

# Riflessioni sul principio di trasparenza: verso una fertilizzazione incrociata con la partecipazione?

**Giovanni Allegretti**

*Doutor em Planeamento Urbano, Territorial e Ambient pelo Universit  degli Studi di Firenze - It lia*

*Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra*

*allegretto70@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0001-6234-5168>*

## Riassunto

L'articolo parte dalla decisione del governo Brasiliano di silenziare parte della produzione di dati sui danni causati dalla pandemia *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), per proporre una riflessione sulla trasformazione del principio di trasparenza e della sua relazione con le politiche pubbliche. Nel ripercorrerne la complessa natura di mito e di spazio produttore di miti, attraverso la disamina di alcuni testi costituzionali e di pratiche partecipative formalizzate, il testo s'interroga su come strutturare pi  solidamente le relazioni tra due ambiti importanti dell'azione pubblica: la promozione della trasparenza e quella della partecipazione civica all'azione di governo. I due campi appaiono avere molte convergenze strutturali, persino nello svuotamento graduale di significati proposto dalla retorica politica, e il loro crescente dialogo in molti paesi evidenzia la mutua capacit  di apprendimento e fertilizzazione, se pensati da subito nella loro interazione reciproca. L'analisi di come ha teso a strutturarsi negli ultimi anni il rapporto tra trasparenza e innovazioni democratiche mostra che queste ultime sono necessarie ma non sufficienti a garantire un'elevato livello di trasparenza, che richiede di affrontare problemi strutturali che riguardano l'organizzazione politico-amministrativa, le risorse, la mentalit  diffusa e la comunicazione pubblica in un determinato contesto. Per lo meno, non sono sufficienti quando il contesto non si pone obiettivi sfidanti di ripensamento radicale della partecipazione, attraverso movimenti "a rete" che possano - incrociando sperimentazioni diverse - riflettere in forma collettiva su nuovi modi di mettere in dialogo azioni partecipative promosse "dall'alto" e "dal basso".

**Parole chiave** principio di trasparenza; partecipazione dei cittadini; politiche pubbliche; dati aperti; sostegno reciproco.

---

## Conhecer: debate entre o público e o privado

2020, Vol. 10, n  25

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.25.3492>

Licen a Creative Commons Atribui o (CC BY 4.0)

Data de submiss o 25 abr 20

Data de publica o 03 ago 20

---

## Reflections on the principle of transparency: towards cross-fertilization with participation?

### Abstract

This article starts from the Brazilian government's decision to silence a part of data production on the damage caused by the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) pandemic, in order to propose a reflection on changing the principle of transparency and its relation to public policy. In retracing the complex nature of myth and the myth-producing space, by examining some constitutional texts and formalized participatory practices, the text asks how the relations between two major areas of public action could be structured more solidly: promotion of transparency and civic participation in government action. The two fields seem to have many structural convergences, even in the gradual emptying of meanings proposed by political rhetoric, and their growing dialogue in many countries highlights the mutual ability to learn and fertilize, if immediately thought through in their mutual interaction. The analysis of how the relation between transparency and democratic innovations has tended to structure itself in recent years shows that the latter are necessary, but not sufficient to guarantee a high level of transparency, which requires addressing structural problems related to political and administrative organization, resources, widespread mentality, and public communication in a given context. At least, they are not sufficient when the context does not impose challenging goals of radically rethinking participation, through 'networking' movements that may – by crossing various experiments – collectively reflect new ways of putting participatory actions into a dialogue promoted 'top-down' and 'bottom-up.'

**Key words** principle of transparency; citizen participation; public policy; open data; mutual support.

## Reflexiones sobre el principio de transparencia: ¿hacia una fertilización cruzada con la participación?

### Resumen

Este artículo parte de la decisión del gobierno brasileño de silenciar una parte de la producción de datos acerca del daño causado por la pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), con el fin de proponer una reflexión sobre el cambio del principio de transparencia y su relación con las políticas públicas. Al volver sobre la naturaleza compleja del mito y el espacio productor de mitos, mediante el examen de algunos textos constitucionales y de prácticas participativas formalizadas, el texto se pregunta cómo las relaciones entre dos grandes áreas de acción pública podrían estructurarse de manera más sólida: la promoción de la transparencia y la participación ciudadana en la acción del gobierno. Los dos campos parecen tener muchas convergencias estructurales, incluso en el vaciamiento gradual de significados que propone la retórica política, y su creciente diálogo en muchos países pone de relieve la capacidad mutua de aprender y fertilizar, si se piensa de inmediato en su interacción mutua. El análisis de cómo la relación entre transparencia e innovaciones democráticas ha tendido a estructurarse en los últimos años muestra que estas últimas son necesarias, pero no suficientes para garantizar un alto nivel de transparencia, lo que requiere abordar problemas estructurales relacionados con la organización político-administrativa, los recursos, la mentalidad generalizada y la comunicación pública en un contexto determinado. Al menos, no son suficientes cuando el contexto no impone metas desafiantes para repensar radicalmente la participación, a través de movimientos "en red" que pueden – al cruzar experimentos diversos – reflejar colectivamente nuevas formas de poner las acciones participativas en un diálogo promovido "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba".

**Palabras clave** principio de transparencia; participación ciudadana; políticas públicas; datos abiertos; apoyo mutuo.

---

## Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação?

### Resumo

Este artigo parte da decisão do governo brasileiro de silenciar parte da produção de dados sobre os danos causados pela pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), para propor uma reflexão sobre a transformação do princípio de transparência e de sua relação com as políticas públicas. Ao reconstituir a complexa natureza do mito e do espaço produtor de mitos, por meio do exame de alguns textos constitucionais e das práticas participativas formalizadas, o texto questiona como se estrutura de modo mais sólido as relações entre duas importantes áreas da ação pública: a promoção da transparência e a participação cidadã na ação governamental. Os dois campos parecem ter muitas convergências estruturais, mesmo no gradual esvaziamento de sentidos proposto pela retórica política, e seu crescente diálogo em muitos países evidencia a mútua capacidade de aprendizagem e fertilização, se pensadas imediatamente em sua mútua interação. A análise de como a relação entre transparência e inovações democráticas tende a se estruturar nos últimos anos mostra que estas últimas são necessárias, mas não suficientes para garantir um alto nível de transparência, o que exige lidar com problemas estruturais relativos à organização político-administrativa, aos recursos, à mentalidade generalizada e à comunicação pública em determinado contexto. Pelo menos não são suficientes quando o contexto não impõe objetivos desafiadores em termos de um repensar radical da participação, mediante movimentos “em rede” que possam – cruzando diferentes experiências – refletir coletivamente sobre novas formas de pôr em diálogo as ações participativas promovidas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”.

**Palavras-chave** princípio de transparência; participação cidadã; políticas públicas; dados abertos; apoio mútuo.

## Réflexions sur le principe de transparence: vers une fertilisation croisée avec la participation?

### Résumé

Cet article part de la décision du gouvernement brésilien de faire taire une partie de la production de données sur les dégâts causés par la pandémie de *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), pour proposer une réflexion sur la transformation du principe de transparence et sa relation avec les politiques publiques. En retraçant la nature complexe du mythe et de l'espace producteur des mythes, en examinant quelques textes constitutionnels et des pratiques participatives formalisées, le texte interroge comment se structure plus solidement les relations entre deux domaines importants de l'action publique: la promotion de la transparence et la participation citoyenne à l'action gouvernementale. Les deux domaines semblent avoir de nombreuses convergences structurelles, même dans le vidage progressif des significations proposées par la rhétorique politique, et leur dialogue croissant dans de nombreux pays met en évidence la capacité mutuelle d'apprendre et de féconder, si l'on pense immédiatement à leur interaction mutuelle. L'analyse de la manière dont la relation entre transparence et innovations démocratiques a eu tendance à se structurer ces dernières années montre que ces innovations sont nécessaires mais pas suffisantes pour assurer un haut niveau de transparence, ce qui nécessite de résoudre les problèmes structurels concernant l'organisation politico-administrative, les ressources, la mentalité répandue et la communication publique dans un contexte donné. Au moins, elles ne suffisent pas lorsque le contexte n'impose pas d'objectifs ambitieux pour repenser radicalement la participation, à travers des mouvements « en réseau » qui peuvent – en croisant différentes expériences – refléter collectivement de nouvelles façons de mettre les actions participatives dans un dialogue promu « du haut vers le bas » et « du bas vers le haut ».

**Mots-clés** principe de transparence; participation citoyenne; politiques publiques; données ouvertes; support mutuel.

---

## Introduzione

All'inizio di giugno 2020, il Presidente brasiliano ha dato ordine di bloccare e invisibilizzare il rilascio di una serie di dati sull'epidemia di *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) (Philips, 2020), che la cittadinanza si era abituata a ricevere su base giornaliera (come in tutti gli altri paesi) dalle più importanti istituzioni sanitarie. A dispetto del fatto che la misura è stata subito bloccata dal supremo Tribunale Federale, importa rilevare che si è trattato di un vero e proprio attentato ai diritti costituzionali (che danneggia anche i paesi vicini e quelli collegati da mezzi di trasporto al Brasile), ancor di più se analizzato nel quadro dei doveri di quella società dell'informazione, che costituisce elemento distintivo del mondo attuale.

Un tale atto di violenza contro il diritto all'informazione (perpetrato nel mezzo di una tragedia collettiva) aveva, di certo, obiettivi di “destabilizzazione democratica”, per lo meno in tre direzioni: 1) silenziare le maggiori fonti di informazione (o almeno minimizzarne la visibilità), rende i cittadini incapaci di giudicare le misure di salute pubblica prese dalle istituzioni (soprattutto quelle più interventiste come governi statali e municipali) e quindi mina il lavoro di chi ha mostrato un'idea difforme del bene comune da quella dello Stato centrale (inclusi alcuni mezzi di comunicazione che sono stati tra gli obiettivi centrali dell'attacco presidenziale); 2) la riduzione dell'informazione dettagliata – soprattutto sui decessi legati alla pandemia – accresce l'incertezza e la paura dei cittadini per una minaccia del cui sviluppo perdono il polso, e li rende più vulnerabili, insicuri e sottomessi (ma anche ipercritici verso chi prende misure di tutela non totalmente comprensibili in relazione a un problema di cui si ignorano le dimensioni); 3) la vulnerabilità data dall'ignoranza – in un momento che si continua però a percepire come traumatico – facilita la ricerca di un “messia”, di una figura a cui affidarsi quasi in totale abbandono, e quindi facilita l'indebolimento dei “check-and-balance” della democrazia, in favore di paternalismi autoritari.

Non è la prima volta che ciò accade: nell'Agosto 2019 era stato dimesso – per aver rivelato troppi dati considerati “scomodi” – il direttore dell'Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Stavolta, la nuova ferita inflitta dal Presidente Bolsonaro alla democrazia brasiliana si aggiunge a una situazione che ha mostrato errori e incertezze in moltissimi paesi, come rivelato dalle polemiche esplose in Spagna, Italia, Regno Unito o Portogallo sugli errori di calcolo dei maggiori indicatori della diffusione del COVID-19 e – soprattutto – il dibattito internazionale sulle possibili mancanze e omissioni di paesi come Cina, Russia, Stati Uniti o Iran relative all'inizio dello sviluppo della pandemia sui loro territori. È possibile immaginare che, in più di un luogo del pianeta, le istituzioni abbiano omesso di fare o rivelare importanti valutazioni sulla diffusione della pandemia (specialmente per ciò che concerne i decessi anteriori al marzo del 2020, quelli avvenuti nelle residenze per anziani o in comunità isolate come quelle indigene o gitane, o alcuni centri e campi per rifugiati). E non si possono escludere neppure “ritocchi” di qualche dato che faceva comodo lasciare

---

sottotraccia. Ma é certo che uno schiaffo alla democrazia cosí sfacciato, come quello tentato in Brasile, é stato degno dei livelli di menzogna pubblica di regimi come la Corea del Nord.

Per fortuna, nonostante i tanti difetti, le “democrazie del pubblico” di cui Manin (2013) parlava già tre decenni fa rendono molto difficile un silenziamento totale della verità, nonostante amine distorsioni e manipolazioni. Cosicché, l'atto di Bolsonaro é stato in parte un boomerang, che ha messo a nudo la volontà di colpire i principi di conoscenza e informazione, e di “punire” chiunque avesse un'interpretazione dei doveri dello Stato di fronte alla pandemia difforme da quella del presidente (includendo vari ministri e collaboratori silurati in quel breve periodo di tempo). E ha attivato un patto di collaborazione tra molti mezzi di comunicazione “rivali” (Folha de S. Paulo, 2020) per raccogliere e divulgare – insieme – i dati silenziati dal governo, dandosi un ruolo quasi di “guardiani della democrazia”. Ma l'atto di censura – fortunatamente concepito in forma puerile e malfatta, e quindi autodistruttiva – va giudicato per quello che é, indipendentemente dagli effetti reali che ha sortito: ossia un attacco al principio di trasparenza e di socializzazione della conoscenza prodotta dai monopoli della gestione pubblica (in questo caso il Ministero della Sanità), che é la base del controllo di gestione che le elezioni dovrebbero rappresentare in rapporto al comportamento degli eletti, oltre che un tentativo di soffocare la “social accountability”, ossia la capacità della società, dei media e dell'opinione pubblica in generale, di mantenere le istituzioni sotto costante osservazione e di chiederle conto dei loro comportamenti.

Un tale attentato alla Costituzione si capisce meglio se guardiamo ai tentativi fatti da alcuni gruppi di ricerca brasiliani di contestare le univoche interpretazioni ufficiali (astratte, nel caso migliore, e manipolatrici nel caso peggiore) degli effetti del COVID-19 offerte nel primo mese della sua diffusione: ossia che si tratta di un malattia che colpisce indistintamente tutti, indipendentemente da classe e reddito, e la cui moltiplicazione é funzionale alla densità urbanistica dei contesti. In controcorrente, molti studi di ricercatori indipendenti (come quelli del gruppo coordinato dall'urbanista Raquel Rolnik, 2020), hanno – infatti – avuto buon gioco nell'applicare alle città brasiliane la visione sulla diffusione della pandemia che Adam Rogers (2020) ha efficacemente descritto su *Wired* con le parole: “non si tratta di problema di chilometri quadrati, ma di metri quadrati”, e soprattutto “del numero di persone per unità abitativa”, perché “le città non proteggono tutti i loro abitanti allo stesso modo. La differenza tra le persone che beneficiano maggiormente delle mura (metaforicamente e letteralmente) e le persone che ne beneficiano di meno risulta essere più economica che di ogni altra natura”. Tale punto di vista richiama, ovviamente, un'ampia serie di questioni di giustizia distributiva e polarizzazione socio-spaziale, che mettono sotto accusa il sistema capitalista e i modi con cui veniamo pensando la città e gli spazi domestici nell'ultimo secolo, cosí come la separazione fittizia (in forma di zonizzazione) di attività umane che – in momenti di tragedia collettiva – finiscono per realizzarsi tutte in sieme negli stessi spazi di convivenza, senza che essi siano stati preparati a dovere per quest'uso multidimensionale.

---

Naturalmente, gli studi indipendenti necessitano di dati, e di dati ben disaggregati, per poter presentare le loro controdeduzioni interpretative su un certo fenomeno. Pertanto, silenziare e rendere “opache” le informazioni sul COVID-19 é anche un modo per attaccare l'autonomia sociale e quella del mondo della ricerca, perché non intralcino – con le loro esegesi – i piani inquietanti della politica, e un possibile uso strumentale della pandemia per creare misure da stato di eccezione che – solo marginalmente – sono dirette alla difesa degli interessi dei cittadini. Silenziare informazioni é, quindi, anche un attacco al diritto di partecipazione civica, perché indebolisce le argomentazioni del pubblico dibattito, e rende piú vulnerabili i cittadini, le opposizioni e i mass-media, che possono essere tacciati di “ignoranza e incompetenza” quando fa comodovmetterli a tacere, rivelando singoli dati, ritagliati nel modo in cui é piú utile a chi li produce, nel momento in cui gli risulta piú utile. Il rispetto del principio di trasparenza richiede, infatti, un flusso permanente e non selettivo della conoscenza nei contesti di politiche, e la possibilità che i dati grezzi siano messi a disposizione di tutti, di modo che si possa innescare un processo di reazioni ed analisi (anche percettive) degli effetti che i dati producono, a beneficio del miglioramento delle politiche stesse. É esattamente il contrario di quello che l'atto di Bolsonaro innesca: un confronto tra “presunte verità” prodotte autonomamente da attori diversi, che punta a destabilizzare la democrazia, e aumenta il clima di radicalizzazione e polarizzazione sociale, che costituisce la strategia centrale dello stile di governo del presidente brasiliano e della sua cerchia di difensori.

Il contributo che il presente articolo intende fornire é costituito da alcune riflessioni sulla relazione tra partecipazione e trasparenza, un termine che pare fondamentale nella retorica politica moderna, essendo spesso associato alla spiegazione delle crisi che colpiscono le nostre democrazie, e sempre presente nelle proposte di soluzioni a tali crisi (Blondiaux, 2008). Sul tema del rapporto tra trasparenza e partecipazione, la letteratura internazionale si é andata interrogando in maniera crescente negli ultimi anni, ancorché con minore intensità rispetto agli studi su trasparenza e governance. Tra questi, brilla un saggio di Kosack e Fung (2014) che – costruendo cinque “mondi” idealtipici di tipo weberiano in relazione agli ostacoli esistenti in diversi contesti socioistituzionali – ha esaminato l'evoluzione della trasparenza da fine in sé a strumento per risolvere preoccupazioni sempre piú pratiche di governance e azione pubblica. Siamo convinti che questi mesi di riflessioni sul COVID-19 e sulla difficoltà di informare adeguatamente i cittadini sulla sua diffusione e le sue implicazioni potranno contribuire molto per far avanzare il campo delle proposte su come rafforzare le relazioni tra partecipazione civica, da un lato, e trasparenza e informazione pubblica, dall'altro. Tanto piú per ciò che riguarda il periodo che segue all'emergenza, ossia la costruzione di un “nuovo normale”, che richiede di ripensare la trasparenza e l'informazione pubblica in un contesto dove, alla gestione isolata fatta dagli “esecutivi” politici nel clima di “obbedienza” che ha dominato la fase delle politiche emergenziali, é

---

necessario si sostituisca un ritorno all'interazione complessa tra poteri dello Stato diversi e complementari, e un'attenzione al dialogo con la società nelle sue multiple espressioni organizzative. Come ha scritto Gustavo Zagrebelsky, intellettuale italiano e fondatore della "Biennale Democrazia" di Torino, se *"le abitudini, le attività e le esigenze materiali e spirituali delle persone non sono materia inerte, plasmabile nei minimi particolari come la cera"*, la fase che segue all'emergenza dovrà essere la fase della responsabilizzazione, che non può fare a meno della partecipazione attiva dei cittadini, perché "invocare l'obbedienza e chiedere responsabilità etica sono cose profondamente diverse" e anche i mezzi per promuoverle sono totalmente diversi (Zagrebelsky, 2020; Allegretti, 2020).

## 1. Ambivalenze e polissemia della trasparenza

Il termine "trasparenza" risulta ambiguo e polissemico, perché è al tempo stesso presentato come un "orizzonte" ancora inesplorato che è (o almeno dovrebbe essere) anche "un principio di riferimento" delle prassi politico-amministrative; ma spesso è proposto anche come un "toccasana", ossia un atto quasi di "magia" capace – di *per sé* – di innescare automatismi di inversione delle dinamiche di crisi delle istituzioni politiche e dei partiti che – nelle democrazie liberali – ancora ne rappresentano il principale sostegno organizzativo, nonché lo strumento principe per la selezione dei rappresentanti.

In importanti dizionari – al di là delle definizioni legate alla natura fisica e pittorica del concetto – la trasparenza è descritta come "alto livello di semplicità formale e di chiarezza espressiva [...] facilità di comprensione o di intuizione del senso o del significato, anche se non è espresso in modo esplicito" (Trasparenza, n.d.), rimarcando che – con riferimento ad atti, comportamenti, situazioni e modi di procedere, soprattutto nella vita pubblica e nei rapporti con la collettività – significa "chiarezza, pubblicità, assenza di ogni volontà di occultamento e di segretezza". A tal fine, il concetto è esplicitato in relazione ai bilanci, ai depositi bancari, al modo di procedere dei funzionari, ai discorsi degli uomini politici, delle comunicazioni radio-televisive, dei pubblici concorsi ed appalti, delle assunzioni di nuovo personale, come delle procedure e delle regole del gioco di vari percorsi di "filtraggio" della presenza di singoli e gruppi sulla scena democratica. Di conseguenza, in economia, la trasparenza è *vista come la possibilità teorica per gli operatori, in regime di libera concorrenza assoluta, di conoscere i termini di tutte le contrattazioni che vi avvengono*. Nel linguaggio politico, invece, è spesso usata (a causa dell'assonanza con la parola inglese che indica il "vetro") "come traduzione inesatta del russo *glasnost*... [ossia] per indicare la pubblicizzazione delle notizie politiche, economiche, culturali tramite i mezzi d'informazione". Ecco perché l'aggettivo "trasparente" (Trasparente, n.d.) è considerato sinonimo di "schietto, sincero" ma anche di "aperto, palese, facilmente verificabile e controllabile" e – per analogia – "incapace di finzioni o ipocrisie, che lascia trasparire quello che pensa... senza ombre, senza misteri".

---

Di certo, una “storia sociale” del termine (Corbolante & Musacchio, 2013), che cercasse di tracciarne diacronicamente la vita dalla prima attestazione fino al consolidamento e alle sue modificazioni, aumenterebbe la percezione dell’ambiguità della parola “trasparenza”, anche solo in relazione ai significati che assume nella comunicazione politica e nel diritto (Cannetti, 2016). La variazione terminologica viene sottorappresentata nei testi divulgativi, dato che i significati prevalenti che la letteratura attribuisce formalmente al termine hanno spesso una forte carica inerziale, e non sempre riescono a ‘fotografare l’attimo’ né a spiegare alcuni fenomeni interessanti; per esempio, quelli che riguardano la cosiddetta *formazione secondaria o derivata dei termini*, così come la cronistoria del cambiamento terminologico, che rappresenta anche una esplicitazione dei diversi gradi di trasparenza e opacità dei termini (e delle loro conseguenze) per diversi gruppi sociali nel trascorrere del tempo (Corbolante & Musacchio, 2013).

Come ha ben scritto Valentina Bano (2008, p. 17), sulla definizione sintetica del concetto di trasparenza – intorno a cui si dice e si scrive molto – non si riflette abbastanza: soprattutto, si sottostima che ciò che è definito come “una qualità” e “una caratteristica” di “corpi che si frappongono tra l’occhio e altri oggetti”, è anche “una modalità di essere e una caratteristica della vista stessa”, come suggerisce l’etimologia originaria che deriva dal latino medioevale *transparentis* (composto di *trans-* – attraverso – e *pareo* – verbo “che può essere transitivo come intransitivo, ovvero significare *vedere* ma anche *apparire, mostrarsi*”). Bano (2008), sottolineando che “vedere per trasparenza è porre qualcosa alla luce”, suggerisce che la trasparenza debba essere letta contestualmente come “una caratteristica di ciò che si vede, di come si vede o ancora di come ci si mostra attraverso un filtro”<sup>1</sup>. Pertanto, il concetto che il termine trasparenza sintetizza va letto in duplice modo: è *la caratteristica di un oggetto con funzione di filtro, ovvero definisce la capacità di quest’ultimo di far vedere ciò che sta oltre a sé. Ma ancora è una modalità della vista stessa, ovvero quando essa si avvale di un filtro.*

Ripercorrendo studi di psicologia percettiva che leggono la trasparenza come una questione appartenente all’ampio campo delle relazioni tra fenomeno fisico ed elaborazione psicologica, e appoggiandosi ad importanti analisi della storia dell’arte, sarebbe oggi fondamentale affrontare oggi “la questione dell’impressione di trasparenza” per arrivare a ridefinirla come un concetto ampio, “legato a un forte valore psicologico”, che obbliga a “spostare la questione” nel campo dei fenomeni percettivi (Bano, 2008, p. 25). Se pensiamo allo slittamento semantico del concetto di trasparenza nel campo dei comportamenti e delle attitudini politico-sociali, e al suo assumere il valore di “schiettezza” e “autenticità”, non può non venire alla mente la devozione con cui molti guardano a figure di politici come Trump, Salvini o Bolsonaro, identificando i loro comportamenti “non mediati” dalla tradizionale

---

<sup>1</sup> Per Bano (2008, p. 17), la traduzione greca dell’aggettivo *transparente* è ancora più chiara, perché il verbo φαίνω ha un valore sensoriale, tanto che l’aggettivo da esso derivato – φαίνόμενος – significa “visibile ai sensi”.



---

diplomazia istituzionale come un sintomo – se non una prova – di una trasparenza che “non ha nulla da nascondere”. Naturalmente, se si prende in carico il ruolo fortissimo degli spin doctor che stanno dietro alla costruzione dell’immagine di questi personaggi, si ha la sensazione che piú la “autenticità” dei comportamenti é esibita, piú vi sia dietro una minuziosa costruzione a tavolino del personaggio. Si tratta, quindi, di riconoscere la *astuzia della politica* e la *astuzia delle istituzioni* per capire come anche la trasparenza possa essere guardata come un concetto di natura psico-percettiva, ossia “un’impressione che il nostro cervello elabora in base agli stimoli che gli vengono forniti e alle condizioni psico-fisiche dell’osservatore” (Bano, 2008, p. 25). Fuor di metafora, la graduale perdita di intensità democratica che hanno subito negli ultimi decenni molte democrazie liberali, e l’interrelata crisi di legittimità percepita delle strutture partitiche e delle stesse istituzioni (spesso confuse, ad opera di una sagace sovrapposizione e confusione dei piani ricercata da molti nuovi leader), hanno avuto e hanno un peso significativo nell’affermarsi potente dell’uso e dell’abuso del termine *trasparenza* nell’agone della politica, e nel suo graduale modificarsi ed arricchirsi di dimensioni di lettura che lo rendono gravido di ambiguità. Peraltro, si tratta di un destino immaginabile, che il termine condivide con altri (come “partecipazione”), divenuti ormai vestiti per tutte le stagioni, ossia *buzzwords*, parole dal contenuto stiracchiabile e facilmente adattabile a contesti e contenuti molto diversi (e, spesso, opposti) e a prospettive di lettura che, nel migliore dei casi, leggono solo un piccolo potenziale di significati del termine che adottano come centrale nella loro retorica.

In questa prospettiva, nelle pagine che seguono, cercheremo di proporre alcune riflessioni su come – nell’ultimo decennio – la crescente centralità della retorica della trasparenza ha teso a leggere la relazione con le innovazioni democratiche (Sorice, 2019; Smith, 2009), intese come spazi “ad invito” gradualmente istituzionalizzati e formalizzati di coinvolgimento diretto degli abitanti nella costruzione delle politiche pubbliche. Dato lo spazio a disposizione, lasceremo da parte un altro importante campo, che é quello della relazione tra trasparenza e forme partecipative “per irruzione” (Blas & Ibarra, 2006), ossia spazi di autorganizzazione sociale che reclamano il coinvolgimento della cittadinanza nelle decisioni, da parte di istituzioni spesso riottose ad aprire tali spazi. Faremo questo tentativo con la coscienza di trovarci in un quadro in rapidissima evoluzione che – forse – non permette di dare una spiegazione univoca dei modi con cui il “mutuo appoggio” tra trasparenza e partecipazione é ignorato e/o continuamente re-immaginato.

## **2. Il mito moderno della trasparenza come aspirazione collettiva**

Nel quadro sopra delineato, non sorprende che anche la trasparenza abbia assunto i contorni di un concetto *mitopoietico*, partecipe della produzione di miti politico-sociali.

---

Ciò é vero soprattutto se guardiamo ai miti come a fatti esemplarmente idealizzati sulla base di una forte carica di passione, capaci di polarizzare le aspirazioni di una comunità o di un'intera epoca, di legittimare pratiche rituali o istituzioni sociali e di rivelarsi solo in apparenza fantastici, ma in realtà portatori di una loro interiore verità e di messaggi che tentano di rispondere alle domande importanti che ogni persona si pone su come vivere al meglio la nostra dimensione di animali sociali in un ambiente sempre piú dominato da individualismo ed autoreferenzialità dei singoli, dei gruppi, delle istituzioni politiche ed economico-finanziarie, e persino di molti corpi intermedi della società e del terzo settore (Condeso, 2011).

Nella classificazione dei “miti” fatta dall'*Enciclopedia Treccani* (Mito, n.d.), si potrebbe parlare della nuova dimensione della trasparenza come produttrice di miti di natura *eziologica* (che cercano di spiegare le cause e l'origine di fatti e aspetti della realtà), ma anche *escatologica* (che riguardano il futuro del mondo), e parzialmente *soteriologica o culturale* (relativa alle attività di un salvatore o di un eroe civilizzatore). Siamo in un campo dove il valore simbolico del mito (in quanto rappresentazione intuitiva e visiva di qualcosa che pare trascende il potere dell'occhio e la capacità di comprensione razionale del comune “mortale”) si accompagna a uno specifico valore estetico (per esempio, la mimesi esibita di una certa mediocrità da parte di molti leader cosiddetti “populisti”), capace di agire in senso politico o religioso sulle convinzioni pratiche degli uomini, come sosteneva Benedetto Croce, e di rafforzare la connotazione dell'uomo come “produttore di simboli” (*animal symbolicum*) tipica della visione di Ernst Cassirer.

Cos'altro é tutta la mitologia sull'assenza di corruzione del regime militare brasiliano – alla cui memoria il neopresidente Bolsonaro si é voluto legare a doppio filo, anche per comprovare e rendere piú solida la sua promessa di rettitudine e affidabilità? A chiunque ci rifletta un momento é chiaro che, se si ha poche memoria documentata della corruzione e del grande spreco di risorse pubbliche delle dittature, é perché esse praticano il silenziamento programmatico di ogni organismo di controllo sociale sull'operato delle elite al potere. Ma, la quasi automatica associazione del concetto di “mancata corruzione” a quello di “trasparenza”, che produce miti a sostegno dell'immagine di personaggi integerrimi (e li mantiene a dispetto delle evidenti prove che tali non sono<sup>2</sup>) che altro é, se non un'alterazione piú o meno involontaria della realtà per opera dell'immaginazione? Che altro é, se non la dimostrazione di uno slittamento semantico del concetto di “trasparenza” verso una dimensione di desiderata collettivo, di utopia e di sogno di una realtà diversa dall'attuale? Come affermava il teorico del sindacalismo rivoluzionario Georges Sorel, il

---

**2** Basti vedere l'uso documentato di mezzi e risorse dello Stato fatto da Bolsonaro a fini personali e a beneficio di familiari, gli ostacoli posti al sistema giudiziario in occasione di ogni inchiesta relativa al comportamento dei suoi figli, così come il vincolo di segretezza apposto sull'uso delle carte di credito presidenziali, sui suoi esami medici del COVID-19 e sui nomi delle persone che visitano le residenze e gli uffici presidenziali.

---

mito – in casi come questo – dà “un aspetto di piena realtà alle speranze di prossima azione” (Mito politico, n.d.), ed é quindi molto utile per costruire una società nuova. Ciò pare perfettamente compatibile con una visione neoliberale che tende ad agire contraendo il presente e facendoci credere in un futuro molto aperto e pullulante di speranze realizzate di miglioramento collettivo e individuale (Santos, 2005).

In casi simili, la trasparenza non é solo una qualità riconosciuta (seppur in assenza di ogni validità razionale) ad uno specifico soggetto politico, ma é pure l’orizzonte a cui tendere ed anche il mezzo (il “filtro” direbbe Bano) per riconoscere caratteristiche di raggiungibilità a tale orizzonte. É quindi una profezia che pare auto-avverarsi, basandosi su una poco lucida lettura di caratteri che il comportamento di un’elite militare avrebbe innati, come – ipotizziamo – la capacità di rispetto per le istituzioni statali, per l’ordine e per le procedure previste dal regime dello Stato entro cui operano: tutti miti, specie se guardati alla luce di un’analisi diacronica minimamente razionale del contesto storico a cui ci si riferiscono. In medicina e psicologia, si potrebbe quasi parlare di un *mito familiare*, ossia di uno schema cognitivo accettato da molti (in parte inconscio e, spesso, falso e illusorio) (Mito familiare, n.d.) che contribuisce a creare il senso di identità della famiglia stessa e – facendosi capace di polarizzare le aspirazioni di una specifica comunità – diviene quasi una sorta di tabù che nessuno deve mettere in discussione, per mezzo del quale si trasmettono regole morali e obblighi della vita in comune (Andolfi & Angelo, 1987).

### **3. La trasparenza come principio costituzionale?**

Come ha scritto il linguista Tullio de Mauro, chi é al servizio di un pubblico “ha il dovere costituzionale di farsi capire” (Corbolante, 2014, p. 1). A dispetto di questa considerazione totalmente sottoscrivibile e quasi “ovvia”, va riconosciuto che il termine *trasparenza* é di tardiva introduzione nella legislazione di molti paesi, e assente formalmente da molte Costituzioni. Ciò é indicatore di una preoccupazione recente, che ha fatto capolino solo alla fine degli anni ’80, in stretta relazione con altri concetti fulcrali di nuove concezioni gestionali della pubblica amministrazione quali il New Public Management (NPM). Tali formule, anch’esse grandi produttrici di miti (Allegretti, 2019), ruotano intorno ai principi della trasparenza e di altri “anglicismi istituzionali” (Corbolante, 2013) che le sono spesso associati, come *accountability*, *responsiveness*, *customer-care* o *institutional performance*. Solo piú tardi – verso la fine degli anni ’90, e ancor di piú con il rapido declino del mito del NPM – la trasparenza sará associata sempre piú spesso al concetto di promozione della partecipazione (Allegretti, 2019).

Merita notare che il termine *trasparenza* non compare in quasi nessuna delle piú antiche Costituzioni europee e persino in molte delle piú recenti (con poche eccezioni, e

---

spesso frutto di modifiche costituzionali introdotte agli inizi di questo millennio)<sup>3</sup>. Laddove è presente, il suo uso è sovente connesso agli obblighi che la Costituzione prevede per un particolare attore, considerato strategico e/o fragile in quello specifico contesto e – spesso – nella specifica congiuntura storica in cui il richiamo è stato concepito e introdotto<sup>4</sup>. In termini statistici, la statuizione costituzionale dell'importanza del principio di trasparenza è più presente in alcuni paesi dell'ex-blocco sovietico (alcuni oggi nella Unione Europea [UE] o nel Consiglio d'Europa [CdE], e altri concentrati nell'area delle autocrazie caucasiche)<sup>5</sup>. Probabilmente, la datazione di queste Costituzioni, le consulenze internazionali che ne hanno spesso accompagnato la stesura, e la necessità di superare alcuni marcanti punti oscuri tipici dei regimi precedenti le hanno rese più permeabili all'introduzione nella carta fondamentale di termini che, nel frattempo, divenivano comuni nella legislazione ordinaria di molti paesi. La situazione non differisce molto in altre parti del Nord Globale (America Settentrionale e Oceania) e in numerosi dei contesti latino-americani<sup>6</sup> che, spesso,

**3** L'autore ha realizzato un'analisi delle Costituzioni dei 47 paesi del Consiglio d'Europa, di 7 dei maggiori paesi latino americani (Uruguay, Cile, Argentina, Brasile, Bolivia, Ecuador e Colombia) e di alcuni dei 36 paesi membri dell'OCSE (Australia, Canada, Giappone, Israele, Messico, Nuova Zelanda, Corea del Sud, USA e Turchia), oltre che di alcuni paesi africani con relazioni di collaborazione stretta con la UE (Marocco, Tunisia e Sudafrica). *Constitute* (n.d.), *Legislation Online* (n.d.) e *EUR-Lex* (n.d.) offrono le migliori risorse per tale lavoro.

**4** Ad esempio, in Portogallo la Costituzione del 1976 (o, meglio, le sue modifiche del 1997) cita la *trasparenza* solo come principio che deve reggere l'azione dei partiti politici (art. 51.5 e art. 113), le campagne elettorali e i loro bilanci contabili (art. 26), mentre in Grecia – dal 2008 – la *trasparenza* è una preoccupazione soprattutto relativa al sistema dell'informazione (art. 14), alla gestione finanziaria dei partiti (art. 29.2), delle agenzie e dei governi locali (art. 102 – 5) e dei concorsi per funzionari della pubblica amministrazione (art. 103\*\* - 7). Degli altri (pochi) paesi dell'Europa Occidentale che citano la *trasparenza* nella Costituzione, alcuni limitano il riferimento all'elaborazione dei bilanci pubblici (Austria, art. 51.8 e 51 – 9.2) o agli atti dei lavori del Congresso di Stato (San Marino, art. 3). Solo in Andorra – la cui Costituzione risale al 1993 – la *trasparenza* è riferita al comportamento della pubblica amministrazione in generale (art. 72.3). Persino nel progetto di Costituzione Scozzese discusso nel 2013 in occasione del Referendum sull'Indipendenza dal regno Unito, la *trasparenza* appare una sola volta: nell'art. 108, dedicato alla correttezza delle campagne elettorali e dei finanziamenti ai partiti.

**5** In Ucraina, si parla di *trasparenza* come principio reggente solo per la Corte Costituzionale (art. 147); in Kirgizistan, riguardo ai bilanci degli enti locali (art. 110 – 5); in Georgia, dal 2018, le preoccupazioni riguardano l'attività dei partiti politici (art. 3.4) e dei pubblici ministeri (art. 65.3), mentre in Albania è al solo sistema giudiziario e agli organi di controllo, che i principi di *trasparenza* vanno principalmente applicati (artt. 146-148a). In Moldova, la Costituzione riformata tra il 1994 e il 2016 sottolinea la necessità di agire con trasparenza per la nomina dell'Avvocato popolare (art. 591) e la revoca del Procuratore Generale da parte del Presidente che lo ha nominato (art. 125). Nella riforma costituzionale in vigore da gennaio 2019 nell'Ungheria di Orbán la “trasparenza” appare come importante principio trasversale, che non solo deve forgiare i bilanci del governo centrale (artt. 36 e 37.1), ma soprattutto deve caratterizzare la gestione e le fonti di finanziamento delle organizzazioni a cui è attribuita la gestione di importanti risorse nazionali (37.4), per garantirne il controllo. Qui, la *trasparenza* riguarda governance, finanziamenti e strutturazione di entità anche private che possono minacciare l'autonomia del paese e la capacità di controllo delle sue risorse strategiche.

**6** In Brasile, la Costituzione del 1988 parla di *trasparenza* relativamente ai principi reggenti del Sistema Nazionale di Cultura (art. 216-A, modificato con Legge Costituzionale n. 71/2012) e degli atti e procedure relative alla sua adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità (art. 35). In Cile, invece, l'art. 18 riserva la *trasparenza* alla gestione dei finanziamenti ai e dei partiti, mentre in Messico la Costituzione del 1857 (riformata nel 2017), al punto IX, fa riferimento anche alla necessità di garantire la *trasparenza* amministrativa attraverso principi di governo digitale e dati aperti, specie quando si parla di bilanci amministrativi, prestiti, indebitamento (VIII 3°) e di elezione di cariche come la Commissione

---

possiedono Costituzioni elaborate alla fine delle dittature degli anni '70-'80, e tendono a introdurre il termine *trasparenza* solo puntualmente e in revisioni della fine del millennio precedente o dell'inizio del nuovo. Se, nei Paesi Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) di Asia e Oceania i riferimenti al principio di trasparenza sono del tutto assenti, nell'area africana – anche probabilmente per pressione delle organizzazioni multilaterali e della cooperazione bilaterale occidentale – i riferimenti sembrano più presenti (seppur non con distribuzione omogenea), anche in supporto alle battaglie anti-corruzione<sup>7</sup>. Mettendo questo panorama internazionale in relazione con la presenza – nelle stesse Costituzioni – di principi legati alla promozione della democrazia partecipativa e deliberativa, si potrebbe osservare che la “trasparenza” è stata una preoccupazione “implicita” fino agli inizi del nuovo millennio, quando ha iniziato a essere puntualmente introdotta in varie revisioni costituzionali. Tuttavia, nella maggioranza dei casi in cui il principio di trasparenza ha fatto gradualmente capolino, sono pochi i casi in cui esso è esplicitamente nominato come principio fondamentale dell'azione amministrativa ai diversi livelli dello Stato. Più spesso, appare in forma “strumentale” come garanzia per raggiungere obiettivi maggiori: di giustizia e pace, per esempio (come nella Costituzione Sudafricana), o anche di meritocrazia, imparzialità e controllo sociale dell'azione pubblica. Ancora più spesso, il principio è invocato non tanto per lo Stato in generale quanto per le organizzazioni che gli stanno alla base (partiti, sindacati, mass-media, funzionariato pubblico, etc.) e – soprattutto – a garanzia del corretto comportamento del Potere Giudiziario. Pertanto, la presenza esplicita della “trasparenza”, sembra spesso diretta a rafforzare istituti e istituzioni che, nel momento della (ri)formulazione costituzionale, sembrano perdere capacità di attrarre autonomamente – nelle condizioni in cui versano in quella congiuntura – la fiducia della maggioranza dei cittadini.

Due eccezioni al panorama comune – entrambe ubicate in America Latina – vedono una presenza “pervasiva” del richiamo alla trasparenza nella Costituzione come corollario indispensabile della costruzione di stati plurinazionali, etnicamente complessi, in cerca di una maggior giustizia sociale e di un rispetto reciproco tra culture e tradizioni democratiche

---

Nazionale per i Diritti Umani (XXIX-S). Molto moderna è – senza dubbio – la preoccupazione di costituzionalizzare il Sistema Nazionale Anticorruzione, e i provvisori che in parte lo compongono (art. 113).

**7** Tra le Costituzioni ormai consolidate, quella Sudafricana del 1996 presenta la *trasparenza* come indispensabile principio dell'amministrazione pubblica (art. 41), e garanzia del ricorso a principi di democrazia partecipativa e coinvolgimento pubblico nelle scelte dell'Assemblea Nazionale (art. 57), del Consiglio Nazionale delle Province e delle province stesse (art. 70). L'art. 195 specifica alcune condizioni per raggiungere l'obiettivo della *trasparenza* – come la fornitura al pubblico di “informazioni tempestive, accessibili e accurate” – che dovranno presiedere alla gestione dei bilanci dei differenti livelli dello Stato (art. 215) e soprattutto del Tesoro nazionale e del sistema degli appalti (art. 217). Tra le nuove Costituzioni, quella che più valorizza il principio di *trasparenza* è la Tunisina (2014), che la pone esplicitamente come strumento centrale di una pubblica amministrazione a servizio dei cittadini (art. 15), dell'operato di partiti, sindacati e organizzazioni civiche (art. 35), delle procedure di elezione di Parlamentari, Presidente, Cortei dei Conti (artt. 55 e 75), della Suprema Commissione Elettorale Indipendente (art. 126), dei governi locali (art. 133) e – soprattutto – della Commissione Contro la Corruzione e per la Buona Governance (art. 130).

---

(e anche del diritto) diverse, le quali si riflettono persino nel multilinguismo ibrido usato nel testo costituzionale. Nel caso della Costituzione del 2008 della Bolivia, il termine *trasparenza* appare fin dall'inizio come uno dei valori centrali su cui si regge lo Stato (art. 8): non solo la pubblica amministrazione e i suoi funzionari (artt. 232 e 242), ma anche l'università (art. 93), il sistema giudiziario (art. 115), gli uffici del Controllore Generale dello Stato (art. 180), l'organizzazione economica dello Stato attraverso un'economia plurale con forti connotazioni sociali e solidali (art. 306), e – soprattutto – le politiche fiscali (art. 323). Un capitolo è dedicato alla “partecipazione e al controllo sociale”, come dovere dei cittadini a contribuire alla costruzione collettiva delle politiche pubbliche e delle leggi, e alla trasparenza della gestione delle informazioni (art. 242.4).

Ancora più ampia appare la presenza del principio di “trasparenza” nella Costituzione – sempre del 2008 – dell'Ecuador, inizialmente statuito come valore centrale delle politiche di sicurezza sociale (artt. 34, 340 e 368), di occupazione (art. 61), fiscali (artt. 285-288) e tributarie (art. 300), e poi di tutto l'operato amministrativo (art. 225). Anche qui, la trasparenza è presentata come attributo indispensabile dell'attiva partecipazione dei cittadini alla vita civica e comunitaria (art. 83), venendo associata alla costruzione di istanze deliberative organizzate, bilanci partecipativi (BP) e altre forme di controllo dell'operato delle autorità elette e delle loro tecnostrutture (artt. 100 e 204) come del mercato e della sua correttezza (art. 320). Come sottolinea Santos (2010, p. 95), la Costituzione dell'Ecuador definisce l'organizzazione dello Stato come “partecipazione e organizzazione del potere” (titolo IV), e allo stesso modo, stabilisce la “partecipazione alla democrazia” (cap. 1) come un orientamento centrale che richiede chiarezza nelle procedure e nella costruzione delle decisioni e di vigilanza sociale diffusa, in particolare sulle forze di mercato che gestiscono importanti risorse pubbliche (art. 297). Non stupisce, quindi, che vi siano espliciti riferimenti al principio di trasparenza come base del “regime di sviluppo” (art. 275), che articola mutuamente i sistemi economici, politici, socio-culturali e ambientali, e la pianificazione mirata alla realizzazione di quello che viene definito come “buen vivir” e “sumak kawsay” (art. 283). La trasparenza e la partecipazione, spesso abbinate, sono invocate persino nella strutturazione delle relazioni internazionali e riguardo alle questioni del debito estero (artt. 416 e 422).

Senza dubbio, queste due Costituzioni – frutto di lunghi processi partecipativi e negoziali (come ben descritto in Santos, 2010) rappresentano un *unicum* per la ricchezza con cui costituzionalizzano il principio di trasparenza, portando all'estremo un percorso di stretto relazionamento tra esso e la garanzia di partecipazione civica alla costruzione della politica e delle politiche pubbliche. L'abbinamento non è estraneo a altri paesi, dove però pare messo in opera a livelli normativi e regolamentari di rango inferiore a quello costituzionale, quando non limitati al solo ambito locale. Ciò che rende Ecuador e Bolivia più avanzate di altri contesti nel declinare la centralità della trasparenza è il suo

---

inserimento in un quadro forgiato dal principio di plurinazionalità che – invece di scontrarsi con il principio di partecipazione – pare, al contrario, arricchirsi “di forme più avanzate e complesse di partecipazione” che, “accanto alla partecipazione dei cittadini di radice repubblicana liberale”, riconoscono “la partecipazione di popoli o nazionalità diverse” con le loro differenti tradizioni di impegno civico e/o comunitario, e di auto-controllo sociale, le cui tensioni costruttive “penetrano nell’organizzazione e nella funzionalità dello Stato a diversi livelli” (Santos 2010, p. 95). In tali contesti, a stretto contatto con la partecipazione, il principio di trasparenza si trasforma, quasi configurando *una nuova sfera pubblica non statale* la cui esistenza solo può essere garantita da una coerenza interna dei vari corpi della società, della pubblica amministrazione, dei sistemi di giustizia e persino del mercato, all’interazione fra i quali la Costituzione sembra affidare la vigilanza e il rafforzamento progressivo di questo principio centrale per la vita dello Stato di diritto.

Il valore paradigmatico acquisito dai casi dell’Ecuador e della Bolivia risiede, pertanto, nella proposta di leggere la trasparenza come un principio *pervasivo e trasversale*, che – in stretto legame con la promozione della partecipazione civica in ogni ambito della vita pubblica – è al contempo orizzonte ideale e mezzo per raggiungerlo, attraverso l’innescò di un “circolo virtuoso” (Ganuza & Francés, 2012) di relazioni di mutuo controllo e di mutuo appoggio tra Stato, corpi sociali organizzati ed individui (riconoscendo che questi ultimi possono essere anche anticorpo e garanzia contro le possibili deviazioni dei corpi sociali intermedi).

## **4. Partecipazione e trasparenza: un binomio in crescita**

In vari contesti – nell’ultimo decennio – vi è stata una tendenza graduale a rafforzare l’associazione dei principi di trasparenza e partecipazione, fino a farne spesso un binomio inscindibile, sia nella retorica politica che nelle prassi legislative ed amministrative. Il mondo della ricerca ha contribuito al rafforzamento di tale associazione, soprattutto a partire dalla costruzione di un’altra relazione stretta, quella tra trasparenza e produzione dell’informazione – considerata (soprattutto dagli autori cosiddetti “deliberazionisti”) come una premessa indispensabile per garantire la qualità della deliberazione nei percorsi partecipativi<sup>8</sup> e, più in generale, in tutte le forme di dialogo sociale, compresa l’interazione tra i corpi eletti dello Stato alle diverse scale amministrative, ed incluse le reti e le istituzioni sovranazionali. Queste ultime (in un contesto globalizzato che ha contribuito a indebolire non solo il ruolo dello Stato, ma soprattutto la fiducia dei cittadini nella sua capacità di rispondere alle loro inquietudini, bisogni e desideri) hanno finito, spesso, per svolgere un ruolo ambiguo anche

---

<sup>8</sup> Si pensi alle riflessioni su strumenti partecipativi come i “Deliberative Polls” (Center for Deliberative Democracy, n.d.), le Giurie Civiche o le Assemblee di Cittadini (Citizens’ Assembly, n.d.), dove il ruolo dell’informazione ai partecipanti è elemento centrale della stessa organizzazione procedurale dei processi.



---

in relazione alla promozione del principio di trasparenza. Infatti, hanno teso a promuoverlo nella retorica e in settori specifici (come quello della gestione economico-finanziaria) come necessario presupposto di ogni relazione tra Stati e tra amministrazioni pubbliche e cittadini; ma, spesso, non si peritano di violarlo ripetutamente nelle prassi – specialmente per ciò che concerne procedure di nomina, modalità di assunzione delle decisioni e motivazioni date alle scelte, che dovrebbero servire a illuminare la linearità delle relazioni tra informazioni raccolte e decisioni assunte. Un'interessante analisi di Matthew Andrews (2013) ha mostrato come il sistema degli *open budget* di molti paesi promuova solo forme di “trasparenza opaca”, dove l'apparente apertura dei dati finanziari copre divari dei livelli di trasparenza tra bilanci preventivi e bilanci a consuntivo che possono raggiungere anche il 63% in termini di onestà, chiarezza e significatività delle cifre presentate in pubblico nelle due tipologie di documenti (The Limits of Institutional Reform in Development, n.d.).

In questo quadro di crescente ambiguità, la parallela e capillare introduzione del principio di trasparenza nella legislazione ordinaria inerente al funzionamento delle amministrazioni pubbliche, l'adozione di specifiche politiche di promozione della trasparenza (spesso legate ad obiettivi di lotta alla corruzione), e la sottolineatura (ripetuta come un mantra) della necessità di un costante abbinamento tra queste e la promozione della partecipazione civica alla costruzione delle politiche pubbliche, sono andate gradualmente producendo slittamenti di significato nell'uso dello stesso termine *trasparenza*.

In particolare, vale la pena soffermarsi sul consolidarsi della visione delle politiche di trasparenza come processi circolari, in cui due diversi attori cercano reciprocamente di migliorare il comportamento l'uno dell'altro. Tali processi hanno bisogno di qualcuno che li inneschi per aprire un circolo virtuoso di cambiamenti nei comportamenti degli attori pubblici e privati. Nelle *frequently asked questions* (FAQ) del “The Transparency Policy Project. Seeking to Understand and Improve Disclosure Systems that Protect the Public” (The Transparency Policy Project, n.d.), il team di ricercatori coordinati da Archon Fung (2008), dell'Università di Harvard, separa due grandi famiglie di obiettivi che possono guidare le politiche di trasparenza e i supporti normativi che le sostengono:

- 1) *Gli obiettivi mirati alla riduzione dei rischi pubblici creati dalle imprese e dalle organizzazioni sociali* (che strutturano strumenti come le autocertificazioni di sicurezza; gli atti delle procedure di nomina dei vertici di associazioni e imprese; le etichette sulla composizione e la provenienza dei prodotti commerciali, e soprattutto alimentari; i rapporti sulle emissioni inquinanti; i bilanci sociali; la rendicontazione finanziaria delle aziende, ecc.).
- 2) *Gli obiettivi rivolti a migliorare la qualità del funzionamento delle istituzioni e la loro capacità di produrre effetti sui cittadini improntati all'equità e alla giustizia* (che strutturano le griglie di valutazione della performance di uffici e politiche; gli atti



---

concorsuali; le “pagelle” degli insegnanti; la rendicontazione dei prestiti bancari e delle ipoteche; le “*report cards*”, le “*score cards*” e altri strumenti consimili).

Naturalmente, si potrebbero rinvenire e classificare anche politiche di trasparenza ibride (che producono strumenti come i certificati antimafia o la divulgazione dei finanziamenti per le campagne elettorali), dove l’obiettivo é salvaguardare la buona condotta delle “relazioni pericolose” che possono instaurarsi tra il mercato, il settore privato e i corpi dello Stato.

Non va neppure tralasciato, come lo stesso “Transparency Policy Project” sottolinea, che le politiche di trasparenza stanno cambiando rapidamente, sia perché le soluzioni digitali vanno fornendo sistemi di trasparenza innovativi e interattivi che possono basarsi su dati pubblici (ma anche aggiungervi mappature collaborative ed altre dimensioni grafiche e di documentazione multimediale), sia perché tali politiche interagiscono con forme di partecipazione sia “per invito” che per “irruzione” (Blas & Ibarra, 2006) che ne possono trasformare strumenti, obiettivi ed esiti. Si pensi, ad esempio, alla collaborazione tra movimenti sociali e amministrazioni locali nella campagna popolare “Banche Armate” in Italia, alla consolidata interazione programmatica tra il governo irlandese e la campagna annuale “Scelte di Bilancio” di Social Justice Ireland<sup>9</sup> o al progetto “Map Kibera” (Map Kibera, n.d.), che dal 2009 ha consolidato mappature sociali dei valori, delle necessità e dei servizi della maggiore baraccopoli del Kenya, formalmente inesistente sulle mappe ufficiali. Questi esempi illuminano su quanto ben illustrato nel libro *The perils and promises of transparency* (Fung, Graham, & Weil, 2007, p. 51), ossia su come le “politiche di trasparenza mirate” – come altre forme di regolamentazione – “puntano a cambiare il comportamento di individui e organizzazioni” messi in mutua relazione attraverso la divulgazione di dati e procedimenti di interesse comune. Poco importa se l’avvio di tali politiche avviene “dall’alto” o per richiesta (o addirittura attivazione) “dal basso”. L’importante é rimarcare che per produrre trasparenza é indispensabile mettere in relazione:

- a) Dei “divulgatori” (*disclosers*), ossia coloro che forniscono – o sono costretti dalle politiche pubbliche a fornire – specifiche informazioni, e il cui comportamento i responsabili politici sperano di cambiare (le istituzioni pubbliche locali e nazionali di ogni tipo, comprese le agenzie che sono collegate agli interessi pubblici, sotto forma di partenariati pubblico/privato, servizi in outsourcing ecc.);
- b) Degli utilizzatori (*users*), ossia persone o organizzazioni che ricevono le nuove informazioni prodotte dalle politiche sulla trasparenza e le cui scelte i politici vorrebbero migliorare, proprio grazie all’attivazione di dette politiche.

---

<sup>9</sup> Il rapporto, basato sullo schema di bilancio dell’anno seguente reso pubblico dal governo, punta a capire “quale approccio avrebbe più probabilità di promuovere il benessere umano”. É presentato al governo in anticipo e vuole aiutarlo a immaginare un’Irlanda più equa. Il *think tank* SJI fornisce analisi sociali indipendenti anche sui bilanci consolidati dei 31 comuni irlandesi e analizza “dove sono stati spesi i soldi e dove non sono stati spesi”, per valutare le priorità dei governi locali. In una guida parallela chiamata “Cosa valorizza il tuo comune?” si comparano sinotticamente tutti i principali settori di spesa. Vedi (Social Justice Ireland, 2020).

---

L'interazione di questi due gruppi dovrebbe scatenare una “reazione a catena”, che inizia quando i divulgatori forniscono informazioni ai potenziali utenti, e cerca di dare vita a un circolo virtuoso di azioni e reazioni a partire dal momento in cui gli utilizzatori (cittadini e/o loro organizzazioni) ricevono e comprendono bene le informazioni, attingono a quelle che trovano pertinenti (perché possono influire sulla loro percezione dell'istituzione che ha reso pubbliche le informazioni e attivato le politiche di trasparenza) ed esse servono a informare la percezione o il comportamento degli utilizzatori. Il ciclo continua se i divulgatori (per esempio le istituzioni che prendono decisioni di interesse pubblico) interpretano i cambiamenti percettivi/comportamentali degli utilizzatori e adeguano i loro comportamenti sulla base delle attività di questi ultimi (ad es. decidono di investire di più sui settori di spesa che la comunità ha identificato come campi prioritari di intervento e centro delle sue principali preoccupazioni).

Come sottolineano Fung et al. (2007, p. 55), di solito ci sono molti incentivi per i divulgatori a fornire informazioni non incomplete (come omissioni di spiegazioni, dati incompleti sulle politiche o dati aggregati utili a coprire errori di esecuzione, deviazioni dai progetti o fondi usati impropriamente, ecc.). In tali casi, è possibile che l'azione produca meno dell'output socialmente desiderato. Molti di questi incentivi – che minano l'efficacia della politica di divulgazione trasparente di informazioni durante i processi decisionali – riguardano l'agenda nascosta delle persone situate in posizioni chiave delle istituzioni, i cui interessi possono variare dal semplice desiderio di salvaguardare un visione autoreferenziale di mandati rappresentativi (completamente disconnessi dal coinvolgimento diretto dei cittadini) alla volontà di usare la loro posizione per ottenere privilegi o addirittura conquistare vantaggi illegali. Peraltro, se non tutte le politiche di trasparenza raggiungono l'obiettivo di far progredire l'interesse pubblico, ciò può doversi al fatto che “alcune politiche di trasparenza non riescono ad alterare il comportamento perché pochi [utilizzatori] agiscono sulle informazioni generate” (Fung et al., 2007, p. 51). Altre falliscono, invece, perché alterano i comportamenti “ma non necessariamente secondo modalità coerenti con gli obiettivi politici” che, ovviamente, non possono essere giudicati in relazione all'eventuale agenda nascosta del singolo membro delle istituzioni interessate, ma devono attenersi alla logica e agli obiettivi espliciti espressi nelle misure che modellano e definiscono la politica.

In tale quadro, la trasparenza può ridefinirsi come un processo che intreccia 5 caratteristiche, che in forma sequenziale sono: “(1) divulgazione pubblica (2) da parte di imprese, organizzazioni (pubbliche e private), comunità o individui (3) di informazioni fattuali standardizzate (4) su prodotti o pratiche specifiche (5) per promuovere un obiettivo di interesse pubblico”<sup>10</sup>. In tale prospettiva, le politiche di “trasparenza mirata” funzionano se aiutano a “fornire informazioni mancanti di cui le persone hanno bisogno”, le quali devono poter essere comprese e usate per migliorare “le scelte di clienti, dipendenti, investitori e

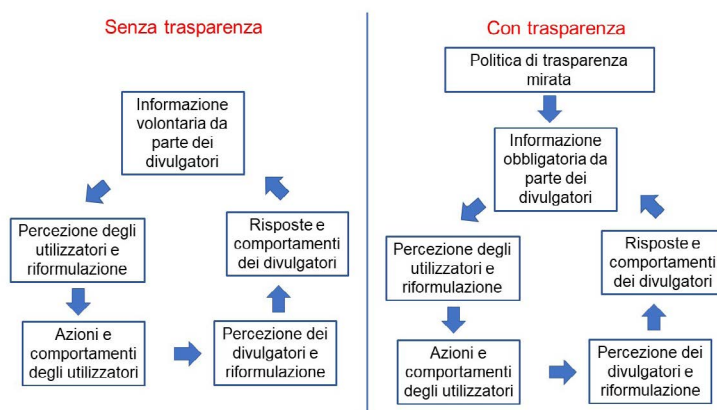
---

10 La definizione modifica lievemente quella proposta da Fung et al. (2007).

cittadini”, che a loro volta potrebbero favorire ulteriori trasformazioni che “migliorano i mercati o il funzionamento del governo”. In tale prospettiva, chiedersi chi sono i soggetti che possono porsi, di volta in volta, come iniziatori e attivatori dell’agognato circolo virtuoso, é tanto importante quanto identificare i criteri perché questo possa attivarsi.

Figura 1. Il ciclo completo delle azioni e reazioni, in assenza e in presenza di una “politica mirata di trasparenza”.

**FIGURA 1**



Fonte: Fung et al. (2007).

I successi e i fallimenti di una politica che promuove la trasparenza possono essere identificati in diverse fasi del ciclo ipotetico rappresentato in forma schematica e semplificata in Figura 1, e giudicati in base alla loro capacità di soddisfare una serie di requisiti che una “divulgazione pubblica completa” (*full disclosure*) dovrebbe tenere conto. Nella proposta del già citato “Transparency Policy Project”, tali requisiti potrebbero essere esposti come 10 principi per la progettazione efficace di una *full disclosure*: (1) fornire informazioni che i cittadini comuni possano usare facilmente; (2) rafforzare i gruppi di utilizzatori; (3) aiutare i divulgatori a comprendere le scelte modificate degli utilizzatori; (4) progettare vantaggi per il divulgatore; e (5) progettare metriche per definire accuratezza e comparabilità dei dati; (6) progettare in funzione della comprensibilità; (7) incorporare analisi e *feedback*; (8) imporre sanzioni; (9) rafforzare l’applicazione; e (10) influenzare altri sistemi di regolamentazione.

## 5. Partecipazione, trasparenza e dati aperti: una naturale convergenza?

Il ripensamento – in chiave multifaccettata – del concetto di trasparenza, e delle politiche per la sua promozione, evidenzia l’esistenza di molte caratteristiche di naturale

---

“convergenza” ed “interconnessione” con i principi di promozione della partecipazione. In particolare, vi sono quattro fattori che giustificano la continua associazione che viene proposta:

- (1) La natura processuale della trasparenza e della partecipazione, che richiede un’attenta strutturazione in fasi e la costante produzione di memoria degli esiti di ognuna, per poterle meglio collegare sequenzialmente;
- (2) La natura interazionale dei due processi, e la minuziosa cura che richiede l’attenzione al riconoscimento dell’altro e delle sue capacità di apprendimento e comunicazione;
- (3) La necessità di produrre contenuti in forma comprensibile, chiara, minuziosa e accurata, che rispondano (almeno in parte) alle inquietudini e alle curiosità della controparte, in modo da favorirne l’appropriazione e il riutilizzo;
- (4) La capacità di mantenere un valore “strumentale” a servizio di altre politiche settoriali, ponendosi come percorsi “trasversali” (*cross-cutting*) ed attivatori di innovazione sociale, senza perdere un intrinseco valore epistemologico, di spazi di produzione e condivisione di informazioni e saperi.

In funzione di queste “affinità elettive” comuni, nonché delle rispettive complementarità (come la funzione della trasparenza nel ridurre le asimmetrie informative tra i soggetti attuanti nei processi partecipativi), risulta facile da comprendere come la promozione della trasparenza e della partecipazione risultino spesso associate nella retorica politica, così come in testi normativi e nella strutturazione di politiche pubbliche riguardanti i più svariati campi della pubblica amministrazione e della gestione territoriale ed economico-finanziaria. In tale cornice, è difficile separare le cosiddette “innovazioni democratiche” (Smith, 2009) che sono – prima di tutto – “tecnologie sociali”, dalla necessità di proporle come uno spazio-campione di trasparenza. Ciò è vero sia per quanto riguarda le procedure organizzative, sia per ciò che concerne la produzione di decisioni, la comunicazione di dati e criteri che le informano, sia per quanto ha a che vedere con i ruoli dei diversi attori (e con le eventuali scelte di portavoci, delegati, moderatori, facilitatori e altre figure centrali all’interno del loro funzionamento). È vero – infine – per tutto ciò che riguarda le relazioni tra le arene partecipative/deliberative, da un lato, e le istituzioni con le loro politiche, la loro creatività e le loro inerzie, dall’altro.

Nell’ultimo decennio le politiche di “trasparenza mirata” hanno subito rapidi cambiamenti ad opera dell’impiego massiccio di soluzioni digitali, specie a seguito dello sviluppo del cosiddetto Web 2.0 (intorno al 2006), e della stretta relazione che questo ha creato con i social media. Si può parlare di una vera trasformazione di paradigma, o solo di un adeguamento tecnologico?

Nel maggio 2009, il lancio dell’Open Government per gli Stati Uniti d’America e l’apertura del portale data.gov hanno evidenziato – in ambito internazionale – la necessità

---

di un cambio di passo nella concezione della trasparenza, da semplice spazio di esposizione pubblica di dati, regole e procedimenti, a complesso processo mirato principalmente alla ricostruzione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Come hanno scritto Eaves e McGuire (2018), guardando al movimento dei dati aperti 10 anni dopo si deve riconoscere che “ha avuto un impatto, ma non è l’impatto che alcuni pensavano di ottenere”. Al di là di “un certo aumento della trasparenza dei governi, con potenziali effetti su corruzione e impegno democratico”, il vantaggio principale dell’enfasi posta sulla produzione e la divulgazione di dati aperti è stato il “cambiamento culturale” (Eaves & McGuire, 2018) generato nel settore pubblico e tra i suoi funzionari, che oggi guardano ai dati raccolti come “un bene pubblico” di valore, che va condiviso universalmente e difeso dai tentativi di appropriazione monopolistica di alcuni attori della politica e del mercato. In secondo luogo, nell’ultimo decennio, è evoluta la capacità di affrontare la governance della produzione e dello stoccaggio di dati, e l’uso interno fatto di gestione degli stessi, analisi e reporting – potenziandosi “una serie di capacità individuali e competenze organizzative con un enorme valore a lungo termine”, e solidi team di analisi dei dati e di trasposizione nella ridefinizione delle politiche e dei progetti pubblici.

Per il resto, il movimento internazionale degli *open data* “sta ancora affrontando molti degli stessi problemi” degli inizi (Eaves & McGuire, 2018), con grande disuniformità nella partecipazione dei diversi territori, l’assenza di metriche comuni per dimostrarne il successo, e contributi “eroici” di singoli individui entusiasti che – se vengono meno per qualunque ragione – spesso non lasciano dietro di sé prassi istituzionalizzate di raccolta e divulgazione dei dati.

Indubbiamente, *vi é ancora la tendenza diffusa a vedere i dati come un fine* e non come un mezzo per discutere di politiche diverse dalla loro raccolta e elaborazione. Così, “in troppi ancora pensano che il successo di una iniziativa *Open Data* sia quello di riempire una casella con scritto ‘ho messo dei dati tabellari online’”, invece di concentrarsi “su investimenti di una comprovata domanda e sul valore pubblico” (Eaves & McGuire, 2018, p. 2). A dispetto della diffusa retorica, che vede nell’apertura dei dati un modo “per aprire la democrazia” sono pochi ancora i casi in cui comunità di hacker civici e sviluppatori di app sono riusciti “a trasformare flotte di dati governativi in ricche fonti di valore pubblico” (Eaves & McGuire, 2018, p. 2) e – magari – a renderli una leva per trasformazioni di assetti e comportamenti politici. Il risultato più visibile é la Rivoluzione dei Girasoli del 2014 a Taiwan (Allegretti, Secchi, & Tang, 2016), dove oggi uno degli hacker civici di quell’epoca gestisce con coerenza il ministero della digitalizzazione e pratiche partecipative connesse al suo lavoro di promozione della trasparenza e dei dati aperti<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La costruzione di APP per visualizzare e interpretare i dati aperti dei ministeri taiwanesi (pubblici per legge) “sui loro siti ombra raccolti nel dominio 2.g0v.tw”, é stata elemento centrale della rivoluzione dei girasoli.

---

Una serie di documenti recenti sul tema dell'amministrazione aperta punta a rafforzare la trasparenza insita nella produzione di dati attraverso percorsi partecipativi tesi non solo ad influenzare le politiche, ma anche a fornire un "filtro" perché i dati rilasciati dalle diverse istituzioni pubbliche – specie in forma aperta *di default* – non diventino una marea indistinta di informazioni grezze, ma siano accompagnati da una narrazione che li renda intelligibili e contestualizzati, ancorché passibili di essere interpretati con visioni differenti da quelle dell'organismo "divulgatore". Nella Raccomandazione C(2017)140 in materia di open government dell'OCSE i capitoli su trasparenza, dati aperti e partecipazione risultano separati, come se i tre temi costituissero dimensioni di analisi e intervento non interagenti. Eppure – soprattutto nelle raccomandazioni – è possibile cogliere la coscienza chiara di nessi ed interrelazioni strette tra essi, che *permettono di leggere in modo nuovo la trasparenza non solo come una qualità intrinseca dell'attività di una buona amministrazione, ma come un percorso processuale tra produzione di dati, riutilizzo e perfezionamento degli stessi in collaborazione con i diversi attori coinvolti nei percorsi partecipativi*. In particolare, si approfondisce la centralità del ruolo dei funzionari pubblici, la cui partecipazione attiva nei processi di produzione di dati aperti è vista come assicurazione di una crescita progressiva della capacità delle loro amministrazioni di " porsi come aperte e partecipative" (Ubaldi 2013, p. 14).

In tale prospettiva, non risulta strano che i documenti OCSE, per esempio, immaginino la costruzione di "ecosistemi" socio-istituzionali di scambi di dati, e esplicitino la possibilità di attivare dinamiche che possano percorrere i gradini di *un'immaginaria scala di intensità crescente che dalla trasparenza dei dati progredisce verso la partecipazione aperta e poi verso una collaborazione società/istituzioni segnata da una "partecipazione onnipresente" (ubiquitous, come in Ubaldi 2013, p. 22)*. Una tale direzione pare aggiungere al concetto di trasparenza un'ulteriore connotazione: quella di spazio *dove non solo si deve garantire che le regole del gioco siano chiare, ma anche che i ruoli degli attori siano espliciti e il meno possibile ambigui*. Un simile intendimento è quello prevalente nelle istituzioni europee, come comprovato dal portale sulla trasparenza della Commissione Europea (Trasparenza, n.d.), che – sulla base di una visione dove la trasparenza è esplicitamente proposta come strumento fondamentale "per incoraggiare i cittadini europei a partecipare più attivamente alla vita democratica dell'UE" – mette al centro proprio il Registro dei Gruppi di Interesse (Sgueo, 2012). Naturalmente, si è ancora ben lontani dal concetto di "radical transparency" sperimentato – per esempio – a Taiwan, dove tutti i colloqui degli *stakeholder* con alcuni ministeri o amministratori locali sono registrati o trasmessi live per ridurre l'intrasparenza delle negoziazioni (vedi Tang, 2019): anzi, le tensioni esistenti con le normative per la difesa della privacy o dei segreti commerciali sono spesso invocate per "addolcire" la pubblicità data dalle agende digitali ad una serie di rapporti tra (potenti) *stakeholder* e istituzioni. Merita, infine, notare che negli ultimi Piani di vari paesi per l'Open Government, l'affacciarsi

---

della proposta di Osservatori sui diritti digitali va incontro alla valorizzazione del ruolo degli osservatori come spazi che non solo monitorano l'andamento delle politiche pubbliche e stimolano il loro graduale miglioramento (Bezerra, 2018), ma mirano anche a *generare maggiore credibilità dei dati prodotti e diffusi*, soprattutto nel caso in cui provengano da un produttore monopolista sospettabile di omettere, aggregare o manipolare dati alla fonte, in modo da piegarli alle esigenze di eventuali agende nascoste.

É chiaro che siamo lontani da tradizioni come quella rappresentata dalla rete brasiliana di osservatori popolari (sulle finanze pubbliche, gli appalti e i concorsi) nata sulla base dell'esperienza *bottom-up* dell'Osservatorio Sociale di Maringá (Observatório Social de Maringá, 2020). Così come siamo ancora lontani da scelte di politiche partecipative come quelle del Comune di Barcellona, col suo impegno di ormai un quinquennio a declinare il mito della *"smart city"* in relazione a una *"città digitale che parte dai cittadini, basata sui diritti, la sovranità dei dati e di infrastrutture digitali gestite in maniera democratica* (Bria, 2019; Bria & Morozov, 2018). E siamo anche lontani dalla recente sperimentazione del Comune di Wuppertal, dove la stessa presenza di strumenti ICT e dati informatizzati nel BP comunale é stata sottoposta ad un co-design con gli abitanti per progredire nella digitalizzazione dei processi partecipativi in funzione della crescita graduale della capacità di ricezione e riuso delle informazioni e delle stesse tecnologie adottate da parte dei cittadini (EMPATIA Project, 2018). Nonostante ciò, i contributi recenti offerti dalla tecnologia alla trasparenza hanno accelerato la produzione di dati e la tracciabilità di processi di transazione che le istituzioni (e, in vari casi, i privati che con essa collaborano) devono rendere pubblici. Hanno, inoltre, attivato meccanismi di controllo dal basso e dall'alto sull'operato delle istituzioni e più raramente del mercato (come la creazione di osservatori sociali o accademici sulle politiche pubbliche, la richiesta di audizioni relative a specifici progetti di programmazione e pianificazione, e una crescente *"giudicializzazione"* della critica alle politiche pubbliche) che si potrebbero far rientrare in quelle che Rosanvallon (2017) chiama forme di *"controdemocrazia"*. Queste danno corpo ad una necessità di garantire un miglior controllo sociale della democrazia rappresentativa, come reazione al basso grado di fiducia nell'operato delle istituzioni e nella loro capacità di controllo sul mercato e anche sui grandi poli di potere, spesso poco trasparenti, dell'arena politica internazionale (Lambert, 2017).

Ma, per ora – ancorché si siano iniziate a leggere le politiche di trasparenza come un campo processuale, legato a un'interazione progressiva tra attori che produce graduale cambiamento reciproco – l'irrompere impetuoso della tecnologia non pare aver contribuito a rinvigorire il rapporto diretto tra trasparenza e partecipazione, limitando a vedere i due principi come *"qualità"* che, in parallelo, possono contribuire a migliorare la politica e la produzione di politiche. Anzi, hanno teso a dare maggiore centralità alla trasparenza, intendendola come presupposto indispensabile della partecipazione, e – in molti casi – come indiretto stimolatore di partecipazione, a partire dalla considerazione implicita (ma



---

non necessariamente dimostrata) che più conoscenza genererebbe automaticamente un maggiore impegno civico/politico dei cittadini. In tale ottica, non sembra esservi stato *nessun vero cambio di paradigma* nella lettura del principio di trasparenza rispetto al decennio precedente, per lo meno se intendiamo il paradigma (come in Souza, 2019, p. 15; sulle orme di Bachelard, 1967) come “un orizzonte storico che definisce i presupposti per qualunque tipo di conoscenza” e modifica i rapporti di forza tra le sue dimensioni (in questo caso la relazioni tra trasparenza e partecipazione).

## **6. Nuovi orizzonti nel dialogo tra trasparenza e innovazioni democratiche**

Se concordiamo con il fatto che “la partecipazione civica dovrebbe significare più che pubblicare semplicemente tutto ciò che fa il governo e poi chiedere ai cittadini di dargli un senso” (Hall, 2012), è certo che le pubbliche amministrazioni debbono investire per favorire un “impegno civico modulare”, costruito per gradi attraverso la socializzazione delle conoscenze. In tale quadro, misure come la produzione di informazioni georeferenziate sui bilanci – che “potrebbero aiutare a ridurre gli ostacoli alla partecipazione dei cittadini consentendo loro di concentrarsi sui servizi pubblici e sugli spazi che usano quotidianamente” (Hall, 2012) – richiedono risorse umane e finanziarie dedicate (e capacità comunicative specializzate), che raramente la pubblica amministrazione è disposta a (o ha modo di) investire.

Un caso rappresentativo è quello della Moldova, un contesto dell’Est Europeo in cui la graduale costruzione di un intreccio virtuoso tra politiche della trasparenza e della promozione della partecipazione è stata oggetto di una pressione della cooperazione allo sviluppo bilaterale e multilaterale, e – in particolare – di quella dell’Unione Europea, che ne ha fatto un nodo centrale del processo di associazione (e di futura eventuale adesione) all’organizzazione comunitaria. Almeno fino al 2016 (quando ha preso il via una polarizzazione di una parte della politica intorno ad opzioni filo-russe), vari documenti internazionali<sup>12</sup> hanno fotografato non solo un processo normativo di graduale perfezionamento nella costruzione di un binomio inscindibile tra i due temi, ma anche varie pratiche di base “convergenti” che hanno preso forma attraverso il supporto di enti per la cooperazione internazionale con istituzioni di alto livello culturale e capacità organizzativa della società civile moldava. Sui temi dei bilanci pubblici, ad esempio, le previsioni costituzionali del 1994 (art. 34) hanno dato avvio a politiche e provvedimenti normativi legati a una prospettiva bidimensionale: (1) garantire il diritto costituzionale dei cittadini a un’adeguata e completa informazione sulle attività di interesse pubblico; e (2) condurre consultazioni e altre forme di coinvolgimento nelle decisioni della società civile, organizzata e non. In tale ottica, in

---

<sup>12</sup> Ad esempio la “EU roadmap for engagement with civil society in the Republic of Moldova 2018-2020”, l’ultimo Rapporto del Monitoring Committee of the Council of Europe (2019), o anche Ceka (2019); Viorel (2019); Council of Europe (COE, 2016, 2018); Gotișan (2018); Iacoblev (2018); Litra (2016).



---

aggiunta alla Legge n. 982 dell'11.05.2000 sull'accesso alle informazioni, la Moldova si è dotata già nel 2008 di una legge (Legge n. 239) sulla trasparenza del processo decisionale e di un regolamento sugli standard indispensabili dei meccanismi di consultazione pubblica della società civile nei processi decisionali (Decisione del governo n. 967 del 09.08.2016), considerato innovatore e di alta qualità rispetto al panorama internazionale, e ben integrabile nella strategia sulla riforma della pubblica amministrazione 2016-2020 e nel Piano di Azione sull'Open Government 2016-2018 (Decisione del governo n. 1432 del 29.12.2016). A dispetto dei riconoscimenti formali tributati internazionalmente a questo quadro normativo, e alla creazione di nuove istituzioni per realizzare la strategia congiunta di "trasparenza e partecipazione" (come il Consiglio Nazionale per la Partecipazione, l'Agenzia Nazionale per gli Appalti, quella per la Risoluzione dei Conflitti sugli Appalti, e altre istituzioni semi-partecipative che la legge obbliga a creare all'interno di tutte le amministrazioni nazionali, regionali e locali), i risultati sono ben lontani da quanto sperato. Come evidenziato da importanti studi di settore (vedi il rapporto Initiative Citoyenne Européenne [ICE], 2019; e il Rapporto del Comitato di monitoraggio del Consiglio d'Europa dello stesso anno) nella costruzione del quadro normativo – spesso etero-diretto da istituzioni internazionali interessate a fare della Moldova una "vetrina" di sperimentazioni innovative – è mancato un "principio di realtà". Ovvero, le ambizioni di creare un connubio inestricabile tra partecipazione civica e aumento della trasparenza sulla gestione delle risorse pubbliche hanno generato (1) "doveri" di adeguamento di tutte le istituzioni pubbliche, indistintamente, ad un quadro procedurale complesso e costoso (Angela, 2018), mirato a garantire alti standard qualitativi di pubblicazione e divulgazione di dati di interesse pubblico, e frequenti spazi di coinvolgimento della cittadinanza e di diversi portatori di interesse nella strutturazione delle scelte di pubblico interesse. Tali procedure sono divenuti fardelli pesanti, specie per gli enti più piccoli, obbligando a nominare responsabili delle procedure, costruire consigli, disseminare i cicli di bilancio di pubblicazioni con tempistiche che non permettono a nessuno l'attenta lettura e la digestione delle bozze di provvedimenti e progetti da mettere in discussione pubblica (Pirvan, 2018). In sintesi, il quadro normativo altamente "responsabilizzante" alla trasparenza e al dialogo sociale (sia per gli enti pubblici che per la società civile) non ha tenuto conto delle debolezze del contesto a cui si applicava: della povertà degli enti pubblici (specie quelli locali), del ridotto livello culturale e dei bassi salari di molti degli eletti e dei funzionari del settore pubblico (che generano turn-over continuo e assenza di ogni traccia di memoria istituzionale), dell'impreparazione delle organizzazioni non governative (ONG) e dei tessuti sociali organizzati (specialmente negli 864 villaggi, ma anche in molte delle 34 cittadine e dei 32 distretti), e di altri fattori di debolezza strutturale, come l'assenza di opportunità di alfabetizzazione economico-finanziaria diffusa e di strumenti informatici adeguati negli enti pubblici. Soprattutto, hanno ignorato le peculiarità culturali di varie generazioni di cittadini cresciute durante i regimi comunisti, e totalmente sfiduciate delle oligarchie che li governano e nella possibilità di incidere realmente dal basso sulla politica, le politiche e i progetti istituzionali. In un tale quadro, le elefantiche previsioni normative – pur ammirabili – sulla garanzia del dialogo sociale e della trasparenza come antidoto all

---

corruzione e garanzia di buon governo (Initiative Citoyenne Européenne [ICE], 2019), hanno generato una selezione “darwiniana” delle buone pratiche, con casi rari, limitati ai maggiori centri urbani, ai luoghi dove si concentrano il grande associazionismo strutturato e le risorse della cooperazione allo sviluppo. Non sono, invece, riuscite ad attrarre neppure l’interesse delle università e delle organizzazioni che dovrebbero (al di là della buona gestione) aiutare ad estrarre significati epistemologici dalle pratiche di governo del territorio e delle politiche pubbliche. Un altro aspetto mancante – a dire il vero ignorato dal quadro normativo – è stato quello della qualità della deliberazione pubblica: infatti, pochissimo si è detto sui linguaggi da usare per produrre comprensibilità oltre la formale divulgazione di dati e documenti pubblici, così come sulle tempistiche di interazione tra istituzioni e cittadini su progetti, bozze di atti pubblici e decisioni definitive, ma anche sulla necessità di un carattere di terzietà per moderatori e facilitatori delle arene di dialogo sociale, sull’uso di tecniche strutturate di partecipazione e gestione dei conflitti, etc. Il risultato di questa serie di “assenze” e di “invasive presenze” in normativa, ha prodotto un panorama di pratiche di partecipazione per la trasparenza (e di trasparenza per la partecipazione) altamente asimmetrico sul territorio moldavo, marcato da pochi episodi di grande peso sostanziale, e limitato a un generalizzato tentativo di rispetto formale per i requisiti minimi richiesti dalla normativa, che spessissimo non va oltre alcuni formalismi delle procedure imposte (il cosiddetto approccio “tick-the-box”, o “spunta la casella”). Le vette che esistono (per esempio nei distretti di Bălți, Dubasari, Chişinău, Comrat o Soroca) sono – spesso – legate alla presenza di progetti organizzati “dal basso”, o di reti informali che da essi originano. È il caso dei percorsi “Primăria mea” (Primăria Mea, 2020), che dal 2016 monitora in alcune città i consigli comunali, e propone traduzioni di ordini del giorno e atti, ma anche petizioni e momenti di dialogo con i cittadini su grandi politiche e progetti; ma anche di “Şcoala mea” – iniziativa lanciata nel 2014 – dall’ONG Expert Group per migliorare i servizi educativi attraverso un dibattito serrato sui bilanci delle scuole del Paese, presentati alle famiglie degli alunni e ai cittadini – che poi partecipano delle proposte per ottimizzare l’uso delle risorse<sup>13</sup>; o di MIDL, un progetto appoggiato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (United Nations Development Programme [UNDP]) per coinvolgere la diaspora moldava nelle decisioni e nel cofinanziamento di progetti e politiche nei loro territori d’origine – oggi esteso da 38 a 101 città e villaggi<sup>14</sup>. Un’altra iniziativa importante che ha attivato molti percorsi virtuosi nelle amministrazioni locali è la classifica annuale dei 60 maggiori comuni e dei 32 distretti moldavi più trasparenti, che la ONG Viitorul e la cooperazione Slovacca da alcuni anni promuovono (Viitorul, n.d.), come forma di monitoraggio degli enti locali nella gestione delle risorse, e anche di incentivo a comportamenti virtuosi. La competizione ha generato effetti di emulazione virtuosa, analogamente a quanto avvenuto in Portogallo con l’Indice di Trasparenza Municipale (ITM) (Da Cruz, Tavares, Marques, Jorge, & Sousa, 2016), promosso dall’organizzazione TIAC che rappresenta nel paese Transparency International. Nel caso portoghese, l’appoggio della neonata Rete Nazionale degli Enti Locali Partecipativi

---

**13** Oltre 100 scuole sono state coinvolte finora, e molte continuano l’esperienza a progetto finito (Şcoala Mea, n.d.).

**14** L’importanza del progetto è stata riconosciuta dal governo, attraverso una decisione (725/2017) che ne favorisce la replicabilità in tutto il paese. Vedi Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare (2020).

---

(Rede de Autarquias Participativas [RAP]) ha generato un effetto di amplificazione virtuosa – mancato in Moldova – arrivando a rivedere i parametri con cui il ranking é calcolato insieme agli stessi comuni, e promuovendo formazioni di funzionari e una forte responsabilizzazione negli enti impegnati in processi partecipativi per il miglioramento delle condizioni che favoriscono la trasparenza e la comprensibilit  dell’informazione (Allegretti, 2017).

Un aspetto interessante in entrambi i paesi appena menzionati   che la maggior parte delle amministrazioni oggi ai vertici delle classifiche dei comportamenti virtuosi sono impegnate in esperienze di BP (vedi Santos, 2007; Shah, 2007), ossia percorsi di condivisione delle decisioni che riguardano parte dei bilanci locali (Allegretti, 2019). Essi richiedono – come preconditione per assumere buone decisioni in comune – la riforma dei modi di selezionare, porgere e rendere comprensibili tutta una serie di informazioni che fotografano il volume delle risorse a disposizione, la loro provenienza, e il quadro dell’uso che viene fatto di esse da parte delle amministrazioni interessate (Oliveira, 2017). Non   un caso che – in entrambi i paesi – il BP sia guardato e presentato come una delle pi  significative innovazioni democratiche capace di mettere in dialogo la promozione di una partecipazione “significativa” (Geissel, 2013) con un ripensamento delle politiche di promozione della trasparenza. In particolare, il BP *potrebbe favorire dimensioni quali la comprensibilit  e la chiarezza dei dati, e l’esposizione delle ragioni che stanno dietro alle diverse proposte presentate, alle scelte compiute (dai rappresentanti politici ma anche dai cittadini coinvolti nei percorsi partecipativi) e alle eventuali “deviazioni”* di ci  che poi sar  realizzato in rapporto a quanto era stato originariamente previsto e messo a bilancio (Lakin 2018a, 2018b; International Monetary Fund [IMF], 2018; Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD], 2002). Se un bilancio   leggibile come un “filtro” che – ciclicamente – permette di discriminare tra ci  che la politica promette e ci  che concretamente fa (Allegretti & Copello, 2018), il BP diviene una sorta di assunzione collettiva di responsabilit  di un territorio (e della sua societ  insediata, sia nelle sue componenti di societ  politica che civile) verso un buon uso delle risorse, che pu  puntare a semplici obiettivi di efficienza, accountability ed efficacia gestionale, e anche arricchirsi di obiettivi di giustizia sociale, de-polarizzazione delle disuguaglianze territoriali, e molti altri (Allegretti, 2014).

Di certo, in molti paesi segnati da pratiche di gestione intrasparente delle risorse pubbliche (o da tradizioni autocratiche, nepotiste o oligarchiche), il BP viene visto come una sublimazione in senso radicale dell’innovazione democratica, e come pratica di gestione dove l’intreccio tra la promozione di una maggiore partecipazione e nuove garanzie di trasparenza pu  costituire un importante baluardo nella lotta alla corruzione e ad altre pratiche di malversazione e uso inadeguato delle risorse pubbliche. Il taglio con cui hanno preso avvio molte esperienze di BP in Moldova e Portogallo (cos  come in Italia e in diversi

---

paesi dell'Est Europeo) é proprio questo, e si é imposto come indispensabile per giungere ad una ricostruzione di fiducia dei cittadini nelle logorate istituzioni rappresentative.

Perché ciò sia possibile, pare ancora necessario uno sforzo perché politiche di trasparenza e di partecipazione siano garantite al di lá degli spazi ristretti in cui si muovono tradizionalmente i BP (che di solito gestiscono partecipativamente piccole percentuali dei bilanci pubblici), e possano gettare una luce di maggior chiarezza e comprensibilità sull'intero insieme delle risorse pubbliche. Esempi che esplorano questo orizzonte esistono – ancorché in forma ancora minoritaria: ad esempio, in Italia, il BP di Arezzo ha sperimentato focus group di cittadini per testare l'efficacia della rappresentazione grafica sull'uso delle risorse pubbliche; quello di Milano ha costruito un supporto informatico per informare i cittadini dei costi medi dei diversi tipi di opere pubbliche per favorire proposte maggiormente “informate” da parte dei cittadini (EMPATIA Project, 2018), e molte esperienze sudamericane arricchiscono i loro BP di percorsi formativi di alfabetizzazione finanziaria e informatica degli abitanti, per aumentarne l'impatto positivo non solo in ambito civico, ma anche sulle vite dei singoli cittadini e delle loro comunità locali (Talpin, 2011). Dove il BP – da solo – non ha compiuto questo cammino, strumenti esterni sono stati talora attivati per completarne la capacità di gettare luce sui coni d'ombra del complesso delle risorse in pubbliche in gioco. É accaduto in Moldova con il progetto BOOST (World Bank, 2016), con il “Painel Municipios” del portale del Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União del Brasile (vedi Controladoria-Geral da União, n.d.; Portal da Transparência, n.d.), o il “Budget Inquirer” che ha completato l'informazione degli oltre 65 comuni camerunensi dotati di BP (Explorateur Budgétaire, n.d.).

Come indica il caso portoghese (dove il BP, dal 2017, sta venendo sperimentato anche nell'ambito di alcune politiche del governo nazionale, ed é un obbligo sperimentale delle scuole superiori – Falanga, 2018), affinché i modi di concepire la trasparenza si trasformino, e i potenziali delle innovazioni democratiche si realizzino, il cammino é ancora lungo. Risulta, infatti, indispensabile:

- 1) Estendere i benefici di innovazioni democratiche come i BP a scale amministrative piú ampie, attraverso investimenti in tecnologie, personale specializzato, e trasformazione dei linguaggi;
- 2) Una forte attenzione alla contestualizzazione di ogni innovazione democratica, e una capacità di affrontarne la sperimentazione dentro un quadro di piú ampie trasformazioni strutturali, che riducano le inerzie sullo sviluppo dei loro potenziali positivi dovute all'organizzazione amministrativa, alla struttura delle risorse umane degli enti pubblici, alla carenza di risorse finanziarie e tecnologiche, ai limiti culturali della società civile e della mentalità diffusa ereditata da precedenti congiunture storiche, e anche alla dipendenza dalla cooperazione e dagli investimenti stranieri (che rende intermittenti molte sperimentazioni);
- 3) Favorire la costruzione di reti di scambio tra pratiche di innovazione e il dialogo con

---

sperimentazioni “dal basso” che possono incentivare miglioramenti nei percorsi partecipativi istituzionalizzati;

4) Un quadro articolato contemporaneamente in queste tre direzioni può costituire un elemento sfidante essenziale per una rapida evoluzione delle innovazioni democratiche in grado di retroagire su una maggiore trasparenza e su una migliore comprensibilità dell'uso delle risorse pubbliche e delle politiche di interesse generale.

## 7. Una conclusione aperta

Il caso della “censura governativa” brasiliana sui dati della pandemia COVID-19 è un ottimo esempio per chiarire la forte relazione che esiste tra politiche pubbliche di interesse generale, trasparenza e partecipazione. Ancorché negativamente, fotografa – infatti – la necessità di leggere la trasparenza come un processo che innesca catene di reazioni (come la cooperazione tra mezzi di informazione per mettere insieme i dati silenziati, nel caso specifico) e si avvale della partecipazione degli stessi “ricettori”, per generare nuovi cicli di produzione e interpretazione delle informazioni.

Il binomio trasparenza-partecipazione ha teso gradualmente a “costituzionalizzarsi”, specialmente in paesi che hanno dovuto affrontare trapassi di regime imponenti (come nel caso dell'ex-blocco sovietico) o aprirsi a orizzonti di valorizzazione della propria natura plurinazionale. In maniera generalizzata, la trasparenza sembra porsi sia come principio organizzativo dello Stato e delle relazioni tra le istituzioni pubbliche, i cittadini e (in misura minore) il mercato, sia come orizzonte di significato, venendo letta come un obiettivo centrale, capace di rendere possibile il raggiungimento di altri. Tra questi, ad esempio, la ricostruzione di fiducia mutua tra cittadini e istituzioni, specialmente dato che – mentre permette ai primi di avere una maggiore esatta delle risorse pubbliche da poter investire nel miglioramento della qualità della propria vita – fa sí che essi possano partecipare alla vita pubblica con maggiore cognizione di causa e qualità deliberativa, così riconquistando la fiducia dei rappresentanti delle istituzioni nel contributo che l'impegno civico può offrire al miglioramento della strutturazione delle politiche pubbliche e della politica più in generale.

Tuttavia, l'intensificarsi dei rapporti formalizzati tra politiche di promozione della trasparenza e della partecipazione non è esente da ambiguità. Questo è dovuto al fatto che – sia negli enunciati costituzionali che nella legislazione ordinaria di molti paesi (ed anche nei nuovi piani legati agli obiettivi strutturanti del governo aperto e degli *open data*) – non è sovente esplicitata l'interazione costruttiva tra trasparenza e partecipazione. Pertanto, i due principi sono posti in linea teorica come paralleli ed egualmente importanti, salvo poi declinare uno dei due in formule “ancillari” per il raggiungimento dell'altro. Se – in genere – è la partecipazione civica ad apparire come strumentale al raggiungimento di una maggiore trasparenza, è anche vero che parlare di trasparenza senza declinare a sufficienza gli obiettivi di comprensibilità e chiarezza dei dati e delle regole rese pubbliche impoverisce la possibilità di contribuire a costruire una partecipazione significativa e solida, specialmente su questioni complesse che necessitano di essere ben capite e digerite per

---

essere affrontate con la collaborazione attiva dell'impegno civico e dei saperi non esperti degli abitanti di un territorio.

Diverse inerzie ancora si frappongono ad una promozione integrata degli obiettivi di trasparenza e partecipazione. Un primo limite viene dalla diffusa visione restrittiva della partecipazione come qualcosa che si limita al dialogo con i grandi portatori di interessi, e non si estende ai cittadini comuni non organizzati; ciò porta – tra l'altro – a leggere la dimensione partecipativa della trasparenza come un problema limitato alla gestione delle lobby e del loro peso sulle pubbliche decisioni, e poco ha che vedere con una visione dell'innovazione democratica come spazio aperto ai più vari contenuti che possono giungere da una società civile impegnata e responsabilizzata quasi quotidianamente nella gestione del territorio e nel miglioramento della qualità della vita dei suoi abitanti. Un'ulteriore – e diffuso – limite alla valorizzazione congiunta del rapporto tra trasparenza e partecipazione viene da una lettura dell'innovazione democratica che non prende in carico le forme autorganizzate e spontanee di impegno civico (quelle che abbiamo definito “per irruzione”), ma si limita alle forme di consultazione formalizzata “per invito”. Un terzo limite, che riduce l'ampiezza degli effetti d'interazione tra politiche di partecipazione e di trasparenza, viene dalla tendenza a non affrontare il legame alla luce di trasformazioni strutturali che affievoliscano le debolezze degli enti pubblici e delle organizzazioni sociali preposte a valorizzare costruttivamente l'interazione tra i due principi. Esiste, infine, un limite intrinseco nell'interpretazione diffusa di cosa si intenda per trasparenza: essa – infatti – viene spesso vista come un percorso di rilascio unilaterale di informazioni, piuttosto che come un percorso biunivoco di continua interazione tra divulgatori e utilizzatori di dati, basata sull'eliminazione dei rischi di produrre “junk data” (dati quantitativamente in eccesso, e illeggibili) e a cui il produttore non attribuisce un significato esplicitamente dichiarato, nel momento in cui li rende disponibili a un pubblico che possa interpretarli a partire da altri punti di vista.

Questi limiti – spesso coesistenti – paiono attenuarsi e scomparire solo laddove le politiche di trasparenza promosse da attori pubblici si trovano a contatto forzato con meccanismi sociali autopromossi, che possono prendere forma di istituti diversi, come per esempio osservatori sociali, gruppi cittadini di monitoraggio delle azioni pubbliche, e simili, ossia forme di “contro-democrazia” che puntano non solo a monitorare l'azione istituzionale e la sua coerenza rispetto allo svilupparsi dei fenomeni sociali, ma anche a garantire la verifica dell'attendibilità delle informazioni rilasciate ufficialmente dagli enti pubblici, così come il loro ampio riutilizzo per favorire la trasformazione di comportamenti civici e amministrativi.

L'analisi di come ha teso a strutturarsi negli ultimi anni il rapporto tra trasparenza e innovazioni democratiche, mostra che queste ultime sono necessarie ma non sufficienti a garantire un'elevato livello di trasparenza, che richiede di affrontare problemi strutturali che riguardano l'organizzazione politico-amministrativa, le risorse, la mentalità diffusa e la comunicazione pubblica in un determinato contesto. Per lo meno, non sono sufficienti, quando il contesto non si pone obiettivi sfidanti di ripensamento radicale della partecipazione, attraverso movimenti “a rete” che possano – incrociando sperimentazioni diverse – riflettere in forma collettiva su nuovi modi di mettere in dialogo azioni

---

partecipative promosse “dall’alto” e “dal basso”. In tale quadro, il cammino per rafforzare un intreccio proattivo e il mutuo appoggio tra partecipazione e trasparenza passa necessariamente per la promozione di azioni che configurano una sorta di “sfera pubblica non statale” dove cittadini e istituzioni possano crescere insieme in un dialogo biunivoco, improntato al mutuo rispetto.

## Riferimenti bibliografici

Allegretti, G. (2014). Paying attention to the participants’ perceptions in order to trigger a virtuous circle. In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 47-64). São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association.

Allegretti, G. (2017). When Citizen Participation Unexpectedly Grows in Quality and Quantity. In I. David (Org.), *Crisis, austerity, and transformation. how disciplinary neoliberalism is changing Portugal* (pp. 157-178). London, UK: Lexington.

Allegretti, G. (2019). BP vs NPM: deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés? In N. Matyjasik, & M. Guenoun (Org.), *En finir avec le New Public Management*. Paris, France: Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique.

Allegretti, G. (2020, 8 maggio). Covid 19: ricostruire la “nuova normalità” con la partecipazione civica, la proposta che viene da Coimbra. Recuperato da <http://www.farodiroma.it/covid-19-ricostruire-la-nuova-normalita-con-la-partecipazione-civica-la-proposta-che-viene-da-coimbra>

Allegretti, G., & Copello, K. (2018). Winding around money issues. What’s new in participatory budgeting and which windows of opportunity are being opened? In N. Dias (Org.), *Hope for democracy: 30 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 35-54). Faro, Portugal: Oficina.

Allegretti, G., Secchi, M., & Tang, A. (2016). *Hybrid scales of citizen engagement: how technological integration can scale-up participatory processes?* In R. Balbim (Org.), *The geopolitics of cities: old challenges, new issues* (pp. 211-242). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Andolfi, M., & Angelo, C. (1987). *Tempo e mito nella psicologia familiare*. Torino, Italia: Bollati Boringhieri.

Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Angela, S. (2018). *Assessing the quality of local public finance of the largest localities from the Republic of Moldova (2016-2017)*. Recuperato da <http://www.viitorul.org/files/EN%20Evaluarea%20calit%C4%83%C8%9Bii%20finan%C8%9Belor%20publice%20locale.pdf>

Bachelard, G. (1967). *La formation de l’esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective* (5ème ed.). Paris, France: J. VRIN.

Bano, V. (2008). *Trasparenze di sintesi* (Tesi di Dottorato). Università degli Studi di Ferrara, Ferrara, Italia.



- 
- Bezerra, N. (2018). *Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas* (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Blas, A., & Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos Hegoa*, 39, 5-35.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris, France: Seuil.
- Bria, F. (2019, 2 settembre). Barcellona smart city d'Europa, ma é made in Italy. In *Corriere della Sera, Connessi e tutelati o no? Tre smart city alla prova*. Milano, Italia: Autore.
- Bria, F., & Morozov, E. (2018). *Ripensare la smart city*. Torino, Italia: Codice.
- Cannetti, G. A. (2016). *Il principio di trasparenza nell'amministrazione democratica* (Tesi di Laurea). Università degli Studi di Catania, Catania, Italia.
- Ceka, E. (2019). *Public capital budgeting and management process in Moldova*. Hershey, PA: IGI Global.
- Center for Deliberative Democracy. (n.d.). *What is deliberative polling?* Recuperato da <https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/>
- Citizens' Assembly. (n.d.). *Projects*. Recuperato da <https://citizensassembly.co.uk/>
- Condesso, F. (2011). *Derecho a la información: crisis del sistema político. Transparencia de los poderes públicos*. Madrid, España: Dykinson.
- Constitute. (n.d.). Recuperato da <https://constituteproject.org/>
- Controladoria-Geral da União. (n.d.). Recuperato da <https://www.gov.br/cgu/pt-br>
- Corbolante, L. (2013). *Terminologia etc.* Recuperato da <http://blog.terminologiaetc.it/tag/anglicismi-istituzionali/>
- Corbolante, L. (2014, 7 novembre). Terminologia e comunicazione. In *Comunicare in Europa. Il linguaggio della crescita dai documenti UE alle opportunità*. Fisciano, Italia.
- Corbolante, L., & Musacchio, M. T. (2013). *Trasparenza e opacità. Per una storia "sociale" dei termini in informatica ed economia* (Aula Magna). Università di Bologna, Bologna, Italia.
- Council of Europe. (2016, May). *Civil participation in decision-making processes an overview of standards and practices in Council of Europe Member States*. Recuperato da <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standards/1680701801>
- Council of Europe. (2018, March 21). *Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. Recuperato da <https://www.oidp.net/docs/repo/doc431.pdf>
- Da Cruz, N. F., Tavares, A., Marques, R., Jorge, S., & Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.



---

Eaves, D., & McGuire, B. (2018). *Il primo decennio di dati aperti è stato un successo, ma non per le ragioni che pensiamo*. Recuperato da <http://bit.ly/2JkiVEX>

EMPATIA Project. (2018). *Final report*. Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra.

EUR-Lex. (n.d.). Recuperato da <https://eur-lex.europa.eu/>

*Explorateur Budgétaire*. (n.d.). Recuperato da <http://cameroon.openspending.org/fr/>

Falanga, R. (2018). *Como aumentar a escala dos orçamentos participativos? O Orçamento Participativo Portugal (OPP) e o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP)* (Policy Brief 2018). Lisboa, Portugal: Universidade de Lisboa.

Folha de S. Paulo. (2020, 8 de junho). *Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19*. Recuperato da <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>

Fung, A. (2008). *The Transparency Policy Project. Seeking to understand and improve disclosure systems that protect the public*. Cambridge, MA: Harvard University.

Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ganuza, E., & Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (Colección Monografías CIS). Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Geissel, B. (2013). On the evaluation of participatory innovations: a preliminary framework. In B. Geissel, & M. Joas (Eds.), *Participatory democratic innovations in Europe. Improving the quality of democracy?* Berlin, Germany: Barbara Budrich.

Gotışan, V. (2018). *Moldova: Nations in transit*. Recuperato da <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/moldova>

Hall, M. (2012, March 15). *Modular civic engagement*. Recuperato da <https://collaborativestudy.tumblr.com/post/19354059546/modular-civic-engagement>

Iacoblev, S. (2018, September 19). *The development of an institutional framework for the implementation of the association agreements in Georgia, Moldova and Ukraine: a comparative perspective*. Recuperato da [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_STU\(2018\)603879](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2018)603879)

Initiative Citoyenne Européenne. (2019, August). *Assessment of CSOs' and citizens' engagement in public budgetary process at national and local level in the Republic of Moldova* (Final Report). Recuperato da <https://www.ice-org.eu/Projects/ProjectDetails?id=15740>

International Monetary Fund. (2018). *Fiscal transparency handbook*. Washington, DC: Author.

Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 17(1), 65-87.

---

Lakin, J. (2018a, November 29). *Why reasons are fundamental in government budgets*. Recuperato da <https://www.internationalbudget.org/2018/11/reasons-are-fundamental-in-government-budgets>

Lakin, J. (2018b, October). *Assessing the quality of reasons in government budget documents*. Recuperato da <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/assessing-the-quality-of-reasons-in-government-budget-documents-ibp-2018.pdf>

Lambert, L. (Ed.). (2017). *Rescrit, ruling et transparence*. Paris, France: Larcier.

*Legislation Online*. (n.d.). Recuperato da <https://www.legislationonline.org/documents/section/constitutions>

Litra, L. (2016). *Moldova: Nations in transit*. Recuperato da <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/moldova>

Manin, B. (2013). A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos CEBRAP*, 97, 115-127.

Map Kibera. (n.d.). *Learn how we work and work with us*. Recuperato da <https://mapkibera.org/work/>

*Mito*. (n.d.). Recuperato da <http://www.treccani.it/vocabolario/mito>

*Mito familiare*. (n.d.). Recuperato da [http://www.treccani.it/enciclopedia/mito-familiare\\_%28Dizionario-di-Medicina%29](http://www.treccani.it/enciclopedia/mito-familiare_%28Dizionario-di-Medicina%29)

*Mito politico*. (n.d.). Recuperato da <https://dizionariapiu.zanichelli.it/storiadigitale/p/percorso/427/4151/l-urss-stalinista-mito-politico>

*Observatório Social de Maringá*. (2020). Recuperato da <http://observatoriosocialmaringa.org.br/>

Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris, France: Author.

Oliveira, O. P. (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting. Ambassadors of participation, international institutions and transnational network*. London, UK: Routledge.

Philips, D. (2020, June 7). *Brazil stops releasing COVID-19 death toll and wipes data from official site*. Recuperato da [https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/brazil-stops-releasing-covid-19-death-toll-and-wipes-data-from-official-site?CMP=fb\\_gu&utm\\_medium=Social&utm\\_source=Facebook&fbclid=IwAR3qukDdO1reNCaHCD\\_umwK51CfOT2EIU25Q-CboTf0QSnN4\\_hs6jyWDFc0#Echobox=1591574985](https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/brazil-stops-releasing-covid-19-death-toll-and-wipes-data-from-official-site?CMP=fb_gu&utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3qukDdO1reNCaHCD_umwK51CfOT2EIU25Q-CboTf0QSnN4_hs6jyWDFc0#Echobox=1591574985)

Pîrvan, V. (2018, October). *Monitoring report on developments of level I and level II local governments regarding their openness to citizens*. Recuperato da <http://viitorul.org/files/ineko/2018/Monitoring%20report%20October%202018%20ENG2.pdf>

*Portal da Transparência*. (n.d.). Recuperato da <http://portaltransparencia.gov.br/>

*Primăria Mea*. (2020). Recuperato da [http://primariamea.md/sedinte\\_cmc/acquisitions-acquisitions-and-compensations](http://primariamea.md/sedinte_cmc/acquisitions-acquisitions-and-compensations)

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. (2020). *Migrație și dezvoltare locală (etapa 1)*.

---

Recuperato da [https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/MIDL\\_Project.html](https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/MIDL_Project.html)

Rogers, A. (2020, May 20). *How does a virus spread in cities? It's a problem of scale*. Recuperato da <https://www.wired.com/story/how-does-a-virus-spread-in-cities-its-a-problem-of-scale>

Rolnik, R. (2020, June 4). *Não se enfrenta a pandemia com leituras simplificadas do território*. Recuperato da <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2020/06/04/nao-se-enfrenta-a-pandemia-com-leituras-simplificadas-do-territorio/?fbclid=IwARONZ5-8seoWG6iluREzUVf7uf18yDiTTLJSCY9199yCxc7a42BeTfhQdPQ>

Rosanvallon, P. (2017). *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*. Roma, Italia: Castelvecchi.

Santos, B. (2005). A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.

Santos, B. (Ed.). (2007). *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon (reinventing social emancipation)*. London UK: Verso.

Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima, Perú: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

Școala Mea. (n.d.). Recuperato da <http://scoalamea.md/>

Sgueo, G. (2012). *Lobbying e lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*. Roma, Italia: EGEA.

Shah, A. (2007). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Social Justice Ireland. (2020). *Publications home*. Recuperato da <https://www.socialjustice.ie/content/publications-home>

Sorice, M. (2019). *Partecipazione democratica. Teorie e problemi*. Milano, Italia: Mondadori.

Souza, J. (2019). *A elite do atraso. Da escravidão a Bolsonaro*. Rio de Janeiro, RJ: Estação Brasil.

Talpin, J. (2011). *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. London, UK: ECPR Press.

Tang, A. (2019, March 12). *Inside Taiwan's new digital democracy*. Recuperato da <https://www.economist.com/open-future/2019/03/12/inside-taiwans-new-digital-democracy>

*The Limits of Institutional Reform in Development*. (n.d.). Recuperato da [https://matthewandrews.typepad.com/the\\_limits\\_of\\_institution/2013/09/opaque-transparency-and-transparent-opacity-in-african-budget-systems.html?utm\\_content=buffer2f68e&utm\\_source=buffer&utm\\_medium=twitter&utm\\_campaign=Buffer](https://matthewandrews.typepad.com/the_limits_of_institution/2013/09/opaque-transparency-and-transparent-opacity-in-african-budget-systems.html?utm_content=buffer2f68e&utm_source=buffer&utm_medium=twitter&utm_campaign=Buffer)

*The Transparency Policy Project*. (n.d.). Recuperato da <http://www.transparencypolicy.net/>

---

*Trasparènte*. (n.d.). Recuperato da <http://www.treccani.it/vocabolario/trasparente/>

*Trasparenza*. (n.d.). Recuperato da [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency\\_it](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_it)

*Trasparènza*. (n.d.). Recuperato da <http://www.treccani.it/vocabolario/trasparenza>

Ubaldi, B. (2013). Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives. Recuperato da [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data\\_5k46bj4f03s7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en)

Viitorul. (n.d.). *Transparența celor mai mari 60 de localități și 32 de raioane din Moldova*. Recuperato da <http://localtransparency.viitorul.org/>

Viorel, P. (2019). Monitoring report transparency of public capital enterprises from the Republic of Moldova. Recuperato da [http://www.viitorul.org/files/EN\\_Raport%20Transparenta%20intreprinderilor%202019%20FINAL.pdf](http://www.viitorul.org/files/EN_Raport%20Transparenta%20intreprinderilor%202019%20FINAL.pdf)

World Bank. (2016). *The Moldova BOOST government expenditure database*. Recuperato da <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/moldova-boost-public-expenditure-database/resource/174171bd-f50b-4382-8b55-0268bde1526e#{}>

Zagrebel'sky, G. (2020, 29 aprile). *La pandemia e i decreti di Conte: se non basta obbedire*. Recuperato da [https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/29/news/coronavirus\\_I\\_obbedienza\\_e\\_la\\_responsabilita\\_i\\_decreti\\_del\\_presidente\\_conte\\_governo\\_zagrebel'sky-255221907/](https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/29/news/coronavirus_I_obbedienza_e_la_responsabilita_i_decreti_del_presidente_conte_governo_zagrebel'sky-255221907/)

## Per citare questo articolo

### Norma A – ABNT

ALLEGRETTI, G. Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 10, n. 25, p. 76-111, 2020.

### Norma B – APA

Allegretti, G. (2020). Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 10(25), 76-111.

### Norma C – Vancouver

Allegretti G. Reflexões sobre o princípio de transparência: rumo à fertilização cruzada com participação? *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Ago 03, 2020];10(25): 76-111. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3492>