

AUDIZIONE PRESSO LA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
“AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL’INTERNO,
ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”: d.d.l.
953 (Diretta telematica sedute Consigli comunali e provinciali)
29 settembre 2020

Miriam Allena
(Professore Associato di Diritto Amministrativo presso l’Università commerciale L.
Bocconi)

I. Onorevole Presidente, onorevoli Senatori, desidero innanzitutto porgere il mio sentito ringraziamento per essere stata invitata a questa audizione informale.

Il tema della pubblicità delle sedute dei Consigli comunali e provinciali, così come l’importanza di tale pubblicità per dare piena attuazione al dettato costituzionale sono ben noti.

Strutturerò il mio intervento soffermandomi sul rapporto tra principio di pubblicità, principio di trasparenza reso possibile dai nuovi strumenti tecnologici e ordinamento democratico, per poi concludere con un suggerimento circa la formulazione del comma 7 dell’art. 38 del t.u. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, nel testo proposto dal disegno di legge oggi in discussione.

II. È noto che la pubblicità dell’azione amministrativa, riconosciuta per la prima volta in modo espresso dalla l. n. 241 del 1990 che ha modificato il rapporto tra pubblicità e segreto, è stata negli ultimi anni sempre più declinata come trasparenza, ossia come “accessibilità totale” dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni secondo la formula di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 33 del 2013. Ciò, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, di promuovere la partecipazione degli interessati e di incentivare “forme diffuse di controllo sociale” sul perseguimento delle finalità istituzionali e sull’uso delle risorse pubbliche.

Con tale legge la trasparenza è divenuta la condizione normale di esistenza delle pubbliche amministrazioni, salvo i limiti previsti per la tutela di interessi pubblici rilevanti: detto altrimenti, la trasparenza non è perseguita da norme particolari, ma è oggetto di un approccio di sistema.

III. Approccio di sistema che coinvolge, come è naturale, non solo l’azione amministrativa, ma anche quella politica, come dimostra il d.d.l. oggi in discussione.

Qui emerge bene come la trasparenza rilevi non tanto come valore in sé, ma come strumento per (i) promuovere la partecipazione dei cittadini e, con ciò, assicurare un più saldo funzionamento del rapporto rappresentativo, oltre che per (ii) garantire il controllo da parte di questi ultimi sul corretto funzionamento della “cosa pubblica”.

In entrambi i casi, è chiaro che le nuove tecnologie oggi disponibili consentono di raggiungere un numero molto più ampio di cittadini e, dunque, almeno astrattamente, di realizzare in modo più compiuto il principio di trasparenza e quello democratico.

Dico astrattamente perché sappiamo bene che purtroppo il fenomeno della “apatia politica” (ossia, la presenza di ampie fasce della popolazione che sono disinteressate alla

politica e a quello che avviene, per così dire, nel “palazzo”) difficilmente potrà essere contrastato o anche solo ridotto attraverso un potenziamento degli strumenti informatici e tecnologici oggi a disposizione.

D’altro canto, anche storicamente, gli esperimenti di democrazia partecipativa in realtà di piccole dimensioni hanno dimostrato che a partecipare è spesso una percentuale del tutto minoritaria della popolazione la quale peraltro già si connota per una particolare sensibilità, per livello culturale, e così via.

A ogni modo, molti Comuni già oggi rendono disponibili in *streaming* le sedute dei Consigli e, spesso su apposita richiesta, anche quelle delle Commissioni consiliari.

IV. Proprio su quest’ultimo punto – la registrazione e trasmissione delle sedute delle Commissioni consiliari - vorrei soffermarmi.

Mi pare condivisibile il fatto che nel testo del d.d.l. in discussione si faccia espressamente riferimento alla sola “*registrazione integrale audio e video delle sedute del consiglio*” e alla loro trasmissione in diretta *streaming*.

La scelta è opportuna perché esclude, *a contrario*, la necessità che a essere registrate e trasmesse in *streaming* siano le sedute delle Commissioni: le Commissioni sono infatti una delle sedi ove si svolgono i negoziati essenziali per giungere a quei compromessi politici che sono necessari per governare (e anzi che, come insegna Kelsen, sono l’aspetto positivo della democrazia rappresentativa, in quanto permettono di includere e di unire istanze politiche diverse e altrimenti divergenti). Ebbene, le suddette contrattazioni mal si prestano, a mio avviso, a un eccesso di pubblicità che potrebbe irrigidire le posizioni e polarizzare eccessivamente il dibattito.

In altri termini, pensare che la politica possa essere una sorta di “vita in diretta” è in parte ingenuo e in parte pericoloso per il pieno esplicarsi della funzione prima della politica: vale a dire, nella misura del possibile e nel rispetto delle differenze, unire la collettività attorno a obiettivi e valori condivisi.

Viceversa, le sedute del Consiglio sono una sede in qualche misura “tribunizia” nella quale si esplica, per dirla con Bobbio, quel profilo della democrazia intesa come “rappresentazione” che è essenziale per un sistema democratico, in quanto permette alla cittadinanza – che è un corpo complesso e bisognoso quindi di organizzazione – non solo di controllare l’operato dei rappresentanti, ma soprattutto di schierarsi e di discutere politicamente sulla base di una pluralità di indirizzi disponibili.

Per questo una realizzazione piena del principio di trasparenza può, nel caso delle sedute del Consiglio, e salve le deroghe previste dal regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale, contribuire ad assicurare il pieno e corretto esplicarsi della democrazia rappresentativa.

V. Ritengo dunque che il d.d.l. oggi in discussione sollevi un tema con il quale dovremo prima o poi confrontarci: vale a dire se sia sempre possibile rileggere il principio di pubblicità, come inteso nella sua accezione originaria fatta propria dalla l. n. 241 del 1990, come trasparenza totale dell’azione amministrativa e delle istituzioni.

A mio avviso, il principio di pubblicità delle sedute del Consiglio e dei lavori delle Commissioni cui fa riferimento – non da oggi - il primo comma dell’art. 18 del t.u. enti locali non equivale al principio di trasparenza totale.

Se nel caso delle sedute del Consiglio l’equiparazione può essere fatta, e ha senso che venga fatta, perché le nuove tecnologie consentono di pienamente realizzare quella che da sempre è la funzione delle sedute consiliari (ossia, la piena esplicitazione della

democrazia come “rappresentazione”), non è detto che ciò sia sempre opportuno anche nel caso dei lavori delle Commissioni.

Quantomeno, una simile scelta richiederebbe una analisi attenta delle conseguenze e delle implicazioni per il sistema democratico che dalla stessa deriverebbero. In particolare, occorrerebbe chiedersi se la trasparenza totale dei processi decisionali sia sempre funzionale a una decisione migliore. Per es., in un’ottica luhmanniana, rendere tutto trasparente potrebbe significare eliminare ogni argine tra società e istituzioni, con il rischio che, in assenza di differenziazione, le istituzioni si disintegrino.

VI. Sicché, e con questo chiudo, mi pare che proprio per riflettere appieno i profili ora richiamati potrebbe essere opportuno formulare ancora più chiaramente il c. 7 della previsione oggi in discussione in modo da escludere del tutto che dalla norma possa essere desunta la necessità di registrare e trasmettere in *streaming* anche le sedute delle Commissioni.

Suggerirei dunque di modificare il testo nel modo seguente:

“Con riferimento alle sedute del Consiglio, i Comuni e le Province provvedono ad effettuare la registrazione audio e video e a trasmettere le stesse in diretta streaming nel proprio sito internet istituzionale, garantendone la visualizzazione e la fruizione sul sito medesimo”.

Vi ringrazio per l’attenzione.

Miriam Allena