

Un approccio, del tutto particolare, all'analisi del concetto di *segreto*, con specifico riferimento alla ricerca in campo sociologico e istituzionale, propone, tra i tanti, un tema di indagine che, partendo dall'esame del cambiamento avutosi nel paese nel corso degli ultimi decenni, permetta di rilevare i segni della trasformazione sociale, economica e culturale che hanno, con maggiore o minore facilità, portato alla consapevolezza che un paese davvero democratico e moderno debba basarsi sui principi di condivisione e partecipazione.

Sono questi due principi che - ispirandosi al dettato costituzionale¹ - consentono di riflettere sul cammino fin qui compiuto dal sistema istituzionale, e dunque di riflesso dalla cittadinanza, verso il superamento delle tradizionali dicotomie tra governanti e amministrati, in quello che è stato definito come rapporto di conflittualità e diversità tra uno Stato legale e uno Stato reale. Una dualità che per molto tempo ha ritardato la costruzione di una società coesa e unita e ha altresì generato indifferenze e diffidenze reciproche tra istituzioni e cittadini (Sepe 1999)². Tale situazione è andata maturando nel tempo per varie ragioni di carattere storico e politico, che prendono origine senza dubbio alcuno dal lungo processo di unificazione del territorio e dalla creazione di una nuova identità nazionale, dopo secoli di divisioni e separazioni. Ciò ha rallentato in qualche misura il percorso di integrazione delle diverse realtà del paese, consolidando aree in difficoltà e rafforzando, laddove ne esistevano le pre-condizioni, situazioni di sviluppo, forza e ricchezza. Non sfugge, infatti, a tale proposito, che la incapacità o mancanza di coinvolgimento dei cittadini nella gestione del territorio dove vivono e, dunque, nel suo insieme del paese, rende sterile o insufficiente l'impegno a favore dello sviluppo.

Dal punto di vista dell'osservazione e, di conseguenza,

dello studio dei processi di trasformazione della società italiana, proprio la partecipazione si è andata evidenziando come una importante leva che ha consentito, soprattutto nel corso degli ultimi quindici anni, di avviare un serio percorso di cambiamento e di assunzione di coscienza di quanto sia fondamentale per i cittadini essere coinvolti in una condivisione dell'amministrazione (Arena 2003)³, e nel processo decisionale che si deve fondare sui principi, peraltro sanciti dalla normativa, della trasparenza e dell'accesso⁴.

Il tema della partecipazione, è interessante rilevarlo, per certi versi non è che un elemento di continuità con quelli della comunicazione come desiderio e del riconoscimento, trattati nei precedenti due numeri del *Quaderno*: è infatti elemento fondante del rapporto di reciproca legittimazione, che si basa anche e soprattutto sul desiderio di comunicare, nonché sulla necessità come soggetti sociali e socializzati di farlo dando ampio riconoscimento e rispetto all'interlocutore.

Tuttavia il ragionamento fin qui espresso, pur apparendo superficialmente lontano dal concetto-tema del segreto, riporta direttamente a esso con straordinaria forza e incisività. Perché proprio il segreto ha rappresentato per molto tempo una chiave di volta, uno strumento di gestione del rapporto tra Stato e paese, intesi da una parte come insieme delle istituzioni e delle amministrazioni e, dall'altra, come insieme di cittadini amministrati; pertanto, anche sul principio del mantenimento della separazione si è basata la negazione del riconoscimento dei diritti di cittadinanza dei cittadini, che non potevano, non dovevano sapere, conoscere, condividere.

La riflessione può assumere un senso del tutto particolare se viene avviata dall'analisi di due dei tanti significati che il segreto può rappresentare e che, in questo caso, aiutano a coglierne il nesso con quanto finora espresso.

Segreto inteso come espediente, mezzo, artificio che si tiene celato per utilità o per raggiungere determinati scopi e, altresì, come dispositivo di chiusura, separazione che prevede la possibilità di disvelamento solo da parte di chi ha o ritiene di avere il diritto di "aprire la combinazione", di far dunque conoscere il contenuto.

Di seguito si compirà una analisi del segreto, attraverso la sua declinazione relativamente ad alcuni e differenti segmenti, ovvero si esaminerà il rapporto che è esistito nel passato o è tuttora esistente in diversi ambiti della vita sociale e istituzionale del nostro paese, sicuri che non potranno essere del tutto esaustivi di una

ricerca generale e complessiva sul tema, ma che hanno di per sé una portata specificamente rilevante nel percorso di cambiamento e sviluppo della società italiana. A tale proposito, si partirà dall'osservazione di alcuni tratti caratteristici del rapporto tra segreto e Stato, e dell'uso che questi ne ha fatto nel tempo, inoltre a livello indicativo si proporranno alcuni elementi di riflessione sul tema della connessione del segreto con la trasparenza e la partecipazione.

Il segreto e lo Stato

Una moderna politica, ci ricordano in un loro saggio Bagnasco, Barbagli e Cavalli (1997)⁵, ruota intorno allo Stato, un'organizzazione complessa, particolarmente importante, che è alla base del comune vivere di una società. Se per Max Weber⁶, ci ricordano sempre i citati sociologi, lo Stato può essere considerato come una *impresa istituzionale*, essa può vivere e svilupparsi grazie alle regole che riesce a imporre in determinati campi di azione. Tuttavia, imporre le leggi può avvenire secondo due modalità distinte e in conflitto tra loro: la prima si manifesta attraverso l'imposizione delle norme, la seconda si realizza attraverso la conoscenza diffusa e dunque la condivisione, la qual maniera porta inevitabilmente all'adozione della comunicazione come strumento di legittimazione.

Nel passato (e anche relativamente di recente) si è proceduto per via impositiva e non partecipativa; nelle più diverse forme in cui si è manifestato lo Stato assolutista o comunque non democratico, il segreto rappresentava l'elemento discriminante tra chi contava e chi non era considerato, l'arma, in qualche misura, che mirava a distanziare di conseguenza le classi sociali e che portava intenzionalmente all'esclusione. Questa prassi faceva esercitare all'istituzione (incarnata nel governante) una sorta di forte soggezione sul cittadino che, tenuto all'oscuro, non conoscendo, non vedendo tutelati i propri diritti, era certamente in stato di forte subalternità verso il governo (quasi sempre il signore del territorio, il sovrano più o meno "illuminato") che poteva esercitare il potere di amministrazione, di decisione, finanche di vita o di morte nei confronti suoi e della sua famiglia.

Il cittadino comune rimaneva ai margini della vita politica e amministrativa, senza riconoscimenti. La sua partecipazione era soggetta al volere del governante e della classe dei burocrati del tempo che, per proteggere le amministrazioni e dunque l'esercizio

del proprio potere, ricorrevano all'uso del segreto d'ufficio come strumento di controllo del cittadino (Baldi 2005)⁷. La grande conquista democratica dello Stato moderno è stata proprio aver inteso condividere le scelte istituzionali, legislative e organizzative attraverso il principio della condivisione e della partecipazione. La moderna democrazia è, infatti, basata sul principio del popolo sovrano, un popolo partecipante che può scegliere e decidere perché messo in condizioni di conoscere. Elemento questo ultimo che porta di per sé alla negazione del segreto e della separazione tra potere costituito e cittadinanza "passiva". Non più, dunque, lo strumento della gestione delle leve del potere come esercizio di assoluto controllo dei cittadini.

Il consenso e il controllo vengono allora assicurati dall'impegno del soggetto amministrato che partecipa sia alla fase di creazione delle regole (ad esempio attraverso l'esercizio del voto, nella dimensione politica) sia alla fase dell'applicazione delle stesse, attraverso la coscienza del diritto di partecipazione, citato innanzi come fattore cardine di democrazia e controllo sui governanti.

La democrazia è, pertanto, proprio sulla base della Costituzione del nostro paese, garanzia di libertà di espressione (art. 21), di associazione (art. 49), di elezione (art. 51).

Il processo di rinnovamento normativo, che di per sé comporta anche uno sviluppo dell'affermazione dei diritti dei cittadini, trova nella legge 241/90 l'obbligo del rinnovamento del rapporto di fiducia nei confronti dei soggetti amministrati, riconoscendo nella trasparenza l'elemento che consente di superare il segreto d'ufficio. Questa consiste nell'obbligo di rendere pubblici gli atti dei procedimenti, l'accesso a essi, i tempi, il nome del funzionario responsabile, le motivazioni.

Cosa può essere, dunque, in un moderno Stato, il segreto se non la negazione dei principi appena affermati, il mezzo per negare la condivisione, per creare distanza se non addirittura distacco rispetto ai cittadini?

Si obbedisce allo Stato perché lo si teme, perché è sconosciuto al cittadino e, pertanto, da lui temuto, oppure perché lo si legittima ritenendo valido il suo sistema (Weber 1922)⁸?

La storia anche più recente del nostro paese porta contenuti di riflessione, cui ci si accosta con la dovuta prudenza, rispetto ad accadimenti su cui ancora molto studio deve essere fatto da parte degli storici, in quanto si tratta di fatti non ancora del tutto sedimentati

ed elaborati nella coscienza e conoscenza comune. Alcuni elementi utili al ragionamento in corso sono individuabili nelle fasi maggiormente critiche dello sviluppo del sistema democratico del paese, e particolarmente riferibili agli anni Settanta, Ottanta e Novanta del secolo scorso, in quegli avvenimenti che, seppur di natura diversa, hanno rappresentato seri e preoccupanti rischi di destabilizzazione democratica, di sovvertimento delle istituzioni, di delegittimazione dello Stato: i tentativi di golpe, la strategia della tensione, le minacce e gli attacchi terroristici, interni e/o esterni al paese, fino alla crisi di credibilità istituzionale e amministrativa che il periodo cosiddetto di tangentopoli ha provocato attraverso le indagini, i processi, le rilevanze sul mal governo e sul sistema di gestione del paese.

In ognuno degli eventi ricordati ha sempre aleggiato il tema del segreto, connesso a una più o meno reale, ventilata o propagandata ragione di Stato, per una presunta o manifesta difesa delle istituzioni e che comunque ha per molto tempo, proprio per il suo troppo frequente uso, portato a dubitarne la reale sussistenza e necessità, alimentando così scetticismo e finanche diffidenza verso il potere che lo poneva come muro tra la ricerca della verità sugli avvenimenti e la proposta di "verità" spesso soggettive, altre volte manipolative e comunque intenzionalmente artefatte.

Una declinazione del segreto, del tutto particolare e in ogni modo sempre molto attuale, concerne il concetto di menzogna, ovvero una affermazione contraria a ciò che è o si crede corrispondente a verità; talvolta la menzogna viene pronunciata con l'intenzione di ingannare e con fini malvagi o utilitaristici per coprire una verità che non si vuole rendere pubblica. È dunque una volontaria deformazione, un deliberato travisamento del vero (De Mauro 2000)⁹.

Dunque, affermare il falso o negare il vero con deliberato proposito significa alterare consapevolmente o tacere indebitamente la verità. Ciò appare molto verosimilmente non distante dall'uso manipolatorio del segreto.

A tale proposito riscosse particolare interesse, tempo fa, l'intervento su una rivista specializzata sulla comunicazione istituzionale¹⁰ di un fine e colto intellettuale spagnolo, Jorge Lozano, già direttore dell'Accademia di Spagna in Italia, che nel commentare l'atteggiamento comunicativo dell'allora governo Aznar a seguito dell'attentato terroristico di Al Qaeda dell'11 marzo 2004 nelle stazioni di Madrid, contrapponeva alla menzogna proposta dal primo ministro la possibilità di un uso sapiente della riservatezza, consentendo anche

di non dire tutta la verità - quando non ancora appurata - ma comunque di non indugiare o scegliere di dire bugie.

La gente non lo avrebbe accettato (come in effetti fece) e la storia mai avrebbe perdonato. Tuttavia, con fiero riferimento al Don Chisciotte, affermava in conclusione Lozano che «la verità ha bisogno di altre parole per stare in piedi: autenticità, credibilità, legittimità...».

La manifestazione della legittimità dei cittadini verso lo Stato, risiede, dunque, nel desiderio di sapere e nell'essere in condizioni di poter sapere.

Segreto e privacy

Con riferimento a quanto finora detto, e con particolare riferimento all'esercizio della trasparenza, base imprescindibile della ricerca della verità anche e soprattutto in campo istituzionale, non si può non riflettere sui vincoli dettati dall'ordinamento alla segretezza o riservatezza, intendendo per esse il segreto di Stato, il segreto istruttorio, il segreto d'ufficio e la privacy (Bertolami 2004)¹¹.

Si tratta di un tema intimamente connesso con la tutela di diritti o beni primari riconosciuti e condivisi tra Stato e cittadini. Di certo le trasformazioni indotte dalle normative più recenti hanno, in qualche modo, delimitato l'esercizio di tale segreto, proprio al fine di salvaguardare i diritti del cittadino alla conoscenza, alla trasparenza e alla partecipazione. Al contempo, va rilevato che il diritto alla privacy costituisce una sorta di deroga, voluta per la protezione di interessi costituzionalmente garantiti.

Nel suo insieme, il concetto di segreto pone il problema di discernere tra reale necessità di salvaguardia della sicurezza istituzionale e salvaguardia dello stesso paese. È pur vero che, nel passato, l'uso frequente (ipotizzabile talvolta anche come abuso) del segreto di stato, ha celato altri intendimenti e sicuramente ostacoli al conseguimento della verità. I segreti cosiddetti occulti o innominati rappresentano il vero ostacolo o "nemico" della trasparenza. Il loro uso esteso rischia di arrivare fino alla tutela di interessi di vario genere (Bertolami 2004).

Lo strumento della trasparenza allora diviene regola di democrazia, elemento stabilizzante dell'uso democratico dei poteri dello Stato, nozione stessa del processo democratico. Essa si estende alla

capacità delle istituzioni di rendersi intelligibili e partecipate e, altresì, alla possibilità per il cittadino di intervenire nel processo di governo della società, recuperando il potere di influire e un ruolo per troppo tempo residuale o marginale (Rodotà 2004).

Certamente il riferimento al rispetto della verità porta con sé l'applicazione delle norme sull'accesso e la trasparenza, in un contesto di tutela e salvaguardia dei diritti fondamentali e delle connesse libertà dei cittadini al cui riconoscimento anche la normativa sulla privacy¹² ha dato un forte contributo.

Da una parte, si ha il riconoscimento formale del diritto soggettivo all'informazione, esercitabile e tutelato in base alla legge, in quanto elemento fondamentale per la garanzia dei principi costituzionali, dall'altro il dovere delle istituzioni di realizzare flussi bidirezionali di comunicazione. Ecco che, accanto alla libertà di informazione, si pone con forza il diritto/dovere alla informazione.

Questo diritto è peraltro garantito, non solo giuridicamente, ma anche tecnologicamente, dalla possibilità di ampliare l'uso degli strumenti di comunicazione tra cittadini e tra essi e le istituzioni/amministrazioni.

Sono le nuove tecnologie della comunicazione a veicolare culture, storie, immagini del mondo, informazioni, dati, e così via fino a costituire il reale mezzo di superamento di luoghi o barriere e a delineare un processo di globalizzazione delle comunicazioni (Appadurai 1990)¹³.

La rete è rappresentata come luogo di infinita libertà, cui si contrappongono i rischi di abuso, di mancanza di privacy, di violazioni della proprietà (anche intellettuale). Rodotà contribuisce a comprendere questi rischi ricorrendo al tema del bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti e di misura dei diritti, che deve tendere a ricomporre un quadro certo tra diritti all'anonimato e interesse a conoscere l'identità di chi tiene comportamenti contrari alla riservatezza¹⁴.

Perché il rischio alla delegittimazione dell'uso delle tecnologie, in quanto non sempre in condizione di garantire tutela e rispetto di diritti, è sempre presente; basti pensare alla scarsa utilizzazione nel nostro paese della rete internet per transazioni commerciali, su cui aleggia il timore (talvolta per la certezza provata, altre volte per leggende metropolitane) di manipolazioni e mancanza di tutela dei dati veicolati e diffusi. Si evidenzia, comunque, con chiarezza che non può essere sufficiente una tutela normativa se dal punto di vista

tecnologico non ci si pone il problema della sicurezza della rete e dunque dell'applicazione di strumenti (software) sicuri. La tutela della privacy diviene allora elemento di legittimazione sociale della rete e della sua utilizzazione, che poi è essa stessa mezzo di condivisione in quanto capace di garantire accesso alle informazioni ma anche ai servizi e ai prodotti, siano essi di natura pubblica o prettamente di mercato.

Per ricongiungere il ragionamento al tema del rapporto tra segreto e partecipazione è utile, infine, sottolineare come la libertà personale di scambio di conoscenze e dunque di accesso può essere garantita solo muovendosi in due direzioni, la prima costituisce il cammino verso una piena *società della partecipazione* perché basata sull'eguaglianza degli strumenti di informazione e comunicazione - in questo vi è tutta la potenzialità presente e futura delle tecnologie -, la seconda, quella che Rodotà chiama la *società della dignità*, pone al centro del suo impegno la sapiente tutela dei dati e delle stesse persone.

E sul tema della tutela delle persone, non appare irrilevante sottolineare come proprio nell'ambito della privacy si manifestino alcuni segnali di minaccia concernente la crescente diffusione della sorveglianza dei cittadini attraverso un forte e diffuso uso di tecnologie di controllo (tra cui sia le telecamere a circuito chiuso che quelle esterne), attivate con la scusa o ragione di garantire la sicurezza di soggetti, beni e proprietà. Si tratta, insieme alla raccolta di informazioni resa possibile dalle moderne tecnologie informatiche, di avere in mano il potere di raccogliere informazioni, di incrociare dati relativi alla previdenza, alla salute, all'identità, alla residenza, all'occupazione, ai movimenti e così via (Castells 1997). Gli Stati hanno sempre raccolto informazioni, ma la possibilità attuale di elaborazione e classificazione consente di definire questa come la società della sorveglianza, più che uno stato di sorveglianza.¹⁵

Se con Castells ci si richiamasse a Max Weber, con riferimento alle istituzioni che hanno potere di controllo e di legittimo monopolio della *violenza*, si potrebbe concordare che *si è di fronte a una disseminazione del potere di sorveglianza e della violenza (simbolica o fisica) all'interno della società nel suo complesso.*

Tema questo che riporta inevitabilmente al punto di partenza del ragionamento fin qui compiuto. Una società che controlla ma non è controllabile, uno Stato che conosce ma non sempre è conosciuto. Una realtà che conosce più segreti di quanti ne sveli.

note

- ¹ Art. 3 della Costituzione: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».
- ² S. Sepe, *Stato legale e stato reale*, Il Sole 24 ore, Milano 1999.
- ³ G. Arena, *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica* (a cura di Stefano Rolando), Etas, Milano 2003.
- ⁴ Legge 8 giugno 1990, n. 142 in materia di Ordinamento delle autonomie locali; Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.
- ⁵ A. Bagnasco, M. Barbagalli, A. Cavalli, *Sociologia, Organizzazione sociale, popolazione e territorio*, Il Mulino, Bologna 1997.
- ⁶ M. Weber, *La scienza come professione. La politica come professione*, Edizioni Comunità, Milano 2001.
- ⁷ I. Baldi, *Il segreto amministrativo: profili storici e normativi nel corso dei secoli*, in Filodiretto.com, 2005.
- ⁸ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, tr. it. *Economia e società*, Edizioni Comunità, Milano 1950.
- ⁹ T. De Mauro, *Dizionario della lingua italiana*, Paravia, Torino 2000.
- ¹⁰ J. Lozano, *Verità e manipolazione. Il diaframma della fiducia*, "Rivista italiana di comunicazione pubblica", Franco Angeli, Milano 2004.
- ¹¹ F. Bertolami, *Comunicare sicurezza e ordine pubblico*, in *La comunicazione di pubblica utilità* (a cura di Stefano Rolando) vol. 1, Franco Angeli, Milano 2004.
- ¹² Legge 31 dicembre 1996, n° 675, Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.
- ¹³ A. Appadurai, *Disjuncture and difference in the global cultural economy*, in Featherstone (ed.), *Global culture: nationalism globalization and modernity*, London 1990.
- ¹⁴ S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- ¹⁵ M. Castells, *Il potere delle identità*, Egea - Università Bocconi editore, Milano 2004.

il segreto è nell'acme

Piazza Fontana, assolvete tutti ("Corriere della sera" 29 aprile 2005);
Piazza Fontana, cala il sipario. Strage senza colpevoli ("la Repubblica", 4 maggio 2005);

Piazza Fontana, una strage oscura ("la Repubblica", 11 giugno 2005).

La strage del '69 - ha scritto la Cassazione - "è frutto di un 'acme' operativo (?) iscritto in un programma eversivo di oscura genesi". Amen.