

PAOLA PIRAS

professore ordinario di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Cagliari  
*ppiras@unica.it*

*Non conosce chi cerca, ma chi sa cercare*  
(EINAUDI, *Prediche inutili*, vol. II, 1956)

*Non sai...che gli occhi quando uno non li volge più agli oggetti rischiarati nei loro colori della luce diurna, ma a quelli rischiarati dai lumi notturni, si offuscano e sembrano quasi ciechi, come se non fosse nitida in loro la vista? [...] Ma quando, credo, uno li volge agli oggetti illuminati dal sole, vedono distintamente e la vista, che ha sede in questi occhi medesimi, appare nitida*  
(PLATONE, *De Republica*)

*[...] Credere di spiegare le cose è solo crederlo perché le cose non si chiariscono mai. Il rapporto fra l'uomo e le cose non è solo razionale ma anche sentimentale, dicano quello che vogliono. Bisogna lasciare un margine di discrezione, una forte componente interrogativa fra il soggetto e l'oggetto*

(G. PARISE, *Intervista*, in C. ALTAROCCA, *Goffredo Parise*, La Nuova Italia, Firenze 1972)

## **TRASPARENZA, BUONA AMMINISTRAZIONE, ETICA PUBBLICA. LA PERSONA OLTRE L'INTRECCIO DELLE PAROLE.**

### **TRANSPARENCY, GOOD GOVERNANCE, PUBLIC ETHICS: THE PERSON BEYOND THE WEB OF WORDS**

#### **SINTESI**

Il presente lavoro propone una riflessione sulla dualità della trasparenza e sulle ricadute in termini di buona amministrazione ed etica pubblica, considerate, in particolare, le implicazioni legate alla transizione digitale.

Profilo centrale la necessità di leggere la trasparenza quale filosofia dell'amministrazione in una dimensione sostanziale, che la distingua dalla mera percezione che, non traducendosi in conoscenza, potrebbe limitare le potenzialità in termini di comprensione (e conseguente valutazione del cittadino sull'uso del potere da parte dell'amministrazione) e, dunque, di partecipazione attiva del cittadino. In secondo luogo del rischio che la molteplicità di dati resi disponibili possa in qualche misura non favorire la piena conoscenza, ma tradursi in un oscuramento; o che, ancora, sia naturalmente possibile una diversa lettura dei dati e dei processi amministrativi in conseguenza di differenti fattori personali quali le competenze, l'esperienza, la padronanza linguistica, giuridica, le illusioni percettive e o cognitive. Elementi tutti alla base del diverso atteggiarsi della trasparenza che, prescindendo dalla centralità della persona nel rapporto con la pubblica amministrazione, in questa fase di modernizzazione, nella quale

l'innovazione e l'uso degli strumenti digitali non dovrebbero essere l'obiettivo, ma lo strumento funzionale a meglio perseguire l'interesse pubblico e avvicinare amministrazione e cittadino, potrebbero, invece, soprattutto ad opera dell'intelligenza artificiale, indurre un uso non corretto; non rispettoso della trasparenza, del rispetto e della chiarezza.

Implicare, così, riflessioni etiche; in particolare sulle diverse opzioni di utilizzo, più o meno trasparente, delle tecniche di persuasione non sempre per finalità socialmente favorevoli.

#### ABSTRACT

This paper explores the dual nature of transparency and its implications for good governance and public ethics, with particular attention to the challenges emerging in the context of digital transformation.

At the heart of the discussion lies the need to understand transparency as a philosophy of administration, one that goes beyond appearances and mere perception. When transparency does not lead to genuine understanding, it risks becoming superficial, limiting citizens' ability to interpret and evaluate how public power is exercised, and ultimately weakening their active participation in democratic life.

A further issue concerns the paradox of information overload: the abundance of available data does not necessarily enhance knowledge but may instead obscure it. Moreover, the interpretation of administrative data and processes is inevitably shaped by individual factors (competence, experience, linguistic and legal literacy, and even perceptual or cognitive biases). These elements influence how transparency is experienced and, at times, distort its meaning. In the current phase of modernization, there is a growing risk that innovation and digital tools, rather than serving the public interest, become ends in themselves. Technology, especially artificial intelligence, should remain an instrument to strengthen accountability and bring citizens closer to public institutions. Yet its misuse can undermine the very principles of transparency, respect, and clarity that it is meant to promote.

These dynamics call for a renewed ethical reflection, particularly on the increasingly sophisticated and sometimes opaque persuasive techniques used in the digital sphere—techniques that are not always directed toward socially beneficial purposes.

PAROLE CHIAVE: trasparenza, buona amministrazione, servizio, persona, etica.

KEYWORDS: Transparency, good administration, service, person, ethic.

INDICE: 1. Premessa. Guardare dentro. 2. Trasparenza *per* una buona amministrazione. 3. La cultura della legalità come via verso un'etica pubblica non sacrificale. 4. L'amministrazione pubblica e le tecnologie. Il futuro è ora, ma quale etica?

## 1. Premessa. Guardare dentro

La prima riflessione riguarda il titolo e l'impostazione metodologica, dunque l'impianto delle riflessioni che seguono.

Il lavoro intende offrire un'immagine della trasparenza nella quale la dualità si esprime come centro di molteplici prospettazioni e schiude una parabola conoscitiva, collettiva e individuale, che genera interrogativi, domande aperte proiettate verso l'apprendere ad apprendere che è la nostra prospettiva di cittadini.

Il caleidoscopio, grazie ad un gioco di riflessioni multiple, consente, *guardando dentro*, di vedere svariate forme, cogliere diverse immagini semplicemente in ragione della differente rotazione di un cilindro<sup>1</sup>. Crea, dunque, molteplici riverberi; dualità assimilabili alle diverse metodologie di lettura con le quali i cittadini nel loro essere fruitori di prestazioni, possono porsi, "vedere", percepire<sup>2</sup> e poi conoscere l'amministrazione<sup>3</sup>.

Perché vedere precede il conoscere e dunque il parlare di ciò che si conosce<sup>4</sup>, o si crede di conoscere perché si crede di avere visto<sup>5</sup>: Wittgenstein ci ha fatto capire che vedere non è mera ricezione passiva della cosa, e nemmeno conoscenza dell'essenza, ma comprensione della forma attraverso un processo attivo che ci porta ad organizzare in modo personalizzato gli elementi che vediamo a seconda di come ci colpisce ciascuno di essi.

---

1 Assimilabile al *vedere attraverso* di Lacan, l'intravedere, J. LACAN, *Le Séminaire. Livre XVI. D'un Autre à l'autre* [1968-1969], Seuil, Paris 2006, p. 315.

2 E. HUSSERL, *Percezione e attenzione*, a cura di A. SCANZIANI; P. SPINICCI, Mimesis 2016 definisce la percezione «il maggiore di tutti gli enigmi». Il filosofo in *Ricerche logiche*, vol. II, ed. it. a cura di G. PIANA, Il Saggiatore, Milano 2001, p. 268 sottolinea l'importanza di lasciar parlare le cose da sé stesse, senza bisogno di aggiunte costruttive.

3 La percezione dell'amministrazione da parte del cittadino è, infatti, cosa diversa dalla sua conoscenza. La prima è alla base di alcune nostre convinzioni, ma può essere foriera di una illusione di conoscenza a seconda della combinazione dei dati su cui si basa. Il cittadino che desidera conoscere spesso non ha gli strumenti culturali e giuridici per poterlo fare completamente da qui la non conoscenza, l'effetto caleidoscopio e l'illusione della trasparenza. Diffusamente, anche se riferito ai metodi di comparazione giuridica, R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Cedam, W.K. Milano 2025, p.37 ss.

4 J. BERGER, *Questione di sguardi. Sette inviti al vedere fra storia dell'arte e quotidianità* [*Ways of seeing*, 1972], il Saggiatore, Milano 2015, p. 9 dice «Il bambino guarda e riconosce prima di essere in grado di parlare. Il vedere, tuttavia, viene prima delle parole anche in altro senso. È il vedere che determina il nostro posto all'interno del mondo che ci circonda; quel mondo può essere spiegato a parole, ma le parole non possono annullare il fatto che ne siamo circondati».

5 M. MERLEAU-PONTY, *Phenomenologie de la perception*, trad.it. *Fenomenologia della percezione*, (Librairie Gallimard, Paris 1945), Bompiani, Milano 2003; IDEM, *Il primato della percezione e le sue conseguenze filosofiche* [*Le primat de la perception et ses conséquences philosophiques*, dans le *Bulletin de la Société française de philosophie*, tome XLI, no. 4, octobre-décembre 1947. Republié dans Maurice Merleau-Ponty, *Le primat de la perception et ses conséquences philosophiques*, Lagrasse, Éditions Verdier, 1996, p. 39 à 104], Edizioni Medusa, Milano 2004; IDEM, *Il visibile e l'invisibile*, [*Le visible et l'invisible*, Éditions Gallimard, Paris, 1964], Bompiani, Milano 2009, p. 122: «Si deve intendere la percezione come questo pensiero interrogativo che lascia essere il mondo percepito anziché porlo, e di fronte al quale le cose si fanno e si disfano in una specie di slittamento, al di qua del sì o del no».

Attività creativa che fa maturare una percezione<sup>6</sup>. Se trasliamo questa teoria alla trasparenza e alla capacità di vedere oltre i dati per conoscere e capire l'amministrazione, ci rendiamo conto di quanto la capacità di andare oltre, non essere travolti dai *bias*, e rapportarsi con la trasparenza, dipenda fortemente dagli strumenti culturali e giuridici di cui il cittadino dispone.

Ecco perché muovere dal caleidoscopio trasparenza: per aprire finestre sui meccanismi istituzionali e coglierne le sfaccettature, le deviazioni rispetto all'integrità istituzionale<sup>7</sup>. Per comprendere se, e quanto, l'esercizio del potere è finalizzato all'interesse pubblico<sup>8</sup>; ma anche se, come affermato da qualcuno in

---

6 Muovendo da un'immagine del 1900 usata da uno psicologo americano, J. Jastrow, per illustrare le funzioni del cervello nella percezione visiva, L. WITTGENSTEIN, *Ricerche filosofiche*, II parte, cap. XI, trad.it. Torino, 1999 arriva a sostenere il valore creativo del vedere e non invece quello meramente passivo e richiama la nostra attenzione sul fatto che vediamo le cose a seconda della nostra conoscenza di esse.

7 Penso all'opera di G. FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953, dove parla della funzionalizzazione dell'azione pubblica all'interesse pubblico, da essa conseguibile, dunque, il suo dovere «essere un atto di buona amministrazione quale il diritto lo vuole».

88 N. CHOMSKY, a cura di P.R. MITCHEL E J. SCHOEFFEL, *Capire il potere*, M. Tropea edit., 2002 p.30. Doveroso riflettere non solo sul potere amministrativo, ma anche su quello politico. E' vero, infatti, che numerosi sono i casi di architetture digitali realizzate dalle amministrazioni pubbliche per perseguire i loro fini, orientare i cittadini verso una scelta, e per gestire servizi pubblici attraverso un'informazione strumentale, funzionale al loro condizionamento (si pensi al caso di GOIO nell'isola di Tenerife o a piattaforme come quella utilizzata dal Comune di Cagliari per indurre comportamenti ambientali virtuosi). A questi si aggiungono gli studi recenti che evidenziano la capacità persuasiva di chatgpt. Studi, tutti, dai quali si evince la necessità di regole in materia di etica digitale. Altrettanto numerosi sono i casi nei quali è la scelta politica, l'indirizzo, che tende a indurre una percezione; non dunque a fornire conoscenza, come nel caso delle tecniche di *nudging* orientate a sfruttare lacune ed errori cognitivi per indirizzare i cittadini verso una "percezione" apparentemente spontanea. Quella "spinta gentile" che potrebbe essere strumentalmente utilizzata dalla politica come "metodo" per "plasmare la trasparenza" e oscurare. Per manipolare la conoscenza. R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute e felicità*, trad. it. a cura di A. Oliveri, Milano, 2009 e, soprattutto, R. H. THALER, C. R. SUNSTEIN *Nudge: The Final Edition*, London, Allen Lane, Penguin, 2021, *Final edition*, xiv, pp.366. Tecniche fatte proprie anche dall'amministrazione pubblica e pertanto meritevoli di una riflessione sulla loro compatibilità con il potere, S. CASSESE, *Exploring the Legitimacy of Nudging*, in A. KEMMER, C. MOLLERS, M. STEINBEIS, G. WAGNER, *Choice Architecture in Democracies*, Baden Baden, 2016, p.241-245; anche A.ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte della pubblica amministrazione*, ES, Napoli, 2021. Ad essi si aggiunge l'esigenza di una ulteriore riflessione etica legata al profilo, non di secondaria importanza, rappresentato dagli studi che documentano le ricadute negative in termini di attività cerebrale conseguenti all'uso frequente di chatgpt, e dell'AI in generale (NATALIYA KOSMYNA, EUGENE HAUPTMANN, YE TONG YUAN, JESSICA SITU, XIAN-HAO LIAO, ASHLY VIVIAN BERESNITZKY, IRIS BRAUNSTEIN, PATTIE MAES, *Your Brain on ChatGPT: Accumulation of Cognitive Debt when Using an AI Assistant for Essay Writing Task*, arXiv:2506.08872v1, <https://doi.org/10.48550/arXiv.2506.08872>).

9 Diffusamente c.r. sunstein, *Too much information*, Cambridge, Ma, 2020. Mi riferisco all'opacità del potere per eccesso di dati richiamata nel 2014 anche dal garante della *privacy* A Soro in occasione di una tavola rotonda sul rapporto tra trasparenza e *privacy*. Opacità oggetto di riflessioni in dottrina da parte di e. carloni, *La "casa di vetro" e le riforme. modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, Dir. pubbl., n.3 2009, p.779; e. carloni, f. giglioni, *Three transparencies*

dottrina<sup>9</sup>, la disponibilità di una così grande molteplicità di dati e informazioni abbia insito in sé il rischio di offuscare in qualche modo la conoscenza, creando una percezione assimilabile a quella descritta da Platone nel mito della caverna<sup>10</sup> là dove ci spiega la differenza tra ignoranza e conoscenza.

E' vero, infatti, che la grande disponibilità di dati, in ragione delle loro possibili molteplici combinazioni, può condurre a conclusioni diverse, positive o negative; può alimentare una realtà distorta. Proprio come nel caleidoscopio, a seconda della proiezione, può fornire riflessioni multiple, che alimentano percezioni diverse, condizionate dai diversi fattori che contribuiscono al processo cognitivo e portano, così, a diverse modulazioni del vedere; alla non conoscenza dell'oggetto al quale si guarda<sup>11</sup>. Possono determinare un'illusione di trasparenza che impone di andare oltre la percezione per cogliere quale sia la realtà oggettiva. Percorso, però, talvolta ostacolato anche dalla carenza formativa del singolo; del soggetto che vorrebbe "conoscere", ma è privo degli strumenti, anche giuridici, necessari per capire attraverso i dati se, a monte, riflettano realmente l'uso del potere dell'amministrazione per assolvere la funzione in quel caso assegnatale. Per vedere le diverse combinazioni dei dati e cogliere se quella particolare rappresentazione dei dati e delle informazioni possa in realtà essere strumentale a creare un contesto per così dire "condizionante", funzionale a plasmare la trasparenza.

Perché, dunque, in questo percorso intrecciare trasparenza, buona amministrazione, etica, integrità e appartenenza? In ragione del filo rosso che le avvolge, legando indissolubilmente la trasparenza all'etica<sup>12</sup>. Anzi, direi oggi, all'etica pubblica e, a seguire, ai concetti di integrità e appartenenza che ne costituiscono il presupposto. Dando vita, così, ad un intreccio che esprime continue variazioni, dunque il mutamento, e stimola la nostra attenzione anche sull'ideale morale che dovrebbe essere alla base del rapporto triangolare funzio-

---

*and the persistence of opacity in the italian government system*, *European public law* n° 2 2017, June, p.286 ss; s. cassese, *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in SINAPPSI n.1, 2018, 1; D.u. galetta, *Accesso civico e trasparenza amministrativa alla luce delle previste modifiche alle disposizioni del d. lgs.n.33/2013*, *federalismi.it*, n.5/2016, p.17. In giurisprudenza Corte Cost., 21 febbraio 2019, n.20

9

10 PLATONE, *Repubblica*, VII,514a-517e, Laterza, trad. di F. SARTORI, intr. di M. VEGETTI, note di B. CENTRONE, Roma-Bari, Laterza, 1999.

11 Si rinvia alle posizioni di Schopenhauer sulla teoria della conoscenza e sull'intellettualità della medesima, A. SCHOPENHAUER, *Il mondo come volontà e rappresentazione*, a cura di A. VIGLIANI, Arnoldo Mondadori Editore, Milano 2014, p.656; IDEM, *La quadruplici radice del principio di ragion sufficiente*, traduzione di E. KUHN-AMENDOLA, R. Carabba Editore, Lanciano 1915, p. 63 dove afferma «L'intelletto [...], grazie alla forma che gli è specialmente propria, dunque a priori, e perciò anteriore a qualsiasi esperienza (...) concepisce la sensazione data come un effetto». Sulla differenza tra vedere e credere di vedere dice «Nessuna verità è dunque più certa di questa: che tutto ciò che esiste per la conoscenza, — dunque questo mondo intero — è solamente oggetto in rapporto al soggetto, intuizione di chi intuisce; in una parola: rappresentazione.»

12 Senza peraltro arrivare a considerare la trasparenza "sub-specie della corruzione" come sottolinea S. CASSESE, op. loc.cit.

nario-amministrazione-cittadino e alle relative responsabilità. Da non leggersi sul mero piano etico della generalità dei valori condivisi, quanto rispetto all'irriducibilità singolare dell'atto che infrange quei valori universali «*tradendo, in qualche misura, l'etica*»<sup>13</sup> come direbbe Derrida.

## 2. Trasparenza per una buona amministrazione

Cercherò di spiegare meglio. Parlare di trasparenza apre oggi una finestra sulle dinamiche del pubblico potere e, dunque, sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche, sul loro processo di modernizzazione e, conseguentemente, sul cambiamento di modello alla base del rapporto cittadino amministrazione: non più destinatario passivo delle funzioni, del potere, mero costo<sup>14</sup>; ma cittadino attivo, risorsa<sup>15</sup>. Che per partecipare deve, però, conoscere<sup>16</sup>, per poter poi valutare la coerenza tra la condotta posta in essere dall'amministrazione e il mandato istituzionale a monte, poiché la trasparenza può dirsi strumentale ad altri valori; funzionale a misurare il loro livello di maturazione. Come, ad esempio, avviene grazie alla rendicontabilità delle azioni, a sua volta funzionale a promuovere valore pubblico<sup>17</sup> posto che «*ciò che genera il Valore Pubblico di qualcosa, in parte, è il fatto che il pubblico lo apprezzi*»<sup>18</sup>.

Ecco perché trasparenza come principio generale; nuovo modo di essere dell'amministrazione, vera e propria filosofia dell'agire amministrativo<sup>19</sup> funzionale alla buona amministrazione<sup>20</sup>. Perché la conoscenza «*è la premessa della liber-*

13 J. DERRIDA, *Donare la morte*, Jaka book, Milano, 2002, p.87

14 S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo stato*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2001, p.602

15 G. ARENA, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, 2006, Roma Bari, GLF editori Laterza.

16 Si rinvia a F. GIGLIONI, *Trasparenza e partecipazione*, in P. PIRAS (a cura di) *Dialoghi sulla trasparenza*, Milano, 2023, p.1 ss, specie 4-12.

17 Sul valore pubblico M.H. MOORE, *La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella p.a.*, Guerini, Milano, 2003; A. SCATTAGLIA, *Valore pubblico e prevenzione della corruzione: strategie integrate per una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini*, *Ambiente e diritto*, n.4/2004; S. VILLAMENA, *Piao e valore pubblico*, in *Diritto e società* n.3, 2023, 569 ss; P. LOMBARDI, *PLAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Valore Pubblico*, *federalismi.it*, 26 luglio 2024; report CERVAP 2024, in *valorepubblico.com*.

18 J. BENINGTON- M. MOORE, *Public Value. Theory & Practice*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 14.

19 E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Rimini, 2022, Cap.1, *Premesse*, par.1., *L'età della trasparenza*, p.16, la definisce «*un mito...condizione ineludibile nell'organizzazione delle amministrazioni*» ma, aggiungerei io, anche nell'attività. In linea la rappresentazione della trasparenza quale veicolo di ripensamento complessivo e cambiamento dell'amministrazione anche A. CONTIERI, *Il lungo cammino della trasparenza*, in A. CONTIERI, (a cura di) *Approfondimenti di diritto amministrativo*, E.S. s.r.l., Napoli, 2021, p.487 ss.

20 Si guardi la recentissima l.n.132/2025 sulle deleghe al governo in materia di Intelligenza artificiale, in particolare art.14, c.1 dove afferma «*Le pubbliche amministrazioni utilizzano l'intelligenza artificiale allo scopo di incrementare l'efficienza della propria attività, di ridurre i tempi di*



tà e del potere»<sup>21</sup>. In quanto tale, centro del cambiamento dalla duplice dimensione: al tempo stesso fine e strumento, tra efficienza e legalità<sup>22</sup> (Cons. Stato, Sez. cons. atti normativi, Adunanza 9 giugno 2009, parere n. 1943, avente ad oggetto lo «Schema di decreto legislativo di attuazione dell'art. 4, della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici», poi emanato con d. lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.)

In qualche misura, infatti, fine in sé, come emerge nell'esplicita previsione del diritto alla conoscibilità di cui all'art.3 del d.lgs.n.33/2013<sup>23</sup>; ma, al tempo stesso, strumento della democrazia nel suo essere alla base del rapporto fiduciario tra cittadino e amministrazione<sup>24</sup> chiaramente richiamato sia da Einaudi negli anni '50,<sup>25</sup> che da Bobbio negli anni '90 quando, nel riflettere sul rappor-

---

definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo». Ma anche il comma 2 dell'art. 14, che apre numerose riflessioni sia sul valore dell'intelligenza artificiale come supporto, non sostituzione all'attività umana, che sull'esigenza di regole in punto di lealtà digitale. Fa pensare il fatto che la legge richiami la trasparenza esplicitamente 5 volte; l'art. 4 richiami la lealtà dell'informazione e la conoscibilità; l'art. 14 la conoscibilità e tracciabilità.

21 S. RODOTÀ, *Etica e diritto (dialogo tra alcuni studenti e Stefano Rodotà)*, con una presentazione di G. AZZARITI, *Costituzionalismo.it*, n.1/2019, p.28.

22 In questo senso si rinvia ancora alla richiamata legge n.132/2025, in particolare all'art.14, c.1.

23 Negli anni '50 H. L. CROSS, *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*. N.Y., Columbia University Press, 1953, nell'approfondire il diritto dei cittadini a conoscere il contenuto dei documenti pubblici proprio in ragione della natura pubblica e non individuale dell'interesse sotteso (profilo ben articolato nella decisione 41 N.Y.L. 332, New Jersey Supreme Court, nel caso *State ex rel. Ferry v. William*, 41, N.Y.L. 1879-06, in [www.lawyerz.com](http://www.lawyerz.com)) sottolineava l'intreccio tra pubblicità, democrazia e accesso ai documenti.

24 H.J. BLANKE, R. PERLINGEIRO, "Essentials of the Right of Access to Public Information: An Introduction" in H.J. BLANKE - R. PERLINGEIRO (eds), *The Right of Access to Public Information—An International Comparative International Legal Survey*, Springer, 2018, 17-18. Tali posizioni, che potremmo oggi definire consolidate, nonostante ciò convivono con alcune posizioni dissonanti, come quella controtendenza di BYUNG CHUL HAN, *La società della trasparenza*, 2014, Nottetempo, dove l'Autore si esprime criticamente sull'informazione e afferma che «l'iperinformazione e l'iper-comunicazione non gettano alcuna luce sulla tenebra, irradiando senza rischiarare». Arriva, addirittura, ad un'affermazione che può apparire paradossale, secondo la quale la sollecitazione di trasparenza non rifletterebbe partecipazione e il perfezionamento del rapporto fiduciario cittadino amministrazione, sarebbe, al contrario, espressione proprio dell'assenza di fiducia. Ovvero del fatto che l'auspicata società della trasparenza in sostanza sarebbe in realtà una società basata su sfiducia e sospetto. Conseguenza, dunque, della regressione dell'istanza morale alla quale avrebbe fatto seguito la trasparenza come nuovo imperativo sociale (p.80).

25 L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1955, dispensa prima, dove affermava «conoscere per deliberare» e lamentava l'impossibilità per un politico di decidere in mancanza di informazioni oggettive. La stessa frase veniva ripresa nel 2009 da V. VISCO, *Intervento al Convegno di Studi su: "Luigi Einaudi, Studioso, Statista, Governatore"*, promosso dalla Facoltà di Economia dell'Università La Sapienza di Roma e dall'Università della Tuscia (Palazzo Farnese, Caprarola (VT), 10 ottobre 2009, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it) (che riprendeva anche una frase di F. CAFFÈ, *Politica Economica, 1: Sistematica e tecniche di analisi*, Boringhieri, Torino, 1966, p.13, «far uso della conoscenza come guida dell'azione».) che, implicitamente evidenziando la strumentalità della trasparenza rispetto al buon governo, definiva la conoscenza quale strumento per deliberare

to tra potere e conoscibilità, definiva il governo della democrazia come il governo del potere pubblico in pubblico e utilizzava la “pubblicità” del pubblico potere quale criterio per distinguere «*il buon governo dal mal governo*»<sup>26</sup>. Ma, direi, anche principio approfondito e valorizzato sia da Lafer<sup>27</sup> nel richiamare l'esigenza e, dunque, il valore, dell'assenza di reticenze e, pertanto, della trasparenza del potere nelle argomentazioni, che da Habermas, nelle riflessioni sulla comunicazione e sull'importanza di un uso non strategico, pertanto non strumentale, dell'argomentazione<sup>28</sup> da parte del potere. Dunque, anche da parte dell'amministrazione.

La funzionalizzazione della trasparenza al buon governo, alla buona amministrazione<sup>29</sup>, si ricava anche dagli artt.1 e 5, c.2 del d.lgs. n.33/2013 che la legano alla tensione verso i nuovi diritti della democrazia partecipativa e all'esercizio del controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e l'uso delle risorse pubbliche della p.a.<sup>30</sup>, enfatizzando, ancora una volta, il valore strumentale della trasparenza rispetto alla rendicontabilità dell'azione<sup>31</sup>. L'etica del rendere conto.

Dunque strumento (art.1, c.2) per il conseguimento di obiettivi tutelati costituzionalmente come la buona amministrazione (art.97, buon andamento e imparzialità)<sup>32</sup>; il dovere di assolvere le funzioni pubbliche con disciplina e ono-

---

consapevolmente.

26 Così N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, Torino, Einaudi, 1995, p.87-89; nello stesso senso anche P. BARILE, *Democrazia e segreto*, Quad. Cost.n.1, 1987. Non solo, già De Toqueville, con posizioni nel tempo consolidate nella cultura giuridica, parlava della democrazia quale potere di un popolo informato (A. DE TOQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1840, vers. It., *La democrazia in America*, trad. di G. CANDELORE, Fabbri Editori 1996).

27 C. LAFER, *La menzogna. Un capitolo dei rapporti tra l'etica e la politica*, in *Teoria politica*, 1, 1994.

28 J.L. HABERMAS, *Etica del discorso*, Bari, Laterza, 1985, p.66.

29 Buon andamento «cardine della vita amministrativa» come la Corte Cost. lo ha definito nel 1968 nella sent. n.123.

30 Sulla trasparenza dei conti pubblici si rinvia a Corte Cost. n.184/2016.

31 Si rinvia a P. PIRAS, *La fragile bellezza della trasparenza: trasparenza e intelligenza artificiale*, in IDEM, a cura di, *Dialoghi sulla trasparenza*, Milano, Giuffrè, 2023, p.41 ss, specie 47.

32 Due puntualizzazioni si rendono necessarie: la prima riguarda l'interessante dibattito in Assemblea Costituente dove nella relazione al testo finale dell'art.97 della Cost. il Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini per voler sottolineare la dovuta enfasi ai principi espressi affermò: «*Brevi sono gli accenni, per la pubblica amministrazione, al buon andamento ed alla sua imparzialità. Un testo di Costituzione non poteva dire di più; ma si avverte da tutti il bisogno che il Paese sia bene amministrato, che lo Stato non sia solo un essere politico, ma anche un buon amministratore secondo convenienza e secondo giustizia. E si sente la tacita invocazione ad una riforma profonda e semplificatrice*», [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it). In merito al “dire di più” si rinvia a A. SANDULLI, *I principi di imparzialità e buon andamento, ieri oggi domani*, in M. CALABRÒ, A. DE SIANO (a cura di), *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, ES, Napoli, 2025, p.37 ss che definisce la formula dell'art.97 «*perfetta nella sua tenuità e vaghezza*» e a sostegno di tale sua definizione richiama la voce *Interesse*, (*dir. amm*) di E. CANNADA BARTOLI, in Enc. Del diritto, XXII, Milano Giuffrè 1972 dove affermava che il principio vale in quanto «*precisabile di volta in volta*» e ancora F. SATTA, *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in Enc. Del diritto, XXIX, Milano Giuffrè 1988, p.1379, dove definisce il buon andamento «*parametro per valutare il concreto*



re (art.54); il principio di uguaglianza (art.3); la responsabilità (art.28). Ma anche strumento di prevenzione della corruzione, teso a consentire l'emersione dei fenomeni corruttivi e mantenere la pressione dei cittadini sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa e sul comportamento imparziale dei funzionari amministrativi (art.1, c.3 d.lgs. n.33/2013).

### 3. La cultura della legalità come via verso un'etica pubblica non sacrificale

Dalla strumentalità della trasparenza rispetto alla correttezza dell'azione pubblica, al buon andamento e alla prevenzione della corruzione, emerge il collegamento con l'etica<sup>33</sup>.

Il suo essere mezzo per rinsaldare la cultura della legalità (e l'integrità del funzionario pubblico), non solo in termini di certezza del diritto<sup>34</sup> e diffuso rispetto delle regole<sup>35</sup>, ma proprio percezione del valore, e dunque dell'utilità, sia personale che sociale, del rispetto delle regole: come ci dicono Francesco Merloni e Alberto Pirni *«la percezione che tale rispetto...è la regola»*<sup>36</sup>.

Il fare sì che portare a compimento la regola non sia, però, espressione di un'etica sacrificale; bensì di una scelta consapevole, che ascolta la voce della responsabilità e la condivide facendola propria, al punto che il dovere, la conformità alla regola, diviene essa stessa forma del desiderio grazie alla comprensione del suo valore e del suo essere, per così dire, al servizio dell'uomo<sup>37</sup>.

---

*esercizio della funzione amministrativa»*. La seconda puntualizzazione riguarda il doveroso richiamo (per una lettura combinata con il precedente articolo) al contenuto dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE dove si afferma «Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione» e all'art.15 del TFUE che dispone «Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile».

33 Su questo punto farei un passo indietro su quanto già affermato in termini di trasparenza, opacità e percezione (infra, par. 1, note 8 e 9) per cercare di esplicitare ulteriori dubbi e riflessioni e aprire una nuova finestra sulla differenza di valore tra "percezione" e reale conoscenza, con particolare riferimento alla corruzione e all'insufficienza della percezione ai fini di una sua misurazione, e alla necessità di indicatori oggettivi per poter cogliere la reale dimensione del fenomeno nella pubblica amministrazione. E' utile sul punto, per due diverse linee di ragionamento, guardare all'importanza del ruolo svolto negli anni da *Transparency International* sia per richiamare l'attenzione sui temi della trasparenza che per portarci a coglierne punti di forza e debolezza. Tra questi proprio il sistema trasparenza nel suo intreccio con la corruzione e il suo essere la casa di vetro utile a far emergere la corruzione attraverso un sistema di indicatori basati sulla percezione soggettiva e non su indicatori oggettivi fino al 2024 quando, nell'ambito di un progetto finanziato con il PNRR, sono stati individuati da ANAC 70 indicatori oggettivi del rischio corruzione articolati in indicatori di contesto, appalti e comunali.

34 P. CALAMANDREI, *Non c'è libertà senza legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p.11

35 DIFFUSAMENTE F. MERLONI - A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma, 2020, p.25

36 IDEM, op.cit., p.26

37 Ancora P. CALAMANDREI, *op. loc. cit.*, dove nel collegare legalità e certezza del diritto ne spiega il valore in termini di libertà di azione, «certezza dei limiti entro i quali si estende la libertà

Ma, dunque, come intendiamo l'etica pubblica? Doverosa qualche breve riflessione preliminare, una semplice pillola, sul suo significato<sup>38</sup>.

Non possiamo pertanto in questa fase del nostro percorso argomentativo non muovere dal pensiero di Aristotele che ci ha chiarito il nesso tra l'etica e il comportamento dell'uomo<sup>39</sup>, sempre legato ad un fine. Utile e ricco di molteplici stimoli sul punto il lavoro di Francesco Merloni e Alberto Pirni che, muovendo dalle riflessioni del filosofo, ci richiamano a cogliere come la parola etica possa essere letta secondo due accezioni: «una descrittiva, l'altra valutativo-orientativa»<sup>40</sup>. La prima riguarda la condotta, la sua descrizione, l'analisi del comportamento e la valutazione rispetto ai valori di riferimento della comunità di cui l'uomo fa parte. La seconda il suo essere strumento che orienta, che induce il maturare di una regola condivisa che si fa consuetudine e diviene "norma". Da qui l'anello di congiunzione trasparenza – etica: la visibilità favorisce la conoscenza e la comprensione, la valutazione dei comportamenti, delle scelte, dei procedimenti.

Non solo, contribuisce al maturare di un costume condiviso e al conseguente comportamento all'interno di una comunità quale esito di quella che potremmo assimilare «a un'istanza orientativa del comportamento del singolo individuo»<sup>41</sup>. Istanza che, se proviene dallo Stato, può trovare la sua massima realizzazione etica nella legge<sup>42</sup> che non deve essere, però, subita, come fosse ragione di continui sacrifici; ma che, al contrario, diviene espressione di quello che potremmo definire *il desiderio* della responsabilità etica<sup>43</sup>.

Tale visione dell'etica pubblica impone al funzionario pubblico l'onere morale di conformare il proprio agire a regole di correttezza che, se pure non sempre corredate da un preciso contenuto giuridico, con conseguenti sanzioni in caso di violazione, costituiscono una barriera morale contro il malcostume nella misura in cui inducono forme di biasimo e di riprovevolezza sociale<sup>44</sup>. Dunque etica della responsabilità che convive con l'etica del rendere conto.

---

dell'altro».

38 S. RODOTÀ, *Elogio del moralismo*, Laterza, 2011, parla indistintamente di etica e morale, termini che considera sovrapponibili con una posizione differente da quella di G. F. W. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello Stato*, trad.it. B. HENRY, a cura di G. MARINI, Laterza, Roma-Bari 2004. A lui si deve la distinzione tra moralità ed eticità,

39 ARISTOTELE, *Ἠθικὰ Ἀληθινὰ* "Ἠθικά", 89b 9

40 F. MERLONI-A. PIRNI, *op.cit.*, p.15 ss.

41 IDEM, *cit.*, p.19

42 IBIDEM, *op.loc.cit.*

43 "Imperativo categorico" come ci insegna I. KANT, *Critica della ragion pratica*, trad.it. CAPRA, Bari, Laterza, 2006, «è morale un'azione solo se intende soddisfare il "dovere" e l'universalità della sua regola, del suo valore».

44 G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, pag.149, Torino, Einaudi, 1992, «le regole ci danno il criterio delle nostre azioni, ci dicono come dobbiamo, non dobbiamo, possiamo agire in determinate specifiche situazioni previste dalle stesse regole. I principi non ci dicono nulla direttamente, a questo proposito, ma ci danno criteri per prendere posizione di fronte a situazioni a priori indeterminate quando vengano a determinarsi concretamente...Le regole e solo le regole possono essere osservate e applicate meccanicamente e passivamente...».

Sappiamo che la riflessione su etica e p.a non è un tema nuovo, riemerge ciclicamente con un andamento quasi vichiano.

Nuovo, invece, è l'approccio seguito per definire l'architettura e le azioni intorno alla quale disegnare il presidio a sua garanzia.

Oggi si ripensa il sistema a partire dall'approfondimento dei principi del buon andamento e dell'imparzialità della p.a. e ai modelli, anche organizzativi, grazie ai quali prevenire il verificarsi di eventi rispetto ad essi distorsivi. Ciò quale risposta alle esigenze espresse da un'amministrazione moderna, che impone grande attenzione anche al profilo organizzatorio del buon andamento quale espressione di efficienza dell'amministrazione<sup>45</sup> e dall'affermarsi di un nuovo concetto di corruzione. Più esteso, che non guarda solo alla violazione di regole che implicano sanzioni; ma anche alla prevenzione di comportamenti che, traducendosi in cattiva amministrazione<sup>46</sup>, hanno inevitabili ricadute sul buon funzionamento, sull'efficienza, sull'economicità nell'esercizio della funzione<sup>47</sup>.

In questa nuova fase di maturazione dell'amministrazione e del principio del buon andamento il legislatore ha offerto un importante quadro di riferimento con l'emanazione della legge n.190/2012. Da essa emerge, indirettamente, una nuova concezione di etica in chiave moderna, rigorosamente ancorata al dovere quale obbligo; concezione da leggersi in uno con il contributo dell'ANAC, delle sue linee guida e dei suoi atti deliberativi, che hanno esplicitato la definizione di cattiva amministrazione<sup>48</sup> articolando le diverse dimensioni del dovere giuridico e la sua intima connessione con la corruzione (grigia)<sup>49</sup>.

L'etica pubblica assume, così, un significato che va oltre le regole di comportamento soggettivo dei funzionari pubblici per arrivare ad una dimensione più ampia, di regole giuridiche o etiche (sul piano della deontologia professionale, della morale individuale, del riferimento ai valori al centro dell'operare pubblico) tese ad assicurare l'integrità delle amministrazioni pubbliche e dei lo-

---

45 M.R. SPASIANO, *L'organizzazione comunale-Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli 1995, 223 ss.

46 S. CASSESE, "Maladministration" e rimedi, in *Il Foro italiano*, settembre 1992, V, 243, pp. 2-15; F.C. WHEARE, *Maladministration and its Remedies*, London, 1973.

47 Approfondimento che trova le sue radici molti anni addietro nelle riflessioni di E. RESTA, *L'onere di buona amministrazione*, in *Scritti per Santi Romano*, vol. II, Padova, Cedam, 1940, p.128 ss quando definiva la buona amministrazione «concetto finale» riferito ad un'«attività amministrativa perfettamente adeguata, nel tempo e nei mezzi, allo specifico fine da raggiungere».

48 Per tutte si rinvia a ANAC determinazione 28 ottobre 2015, n. 12 p. 7, di aggiornamento al PNA, dove si esplicita una definizione di corruzione in senso ampio, coincidente con la *maladministration* da intendersi «come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, e contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse».

49 B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Mulino, Rimini, 2007.

ro funzionari<sup>50</sup>. Dunque della legalità come principio dal quale le amministrazioni non possono prescindere, ma, direi meglio, non vogliono prescindere in ragione della consapevolezza dell'utilità personale e sociale del rispetto delle regole<sup>51</sup>.

Un'etica pubblica non sacrificale, dunque, ma espressione del desiderio; pertanto non sacrificabile<sup>52</sup>. Non per questo sovrapponibile al sogno di un'amministrazione «*senza macchia*».<sup>53</sup>

Bensi di un'amministrazione che cammina al fianco del cittadino, sensibile alle nuove istanze e al suo nuovo ruolo; che è capace di guardare alle nuove frontiere e plasmare la sua attività con l'innovazione, tenendo il passo e non subendo il suo irrompere.

#### 4. L'amministrazione pubblica e le tecnologie. Il futuro è ora, ma quale etica?

In questo percorso di cambiamento e tensione dell'amministrazione verso il futuro, in linea con l'evoluzione sociale, che definirei, dunque, parallelo a quello vissuto dal cittadino con il quale, grazie alla trasparenza e alla partecipazione, si instaura un circuito positivo<sup>54</sup>, la trasparenza e l'etica, in ragione delle dinamiche prodotte dalla prima (anche in termini di partecipazione) percorrono una via comune<sup>55</sup> che alimenta sviluppi le cui ricadute a carico dei poteri pubblici sono significative.

La transizione digitale dell'amministrazione<sup>56</sup> ha aperto nuove finestre sulle ripercussioni nei confronti del cittadino e della sua conquistata centralità in termini di conoscenza e trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa imponendo, così, un'attenzione critica e la via verso una riflessione in merito all'uso delle tecnologie nell'amministrazione e le relative implicazioni

50 C. SICILIANO, *Come promuovere la cultura dell'etica e della legalità per uno sviluppo sostenibile delle comunità*, Labour & Law Issue, Bologna 2015, p.12, quale riflesso di un valore «che ciascuno di noi porta in sé come proiezione di un ideale interiore di dignità umana che non sempre trova pragmatica corrispondenza».

51 Nel 2011 S. RODOTÀ, *Elogio del moralismo*, cit., definiva lo scemare dell'etica pubblica «potente incentivo al diffondersi dell'illegalità».

52 Si mutua qui il percorso logico seguito da S. FREUD, *Alcune aggiunte d'insieme alla "Interpretazione dei sogni"*, tr.it. in *Opere*, a cura di L. MUSATTI, Boringhieri, Torino, 1967-1980 vol.10 p.157 ss. in merito alla spiegazione dell'inconscio voce di un desiderio che non può essere superato.

53 Per l'espressione amministrazione senza macchia si rinvia a M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.1, 1Marzo 2019, p. 61; F. MERLONI, *Etica pubblica e doveri di comportamento dei funzionari pubblici*, Lessico di etica pubblica, 2 /2021, p.107.

54 D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, Il Mulino, 2014

55 IDEM, *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico*, in L. VANDELLI (a cura di) *Etica pubblica e buona amministrazione-Quale ruolo per i controlli?* Milano, Giuffrè, 2009, 159-160

56 B. MARCHETTI, voce *Amministrazione digitale*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici, Funzioni amministrative* (a cura di B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI), Milano, Giuffrè F.L., 2022

etiche<sup>57</sup>.

Due i macro profili: il primo attiene all'emergere e al persistere dei divari digitali, il secondo all'uso dell'intelligenza artificiale.

Entrambi hanno ricadute sulla trasparenza e sulla partecipazione e implicazioni etiche.

Riflettiamo sul primo: il Codice delle amministrazioni digitali, che ha introdotto le regole alle quali l'amministrazione deve attenersi (impiegando tempi lunghissimi per affermarsi, quasi non avesse dignità come legge, non fosse riconosciuta tale), affermava l'esistenza di diritti del cittadino a rapportarsi in modalità digitale con l'amministrazione. Implicitamente, dunque, affermava l'esistenza di doveri dell'amministrazione<sup>58</sup> e richiamava ad un approccio etico all'innovazione da parte delle istituzioni chiamate ad assolvere il dovere di rimuovere le criticità (infrastrutturali ed educative) che avrebbero potuto precludere l'accesso e la partecipazione del cittadino, frustrando così l'aspirazione ad una innovazione digitale inclusiva, in quanto tale funzionale a favorire la partecipazione.

Da un punto di vista infrastrutturale molti sono stati i progressi, mentre, sotto il profilo educativo, come si è avuto occasione di approfondire in altra sede<sup>59</sup>, molto piccoli i passi avanti (e limitati all'alfabetizzazione informatica di base, tanto che si è parlato di divari digitali di secondo livello)<sup>60</sup> e la stessa amministrazione ha incontrato non poca difficoltà nel far accettare l'innovazione anche al suo interno<sup>61</sup> progredendo nella transizione digitale soprattutto in ragione dell'affidamento dei servizi digitali all'esterno.

Senza soffermarci in questa sede a fondo sul tema dei divari, al fine di cogliere i punti di connessione persona-amministrazione-innovazione-etica, facciamo un piccolo passo indietro e ripensiamo ai doveri e all'etica.

---

<sup>57</sup> Ciò naturalmente si lega al dibattito sulle origini della normatività delle regole etiche, sulla fonte dell'autorità dei nostri standard etici, sul punto, si rinvia diffusamente a C. KORSGAARD, *Le origini della normatività*, tr. it. ETS, Pisa 2014 e, in particolare per ciò che riguarda la tecnologia e l'intelligenza artificiale, a E. FOURNERET, B. YVERT, *Digital Normativity: A Challenge for Human Subjectivation*, in «Frontiers in Artificial Intelligence», 3 (<https://doi.org/10.3389/frai.2020.00027>); J. LLORCA ALBAREDA, P. GARCÍA, F. LARA, *The Moral Status of AI Entities*, in F. LARA, J. DECKERS (eds), *Ethics of Artificial Intelligence*, The International Library of Ethics, Law and Technology, vol. 41, Springer, Cham 2023, pp.59–83; R. REDAELLI, *Different Approaches to the Moral Status of AI: a Comparative Analysis of Paradigmatic Trends in Science and Technology Studies*, in «Discover Artificial Intelligence», 3, 25, 2023.

<sup>58</sup> N. BOBBIO, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, in Id. *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, p. 436; P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri. "non camminare davanti a me, ma al mio fianco"*, vol.11, 2, 2022, Persona P.A.

<sup>59</sup> P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri*, op.loc.cit.

<sup>60</sup> E. HARGITTAI, *Second level digital divide: Differences in people on line skills*. First Monday, 7(4), Retrieved May 17, 2016, <http://firstmonday.org/article/view/942/864>

<sup>61</sup> P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, Dir.dell'inf. 2020, p.43 ss; IDEM, *Comunicazione e innovazione nell'amministrazione gattopardo. I social media per un nuovo rapporto cittadino pa: nulla di fatto? Il diritto dell'economia*, n. 2 2020, p. 239 ss

La Corte Costituzionale già nel 1999, con la sentenza n. 172, quasi relativizzando la nozione di cittadinanza,<sup>62</sup> offriva una definizione (fatta poi propria dalla dottrina) come “comunità di diritti e doveri” più ampia di quella che intendiamo in senso stretto, riferita non all'appartenenza allo Stato, ma in generale ad una comunità. Faceva riferimento a una comunità di diritti e doveri «che accoglie e accomuna tutti coloro che... ricevono diritti e restituiscono doveri».

Definizione che possiamo, pertanto, applicare anche alla cittadinanza digitale<sup>63</sup> e rispetto alla quale potremmo e dovremmo interrogarci sulle persistenti diseguaglianze e sull'attenzione riposta al dovere di abbattimento dei divari digitali.

Considerato che gli strumenti di innovazione tecnologica devono avere un carattere emancipativo, essere al servizio della persona, per migliorarne le condizioni di vita e il rapporto con l'amministrazione, è, pertanto, legittimo interrogarsi se, e quanto, le azioni funzionali all'abbattimento dei divari digitali costituiscano un dovere<sup>64</sup>.

Se la persistenza dei divari, in quanto limitativa della trasparenza e della partecipazione e anche, direi, potenzialmente della comprensione della motivazione di alcuni atti (si pensi alla motivazione algoritmica), nell'essere fonte di nuove diseguaglianze, sia compatibile con quella che potremmo definire etica pubblica digitale nella misura in cui, piuttosto che all'emancipazione, contribuiscono al suo “immiserimento”<sup>65</sup>.

Se possano, dunque, per questa ragione divenire causa della percezione di un senso di estraneità dei cittadini rispetto al loro futuro.

Le misure di etica pubblica hanno come finalità l'integrità delle istituzioni pubbliche, la loro capacità di assolvere la funzione nel modo migliore,<sup>66</sup> di guardare alla “persona” cui la funzione è rivolta.

Questo impone anche all'amministrazione di assolvere il dovere e intervenire, negli spazi vuoti riservati alla sua competenza, per contenere le diseguaglianze e integrare le azioni di rimozione delle criticità. Di esercitare un ruolo trainante in termini solidaristici per fare in modo che l'innovazione sia virtuosa, abbia ricadute positive sulla qualità della vita delle persone, quale esito della

62 Nello stesso senso già G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in Riv. dir. cost., n.1, 1997, p. 3 e ss. e in part. p. 11-12. Più di recente F. MANGANARO, *Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto polimorfico*, in AmbienteDiritto.it, n. 4, 2022, p. 4; F. FAINI, *Diritto all'esistenza digitale*, in BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, n. 3, 2019, p. 91 ss.

63 A livello normativo non esiste una definizione di cittadinanza digitale, possiamo però fare riferimento alla Guida dei diritti di cittadinanza digitali dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) del 2022 che dice che «la cittadinanza digitale consiste in una serie di diritti digitali che contribuiscono a facilitare a cittadini e imprese la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione» (Parte I).

64 Sul dovere si legga M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in Persona Amministrazione, VII (2/2020), 543.

65 M. BERTOLASO - G. LO STORTO, *Etica digitale. Verità, responsabilità e fiducia nell'era delle macchine Intelligenti*, LUISS University Press, Roma 2021.

66 PLATONE, *Repubblica*, libro III dove parla dei guardiani, si rinvia a *Repubblica* a cura di F. SARTORI, Laterza, Roma, 223, 1980.



maturazione del profilo di un'amministrazione moderna, capace, grazie alla tecnologia, di migliorare i servizi che eroga e raggiungere i cittadini in modo trasparente, con procedimenti semplificati e accessibili; utili a favorire la più ampia partecipazione.

Garantire, cioè, sia i diritti fondamentali della cittadinanza digitale, che quelli sostanziali<sup>67</sup>.

La disattenzione nei confronti del cittadino e del persistere di meccanismi che non è in grado di controllare<sup>68</sup>, che dunque minano la sua partecipazione, sono, invece, espressione dell'allontanamento della persona dal centro verso la periferia; dove il centro viene, invece, ad essere riservato all'informatizzazione (innovazione digitale) in sé, divenuta obiettivo finale piuttosto che strumentale<sup>69</sup>.

Trasposizione non priva di conseguenze, che fa riemergere alla nostra memoria le parole di S. Rodotà, quasi un monito, secondo il quale «*nello spazio digitale i diritti si espandono e scompaiono...ci parlano di un impegno. Chi li detiene, deve anche essere consapevole del dovere di farli rispettare*»<sup>70</sup> e chi ha il compito di garantirli, quello di assolvere il relativo dovere.

Arriviamo, così, al secondo macro profilo che riguarda l'uso dell'intelligenza artificiale nelle amministrazioni e non è slegato dal precedente nella misura in cui implica anche ragionamenti sulle competenze informatiche avanzate del cittadino.

Ancora una volta ci troviamo a riflettere sulla triangolazione trasparenza, partecipazione, etica, ma non solo.

Ancora una volta, quasi in un percorso vichiano, siamo davanti ad una progressione tecnologica che anticipa l'amministrazione e velocemente matura strumenti, come l'intelligenza artificiale, la cui capacità di modificarsi e riorientarsi rispetto agli *input* del programmatore (come avviene nel caso degli algoritmi non deterministici e del *machine learning*) rende imprevedibile l'esito del processo e può essere anche utilizzata come strumento di persuasione con le relative ricadute positive, ma talvolta anche negative<sup>71</sup>. Ciò implica importanti rica-

---

67 Diffusamente F. DE CINDIO, A. TRENTINI, *Dal tecnocivismo alla cittadinanza digitale, Trasparenza e partecipazione*, Themis editore, Roma, 2024, p.27-28

68 Penso anche all'uso dell'intelligenza artificiale in termini di captologia, di rapporto tra funzionalità di scopo e tecniche persuasive, sul punto a B.J. FOGG, *Creating Persuasive Technologies: An Eight-Step Design Process*, Proceedings of the 4th international Conference on Persuasive Technology, No. 44, ACM, 2009.

69 A questo aspetto collego, senza soffermarmi, l'ampio dibattito in dottrina e giurisprudenza sulla motivazione algoritmica e sulla imprescindibile «riserva di umanità» (diffusamente G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Padova, CEDAM, 2023) volta a garantire la trasparenza e con essa il persistere di un canale di comunicazione tra cittadino e amministrazione (F. GIGLIONI, *Trasparenza e partecipazione*, cit. p.1)

70 S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2015, p.4, 10

71 Gli strumenti di persuasione non costituiscono certamente una novità in assoluto. Risalgono all'antica Grecia, infatti già i Sofisti usavano l'arte della dialettica per convincere; per

dute in termini di trasparenza ed etica. Più precisamente in merito all'offuscamento delle connessioni logiche che hanno portato l'amministrazione ad una determinata decisione e innalzano, dunque, una cortina che vela la conoscibilità del percorso seguito alimentando interrogativi, non solo etici, sulla ammissibilità o meno di una decisione interamente automatizzata. Poi risolti da dottrina e giurisprudenza, a favore di una lettura antropocentrica che afferma l'imprescindibilità del contributo umano<sup>72</sup>. Lettura ribadita anche dall'art. 22 regolamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio approvato il 13 giugno 2024<sup>73</sup> (e ripresa nel testo del disegno di legge di iniziativa del governo approvato il 17 settembre 2025 dal Senato<sup>74</sup>), in particolare nell'art.1, c.1, (finalità) e nel 14 (dedicato all'uso dell'intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni).

Connessioni logiche che, grazie alla velocità dell'innovazione, si ipotizza, alimentando però ulteriore preoccupazione ed evidenziando la fragilità della trasparenza<sup>75</sup>, potrebbero essere rimesse alla spiegazione da parte della stessa intelligenza artificiale<sup>76</sup>, o, meglio, della sola intelligenza artificiale.

Tale possibilità allontana, ancora una volta, il cittadino dall'amministrazione poiché ipotizza quale controllore dell'intelligenza artificiale la sola intelli-

---

imporre la propria verità, che poteva anche non coincidere con la verità in senso universale, diffusamente M. DORATI (a cura di), *Aristotele Retorica*, Mondadori, Milano 1996.

In questa sede il riferimento è più precisamente rivolto alle *sociotechnical affordances* alle quali a fine anni '60 fece riferimento J. JEROME GIBSON, *The senses considered as perceptual systems*, Houghton Mifflin, 1966 e sulle quali oggi si riflette in particolare in merito all'uso dell'intelligenza artificiale e delle chatbot come strumenti di persuasione, cfr. HARRI OINAS-KUKKONEN and MARJA HARJUMAA, *Persuasive Systems Design: Key Issues, Process Model, and System Features*, Communications of the Association for Information Systems vol.24, art.28, 485 ss, Berkeley Electronic Press, 2009; B. J. FOGG, *Persuasive technology*, Elsevier Inc., San Diego, 2003, tr.it. *Tecnologia della persuasione. Un'introduzione alla captologia, la disciplina che studia l'uso dei computer per influenzare idee e comportamenti*, Apogeo S.r.l., Milano, 2005; IDEM, *A Behavior Model for Persuasive Design*, Proceedings of the 4th international Conference on Persuasive Technology, No. 40, ACM, 2009.

72 M.B. ARMIENTO, *Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale. Strumenti, principi e garanzie*, ES, Napoli, 2024; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, E.S. Napoli, 2018, specie p.107 ss; G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, Diritto dell'informazione e dell'informatica, fasc.3, 2021, p. 431 ss. specie 457; R. ROLLI E M. D'AMBROSIO, *La necessaria lettura antropocentrica della rivoluzione 4.0*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2021, pp. 573 ss., 581.

73 J. PONCE SOLÉ, *Il regolamento dell'Unione Europea sull'intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, p.825 ss

74 Già approvato dal Senato e poi modificato dalla Camera.

75 P. PIRAS, *La fragile bellezza della trasparenza. Trasparenza e intelligenza artificiale*, in IDEM, *Dialoghi sulla trasparenza*, Milano, Giuffrè 2023, p.41 ss.

76 W. MEERT, T. DE LAET, L. DE RAEDT, *Artificial Intelligence. A Perspective from the Field*, The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence, 2025, 2, p.17 ss. specie 37.

genza artificiale<sup>77</sup>. Impone, dunque, regole e implicazioni etiche<sup>78</sup> che alimentano l'esigenza di guardare con attenzione sulle ricadute dell'uso dell'IA nella pubblica amministrazione e sull'esercizio della sua funzione.

Tutto ciò conferma che il futuro è ora, non domani. Che non possiamo superare le criticità lamentando il tempo perduto, (già M.S. Giannini nel 1979 nel Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato rimpiangeva il «*decennio perduto*»).

Non possiamo rincorrere l'innovazione; ma guardare oltre, inventando ora il futuro dell'amministrazione.<sup>79</sup> Di un'amministrazione disegnata in funzione dell'esercizio rigoroso delle proprie attribuzioni da parte di ciascun organo, dove entrambe le componenti della funzione pubblica, il potere e il servizio, nelle loro reciproche implicazioni, si integrano, realizzando, nel rispetto della trasparenza, al più elevato livello possibile, autorevolezza e servizio nell'interesse della collettività.

Dove l'amministrazione trasparente ed efficiente guarda alla "persona". Oltre le parole.

---

<sup>77</sup> R.L. HEIDELBERG, *Artificial Intelligence and the Modern Condition of Expertise*, in «Administration & Society», n. 56, 2024, n. 1

<sup>78</sup> L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2022; G. FINOCCHIARO, *La regolazione dell'intelligenza artificiale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2022, pp. 1088 ss.; Id., *Intelligenza artificiale. Quali regole?* Bologna, Il Mulino, 2024, spec. pp. 39 ss; P. FORTE, *Elementi di intelligenza amministrativa artificiale. Su taluni caratteri giuridici dell'automazione della pubblica amministrazione*, in «Diritto pubblico», n. 2, 2025. Si richiamano qui la Carta etica sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro ambiente del 2018, nonché il Regolamento UE 2024/1689 del 13 giugno 2024.)

<sup>79</sup> A. KAY, nel 1971 al PARC, (Palo Alto Research Center della Xerox), affermava che "il modo migliore per prevedere il futuro è inventarlo" affermazione che poi riprendeva nella *Annual Lindberg-King Lecture* del 2018 <http://infocus.nlm.nih.gov/2018/10/04/dr-alan-kay-talks-about-the-future-at-annual-lindberg-king-lecture>.