratico su cui si fonda il nostro ordinamento costituzionale.

Quanto al profilo istituzionale, il fatto che il cittadino, in quanto sovrano, abbia diritto di sapere, non significa evidentemente che egli abbia diritto ad accesso ad ogni informazione, specie a quelle sensibili per la sicurezza dello Stato. Si tratta di un principio indiscusso come emerge dallo stesso dettato dello stesso D. Lgs. n. 33/2013, nel quale all'art. 1 («Principio generale di trasparenza») una volta definita al comma 1 la trasparenza come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», viene precisato al comma 2 che è «nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali» che essa «concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione».

Ciò, al di là del dettato, sul piano teorico può ben trovare coerente giustificazione sulla base di due ordini di argomenti: anzitutto il valore dell'informazione e il valore della sicurezza sono entrambi condizioni della pace sociale ed il secondo, persino in una democrazia costituzionale, può essere condizione di possibilità del primo. Il diritto del cittadino a sapere e il diritto dello Stato a scegliere gli strumenti atti a garantire la sicurezza devono dunque essere oggetto di un bilanciamento. Vi è un secondo argomento: pubblicità non equivale a conoscenza. Vi sono informazioni, specie in materia militare o di lotta al terrorismo, che, a certe condizioni, possono/devono essere sottratte alla diffusione perché l'opinione pubblica potrebbe non avere gli strumenti per valutarle ed utilizzarle in modo corretto.

Preso atto che esiste «un nesso strumentale tra gli arcana e la tutela di un ordine costituzionale, che merita di essere protetto assistendolo anche con le garanzie del segreto e della riservatezza» (M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Il segreto di Stato. Evoluzioni normative e giurisprudenziali*, «Quaderno di intelligence, Gnosis – Rivista italiana di intelligence», Roma 2011) e che il segreto può essere uno strumento per la realizzazione di altri valori costituzionalmente protetti, la questione decisiva, sulla quale la stessa Corte costituzionale si è molto impegnata – si pensi solo al caso Abu Omar –, è quella di individuare i presupposti in presenza dei quali l'apposizione del segreto su atti o fatti possa ritenersi adeguatamente giustificata.

4. Una casa di vetro democratica e liberale?

Merita un'attenta considerazione il fatto che la richiamata ridefinizione dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini alla luce del principio di trasparenza, nell'inaugurare una fase nuova nella storia postmoderna della cittadinanza, abbia indotto più di un osservatore a rimarcare l'esigenza di un adeguato bilanciamento rispetto ad altri diritti che potrebbero venir lesi da una male intesa e indiscriminata nozione di trasparenza.

La più intuitiva eccezione, evidentemente, viene formulata in nome della riservatezza¹⁹. Ciò nel convincimento che la pubblicizzazione di informazioni di carattere personale e patrimoniale relative a soggetti che, nell'esercizio della propria attività professionale, interagiscono con la pubblica amministrazione o svolgono in essa funzioni direttive possa costituire un'eccessiva invasione nella loro vita privata. Si tratta, invero, di una questione su cui lo stesso Garante italiano ha avuto modo di pronunciarsi²⁰ e che lo stesso Cantone avverte in termini problematici: «Comprendo che ci possano essere esigenze di tutelare la riservatezza, anche per evitare, soprattutto in certi contesti territoriali, un altro genere di problemi. Dobbiamo, però, assolutamente mettere a punto un sistema che sia in grado di trovare il giusto equilibrio e che favorisca forme di trasparenza sempre più ampi»²¹. Trovare il punto di equilibrio significa, evidentemente, anche evitare la pubblicizzazione forzosa di dati la cui utilità, ai fini di una crescita della consapevolezza civica del cittadino, sia controversa. Di certo vi è che l'individuazione sul piano normativo di un corretto bilanciamento tra trasparenza da un lato e protezione della persona e dei suoi dati dall'altro deve avere come basamento anche un'adeguata riflessione sul piano teorico, impresa a cui la dottrina sta già attendendo.

¹⁹ Merita, peraltro, di essere sottolineata la posizione assunta nel 2009, in ordine all'utilizzo di pratiche del Whistleblowing nel settore privato, dal Garante italiano della privacy, nella quale, per l'appunto, si segnalava che gli aspetti «connessi all'impiego e al funzionamento dei citati sistemi di segnalazione possano trovare una puntuale regolamentazione con l'individuazione di una disciplina legislativa che assicuri un equo temperamento tra i diritti fondamentali delle persone coinvolte e le legittime esigenze di trasparenza e di tutela delle aziende presso le quali questi operano, anche per quanto concerne i possibili riflessi sui mercati di riferimento» (Garante per la protezione dei dati personali, «Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'organizzazione aziendale», 10 dicembre 2009, in Bollettino, n. 111, dicembre 2009).

²⁰ Garante per la protezione dei dati personali, «Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web» - 2 marzo 2011 (Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011)

²¹ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 103.

Qualche perplessità, per lo più di carattere emotivo, ha suscitato la figura del Whistleblower, che in taluno ha evocato l'informatore di cui si servivano in misura massiccia gli Stati totalitari del XX secolo per controllare, invero, più le idee dei cittadini che l'operato dei funzionari pubblici²². Si è in tal senso ipotizzato che il controllo di tutti nei confronti di tutti, in uno spazio pubblico le cui pareti siano trasparenti e in cui tutto sia visibile, possa determinare un impatto negativo sulla qualità del legame sociale, facendo prevalere la paranoia ed il sospetto sulla fiducia reciproca, facendo sì che, per dirla con Beccaria, «chiunque può sospettare di vedere in altri un delatore»²³. Sul punto, dopo aver rimarcato come la disciplina qui in commento, rispondendo ad una strategia di contrasto della corruzione, spieghi effetti anzitutto sulla pubblica amministrazione e su chi con essa interagisca, va osservato come in questa materia risulti pertinente, e dunque possa ben essere utilizzato, lo standard argomentativo ricorrente nel dibattito sicurezza/libertà: vi sono dei contesti nei quali le minacce alla civile convivenza raggiungono livelli tali da giustificare una parziale limitazione della libertà personale. Ciò, peraltro, anche dal punto di vista terminologico non può sorprendere, atteso che il dilagare della corruzione, mettendo a rischio le basi della convivenza, può ben essere qualificato come una minaccia per la sicurezza di una nazione²⁴.

In ogni caso, anche ammesso che avverso paventati eccessi di trasparenza si possano formulare delle riserve²⁵, è doveroso tenere bene a mente i diritti in gioco e alla cui garanzia il principio di trasparenza risponde. Tra questi, anzitutto, i diritti politici: non può dirsi davvero libero di scegliere il proprio orientamento politico ed esercitare il diritto di voto il cittadino che non venga messo

²² Sul sistema totale di informazione nella Germania comunista v. ad es. G. FALANGA, *Il ministero della paranoia. Storia della Stasi*, Roma, 2015. Ringrazio per la segnalazione il giovane studioso F.E. Brozzetti, che sta lavorando da anni sul tema della trasparenza. Sottolinea come nel regime fascista il sistema di informazione rispondesse a finalità non di garanzia della legalità, bensì di controllo illegale dell'opposizione politica M. FRANZINELLI, *Delatori. Spie e confidenti anonimi: l'arma segreta del regime fascista*, Milano, 2012.

²³ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene* [1764], cap. XV.

²⁴ In ogni caso, sulla questione dell'ammissibilità della delazione e dei suoi paventati effetti negativi sul consorzio civile, osserva opportunamente Cantone: «Negli Stati Uniti, che non sono certo una dittatura comunista, schierano persino agenti provocatori sotto copertura, che offrono tangenti ai politici per testarne l'onestà: nel loro gergo dicono che gli fanno "l'esame del sangue". Io non credo all'utilità di queste misure estreme, ma penso che non ci sarebbe niente di male a usare gli infiltrati per combattere la corruzione» (R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 172).

²⁵ Ad esiti suggestivi e variegati ha condotto la riflessione filosofica sulla nozione di trasparenza, sviluppatasi soprattutto negli anni del dibattito sul post-modernismo. Sul punto si può segnalare G. VATTIMO, *La società trasparente*, Milano, 1989; M. PERNIOLA, *La società dei simulacri* [1980], Milano, 2011; J. BAUDRILLARD, *La trasparenza del male. Saggio sui fenomeni estremi* [1990], Milano, 1991. Per un'originale e pugnace riflessione sulle strutture e architetture della trasparenza, v. il recente lavoro di R. DONATI, *Critica della trasparenza. Letteratura e mito architettonico*, Roma, 2016.

effettivamente in condizione di comprendere quali interessi perseguano i diversi partiti e candidati. Incisivo il pensiero di Cantone sul punto: «Nei paesi anglosassoni il finanziamento è privato, ma la rendicontazione è pubblica: la trasparenza sui contributi è assoluta. Se un senatore approva uno stanziamento che favorisce una società, i cittadini hanno il diritto di sapere se quella ditta lo ha sostenuto in campagna elettorale, se ha sponsorizzato le sue iniziative»²⁶. Insomma «la risposta è tutta nella trasparenza. Non solo sulle entrate, ma anche sulle uscite. Un partito o una fondazione che si occupa soprattutto di politica deve essere come una casa di cristallo. Ciò significa che tutte le entrate e tutte le spese vanno certificate, devono essere noti i nomi dei dipendenti, dei consulenti, dei fornitori. I loro bilanci devono rispettare uno standard di trasparenza superiore a quello delle società quotate in Borsa. E devono essere controllati da un'autorità indipendente come è la Consob per le società per azioni. È l'unico antidoto. Che si tratti di soldi pubblici o privati, i cittadini devono sapere chi finanzia la politica in tutte le sue forme»²⁷.

Una piena garanzia dei diritti politici e sociali dei cittadini, invero, esige che la trasparenza investa non solo i partiti politici e le fondazioni di riferimento, ma in generale la pubblica amministrazione, così che il cittadino possa comprendere la macchina pubblica come funzioni, come utilizzi le risorse, quali risultati ottenga rispetto a quelli programmati, sulla base di quali informazioni e valutazioni tecniche assuma determinati provvedimenti.

La trasparenza, poi, intende colpire anche una delle cause occulte della corruzione: la pigra opacità della burocrazia. È noto, infatti, come ad una condotta corruttiva siano talora indotti individui e imprese che, per le vie ordinarie e conformi alla legge, non riescano ad ottenere, o almeno non in tempi ragionevoli, dalla pubblica amministrazione provvedimenti di autorizzazione o concessione che pure sarebbero dovuti. Ecco che «la burocrazia, nata per controllare la vita pubblica, è paradossalmente diventata il vero moltiplicatore della corruzione. All'ombra della sua lentezza e della sua vocazione a rinviare, ha sviluppato un meccanismo perfetto per tutelare interessi

²⁶ *Ibid.*, p. 96. Sul punto afferma P. SEVERINO: «non posso non ricordare come, nel concludere il faticoso e difficile percorso della legge anticorruzione, avessi invitato il Parlamento a completare il quadro delle leggi necessarie ad evitare queste commistioni, con una normativa volta a regolamentare il lobbismo. Con la precisazione che esso non è un fenomeno illecito di per sé, ma va disciplinato in termini di trasparenza e riconoscibilità. Solo così si potranno distinguere episodi di lecita promozione di attività imprenditoriali da episodi di traffico di influenze illecite o di vera e propria corruzione» (*Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l'illegalità*, in «Diritto penale contemporaneo», 20 giugno 2018).

²⁷ R. CANTONE, G. DE FEO, *Il male italiano*, cit., p. 98.

spregiudicati»²⁸. Di qui l'esigenza di adottare, anche in funzione preventiva di illeciti indotti da ritardi o resistenze ingiustificati, una strategia di controllo sulle condotte dei dipendenti pubblici.

Ecco in che senso un'efficace strategia di contrasto della corruzione richiede il contributo attivo e responsabile di tutti coloro che, in specie dall'interno della pubblica amministrazione, hanno l'agio di segnalare malfunzionamenti della sua macchina. Quella della prevenzione, precisa Cantone, «è la grande scommessa. Nel nostro paese fino al 2012 non ci abbiamo creduto, non si è mai neppure provato a tentare una strategia di prevenzione. Poi, con la legge Severino, c'è stata la svolta. Ma non è una strada semplice, l'obiettivo si ottiene lavorando su tre fattori chiave: responsabilizzazione degli uffici, trasparenza e integrità. E il più importante ricade proprio sui dipendenti pubblici: sono loro che si devono far carico della sfida della prevenzione»²⁹.

5. Dalla casa di vetro alla città intelligente

All'esito di questa rilettura delle politiche di contrasto alla corruzione compiuta attraverso il libro *Il male italiano* di Raffaele Cantone, ci si chiede se non sia possibile fare un passo ulteriore, inscrivendo la filosofia dell'amministrazione ispirata al principio della trasparenza nel quadro della recente riflessione sulle smart cities.

Con riferimento alle città intelligenti, solitamente, si sottolinea l'impatto dell'intelligenza artificiale sulla riorganizzazione dello spazio urbano. Più generale, però, la smart city risponde ad un'esigenza di razionalizzazione ed interconnessione "intelligente" di diverse dimensioni della vita pubblica: dai trasporti alle risorse naturali, dal capitale umano e sociale alla qualità della vita, per finire con la partecipazione dei cittadini nel governo delle città³⁰.

Viene dunque da chiedersi se le stesse parole-chiave attraverso cui Cantone suggerisce di ricodificare le strategie anticorruzione – intelligenza, responsabilità, trasparenza – non svolgano un ruolo anche nella riorganizzazione in chiave digitale dei processi di gestione dello spazio pubblico e, dunque, se la rideclinazione della pubblica amministrazione come casa di vetro e la pianificazione

²⁸ *Ibid.*, p. 74.

²⁹ *Ibid.*, p. 176.

³⁰ Tematiche discusse e chiarificate nelle reciproche connessioni, ad esempio, in H. SONG, R. SRINIVASAN, T. SOOKOOR, S. JESCHKE (ed. by), *Smart cities. Foundations, Principles, and Application*, Wiley, Hoboken, NJ, 2017.

della città intelligente non possano trovare un terreno comune, se non addirittura un felice incastro tra i rispettivi ingranaggi.

Si consideri: se la smart city si pone come intelligente è perché in essa viene garantito il pieno accesso alle informazioni di interesse comune, i servizi vengono erogati in modo efficiente e sostenibile, le risorse pubbliche utilizzate in modo funzionale ad una convivenza ordinata ed armonica, le infrastrutture costruite in modo da far crescere, sul piano sia statico che dinamico, la qualità della vita, i rifiuti smaltiti in modo rispettoso per l'ambiente o rigenerati come fonti di energia. Il punto di congiunzione tra i due processi sembra innegabile. Può addirittura ipotizzarsi che, nella città di domani, l'intelligenza artificiale possa soddisfare l'aspettativa ad una vita pubblica dignitosa solo se integrata da un'intelligenza civile matura e responsabile. Anche perché una smart city che venga frenata da un operare opaco dell'amministrazione, quando non contaminata dal virus della corruzione, è fatalmente destinata a mancare il proprio obiettivo³¹.

In tale prospettiva, un'amministrazione trasparente ispirata al principio di responsabilità civica potrebbe rappresentare un'essenziale fonte di energia per una città intelligente e sostenibile³². Ché poi, a ben vedere, la stessa smart city sembra per sua natura definirsi come città amministrata in modo trasparente: le sue strade compaiono sui dispositivi di geolocalizzazione, i flussi di traffico vengono controllati e coordinati, gli interventi necessari per la salute e la sicurezza dei cittadini celermente individuati, le informazioni sui servizi essenziali e sulle opportunità a disposizione della cittadinanza rese accessibili ed aggiornate in tempo reale.

Tutto ciò non significa, evidentemente, che l'intera vita di una città e soprattutto dei suoi abitanti debba essere messa "in piazza", che tutto si debba vedere e sapere fino a far perdere ogni senso alla nozione di privacy. Per gli uffici pubblici ripensati come case di vetro, come per gli spazi

³¹ Mettono in luce la connessione, ad esempio, A. PAULIN, *Smart City Governance*, Amsterdam, 2019, spec. § 1.3.1, N. DAVID, J. JUSTICE, J.G. MCNUTT, *Smart Cities are Transparent Cities: The Role of Fiscal Transparency in Smart City Governance*, in M.P. RODRIGUEZ-BOLIVAR (ed. by), *Transforming City Governments for Successful Smart Cities*, New York, 2015, pp. 69 ss. e T.M. VINOD KUMAR e P. BIMAL, *E-Governance for Public Realm*, in T.M. VINOD KUMAR (ed. by), *E-Governance for Smart Cities*, Singapore, 2015, spec. § 8.3. Utili riflessioni in tema di corretta gestione dell'informazione come veicolo di contrasto alla corruzione e base di un sistema legale e trasparente in M.M. DÈCINA, *Digital Divide et Impera. Il ritardo digitale è un caso?*, Roma, 2016, pp. 26 ss. e 54 ss. V. anche W.D. EGGERS, *Pubblica amministrazione digitale. Innovazioni e tecnologie al servizio del cittadino*, Milano, 2016, capp. 4 e 5.

³² «We need a new civics for the smart city that takes what we know about making good places as well as good technology» (A. TOWNSEND, *Smart cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, New York-London, 2013, pp. 284-285).

urbani riorganizzati grazie all'aiuto delle macchine intelligenti, infatti, c'è trasparenza e trasparenza: l'informazione da condividere o alla quale gli interessati devono poter accedere è solo quella che, all'esito di un puntuale e motivato bilanciamento, anzitutto operato dal legislatore, risulti funzionale ad un informato e consapevole esercizio della soggettività pubblica da parte dei cittadini. Per la casa di vetro come per la città intelligente, l'individuazione delle informazioni essenziali ai fini di una giusta ed armonica convivenza costituisce una delle sfide più importanti per gli anni a venire.

Di certo vi è che la rivoluzione culturale suggerita nel libro di Cantone, quel radicale cambiamento nel modo di essere e di pensarsi nel consorzio civile, sembra non solo la soluzione suggerita dalla nostra intelligenza in vista di un'autentica ricerca del bene comune, ma l'unica compatibile con il recente impatto delle tecnologie digitali sulla nostra vita: come nello spazio urbano l'interazione con le macchine sta modificando i nostri processi cognitivi e decisionali e rideclinando la nostra socialità in chiave informazionale, così nel rapporto con i pubblici poteri la consapevolezza del contributo che ciascuno può offrire ad un'amministrazione efficiente e rispettosa della legalità è destinata ad incidere sulla percezione dei nostri diritti e dei nostri doveri.

ANTONIO PUNZI
Università Luiss Guido Carli

Abstract

According to the thesis of the President of the Italian National Anti-corruption Authority, the Author identifies the corruption phenomenon with evil and dwells on the most appropriate legislative measures to repress it. Specific attention is paid to the transparency obligations recently introduced in the Italian legal system to prevent conflicts of interest. In this way, the anti-corruption system can constitute a defence of democracy and guarantee the transparency of the public administration, analogously to the model of the 'glass house'.