

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **Le tasse del re di Svezia**

di Alessio Altichieri, ex corrispondente da Londra del "Corriere della sera"

([alessio.altichieri@gmail.com](mailto:alessio.altichieri@gmail.com))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Tutto ciò che non è segreto, può essere conosciuto da chiunque. Tale ovvio principio, così negletto nell'Europa mediterranea, si applica da tempo immemorabile nelle democrazie nordiche, a volte senza neppure il suggello d'una legge.

Nel 1987, il "Corriere" mi mandò a Stoccolma, a indagare sul misterioso omicidio di Olof Palme, il grande leader socialdemocratico, e dopo un paio di articoli capii che, se neppure la polizia locale e la stampa svedese erano arrivate a qualche conclusione, pure io avrei dovuto accontentarmi di briciole: ipotesi, sospetti, teorie. Allora pensai di utilizzare meglio il tempo indagando su segreti alla mia portata: per esempio, il funzionamento di una democrazia compiuta, dove il re è uguale a tutti gli altri cittadini: pure lui suddito, ma della legge.

Con treno e autobus (non sapevo che ci si va anche in battello) una mattina andai a Drottningholm, dove c'è la reggia della corona svedese in cui abita, con la famiglia, re Carlo XVI Gustavo. Ma invece di andare a palazzo, per una visita guidata, andai al municipio del villaggio e chiesi dell'ufficio delle tasse. Tre stanzette minuscole, tavolineti bassi, poltrone in stile modernista, tipo sala d'attesa dello psicanalista, e un gentilissimo funzionario che mi ricevette in calzoncini di lana cotta, perché, come tutti gli impiegati pubblici, s'era tolto le scarpe per non sporcare l'immacolata moquette beige.

"Vorrei vedere la dichiarazione del re", chiesi con un sopracciglio già alzato, quasi ammettessi il mio ardire. Il funzionario non alzò il suo, di sopracciglio, e mi rispose soltanto con un'altra domanda: perché? Sono un giornalista italiano, vorrei pubblicare la denuncia dei redditi del re di Svezia sul mio giornale. Il funzionario mi chiese il passaporto, lo fotocopiò, me lo restituì e sparì per qualche minuto. Al ritorno, mi diede un fascicolo di una dozzina di pagine, simile al nostro 740, e si congedò: potevo fare di quel documento l'uso che volevo.

Io scrissi un articolo, vi elenca i redditi e proprietà di Carlo Gustavo Bernadotte, aggiunsi qualche minima riflessione sulla civiltà che si vede dalle piccole cose, il "Corriere" pubblicò il pezzo sotto un titolo spiritoso, e la storia finì lì: né a me né ai colleghi di Milano venne in mente di chiederci grazie a quale legge uno straniero sconosciuto potesse fare in Svezia una richiesta come la mia. Meglio così, perché non c'era alcuna legge: la consuetudine faceva norma.

Solo molto tempo dopo, vent'anni più tardi (la legge è del 2009, si può consultare su <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>) anche la Svezia si sarebbe dotata di un Public Access to Information and Secrecy Act, che regola la materia. Tale legge non garantisce solo il diritto del cittadino a sapere, ma pure quello del funzionario a divulgare, soprattutto ai media.

È il riconoscimento che l'ufficiale che denuncia errori e magagne della pubblica amministrazione non boicotta lo Stato, ma lo difende e lo sostiene. Dovremmo capirlo anche noi.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **Nota sulla trasparenza: il nostro e' un male antico**

di Camillo Arcuri, inviato speciale del "Giorno", "Corriere della Sera" e "l'Espresso". Autore con il collega Gaetano Fusaroli de La trasparenza invisibile - Nuovi diritti di libertà: l'accesso dei cittadini all'informazione, edito nel 1989 da Marietti (introduzione di Giorgio Bocca)

([camillo\\_arcuri@fastwebnet.it](mailto:camillo_arcuri@fastwebnet.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Tra gli argomenti che ha sempre trovato poco spazio di approfondimento sui giornali, cartacei o elettronici, figura in buona posizione la tanto invocata "trasparenza". Ebbe un po' di citazioni al tempo della glasnost russa, con i disperati tentativi riformisti di Gorbaciov per rianimare l'Urss, ma presto tramontò insieme all'impero sovietico.

In versione nostrana, il tema riemerge qua e là nei commenti a margine dei continui scandali politico-affaristici che invadono le cronache. In questi casi è di prammatica auspicare la trasformazione del Palazzo nella famosa "casa di vetro", come antidoto alla corruzione dilagante. Oltre alle vaghe aspirazioni però non si va: passare dalle immagini suggestive al che fare davvero e in concreto, è considerato poco interessante, se non noioso per la massa del pubblico, da sempre identificata nel ragazzino di dieci anni, neanche tanto sveglio.

Non mancano ragioni di scetticismo verso certi stereotipi. Più che una questione di share, sembra esserci di mezzo la vischiosità che impedisce di modificare lo statu quo, traducibile nella volontà di tenere eternamente il cittadino con le braghe corte. Come si spiegherebbe diversamente che nell'era della comunicazione globale, solo una minoranza, e parecchio ristretta, sa che il diritto di accesso alle informazioni, cioè alle documentazioni pubbliche, che di fatto pubbliche non sono, è riconosciuto in mezzo mondo, Italia esclusa? Guarda caso, nei paesi dove la trasparenza è un dato acquisito, il tasso di legalità percepita e conseguita è alto, mentre noi siamo tra gli ultimi in Europa, seguiti da Grecia e Bulgaria, mentre a livello mondiale veniamo dopo i primi cento, al pari con popoli di tradizioni tribali più che civili.

Il nostro è un ritardo antico. Già negli ultimi decenni del secolo scorso appariva paradossale, inverosimile, tanto che, da cronista, andai a cercare una spiegazione, prima nei documenti storici, poi andando come si dice "sul posto": e dove se non in Svezia, paese che riconosce questo "nuovo" diritto di libertà ai singoli, fin dal 1766, ancor prima della rivoluzione francese? Tre ore di volo da Milano, una in più da Roma e si scende a Stoccolma, nell'altro pianeta. Il primo impatto con quella realtà, per noi futuribile, avvenne al ministero della Giustizia: sotto il vetro che ricopre il piano di un grande tavolo, in uno spazio aperto al pubblico, c'è la posta in entrata o in uscita del ministro e chiunque è libero di leggerla. "Documento pubblico da noi vuol dire che quel certo atto è 'del pubblico', cioè a sua completa disposizione", sottolinea il giudice Hans Correl, autore di Sekresslagen ("La legge sulla segretezza"), testo fondamentale in materia. "La differenza tra la Svezia e altri paesi -spiega- è che altrove i documenti pubblici sono riservati e solo raramente accessibili, mentre qui avviene esattamente il contrario: tutti gli atti possono essere consultati da chiunque, salvo poche eccezioni che devono essere motivate in base alla legge, s'intende."

Nei dieci anni trascorsi in servizio al ministero della Giustizia, il magistrato racconta che gli è capitato raramente di porre il vincolo del segreto su un documento. Molto spesso gli accadeva invece, tornando a casa, di leggere sul giornale della sera la posta del suo ufficio che magari non aveva fatto in tempo a controllare durante il giorno. Niente di strano. Era successo che il cronista di turno al dipartimento di Giustizia aveva avuto in visione, come al solito, la corrispondenza del giorno per scegliere i casi più

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

interessanti da pubblicare. Tutto questo senza che a nessuno venga in mente di chiudere prudentemente in un cassetto la posta "non ancora visionata dallo chef". Incredibile ma vero.

Finì in prima pagina persino la lettera di un ministro di S.M. britannica che dopo essersi dimesso dalla carica per contrasti interni, voleva andare a vivere in Svezia, per cui chiedeva al governo di Stoccolma di ottenere la cittadinanza. La pubblicazione suscitò scalpore, ma anche indignazione e proteste, al che il premier svedese esprime il suo rincrescimento, facendo presente però che nulla poteva contro il responsabile di tanta indiscrezione, in quanto si era comportato nel pieno rispetto della "legge antica".

Addirittura toccò a un guardasigilli del tempo, Ove Reiner, pagare il prezzo della trasparenza. Persona tra le più facoltose, Reiner risultava contribuente molto modesto: come mai? Interrogato il computer dei fisco, un giornalista chiarì che aveva contratto un grosso mutuo per acquistare una villa: lo stesso sistema usato da altri ricconi per detrarre le rate e pagare meno tasse. "Niente di illegale, ma avevamo ragione di aspettarci da lui un comportamento ispirato a un più alto senso di moralità", sentenziò Olof Palme dandogli il benvoluto.

Al rientro da quel viaggio "spaziale", insieme al collega Gaetano Fusaroli che aveva condiviso la missione, fu deciso di trarne un libro: La trasparenza invisibile - Nuovi diritti di libertà: l'accesso dei cittadini all'informazione, edito nel 1989 da Marietti. Nell'introduzione Giorgio Bocca avverte giustamente che anche questo diritto va conquistato, nessuno regala niente e se finora ne siamo esclusi, significa che non ce lo meritiamo; mentre la ricerca della ratio di fondo è affidata a un'intervista con Norberto Bobbio, tra i più rigorosi interpreti dei rapporti tra politica, etica e cultura. "Per secoli il potere -risponde il filosofo alle richieste di lumi- ha cercato di non farsi controllare, celandosi dietro lo scudo degli arcaici imperii, la formula secondo cui era addirittura dovere del principe non far sapere ai sudditi ciò che decideva. La rivoluzione copernicana della democrazia consiste nel rovesciamento di questa tendenza alla segretezza: democrazia significa governo pubblico in pubblico, controllo del potere, trasparenza."

Il libro riscosse consensi, incoraggiamenti, anche autorevoli (lo presentò un ex presidente del Consiglio), ma ogni volta che a un personaggio politico veniva chiesto di pronunciarsi o impegnarsi, un silenzio infastidito di leggeva nei suoi occhi che guardavano senza vederti.

Poco o niente è cambiato da allora. Negli anni del berlusconismo è stata sì varata una norma intitolata Trasparenza, che riconosce il diritto di accesso alle documentazioni pubbliche, ma non a tutti: in sostanza, resta sempre esolo ai "titolari di legittimo interesse". Insomma uno spot. Gli operai morti nel terremoto in Emilia non avrebbero ottenuto risposte, qualora avessero chiesto se i capannoni industriali crollati su di loro fossero costruiti secondo norme antisismiche.

Insomma sono ancora tante e pressanti le ragioni, per augurarci che stavolta ce la facciano i "moltiplicatori di consapevolezza", come si chiamano i volonterosi che hanno raccolto il testimone di questa corsa infinita verso il traguardo della trasparenza.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **La trasparenza tradita e quella di cui avremmo bisogno**

di Gregorio Arena, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Trento. Presidente del Laboratorio per la sussidiarietà-Labsus

([gregorio.arena@unitn.it](mailto:gregorio.arena@unitn.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Vi è una strettissima connessione fra la trasparenza amministrativa e l'idea che la democrazia non debba essere limitata alla sfera della politica, perché anche l'amministrazione dovrebbe essere uno spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione, di controllo e, in generale, di democrazia.

Il punto cruciale è infatti proprio quello del controllo sull'esercizio del potere amministrativo. Non a caso dal 1990 ad oggi le alte burocrazie ministeriali e parte della giurisprudenza hanno fatto di tutto, riuscendoci, per "tagliare le unghie" alla trasparenza amministrativa. Il risultato è che il diritto di accesso ai documenti è usato principalmente all'interno di un rapporto individuale e conflittuale con l'amministrazione, non è affatto strumento di trasparenza intesa come controllo sull'operato dell'amministrazione.

Lo dimostra anche l'art. 24, comma 3 della legge n. 241/1990 che, recependo un indirizzo giurisprudenziale, afferma che "Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni". Tradotto, questo significa che non si vuole che l'accesso possa essere usato per garantire la vera trasparenza, quella che consente appunto il controllo sull'esercizio del potere amministrativo.

C'è una differenza fra pubblicità e trasparenza. Si ha infatti pubblicità quando informazioni detenute dall'amministrazione vengono messe a disposizione di coloro che desiderano prenderne visione, su loro richiesta o per iniziativa autonoma dell'amministrazione, per esempio attraverso i siti istituzionali. Questo tuttavia non comporta necessariamente una maggiore trasparenza dell'amministrazione, come dimostra il caso dei bilanci comunali. Le informazioni in essi contenute sono certamente pubbliche ma servono solo in misura minima ad assicurare la trasparenza di quella amministrazione perché di fatto sono incomprensibili alla maggior parte dei cittadini.

Quando si dice che l'amministrazione deve essere trasparente si dice molto di più che non semplicemente che devono essere pubbliche le informazioni che essa detiene. La pubblicità è fondamentale, ma è solo il passaggio intermedio per arrivare alla trasparenza.

La pubblicità è conoscibilità, non necessariamente anche conoscenza. Assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa vuol dire invece assicurare la conoscenza reale, sostanziale, di tale attività, quella che consente la comprensione e di conseguenza poi il controllo.

Conoscibilità, conoscenza, comprensione, controllo: queste sono le 4 C in cui si concretizza quella trasparenza amministrativa che i detentori del potere amministrativo ci hanno consapevolmente sottratto con un lavoro che dura da oltre vent'anni.

Conoscenza vuol dire passare dalla possibilità di conoscere (la conoscibilità in cui consiste la pubblicità) alla acquisizione di informazioni e dati sulla realtà. Comprensione vuol dire elaborazione, grazie alle informazioni di cui ci si è assicurati la conoscenza, di una interpretazione della realtà, di una visione del

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

mondo. Controllo, infine, vuol dire esercizio della sovranità popolare anche nello spazio pubblico rappresentato dall'amministrazione.

E' questa la trasparenza di cui avremmo bisogno, che oggi in Italia non abbiamo e che invece sarebbe preziosa, soprattutto ma non solo per la lotta alla corruzione. Come dice infatti il proverbio "La luce del sole è il miglior disinfettante".



# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

## **Il principio di trasparenza: ripensare con FOIA l'equilibrio informativo tra cittadini ed istituzioni**

di Giovanni Boccia Artieri, Università di Urbino Carlo Bo

([giovanni.bocciaartieri@uniurb.it](mailto:giovanni.bocciaartieri@uniurb.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In Italia ci troviamo di fronte ad un contesto di trasparenza vincolata dell'informazione. La trasparenza delle pubbliche amministrazioni rende ad esempio possibile l'accesso agli atti se esiste un interesse legittimo o rende possibile la trasparenza dell'operato di chi ricopre un incarico di funzione pubblica ma solo alla sua amministrazione di riferimento. Trasparenza per il singolo, quindi, ed auto-trasparenza per l'amministrazione. Il soggetto collettivo, la cittadinanza, non sembra essere contemplato ed il sapere è vincolato ad una partial disclosure: una trasparenza limitata da fasci di luce che mettono sotto il riflettore porzioni di realtà, spesso impedendo di illuminare il contesto e rischiando di esaltare quello che vediamo illuminato. Un'esaltazione che avviene ad esempio attraverso l'operare dei media mainstream e del giornalismo, come se si trattasse della totalità della realtà e non solo di una porzione di questa.

Sappiamo ad esempio<sup>1</sup> chi sono i privilegiati che hanno un pass per i "percorsi preferenziali" nel centro cittadino: i giornali pubblicano le liste e la nostra indignazione di cittadini "comuni", spulciando i nomi e motivazioni per l'accesso che sono talvolta risibili, sale. Ma questo è solo quello che mostra il fascio di luce (la trasparenza delle liste) e sposta il nostro asse informativo sui "soliti privilegiati" senza ricostruire il sistema del privilegio. Accedere ai dati dell'ufficio competente, alle note di servizio, ricostruire il meccanismo di concessione al di là delle pratiche ed i vincoli burocratici, ecc. consentirebbe di osservare il contesto al di là del particolarismo delle liste ma, eventualmente, come vizio di sistema.

L'intrasparenza dei dati si associa così ad un'abitudine nel costruire la notizia che si limita alla strategia del "fascio di luce" rinunciando ad osservare l'esistenza delle ombre che con quella luce confinano. Come cittadini e operatori dell'informazione dobbiamo essere più attenti ed interessati al cono d'ombra.

Il giornalismo non deve (non può accontentarsi) di seguire l'approfondimento della notizia attraverso la descrizione degli accadimenti e l'interpretazione di questi fatta attraverso pubblicazione di liste di privilegiati e interviste che commentino lo sdegno. I cittadini non possono limitarsi a seguire in modo umorale uno sdegno, anche motivato, che però distoglie dall'interpretare le responsabilità e le possibili vie di azione.

Una cultura della trasparenza dei dati significa anche abituarsi a fare le domande giuste. Spesso i fatti nascondono sotto di essi una complessità tale che non permette di spiegarli unicamente con quello che si può osservare in superficie. E spesso quello che possiamo osservare in superficie porta a farci le

---

<sup>1</sup> Riprendo qui un esempio fatto dal giornalista Raffaele Fiengo nella sua introduzione alla prima riunione italiana sul FOIA presso la FNSI. <http://www.giornalismoedemocrazia.it/2012/04/12/la-fnsi-chiede-una-leggeper-la-trasparenza-degli-atti-pubblici/>

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

domande sbagliate: limitare a farsi le domande a partire dai dati che ci sono concessi non è la stessa cosa che farsi le domande giuste e cercare quei dati che possono fornire una risposta.

È per questo che occorre premere per una strada che porti alla trasparenza dei dati, perché è questa trasparenza che produce una complessità di fonti da intrecciare per fornire un contesto per capire i fatti.

Per questo un'iniziativa come il Freedom of Information Act (F.O.I.A.) in Italia ha la possibilità di funzionare come attivatore di un mutamento di sistema nel modo di produrre l'informazione che vede crescere la relazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni e di sviluppare dinamiche più simmetriche su conoscenza e controllo della cosa pubblica.

La trasparenza dei dati come abitudine culturale diventa così un elemento strategico per costruire un'opinione pubblica più informata e consapevole. E l'accesso diffuso a questi dati costruisce una possibilità fondamentale per questa trasformazione culturale nei diversi campi della conoscenza. Per tale motivo il tema della trasparenza si deve necessariamente connettere alla diffusione di una politica di open data. L'agenda digitale che il Governo attualmente in carica sta faticosamente costruendo dovrebbe vedere il tema dell'open data integrarsi con un quadro di riferimento essenziale come quello che il FOIA può costruire. Si tratta di un'occasione non solo normativa ma culturale. Ha a che fare con la definizione di una costruzione responsabile della relazione fra cittadini e pubbliche amministrazioni, responsabile su entrambi i lati. E ha a che fare con la possibilità di creare un'occasione per una svolta culturale del nostro paese.

Come hanno scritto Valentino Larcinese e Riccardo Puglisi<sup>2</sup> è "inutile farsi illusioni: il Foia non cambierà magicamente la pubblica amministrazione, mentre dovremo comunque aspettarci resistenze di tutti i tipi, oltretutto favorite dalla lentezza della macchina giudiziaria. Si tratta però di un passo nella giusta direzione che speriamo possa nel medio-lungo termine restringere gli spazi di quella cultura della segretezza che ancora prevale nella nostra società".

Ecco, anche solo mettere in discussione la cultura del cono d'ombra rappresenterebbe già un risultato importante.

---

<sup>2</sup> <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1003120.html>

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **Cronaca e trasparenza: Italia e USA a confronto**

di Ilaria Bonuccelli, Vice Presidente Unione Nazionale Cronisti Italiani

([unci@unionecronisti.it](mailto:unci@unionecronisti.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Vorrei partire da un'esperienza personale. A maggio 2004, il Comune di Viareggio si rifiuta di consegnarmi, in qualità di giornalista del quotidiano Il Tirreno, l'elenco dei funzionari e dei dipendenti ai quali è stato riconosciuto il "premio di produttività" in virtù del lavoro svolto nell'anno appena trascorso. Secondo una prassi ormai consolidata, è certo che la distribuzione di questo plafond di risorse pubbliche avviene a pioggia, senza una valutazione reale dei meriti. Scopo del giornale è denunciare il malcostume

La violazione della legge sulla trasparenza – la 241/1990, riformata (in senso peggiorativo) nel 2005 – è evidente. Con il presidente dell'Unione nazionale cronisti italiani, Guido Columba, decidiamo che questo può diventare il casus belli della campagna a difesa della libertà di stampa, già minata dall'applicazione – pretestuosa – della legge sulla privacy. Il caso è perfetto: non è così eclatante da costituire un'eccezione e rappresenta un episodio comune a tutte le pubbliche amministrazioni. Non resta, quindi, che chiedere il rispetto della normativa. Impossibile da ottenere a costi contenuti, a differenza di quanto accade negli Stati Uniti. Dove, fra l'altro, sono previste, per legge, tariffe speciali per gli avvocati che seguono questi casi e dove, l'amministrazione soccombente, è costretta ad assumersi tutti i costi.

Nel nostro caso, il tentativo di giustizia a costo zero – in tempi biblici – è finito in questo modo: due pronunciamenti del difensore civico a favore del giornale e dell'Unci. Due opposizioni del Comune. L'obbligo per il sindacato di ricorrere al Tar non esistendo altre vie legali se non un ricorso amministrativo – con una spesa minima di circa 5mila euro – per una sentenza che il 18 novembre ci ha riconosciuto il diritto ad avere l'elenco dei soldi distribuiti, ma in "forma anonima", senza sapere a chi sono andati i soldi.

Esattamente 4 anni più tardi, la legge 69 del 2009 sulla semplificazione amministrativa (la legge Brunetta) ha obbligato tutte le pubbliche amministrazioni a pubblicare stipendi, curricula e perfino tasso di assenteismo dei dirigenti e dei loro dipendenti sui siti delle pubbliche amministrazioni. Smentendo la cervellottica sentenza del Tar Toscana del 2005.

Nessuna meraviglia, comunque, se si considera che alle elezioni amministrative di Lucca del 2007 l'ufficio elettorale ha tentato di impedirmi di verificare gli errori nei risultati elettorali con la motivazione che non ero residente nel comune dove si era votato. Come se il diritto all'esercizio della libertà di stampa fosse territoriale. E il diritto dei cittadini a essere regolarmente informati avesse un confine. Per poter informare i cittadini sui risultati delle loro votazioni: si deve essere nati o abitare nel Comune. Come se il diritto dei cittadini di essere informati possa essere soddisfatto, nel caso, solo da un giornalista toscano, mentre uno milanese o napoletano non possa farlo.

In Italia, comunque, è possibile che accadano questi fatti per due motivi: il primo è che siamo fanalino di coda in Europa rispetto alla legislazione sulla trasparenza; il secondo è che nel 2005 la norma che ha

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

aggiornato la legge 241/90 ha reso ancora meno accessibile, almeno per i giornalisti, gli atti pubblici, distanziandoci dal paese che, almeno in termini di diritto, rappresenta uno degli esempi più avanzati: gli Stati Uniti. Dove l'applicazione della trasparenza e l'accesso agli atti, di tutti gli enti pubblici (forze di polizia e tribunali compresi) dipendono dal procuratore distrettuale (district attorney).

**INTERESSE QUALIFICATO:** Il primo deficit della normativa italiana, dal punto di vista della stampa, è contenuta nell'articolo 22 della legge 241/90: per accedere agli atti della pubblica amministrazione è richiesto un interesse diretto, concreto e qualificato che non tutti gli enti riconoscono ai giornalisti. Il punto non è mai stato chiarito in modo definitivo e, a mio avviso, di proposito: così ciascuno può, a proprio piacere, negare l'accesso con teorie più o meno fantasiose l'accesso agli atti ai giornalisti. Esattamente il contrario di quello che avviene negli Usa dove ciascuno Stato nella propria legge di accesso agli atti (Sunshine law o Public record act) – tutte discendenti dal Freedom of information act – ribadisce: 1) che l'accesso è libero a chiunque; 2) che non c'è bisogno di precisare la ragione per la quale si accede a un atto. Al riguardo è significativo quanto dichiarato di recente dall'avvocato che per lo stato della Florida segue le questioni della trasparenza: <Quando voi chiedete un atto pubblico, non dovete rivelare la vostra identità, dire il vostro nome né dare prova di chi siete perché l'accesso agli atti pubblici è per chiunque, indipendentemente da chi siete>.

Ma non è tutto. In Italia, quando un giornalista va a chiedere un documento spesso se lo sente negare perché potrebbe ledere anche l'interesse di un "contro interessato", figura introdotta nella legge dall'aggiustamento inserito nel 2005 per tutelare tutti i soggetti che dall'esercizio dell'accesso <vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza>. E allora serve un esempio per spiegare: se uno speculatore immobiliare ottiene una concessione edilizia per costruire 100 ville su una spiaggia vincolata, se un giornalista vuole vedere il progetto deve stare attento a non violare gli interessi dell'imprenditore, già tutelato dal parlamento. Un'applicazione di questo tipo della normativa non avrebbe mai consentito di denunciare la speculazione a danno del teatro Eden della Passeggiata a mare di Viareggio, lungomare vincolato dalle Belle Arti da poco più di 20 anni in seguito all'inchiesta che ha vinto il Premio cronista dell'Anno nel 1996: l'assessore all'edilizia del Comune, infatti, proprietario del teatro, progettato da Ermete Zacconi, capostipite del Realismo in Italia, aveva autorizzato la sanatoria (illegittima) per gli appartamenti abusivi realizzati al posto dei camerini. Con una sola operazione avrebbe distrutto il teatro e guadagnato molti soldi. Invece, il teatro è salvo, gli appartamenti non ci sono, la Passeggiata intera è stata tutelata dalla Sovrintendenza, tutta la giunta non è stata riconfermata (sindaco compreso) grazie al fatto che è stato possibile accedere agli atti comprese tutte le concessioni edilizie, i condoni e i verbali delle commissioni edilizie.

**MODALITA'** – E' l'altro mistero. Secondo il regolamento approvato con il Dpr 352/92 l'accesso, in primo luogo, avviene <in via informale, mediante richiesta, anche verbale> all'amministrazione di riferimento. Solo se questa non va a buon fine (e il diniego deve essere motivato) allora si deve procedere con

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

richiesta formale scritta, con obbligo di risposta entro 30 giorni da parte della pubblica amministrazione e obbligo di comunicazione per raccomandata se la richiesta non sia formalmente corretta. A parte il fatto che i tempi sono incompatibili con la professione giornalistica, sfido a trovare una raccomandata di una pubblica amministrazione su un procedimento di accesso.

Negli States, anche nei casi in cui la normativa è peggiorata nell'ultimo decennio, come nello Utah, il tempo massimo di attesa oscilla fra i 5 e i 10 giorni. Ma quello che fa la differenza è la sanzione e il procedimento per il ricorso. Oltre ai costi.

**SANZIONI E RICORSI** - In Italia, non esistono di fatto sanzioni per le pubbliche amministrazioni che non rispettino le norme di trasparenza. Mentre si prevedono sanzioni pesanti per i giornalisti che violino la privacy e anche per i reati di diffamazione, in attesa che venga introdotto il carcere a vita, visto che non è più previsto neppure per i corrotti e i corruttori.

Se un giornalista non può esercitare il mestiere, insomma, deve accontentarsi di ciucciarsi le dita o di affidarsi alla giustizia amministrativa premesso che non sono previste sanzioni penali per chi impedisce, anche ad arte, l'accesso agli atti. La procedura suggerita dal legislatore, di fatto, è il ricorso al difensore civico (con quali esiti abbiamo visto) nel caso in cui esista e sennò i tribunali amministrativi e il Consiglio di Stato, con annessi costi, ammesso che gli editori siano intenzionati a supportare il giornalista.

Negli Stati Uniti la legge è assai diversa: con alcune differenze, ciascuno stato prevede da un minimo di 1000 a un massimo di 2.500 dollari per chi non fornisce atti pubblici secondo i termini di legge. Ci sono Stati che raddoppiano anche le multe, in caso di diniego ingiustificato. Se poi vengono riscontrati comportamenti volti a violare artatamente le disposizioni della trasparenza i responsabili possono essere anche incriminati e finire in carcere. Infine, se è dimostrata la colpevolezza, è prevista perfino la rimozione del public officer da proprio incarico. Esattamente il contrario di quello che accade in Italia.

**CASI DI ESCLUSIONE DALL'ACCESSO** - Sia in Italia che negli Stati Uniti sono stabiliti per legge. Nelle leggi americane, tuttavia, sono specificati e hanno sempre a che fare con trattative economiche, trattative legali e colloqui sindacali o di assunzione: inoltre, il limite è temporale e non è mai riferito all'esito della vicenda. Alla fine del procedimento, inoltre, tutta la documentazione viene resa pubblica. Al riguardo è interessante citare una sentenza della Florida riguardo a un fatto di cronaca nera del 1997: una seguace di Scientology rimase coinvolta in un incidente stradale. Portata in ospedale, firmò per essere dimessa e morì dopo una ventina di giorni. Il referto non aveva rivelato ferite; secondo l'autopsia era morta per disidratazione. La questione era se rendere o meno noto il referto e la relazione autoptica. Il tribunale si è pronunciato a favore della trasparenza, autorizzando l'utilizzo anche di esami di laboratorio, appunti e tutti gli atti che avevano contribuito alla redazione dell'autopsia.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'indirizzo italiano è di segno opposto. Nella legge 241/90, anche con la modifica del 2005, si dà la possibilità agli enti di inserire fra i documenti da escludere agli atti documenti che, a loro giudizio possano compromettere questioni di pubblica sicurezza (comprensibili), questioni di politica monetaria (non mi pare che ci siano Zecche comunali aperte in Italia), politica estera e così via.

Questo atteggiamento appare tanto più retrogrado se paragonato al Physician Payment Sunshine act, la legge che di recente gli Stati Uniti hanno approvato per obbligare perfino le case farmaceutiche a divulgare regali, borse di studio, viaggi, finanziamenti elargiti a medici, ospedali, università, cliniche e a chiunque abbia a che fare con il mondo della sanità.

**ENTI E SOCIETA' SOTTOPOSTI ALLA TRASPARENZA** - Oltre agli enti locali tradizionalmente intesi, dovrebbero essere sottoposti alla legge sulla trasparenza tutte le società e i consorzi, anche in quota minoritaria partecipata da capitale pubblico, che gestiscano servizi pubblici o di pubblico interesse. Non a caso, sia la finanziaria del 2007 che poi, il decreto legge 98/2011 (articolo 11 convertito con la legge 111 del 2011) impongono alle pubbliche amministrazioni di dare pubblicità alle partecipazioni detenute in tutte le società e i consorzi esterni, aggiornando, con frequenza semestrale, i compensi degli amministratori nominati.

A questa norma, poi, si cerca di trovare sempre il modo di non ottemperare da parte dei presidenti e degli amministratori delegati o consiglieri delle società, soprattutto di nomina privata, rendendo pubblici solo gli stipendi degli amministratori di nomina pubblica, fingendo di non considerare che anche gli stipendi dei rappresentanti dei soci privati incidono sui bilanci e, quindi, sugli utili o sulle perdite di cui, eventualmente, rispondono le casse pubbliche e quindi i cittadini. La difficoltà che ancora si incontra, perciò, nei confronti delle società – sempre più numerose – che gestiscono i servizi della pubblica amministrazione è di accedere alle delibere dei consigli di amministrazione attraverso cui viene gestito il servizio di pubblica utilità. E questo nonostante la giurisprudenza e la normativa abbia chiarito che le società di capitale, pur essendo soggetti di diritto privato, sono sottoposte alle leggi sulla trasparenza e sulla pubblica amministrazione (ad esempio per quanto riguarda gli appalti di servizio e di lavori) quando gestiscano o espletino funzioni di pubblico interesse.

Le amministrazioni e lo Stato non intervengono sulle costanti violazioni di questo tipo, al contrario di quanto avviene negli Stati Uniti dove per legge si chiarisce che perfino le organizzazioni No profit sono sottoposte alla trasparenza quando più di un terzo del loro bilancio sia determinato da fondi pubblici, quando gestiscano servizi di interesse pubblico (ad esempio servizi sociali). A maggior ragione questo vale per società private.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)



# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

RAPPORTO FRA LEGISLATORE E STAMPA – Per quanto negli Usa ci siano tentativi (ad esempio nello Utah) di peggiorare la normativa di accesso agli atti, molti Stati hanno un comitato che vigila sull'applicazione della legge sulla trasparenza. L'applicazione, comunque, fa riferimento sempre al Procuratore generale che ne risponde con la propria faccia e la propria carriera, insieme con il proprio staff. Tanto che la maggior parte degli Stati ha un numero verde – che fa riferimento o direttamente al district attorney o al comitato, dove esiste – per i reclami. Non solo. La maggior parte dei testi delle leggi sulla trasparenza hanno avuto come consulenti le Associazioni dei giornalisti dello Stato.

Al contrario, in Italia la commissione per l'accesso agli atti – prevista dalla legge 241/90 è stata ricostituita solo nel 2009 e fra i suoi 12 membri non ha neppure un giornalista. Così si spiega anche perché di rado si occupi di questioni legate alla libertà di espressione, al contrario che negli States dove a dicembre, un giudice della Corte Suprema della California, ha sentenziato che il parlamento deve rendere pubblici i redditi di ciascun deputato, accogliendo la denuncia del Los Angeles Times e dei McClatchy Newspaper, dopo che questi dati erano stati negati al Times, al Pasadena Sun e al Sacramento Bee. Secondo il giudice con questo diniego i parlamentari si erano fatti beffa della legge sulla trasparenza. E così sono stati condannati. Almeno negli States.

Ma non occorre andare tanto lontano per trovare leggi migliori che in Italia. Di recente anche la Macedonia ha approvato una norma sulla trasparenza. E per accedere agli atti bastano 10 giorni. Venti meno che in Italia.

L'Unci dedica molta attenzione alla questione della trasparenza, dedicandovi, interventi, dibattiti e convegni, particolarmente in occasione dell'annuale Premio Cronista di Viareggio. E state certi che continuerà a farlo.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

## **Un FOIA per l'ambiente in Italia esiste già. Ma chi lo sa? la “Convenzione di Aarhus”**

di Cinzia Di Fenza, esperta di formazione e informazione ambientale, circolo  
Libertà e Giustizia di Roma

[cinzia.difenza@gmail.com](mailto:cinzia.difenza@gmail.com)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il mio contributo alla discussione di oggi intende focalizzare l'attenzione su un argomento ben preciso che è quello dell'accesso all'informazione ambientale delle amministrazioni pubbliche.

Parlare di ambiente dovrebbe significare oggi affrontare una questione che investe tutti noi e che, per le dimensioni che sta assumendo, anche nel nostro Paese, e le conseguenze su territorio, economia, salute e qualità di vita, dovrebbe essere al centro dell'agenda politica e dell'informazione costante (e non emergenziale) dei media mainstreaming.

Basti pensare solo ai disastri ambientali che ormai nel nostro Paese si ripetono con frequenza crescente, come l'alluvione di Genova o quello delle Cinque Terre del 2011, lo scempio del paesaggio e del territorio ad opera di una cementificazione selvaggia e inutile e fuori da ogni regola urbanistica (500% di aumento della superficie impermeabilizzata dal cemento o dall'asfalto tra il 1956 e il 2001, a prescindere dallo sviluppo economico o demografico e scomparsa di tre milioni di ettari di territorio, un terzo dei quali agricolo, tra il 1990 e il 2005<sup>1</sup>).

A livello globale, un dato che ci dà la misura della gravità: secondo il Global Footprint Network, il 22 agosto l'umanità ha finito di consumare le risorse che il nostro pianeta è in grado di produrre in modo sostenibile in un anno e ha iniziato a consumare le riserve, o ad accumulare CO2 nell'atmosfera.. Ma la presa di coscienza dei governi e della classe politica è pericolosamente bassa e la questione dei limiti ecologici ancora estremamente sottovalutata.

Problemi quali gli effetti del cambiamento climatico, il degrado ambientale e la perdita di biodiversità, l'inquinamento urbano, il consumo inarrestabile di suolo agricolo, la gestione dei rifiuti, ecc., rappresentano invece alcune tra le grandi sfide che abbiamo davanti per la sostenibilità dello sviluppo. Farvi fronte (e prevenirli quando possibile) richiede innanzitutto la disponibilità delle informazioni ambientali esistenti e, soprattutto, la possibilità di un loro utilizzo efficace da parte di tutti, decisori e cittadini.

E' a questa premessa che mi collego per ricordare che abbiamo già questa possibilità. In Italia abbiamo un "FOIA ambientale". Le informazioni sull'ambiente sono già pubbliche.

L'Italia ha infatti da tempo una sua normativa che consente l'accesso alle informazioni ambientali delle autorità pubbliche. E' la cosiddetta "Convenzione di Aarhus", una convenzione internazionale

---

<sup>1</sup> Dossier WWF- FAI "Terra rubata – Viaggio nell'Italia che scompare", 2012 (on line: [wwf.it](http://wwf.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

dell'UNECE<sup>2</sup> del 1998. Essa definisce un nuovo modello di governance ambientale, fondato su tre pilastri: l'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, e, particolarmente rilevante, l'accesso alla giustizia ambientale.

Relativamente al primo pilastro, che interessa il tema di oggi, la Convenzione stabilisce innanzitutto che tutti possiamo chiedere informazioni ambientali, senza dover far valere uno specifico interesse, ma semplicemente perché tutti abbiamo diritto a conoscerle, perché riguardano la qualità e la sicurezza dell'ambiente e della salute, e quindi la nostra sicurezza.

Essa pone infatti in primo piano il diritto degli individui a vivere in un ambiente sano nel presente e nel futuro, potendo essere adeguatamente informati e coinvolti nei processi decisionali pubblici in materia. E chiama al contempo le autorità pubbliche a rafforzare i processi di apertura, diffondendo un'ampia gamma di informazioni, comprese misure e attività e introducendo così un concetto decisamente più ampio della trasparenza.

L'Italia l'ha recepita nei suoi tre pilastri già nel 2001 con la Legge 108. In seguito, il D.lgs. 195/2005 (che recepisce la relativa normativa europea) specificamente inerente l'accesso all'informazione ambientale. Questi i due principali riferimenti normativi.

Ma chi la conosce? Quanti di noi sanno di avere il diritto di accedere liberamente alle informazioni e ai documenti delle amministrazioni pubbliche? Diritto a chiedere conto alle nostre amministrazioni del loro operato.

A distanza di oltre dieci anni, la norma è ancora pressochè sconosciuta alle amministrazioni pubbliche, ai cittadini e – aggiungo in questa occasione, considerando che questa iniziativa parte anche da un gruppo di giornalisti - ai media (ma un primo potenziale passo è stato compiuto dalla FNSI e LSDI con il Dossier per le redazioni realizzato lo scorso anno e disponibile on line sul sito di LSDI).

La conseguenza è che non utilizziamo i diritti di accesso e soprattutto non sappiamo cosa viene deciso. Senza gli elementi informativi necessari, non siamo (messi) in grado di valutare l'operato pubblico. Non esercitiamo cioè quella partecipazione alle scelte pubbliche (in materia ambientale) che è uno dei principi chiave dell'essere CITTADINI e di società democratiche, prima ancora che delle politiche per la sostenibilità dello sviluppo riconosciuti già dal vertice di Rio del '92 e a seguire. Partecipazione e coinvolgimento che hanno come preconditione la conoscenza delle scelte pubbliche che devono essere effettuate e degli elementi di valutazione delle stesse in termini di impatto ambientale,

---

<sup>2</sup> "Convenzione di Aarhus" (UNECE) sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale"(www.unece.org)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

economico e sociale. Come efficacemente evidenziato da Paul Ginsborg: "Le decisioni di ciascuno dovrebbero potersi fondare sull'informazione e la riflessione"<sup>3</sup>.

L'obiettivo della mia presentazione è di far conoscere questo strumento utile per esercitare diritti di cittadinanza e di cogliere questo momento e l'iniziativa sul FOIA per rilanciarlo anche per la sua estrema attualità.

Di questa convenzione e della relative norme di recepimento italiane darò solo i principali elementi al fine di capire cosa prevede e la sua portata rivoluzionaria in termini di trasparenza, ma soprattutto di apertura dei processi decisionali pubblici su questioni vitali per il futuro comune.

(Kofi Annan, VII Segretario Generale delle Nazioni Unite) l'ha definita: "... È di gran lunga la più incisiva elaborazione del Principio 10 della Dichiarazione di Rio, che sottolinea la necessità della partecipazione del cittadino alle tematiche ambientali e all'accesso all'informazione in materia ambientale detenuta dalle autorità pubbliche. Rappresenta la conquista più ambiziosa nel campo della democrazia ambientale fino ad oggi ottenuta nell'ambito delle Nazioni Unite".

La norma prevede innanzitutto:

- "L'Autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse."(ruolo passivo dell'amministrazione)
- " L'Autorità pubblica informa in maniera adeguata il pubblico sul diritto di accesso alle informazioni ambientali.(ruolo attivo dell'amministrazione)

Ma soprattutto, a quali informazioni prevede che ciascuno possa accedere liberamente?

Informazioni su fattori quali: le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente.

E ancora informazioni su atti che riguardano i processi decisionali dell'ente: atti legislativi e amministrativi, piani, programmi, accordi ambientali e ogni altra misura o attività, che incide o può incidere sugli elementi dell'ambiente e sui fattori; misure o le attività intese a proteggere gli elementi dell'ambiente; le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale.

---

<sup>3</sup> Da "Il tempo di cambiare", Einaudi, 2006

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Già questi elementi consentono di capire la portata di questa norma. Si tratta di informazioni che riguardano sì lo stato dell'ambiente, ma anche i processi decisionali dell'ente. E senza dover dichiarare alcun interesse legittimo, a differenza di quanto previsto dalla L. 241/90 e succ. sull'accesso agli atti). E' qui il salto enorme che potenzialmente essa compie, superando e ampliando quel principio di apertura e di accesso agli atti amministrativi già sancito.

Il principale strumento legislativo internazionale per dare attuazione a quella partecipazione pubblica alle scelte in materia ambientale che è uno degli elementi cardine della buona governance. Uno strumento potenzialmente in grado di generare impatti enormi sull'apertura del settore pubblico e dell'azione pubblica, sulla buona governance, sulla crescita di consapevolezza sociale, sul diritto all'informazione dei cittadini, sulla prevenzione dei disastri ecologici molto spesso derivanti da mancata conoscenza, sul miglioramento dell'ambiente e dei processi decisionali collegati. Una leva di cambiamento del modo di operare pubblico in direzione di una reale accountability, cioè capacità e volontà di "rendere conto" ai cittadini.

Eppure – o proprio per questo - una norma quasi completamente inapplicata.

La non conoscenza della Convenzione di Aarhus è la dimostrazione evidente che il problema è non tanto e non solo l'adozione di norme sulla trasparenza e l'accessibilità, quanto la volontà da parte delle amministrazioni della loro effettiva attuazione e diffusione. Di Open Government in Italia si discute da anni, ma il processo di apertura dei processi decisionali pubblici è ancora lungo e soprattutto, a mio avviso, fortemente limitato e strumentale (cosa viene reso disponibile? E quale importanza ha davvero per la collettività ciò che viene reso accessibile? Chi decide cosa far sapere? E in quale forma: dato o informazione?).

L'attuazione concreta anche di questo FOIA ambientale implica ancora profondi mutamenti culturali e strutturali nella P.A. italiana, tradizionalmente poco avveza ad aprire alla conoscenza dei cittadini decisioni che pure riguarderebbero la gestione della cosa pubblica.

C'è poi la questione dell'accessibilità del dato, cioè della sua disponibilità e fruibilità e della differenza tra dato e informazione. Il dato in sé non costituisce necessariamente in sé "informazione ambientale": una volta individuato, il primo nodo è rappresentato proprio dalla capacità delle autorità pubbliche che lo detengono di trasformarlo in informazione, cui garantire poi l'accesso, la comunicazione, la diffusione. E questo aspetto ritengo interessi qualsivoglia informazione che l'amministrazione pubblica decida di rendere accessibile.

Sul versante della domanda di informazione, questa norma consentirebbe di rispondere ad una esigenza crescente da parte dei cittadini di poter esercitare il loro diritto di cittadinanza ambientale con una partecipazione informata. Ma su questo il primo interrogativo è: "Come fare in modo che la

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

domanda di informazione e di partecipazione si traduca in modo massiccio e diffuso in richiesta di accesso a documenti ambientali pubblici?”.

Finchè un cittadino e “l'opinione pubblica” non è preoccupata da un tema e manca un dibattito sociale ampio e partecipato, non utilizzeremo i diritti di accesso e partecipazione e questi temi non entreranno nell'agenda del politico.

Dal momento che l'ambiente diventa un tema importante quando tocca interessi forti della società, quali la salute e l'economia, la qualità di vita di territori e comunità, è indispensabile colmare il gap tra aumento della domanda di informazione e capacità di risposta adeguata delle autorità.

E' per questo che, anche in questa iniziativa più ampia sul FOIA, un nodo ed un obiettivo centrale resta quella di creare interesse intorno all'importanza di poter conoscere ed accedere agli atti delle amministrazioni. E questo è un punto che ritengo debba essere tenuto ben presente proprio in questa iniziativa, per non correre il rischio che resti appannaggio di addetti ai lavori e non centri l'obiettivo fondamentale di arrivare a divenire patrimonio comune.

L'auspicio è che i promotori del FOIA colgano il potenziale di questo strumento anche come spunto e possibile base di partenza per costruire un'azione comune di sensibilizzazione e divulgazione pubblica della Convenzione di Aarhus dentro l'iniziativa, contribuendo a creare le basi per stimolare interesse.

Un lavoro collettivo, anche tra associazioni della società civile e media, potrebbe essere una leva per il cambiamento e per cominciare a scardinare gli ostacoli che caratterizzano il settore pubblico impedendo l'accesso alle informazioni ambientali e contribuire a creare e consolidare una consapevolezza sociale diffusa intorno al tema ed alla posta in gioco.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

## **La trasparenza come leva del cambiamento delle amministrazioni pubbliche**

di Alfredo Ferrante, Presidente Associazione “Dirigenti per l’Innovazione –  
Allievi SSPA”

[AFerrante@lavoro.gov.it](mailto:AFerrante@lavoro.gov.it)



# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Se un merito va ascritto, fra i tanti, alla iniziativa tesa ad introdurre nell'ordinamento italiano un *Freedom of Information Act*, sulla scorta della consolidata esperienza a livello internazionale, è quello di proseguire con decisione verso un nuovo modello dei rapporti fra cittadini ed attore pubblico: a favore dei cittadini, certamente, ma con enormi prospettive anche per le pubbliche amministrazioni.

Come associazione dei dirigenti pubblici ex allievi della Scuola Superiore della P.A. abbiamo da sempre fatto della trasparenza il tema cardine – direi “infrastrutturale” – attorno cui far ruotare la nostra azione. A mero titolo di esempio, mi fa piacere ricordare come in tempi non sospetti fummo antesignani nel lanciare l'idea che profili professionali, *curricula* e retribuzioni dei pubblici dipendenti fossero disponibili in rete, ottenendo, va detto, timide risposte se non aperta ostilità. I tempi, evidentemente, cambiano.

Nel corso dell'ultimo Forum PA abbiamo voluto proporre la creazione di una “catena del valore della dirigenza pubblica”, una filiera virtuosa la cui base fosse costituita dalla trasparenza per tutto il percorso che va dalla selezione e formazione della dirigenza sino alla ri-costruzione di un mercato pubblico delle competenze aperto e meritocratico. Una trasparenza che insista sul dirigente, in primo luogo: chi è, cosa ha fatto, perché ricopre quella posizione. E che spinga, allo stesso tempo, alla scelta della persona giusta per il posto giusto.

L'attenzione negli ultimi anni si è concentrata sulla messa in linea dei dati relativi ai dirigenti, con una attenzione talvolta morbosa sulle retribuzioni. Sia chiaro: è corretto e dovuto che i cittadini abbiano accesso pieno e senza filtri alla conoscibilità delle retribuzioni e, soprattutto, della loro composizione. Va riaffermato, allo stesso tempo, che quest'ottica non esaurisce il tema dell'impatto che la trasparenza può avere sull'operato pubblico. Se la disillusione e la sfiducia delle opinioni pubbliche verso quello che è stato identificato come un Moloch politico-amministrativo hanno accelerato alcuni dovuti processi di apertura, le opportunità che la dimensione della trasparenza offre all'agire pubblico e ai cittadini sono ben maggiori e con implicazioni molto più profonde.

Il breve accenno posto sulla filiera della dirigenza rende evidente che un la possibilità di un diffuso controllo esterno (e, allo stesso tempo, interno) facilita la realizzazione e la soddisfazione di un banale quanto fondamentale principio di ogni organizzazione: scegliere non chi sia fedele ad una linea o, peggio ancora, ad una persona od una cordata, ma chi possieda le caratteristiche migliori per svolgere un compito. Proviamo ad immaginare l'effetto dirompente che un tale principio potrebbe alimentare applicandolo non solo alla tutto sommato asfittica realtà delle amministrazioni centrali, ma a tutto l'immenso bacino delle pubbliche amministrazioni in Italia che, come le recenti cronache ammoniscono, sono spesso piccoli o grandi feudi con regole e dinamiche proprie.

E pensiamo alle conseguenze derivanti dalla messa in linea di tutta la produzione amministrativa, ove non coperta da necessaria riservatezza, resa disponibile sulla base di semplici criteri di reperibilità,

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

tempestività ed intelligibilità. Da questo punto di vista, ci troviamo in mezzo al guado e l'azione condotta dal gruppo che si è articolato attorno alla iniziativa per un *Freedom of Information Act* in Italia rappresenta una occasione significativa per andare oltre, pure in presenza di significativi passi avanti come gli impegni contenuti nel Piano d'Azione dell'Italia per l'esercizio della *Open Government Partnership*.

Questi brevi cenni rendono chiaro come i temi sul tappeto siano tanti, tutti fondamentali per imprimere quel cambiamento nell'azione pubblica che i cittadini chiedono e che i mutamenti intervenuti nelle dinamiche della società contemporanea impongono. Non è superfluo ricordare che una trasparenza amministrativa totale e la piena accessibilità degli atti amministrativi è la prima condizione (necessaria ma non sufficiente, beninteso) per porre un ostacolo formidabile alla corruzione. Gettare piena luce sulla azione quotidiana della macchina pubblica è il requisito fondamentale per perseguire pienamente il dettato costituzionale del buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Questo aspetto, pur fondamentale, rischia, tuttavia, di mettere in ombra un altro potente elemento, che è quello relativo agli effetti che la trasparenza provoca sull'agire quotidiano delle amministrazioni: la vera e propria esplosione del capitale di fiducia che la dimensione della trasparenza provoca reca con sé una migliore e più rapida capacità di risolvere i problemi, una maggior facilità di lavorare in gruppo, prestazioni migliori.

Allo stesso tempo, abbandonare il modello dell'accesso condizionato offre non solo possibilità di controllo diffuso ma l'opportunità per i cittadini di poter partecipare attivamente alle politiche pubbliche. Come è stato richiamato in un [recente articolo](#), l'aspetto relativo al controllo da parte dei cittadini sull'esercizio del potere amministrativo è strettamente legato al principio costituzionale della sovranità popolare e comporta, *naturaliter*, sensibili ricadute in termini di responsabilizzazione degli attori pubblici. Ma ove si ponga attenzione al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4), per il quale l'amministrazione deve favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, risulta del tutto intuitivo che "la messa a disposizione del patrimonio informativo pubblico non è più funzionale soltanto ad un controllo generalizzato da parte dei cittadini sul modo in cui l'amministrazione esercita unilateralmente il potere pubblico, ma costituisce la base per una nuova relazione amministrazione-cittadini, impegnati entrambi nella cura e nella produzione di beni comuni".

Si ricordi, infine, il pericolo insito nella sovrabbondanza informativa che può risolversi, ove non adeguatamente trattata, in una ulteriore e più insidiosa opacità nel rapporto fra pubblici poteri e comunità. Soprattutto in una fase in cui la rete e i *social network* rendono possibili – non senza angoli bui – nuove forme partecipazione collettiva, una legge sul diritto e sulla libertà di informazione dovrà contemplare le azioni concrete che possano, senza infingimenti, ristabilire un corretto rapporto tra cittadinanza e istituzioni.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **La mia esperienza: "Non si possono dare in pasto ai cittadini informazioni di questo tipo"**

di Martina Forciniti, autrice della tesi di laurea "Trasparenza e diritto di accesso: le limitazioni e le inefficienze dell'amministrazione italiana" discussa presso l'università di Padova e la cui versione integrale è consultabile sul sito di [www.lsd.it](http://www.lsd.it).

([marty\\_tizy@yahoo.it](mailto:marty_tizy@yahoo.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nell'ambito della stesura della mia tesi di laurea triennale "Trasparenza e diritto di accesso: le limitazioni e le inefficienze dell'amministrazione italiana"

che ho conseguito all'università di Padova nell'anno accademico 2009/2010 con il professor Raffaeldelle ho, mi sono impegnata nel tentativo di dimostrare quanto l'amministrazione italiana difetti in materia di trasparenza e, in particolar modo, sotto l'aspetto del diritto di accesso. Il modello americano di comunicazione veloce, trasparente ed economica tra cittadino e Pubblica amministrazione è assai lontano (come ho tentato di provare tramite la mia indagine sul campo) dall'ambiente chiuso ed esclusivo del nostro apparato amministrativo.

È chiaro che una tale condizione di indisponibilità e fragile propensione all'ascolto è coadiuvata da un sistema legislativo limitato in materia. Come se non bastasse, questi ristretti strumenti legislativi e/o amministrativi sono assai poco sostenuti e diffusi tra la popolazione, con l'ovvio risultato che in pochi conoscono il diritto di poter accedere ai documenti amministrativi, con la conseguente possibilità di rendersi partecipi dei meccanismi decisionali.

Non a caso, il confronto fra la libera informazione americana, con le amministrazioni pubbliche vincolate alla concessione del diritto (a "chiunque") di conoscere come opera il governo federale (grazie al F.O.I.A.), e il limitativo "interesse legittimo" italiano, non può reggere.

L'eccezione che si riscontra in materia ambientale, grazie alla Convenzione Internazionale di Århus che permette a un qualsiasi cittadino di accedere a informazioni di tipo ambientale senza che esista un interesse particolare, concreto e attuale potrebbe rappresentare un punto di partenza, sempre che la si promuova fra i cittadini e, soprattutto, che il contesto amministrativo sia predisposto all'apertura informativa.

Con la mia inchiesta, purtroppo, non ho fatto altro che avvalorare la tesi per cui il nostro impianto burocratico, anche lì dove, teoricamente, si professa la libera circolazione dell'informazione, è, nella pratica, particolarmente abbottonato se non si è motivati e non si hanno le conoscenze giuste.

Il soddisfacimento di una richiesta di accesso agli atti non può prescindere da una particolare insistenza nel reclamare i propri diritti (che, almeno in questo ambito, prescindono dal coinvolgimento giuridico) e nel chiamare in causa coloro che dovrebbero osservare questi diritti. Si aggiunga poi che la piena soddisfazione di una richiesta pretende, e questo è inconcepibile, interventi che non tutti hanno la possibilità di reclamare (nel mio caso, l'appoggio del Sindaco si è reso possibile solo grazie all'intercessione di mio padre che, in altre circostanze, sarebbe stata una condizione impensabile).

Per rendere l'idea della straordinaria abbottonatura del nostro apparato burocratico, delle difficoltà che si incontrano nell'iter di una richiesta di accesso agli atti e, in particolare, del trattamento contestativo

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

che i funzionari statali riservano a chi, giustamente e con cognizione di causa, tenta di far valere con insistenza i propri diritti, mi riservo di allegare alla mia testimonianza il colloquio da me intrattenuto, in due diversi momenti, con il funzionario dell'ufficio ambiente del mio comune:

- **FUNZIONARIO:** Allora signorina che cosa le serve?
- **IO:** Non so se ricorda, ma noi ci siamo già incontrati circa due mesi fa. Ero venuta qui all'ufficio ambiente per chiederle come ottenere alcuni documenti sulla discarica di Bucita che mi sono necessari per la stesura della mia tesi... (A questo punto sono stata bruscamente interrotta dal funzionario)
- **F.:** Scusi signorina ma non capisco, che documenti le servono? Deve essere più chiara altrimenti non riesco a capire di che cosa ha bisogno.
- **I:** Se mi lascia finire, le spiego con chiarezza di che documenti necessito. Ho bisogno di documenti che riguardino il funzionamento dell'impianto di smaltimento rifiuti di Bucita, documenti che riguardino le sostanze trattate e smaltite dalla discarica e documenti che comprovino la non nocività dell'impianto.
- **F:** Posso sapere qual è l'argomento della sua tesi?
- **I:** La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso in Itali
- **F:** Scusi, ma allora mi spiega a che cosa le servono dei documenti che riguardano la parte tecnica dell'impianto? Lei non sta mica scrivendo una tesi sull'ambiente o sulle discariche italiane. Se vuole io posso darle documenti che riguardano comunicazioni volatili tra i periti o gli esperti, ma non posso certo darle documenti tecnici.
- **I:** Se io ho una legge che mi permette di accedere a documenti di tipo ambientale, lei teoricamente dovrebbe concedermeli a prescindere dall'argomento della mia tesi che io, tra l'altro, avrei potuto tranquillamente non dirle.
- **F.:** Signorina lei deve capire che io non posso concedere documenti riservati a tutti quelli che ne fanno richiesta. Non si possono dare in pasto ai cittadini informazioni di questo tipo. E poi lei sa che per accedere a documenti di tipo amministrativo è necessario un interesse legittimo?
- **I:** Si lo so ma, come lei saprà, esiste una Convenzione, firmata dall'Unione Europea nel 1998, che garantisce a qualsiasi cittadino il diritto di accesso a documenti di tipo ambientale, a prescindere da un interesse legittimo.
- **F:** Senta signorina io personalmente non sono disposto a concederle di mia iniziativa i documenti da lei richiesti né tantomeno ad apporre la mia firma sulla sua richiesta. Non voglio certo rischiare di

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

essere denunciato per diffusione di documenti riservati. Se lei riesce a farsi autorizzare questa richiesta dall'URP, allora ritorni da me che le concedo tutti i documenti che vuole.

- I: Nessun problema. Andrò al più presto all'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico perché autorizzino la mia richiesta.
- F: Lei deve comunque tenere presente che le fotocopie sono a sue spese. Si tratta di molti documenti e l'ufficio non può di certo accollarsi una tale spesa.
- I: Non si preoccupi. Mi assumo tutte le responsabilità legate alla mia richiesta, comprese le spese che ne derivano. Allora ci rivediamo non appena ricevo l'autorizzazione all'accesso.
- F: Va benissimo. Arrivederci.
- I: Buona giornata.

Ultima parte della conversazione intrattenuta con il funzionario a seguito dell'autorizzazione ad accedere ai documenti e alla loro fotocopiatura:

FUNZIONARIO: Signorina la fotocopiatura dei documenti richiede un bel po'

di tempo quindi decida lei se vuole attendere qui o ritornare più tardi.

- IO: Se si tratta di attendere un'ora o due, per me non c'è nessun problema posso aspettare.
- F.: Credo che sia necessario più tempo. Dobbiamo anche attendere il messo che si occupa della fotocopiatura e che in questo momento non si trova in ufficio.
- I.: Capisco. Allora credo che ritornerò direttamente domani mattina.
- F.: D'accordo signorina. Comunque si consideri fortunata, perché se la sua richiesta non fosse stata firmata dal Sindaco io non le avrei mai fornito alcun documento, non so se le è chiaro.
- I: Si certo che mi è chiaro ma non credo che il Sindaco si sarebbe assunto la responsabilità di concedermi dei documenti riservati se non fosse stato certo delle mie motivazioni.
- F.: No signorina, questo non c'entra niente. Come le ho già detto la responsabilità che il Sindaco si è assunto è esclusivamente politica. Per questo le ho richiesto anche l'autorizzazione dell'URP. I documenti che le fornirò sono tecnici e molto riservati. Riguardano una società che opera a livello internazionale e i cui progetti non possono essere ceduti a cani e porci, non so se mi spiego.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

• I: Si spiega perfettamente. Ci tengo però a sottolineare il fatto che se il Sindaco mi ha concesso il diritto di accesso è perché sa, così come saprà anche lei, che esiste una legge che da il diritto a qualsiasi, ripeto qualsiasi cittadino di visionare e consultare documenti di tipo ambientale, a prescindere dagli interessi della società o amministrazione che li ha prodotti e che li detiene.

• F: Si ma resta il fatto che questa società, che le assicuro è gestita da persone molto serie, potrebbe, giustamente, denunciare questo ufficio per diffusione di materiale riservato. Pensi se lei desse alla luce un progetto contenente informazioni che non vuole rendere note. Arriva un comune cittadino, le cui

intenzioni non le sono totalmente chiare, e le chiede di poter avere quelle informazioni. Lei che cosa farebbe, sentiamo?

• I: Credo che farei ciò che è giusto, ciò che è obbligatorio per legge: concederei al cittadino che ne fa richiesta i documenti che riguardano la sua salute e la salvaguardia dell'ambiente in cui vive.

• F.: È chiaro che la pensiamo diversamente. Comunque, ci rivediamo domani mattina per la consegna.

• I: Alle 10 va bene?

• F: Alle 10, alle 11, quando preferisce.

• I: D'accordo. Arrivederci e buon lavoro.

## Conclusioni

Sottolineo il fatto che la mia richiesta non è stata osservata pienamente, dato che i documenti, a fatica ottenuti, non sono serviti allo scopo di mettermi a parte della pericolosità, effettiva o presunta, dell'impianto di discarica che è stato il mio caso di studio (questo anche per esplicita volontà dei funzionari amministrativi, che hanno temuto le conseguenze delle loro azioni e che, a mio avviso, hanno mancato di assumersi le responsabilità che gli competono).

Sono giunta alla conclusione che i cittadini italiani, alla luce dell'attuale legislazione in materia di trasparenza informativa e della strutturazione (delimitata) del nostro sistema amministrativo, non potranno mai godere di una comunicazione sciolta e senza sottintesi, né di una conoscenza piena e sistematica delle istituzioni che dovrebbero regolare i loro interessi.

L'unica soluzione a questa problematica, che apparentemente non sembra poter ottenere esiti positivi, sarebbe forse il rinnovamento radicale delle nostre leggi in materia che, come credo di aver sufficientemente dimostrato, non sono all'altezza delle aspettative della cittadinanza italiana per la loro indeterminatezza e inefficacia. La mia inchiesta penso sia servita soprattutto a dimostrare quanto la conoscenza di determinate informazioni e circostanze potrebbe condizionare gli eventi, gli individui, le decisioni e le conseguenti concretizzazioni.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Credendo fortemente che la comunicazione stia alla base dei rapporti umani e che la libera informazione costituisca lo strumento fondamentale per la creazione di un legame fertile e proficuo tra cittadino e istituzione, incoraggio fortemente l'istituzione di leggi che diano la possibilità agli individui di esprimere le proprie opinioni su argomenti che li riguardano strettamente (perché coinvolti personalmente), con la possibilità quindi di intervenire in meccanismi decisionali che potrebbero influire pesantemente sulla loro realtà.



# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **Qualiasi persona ha il diritto di sapere come viene governata**

di Fabio Frisio, Autore della tesi di laurea "Freedom of Information Act (FOIA). L'accesso ai documenti del governo federale statunitense alla portata di tutti" discussa presso l'università di Padova e la cui versione integrale è consultabile sul sito [www.lsdj.it](http://www.lsdj.it).

([fabiofix@yahoo.it](mailto:fabiofix@yahoo.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Ho sentito nominare per la prima volta l'acronimo Foia da parte del professor Fiengo durante un colloquio in facoltà. Stavo cercando un argomento per la mia tesi di laurea e il professor Fiengo mi suggerì di provare a dare un'occhiata in internet per informarmi su questo tema così poco conosciuto ed esplorato in Italia. Navigando nel web un pò qua ed un pò là rimasi colpito dalle informazioni che riuscivo a raccogliere a riguardo e intrigato dalle potenzialità di questa legge.

Prima di questo momento non mi sarei mai potuto immaginare di avere il diritto, scrivendo una semplice e-mail, di richiedere ed ottenere i più disparati ed importanti documenti prodotti dal governo americano. Prima di questo momento ero come la maggior parte degli italiani, credo, ovvero non ero consapevole dei limiti che la libertà di informazione si trova ad affrontare in Italia. Suppongo che fossi semplicemente ed incoscientemente rassegnato, in quanto "semplice" cittadino, a non avere il diritto di conoscere i meccanismi che stanno dietro alle decisioni degli organi amministrativi, e rassegnato al fatto che alcuni importanti avvenimenti e decisioni che riguardano l'Italia debbano rimanere segreti o avvolti nel mistero. Ma non è così. Il Foia americano, e le leggi simili prodotti in decine di altri stati nel mondo lo dimostrano. Si può avere accesso ai documenti pubblici. Si può conoscere come opera il governo senza per questo metterne in pericolo la sicurezza o la riservatezza. Qualsiasi persona ha il diritto di sapere come viene governata. Non si tratta solo di una legge che permette ai giornalisti di realizzare notizie e reportage. Si tratta di una legge che fornisce a qualsiasi persona il diritto alla conoscenza. Un diritto fondamentale.

A poco a poco ho dunque imparato a conoscere meglio il Foia nella sua versione americana. Ho avuto modo di scartabellare gli archivi del NARA a Washington, non in quanto fossi un'autorità importante o un rinomato giornalista, ma semplicemente in quanto libero cittadino dotato di un diritto. Tra varie migliaia di documenti disponibili per la consultazione pubblica ho potuto ripescare anche vecchi rapporti dei vari ambasciatori americani che si sono succeduti in Italia tra gli cinquanta e sessanta. In questi documenti risultava chiaro come gli Stati Uniti cercassero in vari modi di influenzare le elezioni italiane per evitare che la spaventosa orda comunista potesse prendere il potere in un paese così importante dal punto di vista strategico e geo-politico. Ed in alcune corrispondenze tra ambasciatore americano a Roma e sede centrale spuntavano anche giudizi personali sui politici dell'epoca. Giudizi molto simili a quelli fatti in epoca attuale, sempre dagli americani, sui nostri politici di adesso, e resi noti a tutti non molto tempo fa da parte di Wikileaks, ormai famoso organo di contro-informazione.

Durante le mie ricerche ho dunque iniziato a chiedermi come mai una legge simile esista in tutti i paesi democratici del mondo meno che in Italia. Viviamo nell'era dell'informazione. Sappiamo tutto sui nostri amici tramite i social media. Abbiamo wikipedia che ci illumina su ogni personaggio/data/evento/luogo ecc. su cui vogliamo informarci. Conosciamo nei minimi dettagli le vite dei vip grazie alla televisione. Possiamo accedere a qualsiasi notizia con un click. Ma non sappiamo come opera realmente il nostro governo. Non abbiamo pressochè la minima possibilità di entrare in possesso di un documento amministrativo. Non capiamo cosa motiva le decisioni governative nè come queste realmente vengano messe in pratica a livello nazionale. E ci troviamo a lamentarci dell'operato del governo. Ci troviamo a mugugnare ad ogni nuova manovra finanziaria, ad ogni nuova liberalizzazione, ad ogni nuova riforma o decreto perchè riteniamo per preconcetto che siano solo meccanismi che ci possono danneggiare.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**  
Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website:  
[www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Perchè non sappiamo realmente cosa viene deciso dalle istituzioni nel dettaglio. E perdiamo fiducia nelle istituzioni. Perchè ci sentiamo impotenti. Non possiamo decidere, non possiamo governare, e non possiamo nemmeno conoscere come veniamo governati. Auspico che i nostri vertici politici si rendano conto che un modo intelligente per raccogliere maggiori consensi è mettere la gente a piena conoscenza del loro operato. Così la fiducia nelle istituzioni aumenterebbe, e potrebbe diminuire il numero di persone che a domande sulla politica rispondono di non essere interessati, che tanto destra o sinistra sono tutti ladri. Il grande dubbio è che questa lacuna nella libertà di accesso ai documenti statali sia proprio un modo per coprire le magagne, privilegi e i misfatti dei nostri politici. Un altro modo per proteggere la casta.

Il risultato delle ricerche svolte è stata la mia tesi di laurea dal titolo "Freedom of Information Act (FOIA). L'accesso ai documenti del governo federale statunitense alla portata di tutti." che ho discusso nel giugno del 2009 e la cui versione integrale può essere trovata sul sito di Lsdi. A tre anni di distanza direi che i passi avanti in tema di presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica si vedono, e l'iniziativa di Foia.it per un Freedom of Information Act anche in Italia lo dimostra pienamente. Spero vivamente che il professor Fiengo, e gli altri attivisti che, come lui, si sono raccolti attorno a questa iniziativa, riescano a condurre sulla via del Foia, come fatto con me, molte altre persone, e in particolare chi attualmente ci governa. Mi auguro che la presa di coscienza sulla necessità di introdurre quanto prima una regolamentazione seria per l'accesso ai documenti pubblici anche in Italia passi dall'essere ristretta ad una elite ad essere una presa di coscienza collettiva della popolazione. Per dare a tutti il potere della conoscenza.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **1989. Solo col Foia si aprì una breccia nello scandalo dei miliardi Bnl all'Irak di Saddam Hussein**

di Massimo Gaggi, corrispondente USA del "Corriere della Sera"

([MGaggi@rcs.it](mailto:MGaggi@rcs.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Agosto 1989. Appena arrivato a New York per la mia prima esperienza di corrispondente, sto ancora scaldando i muscoli (corso di "executive english") quando scoppia il caso della Bnl di Atlanta che mi trascina subito in prima linea. Chris Drogul, capo di una remota filiale della Banca Nazionale del Lavoro in Georgia, ha prestato – apparentemente all'insaputa di tutti – più di due miliardi di dollari all'Iraq di Saddam Hussein.

In Italia scoppia una tempesta che travolge i vertici della banca, ma anche negli Stati Uniti c'è sconcerto: com'è possibile che un finanziamento così ingente a un Paese-canaglia sia passato inosservato? Non ci sarà stata la volontà politica di dare una mano sottobanco a un regime ufficialmente detestato ma che, ragionando in termini di "realpolitik", è un utile argine all'Iran degli ayatollah e all'espansionismo sciita?

Alle domande dei giornalisti il governo Usa risponde con uno sdegnato "non ne sapevamo niente". Non resta che tentare la strada del Freedom of Information Act. Ancora alle prime armi, mi trasferisco per qualche giorno a Washington e mi faccio aiutare da un anziano "free lance" americano, buon conoscitore dei meccanismi dell'Amministrazione. Ricerca complicata: non so se qualcuno mette i bastoni fra le ruote o se siamo noi che andiamo a tentoni. Dalle poche carte trovate al Dipartimento di Stato non emerge niente. Va, invece, meglio con la Commodities Credit Corporation, la Sace americana, l'agenzia che assicura i crediti all'esportazione. Aveva garantito buona parte dei prestiti, fatti attraverso una miriade di piccole transazioni. I versamenti passavano tutti attraverso la "clearing house" della JP Morgan, la banca di fiducia del governo americano, quella alla quale l'Amministrazione di Washington affida storicamente le operazioni finanziarie politicamente "sensibili".

Non sapevano neanche loro quello che avveniva nella loro tesoreria? Viene fuori che Bagdad è stata finanziata con una serie di versamenti, tutti leggermente inferiori ai 25 milioni di dollari: il limite oltre il quale la banca controlla in profondità ogni singola operazione. Formalmente non ci sono violazioni, ma le carte ottenute col FOIA dimostrano che ogni tanto qualche funzionario si stupisce per l'anomalia di queste transazioni a raffica con un Paese messo all'indice. Emerge anche che questi rilievi cadono nel vuoto; a volte chi li ha fatti viene invitato a occuparsi d'altro.

Niente di definitivo, ma per la prima volta si apre una breccia che dà qualche sostegno all'ipotesi di un coinvolgimento della Cia. Negli anni successivi ci saranno parziali ammissioni, mentre un'indagine del Congresso Usa escluderà responsabilità di autorità o cittadini italiani nel caso. Che, formalmente, rimane una truffa internazionale per la quale l'unico a pagare è Drogul, che finisce in carcere. Il capro espiatorio di un caso molto più grande di lui.

E' stato quello il mio primo contatto col FOIA: un meccanismo che rispecchia l'enorme rispetto che c'è in America per la libertà d'informazione. Ma anche un sistema con una sua complessità perché il giornalista – o il cittadino - che si rivolge all'Amministrazione deve sapere in anticipo quali documenti

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

vuole cercare e dove. Praticare un burocratico ostruzionismo, insomma, sarebbe un gioco da ragazzi, ma a sorprendere, spesso, è l'impegno che i funzionari mettono nel capire e nel rispondere positivamente alle richieste. Il riflesso di una consapevolezza: l'importanza della trasparenza per il funzionamento di una democrazia.

Certo, non è sempre così: un'indagine del Congresso ha denunciato l'accumulo di richieste inevase da parte dell'Amministrazione (circa 70 mila). In genere sono solo ritardi burocratici a fronte dell'esplosione della domanda di documenti: una sola agenzia, la "United States Citizenship and Immigration Services", nel 2011 ha ricevuto 115 mila richieste Foia: un incremento del 50% in appena due anni.

Altre volte, però, emerge la volontà politica di bloccare la diffusione di informazioni politicamente significative. Perfino Barack Obama, il presidente che ha promesso la massima trasparenza dell'attività di governo mettendo "online" tutte le informazioni non classificate come segrete, ha cercato di gettare sabbia negli ingranaggi del Foia quando i giornalisti l'hanno usato per chiedere informazioni dettagliate sull'imbarazzante caso dei 535 milioni di dollari di fondi federali concessi a Solyndra: un'azienda delle energie alternative più volte visitata da Obama e dal suo vice, Joe Biden, e presentata come il promettente laboratorio di un nuovo modello di sviluppo industriale dell'America. Salvo che, poi, Solyndra è fallita nell'agosto del 2011 e da molti documenti è emerso che le sue condizioni economiche insostenibili erano già emerse da tempo. Probabilmente ne erano a conoscenza anche i consiglieri del presidente e i funzionari pubblici che erogavano contributi pagati coi soldi del "taxpayer".

Insomma la tentazione di stendere una cortina davanti ai propri errori c'è anche negli Usa (soprattutto in una infuocata vigilia elettorale nella quale il caso Solyndra viene usato dai repubblicani nella campagna contro il presidente), ma la differenza, qui, la fa la solidità del sistema americano di "checks and balance". Anche se negli Usa la separazione tra potere esecutivo e sistema giudiziario è meno netta che in Italia, un giudice federale ha respinto il ricorso dell'Amministrazione Obama che chiedeva di bloccare la pubblicazione di una serie di documenti del Dipartimento dell'Energia richiesti da un gruppo di attivisti conservatori di Judicial Watch.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **FOIA tra amministrazione burocratica e cultura politico-amministrativa. Il futuro del diritto all'informazione**

di Claudia Lopedote, vice Segretario Generale del Consiglio italiano per le Scienze Sociali (CSS)

([clopedote@quesire.it](mailto:clopedote@quesire.it))

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it)

Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Una breve riflessione sulla natura e le implicazioni del FOIA quale irrinunciabile strumento di *disclosure* dell'azione pubblica deve considerarne, in primo luogo, l'ambito applicativo concreto nei contesti amministrativi. Con il grande vantaggio di avere una già ampia esperienza, quella dei circa ottanta Paesi che lo applicano da secoli, decenni, anni (in forma moderna e universale, tra i primi ci sono la Finlandia nel 1953, gli Stati Uniti dal 1966 nella prima versione, la Norvegia nel 1970. E addirittura nel 1766, la Svezia), cui guardare per statistiche, spunti, suggestioni, considerazioni e confronti.

In questa occasione, mi concentrerò su un'area problematica, proprio a partire dall'esperienza di altri Paesi da una parte, e dalle caratteristiche di contesto nazionali (anche culturali) cui riferire tale esperienza.

Il FOIA è uno strumento che, per sua natura, si applica principalmente all'amministrazione burocratica, quella dell'atto e del documento. Perché l'apertura, l'accesso fanno riferimento alle tracce individuabili ed esistenti dell'azione pubblica, con il risultato straordinario di rendere disponibile un patrimonio immenso di informazioni, non soltanto quelle già codificate in documenti e archiviate dall'amministrazione, ma anche – su richiesta dell'utente – i nuovi dati formati attraverso la ricerca e la selezione/agggregazione di informazioni variamente disponibili.

Tuttavia, oggi la pubblica amministrazione non è più soltanto o principalmente di tipo burocratico, ma è stata avviata, a partire dai primi anni Novanta, su un sentiero di riforma e modernizzazione che ne semplifica e alleggerisce i moduli di funzionamento. A questo riguardo, recentemente è stata avviata una saliente discussione – dopo le prime suggestioni sul tema nel 2009<sup>1</sup> - a proposito delle conseguenze inattese dell'introduzione del FOIA, consistenti nell'ampliamento di questi spazi informali e non tracciabili, a seguito della messa in atto di una strategia (voluta, o non consapevole) di autotutela da parte degli attori pubblici. Alcuni autori hanno evidenziato, a partire da questo elemento, la scarsa problematizzazione del lato dell'offerta di informazione pubblica rispetto a quello della domanda. Ovvero, dell'importanza della qualità e della tipologia (anche della quantità) di informazioni prodotte e rese disponibili dalle amministrazioni all'interno del circuito pubblico, sulla base di quello che, alla fine, altro non è se non il caro vecchio principio di pubblicità. Soprattutto, occorre interrogarsi, visto quanto detto, sulla delicatezza del profilo di *management* dell'informazione all'interno dell'amministrazione. Laddove è stata evidenziata l'esistenza di un rischio: che il FOIA generi archivi vuoti. Questa, infatti, è stata la ricaduta dell'adozione del FOIA nell'esperienza svedese, dove la cultura di organizzazione interna si è orientata ad eludere di fatto l'accesso alle informazioni, mediante la sottrazione delle decisioni al modulo burocratico, ovvero alla forma scritta e proceduralizzata, con grave danno, a cascata, per il lavoro storiografico del presente e del futuro.

Harriet Jones racconta e documenta – con la testimonianza dell'ex Capo dello Swedish National Audit Office, Inga-Britt Ahlenius - un vero e proprio sabotaggio del FOIA da parte della politica e degli amministratori attraverso l'adozione di pratiche decisionali (per le decisioni importanti e delicate, e

---

<sup>1</sup> Andrew Flinn, Harriet Jones, *Freedom of Information. Open Access, Empty Archives?* Routledge, London, 2009



# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

negli ambiti più propriamente di formazione, negoziazione e assessment delle policy) non scritte, prive di traccia e, di conseguenza, indisponibili al pubblico. Sempre in Svezia, poi, a livello di alta amministrazione, è cambiato il modo di redigere i verbali interni delle riunioni di Gabinetto, senza l'identificazione dei singoli politici in relazione alle decisioni prese<sup>2</sup>. E si dice anche che, in vista dell'approvazione del FOIA, molte carte siano state preventivamente distrutte. Verso, dice l'autrice, una nuova cultura dell'oralità, in parte giustificata con il ricorso all'uso delle nuove tecnologie: "250 years of FOI in Sweden has resulted in the development of an oral culture of decision making that leaves no trace in the official records. Correspondence that does exist tends to be formal and prepared with FOIA in mind."

(Spero qui di non suggerire comportamenti ai quali i nostri politici e amministratori non avevano ancora pensato!)

Questa pratica di svuotamento delle potenzialità del FOIA è tanto più problematica se si considera che gli atti di alta amministrazione sono la categoria di documenti sui quali l'accesso e la trasparenza sono in grado di realizzare il maggior valore aggiunto, rispetto agli obiettivi di consapevolezza dell'opinione pubblica e di supporto alle scelte (quanto più) razionali in sede di elezione della classe politica. Sappiamo, infatti, che questa particolare categoria di atti è sottratta al sindacato del giudice amministrativo e rimessa alla piena discrezionalità del Governo, in attuazione degli indirizzi politici. Ebbene, la maggiore zona d'ombra dei processi decisionali è probabilmente da rinvenire, oggi, proprio nei procedimenti, nelle valutazioni, nelle scelte che si assumono nei Gabinetti dei Ministeri, da parte della dirigenza di vertice degli enti pubblici o nelle stanze in cui si formano gli atti di indirizzo delle agenzie governative e delle autorità amministrative indipendenti (queste ultime, per la verità, presentano in alcuni casi procedimenti di adozione delle politiche regolatorie piuttosto trasparenti, almeno nei riguardi dei *big player* di settore, chiamati a contribuire alla valutazione delle fattispecie in esame). Le energie che il FOIA può liberare, dunque, risiedono oltre che nella mole di dati e informazioni già codificate all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, anche nei processi decisionali da codificare o, quanto meno, da non sottrarre deliberatamente alla codificazione, in chiave elusiva delle finalità di trasparenza. Credo che di questa operazione potrebbe beneficiare, peraltro, tanta pubblicistica specializzata, una buona parte del dibattito politico e, soprattutto, la pratica professionale del giornalismo nazionale in cui i commenti e le idee sono in gran parte del tutto sganciati dalle evidenze e il modello del giornalismo scientifico attecchisce con fatica e in poche nicchie.

Apro, su questo punto, una parentesi per rilevare che la tecnocrazia pubblica è portata a credere, forse, che la piena pubblicità dell'expertise e delle responsabilità ad esse connesse possa risolversi in danno dello stesso ceto intellettuale al quale è affidato il funzionamento della macchina pubblica. Un discorso simile può avere qualche fondamento finché la politica è debole, e riesce agevole trasferire nel campo dell'indeterminato e indeterminabile le valutazioni di merito e opportunità concernenti i costi, i

---

<sup>2</sup> Jones parla di "a culture of information evasion". "I can assure you that the following fact is true: after a quarter of a millennium of FOI in Sweden, no minutes are taken at Cabinet meetings", H. Jones, cit.. Estratto: <http://rinarchive.jisc-collections.ac.uk/news/events/researchers-use-freedom-information-workshop>

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it)

Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

risultati, i benefici dell'azione amministrativa. Nel lungo periodo, però, può essere conveniente adeguarsi alle logiche dell'accesso e della pubblicità, non tanto perché la politica può diventare forte, quanto perché può diventare talmente debole da trascinare nella caduta di credibilità anche lo strato di tecnici più direttamente a contatto con essa. C'è qui una questione nodale. La responsabilizzazione e l'emersione della tecnocrazia pubblica, i due livelli della dirigenza generale e degli incarichi fiduciari di staff, l'alta amministrazione insomma. Mi riferisco al contributo specifico che, nella sua autonomia, questo ceto intellettuale è tenuto a dare in attuazione degli indirizzi strategici, a supporto del livello politico - con quest'ultimo (anche quando la sua impreparazione è innegabile) spesso a fare da parafulmine. Ma che è largamente indenne da una rendicontazione trasparente della qualità di risposta alle sfide manageriali (gestionali e progettuali).

Ad ogni modo, il FOIA – lungi dall'essere una belva sdentata (“toothless beast”) - è comunque salvo finché le conseguenze di possibili scelte oscure restano visibili e oggetto di valutazione e scrutinio.

Tuttavia, questo profilo porta in primo piano la necessità di uno slancio nel ragionamento sul diritto all'informazione di cui il FOIA è parte.

Il diritto di accesso alle informazioni pubbliche, il cuore del FOIA, è la cd. *reactive disclosure*, e come tale coerente con il modello comunicativo-informativo di tipo “pull”: ad interrogazione rispondo. In questo modello, il controllo dell'informazione è accentrato (per tempi, ambito, dimensione) laddove l'informazione risiede ed è prodotta. Quindi, in primo luogo, si tratta di considerare gli aspetti essenzialmente di assetto istituzionale e di funzionamento della macchina politico-amministrativa, poi anche le questioni legate a componenti organizzative (cognitive e comportamentali), e ad elementi corporativi e culturali più generali.

Con esiti assai variabili da caso a caso, da un'amministrazione all'altra. Priva quindi di standard, e con pratiche già viste e studiate negli Stati Uniti durante i primi anni di applicazione del FOIA, dove le amministrazioni esercitavano ampia discrezionalità nel rispondere alle richieste dei cittadini, classificando come riservati documenti che non avrebbero dovuto esserlo, usando impropriamente i casi elencati di esclusione dal FOIA come categorie-ombrello assai flessibili.

La riflessione sull'esperienza del FOIA ha maturato negli anni aggiustamenti, fino a porre l'accento su un altro modello, di tipo “push”, dove l'informazione è pubblicata a prescindere dalle richieste di accesso, sistematicamente, per portare l'azione pubblica “to the light of public scrutiny”. E, allo stesso tempo, renderla permeabile all'apporto dei cittadini lungo la suggestione della democrazia procedurale (open government e policymaking come “a two-way communicative action”) di Jürgen Habermas. Come dice efficacemente David Levine, “Bring in the nerds” (riferito ad un caso di grande interesse e rilevanza, visti anche i temi, quale l'iter opaco di formazione a approvazione degli accordi “Anti-Counterfeiting Trade Agreement”, ACTA, e “Trans Pacific Partnership

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it)

Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Agreement”, TPPA, sul copyright, in contrasto con la relativa trasparenza scelta dal Congresso per la legislazione “Stop Online Piracy Act” e “PROTECT IP Act”, SOPA/PIPA<sup>3</sup>).

Si tratta cioè di ampliare e rafforzare (tramite multicanalità, interattività e partecipazione, con attenzione alla rilevanza, la completezza, la leggibilità e la raggiungibilità dei dati) gli strumenti già esistenti di “information out”, apertura delle informazioni, adottando procedure e iniziative autonome dalle singole richieste. Una precisa volontà e priorità del Presidente Obama espressa nel Memorandum on the Freedom of Information Act (White House, January 21st, 2009) che sollecita le agenzie federali “to take affirmative steps to make information public without waiting for specific requests”. Alla portata di tutti gli Stati, con programmi quale l’americano Data.gov (purtroppo abbandonato al suo destino già durante il mandato del Presidente Bush jr. che a questa iniziativa aveva dato impulso) che si impegnino seriamente, al di là di tentativi raffazzonati, sui requisiti di qualità, rilevanza, tempestività utilità e integrità delle informazioni.

In questo modo, sarebbero neutralizzate molte delle critiche e delle obiezioni puntualmente sollevate contro il FOIA. Ovvero: il costo (in termini principalmente economici, soprattutto se si opta per una sostanziale gratuità con tariffe di recupero dei soli costi tecnico-materiali; ma anche di risorse quali il tempo, il lavoro, le persone) per l’amministrazione; e il rischio che, a farne uso, siano principalmente le élites e i gruppi di interesse.

Quest’ultimo punto non meriterebbe una risposta, in quanto si tratta di una prospettiva generica e riferibile in senso ampio al principio di trasparenza, ma vale comunque darla per chi dovesse porsi il problema in buona fede. I gruppi di interesse sanno, comunque, come ottenere le informazioni. E le ottengono. Generando pratiche di ogni genere, per lo più non regolamentate e opache – anche eventualmente collusive e spavalde (si veda, ancora, il paper citato di Levine). Mettere in circolo l’informazione significa che, quantomeno, quella conoscenza è disponibile ugualmente a tutti, sapendo quindi quali informazioni le lobby usano e con quali esiti nei rapporti di forza con le pubbliche amministrazioni (perché quelli diventano anch’essi trasparenti, a contatto con il campo di applicazione del FOIA), e potendo controllarle e usarle diversamente (in maniera antagonista, ad esempio) e utilmente.

Sul primo punto, invece, si tratta di un discorso complesso, i costi dei diritti (tale è l’accesso all’informazione) e quelli della democrazia, che quindi non vanno trattati come conti della serva - come fanno Antonin Scalia e alcuni studi, e di politica del prezzo come meccanismo di discriminazione del diritto sostanziale (si pensi alla polemica sulla riduzione del numero dei parlamentari, che ha lo stesso valore) - ma parametrati ai benefici per la collettività (che, direi, sono evidenti a tutti, ma comunque

---

<sup>3</sup> David S. Levine, *Bring in the Nerds: Secrecy, National Security and the Creation of International Intellectual Property Law*. Elon University School of Law; Stanford University - Center for Internet and Society. April 6, 2012; *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, Vol. 30, No. 2, p. 105, 2012. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2038020](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2038020)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ampiamente esaminati in letteratura). Oppure, volendo quantificarli, tenendo a mente le buone pratiche già esistenti nel nostro giornalismo d'inchiesta e di denuncia, capaci di fare emergere sprechi ed errori, o di riorientare le decisioni di policy, la cui rimozione genera risparmio di soldi pubblici.

Con lo sforzo da parte dell'amministrazione di anticipare la domanda di informazioni (e realizzare un'apertura in tempo reale, come strumento di partecipazione, e non soltanto come apertura ex post, come controllo), si riduce sensibilmente il costo di rispondere a singoli interpellati, anche grazie all'automatismo generato dalle routine di disseminazione e pubblicazione delle informazioni, in tempo reale, contenendo i costi di ricerca, recupero (ai limiti della riesumazione) e manipolazione dei dati.

Gli standard del diritto di accesso all'informazione pubblica dipendono molto da questo sforzo interno alla pubblica amministrazione. Sforzo culturale e capacità di visione delle conseguenze, forse inaspettate ma tutt'altro che minacciose. Almeno per l'interesse pubblico!

Nella storia del FOIA americano si è trattato di un lungo e attento processo di miglioramento, monitoraggio ed apertura da parte delle amministrazioni, culminato nell'Open Government di Obama attraverso nuovi strumenti (Smart Disclosure for consumers, Data.gov, Usaspending.gov, Recovery.gov, etc.). Nel caso olandese, invece, c'è stata quasi subito la scelta di usare la trasparenza come leva di cambiamento della mentalità, della cultura di governo in chiave proattiva e partecipata<sup>4</sup>.

Si chiama *proactive disclosure*, si traduce costruzione della fiducia tra Stato e cittadini.

Il FOIA è l'ossatura della trasparenza intesa in senso ampio e pienamente democratico come vorrebbe Habermas: *The principle of maximum disclosure*<sup>5</sup>.

Il FOIA è un ulteriore tassello della democrazia dei *checks and balances*, il che significa che è incardinata in un sistema in evoluzione inarrestabile, che ha bisogno di questo tassello perché, altrimenti, incanalerà la domanda verso altre strade. Che potrebbero essere conflittuali, nel segno dello scandalismo, dell'ipersensazionalismo, della delegittimazione e dell'antipolitica. Cose già viste.

È di questo che si discute ormai nelle sedi nazionali e internazionali, per incorporare il principio di apertura nel diritto all'informazione<sup>6</sup>, come ha già fatto la Slovenia nel 2003, ad esempio (e-Uprava). La

---

<sup>4</sup> Cf. Erna Ruijter, "The Origins and Evolution of (proactive) Transparency: a comparison between the USA and the Netherland". Transatlantic conference on Transparency Research, Utrecht University. June 2012. <http://www.transparencyconference.nl/papers/>

<sup>5</sup> Toby Mendel, *Freedom of information: a comparative legal survey*. UNESCO, 2008. <http://www.fas.org/sgp/foia/comparative.pdf>

<sup>6</sup> Cf. Helen Darbishire, "Proactive Transparency: The Future of the right to information? A Review of standards, challenges, and opportunities". Working Paper, World Bank Institute, 2011. [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf)

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it)

Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

direttrice di evoluzione nel rapporto amministrazione-cittadini è questa, lenta ma tracciata. Tanto meglio prepararsi.

Senza fare affidamento esclusivo sulla Rete, tenendo sempre a mente le percentuali tutt'altro che democratiche di penetrazione di Internet (digital divide) e disponibilità di banda larga in Italia.

Sullo sfondo restano molteplici questioni fondamentali, assai dibattute. Anche qui, c'è più da leggere che da scrivere. Le bibliografie degli studi citati sono una guida utile per un itinerario critico-analitico stimolante per quanti vogliono approfondire.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it)

Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

### **Lavorare con il Foia: ecco come nasce un libro**

di Maurizio Molinari, corrispondente dagli Stati Uniti de "La Stampa"

([maurizio.molinari@lastampa.it](mailto:maurizio.molinari@lastampa.it))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il "Freedom of Information Act" è la legge che consente di chiedere la declassificazione di documenti a qualsiasi ministero, Agenzia o ufficio federale. Avere a che fare con i responsabili di tali uffici consente di appurare tre caratteristiche di tale processo. Primo: ogni residente può avanzare le richieste, indipendentemente dalla cittadinanza. Secondo: ogni richiesta ha un suo percorso, la cui durata non è prevedibile perché condizionata da molteplici ricerche e formalità. Terzo: le risposte alle domande arrivano sempre, anche se sono negative, da parte di funzionari che si identificano, dando i propri numeri di telefono e le email.

Ho avuto modo di lavorare con il "Foia" in più occasioni da quando, nel gennaio 2001, assunsi la guida dell'ufficio di corrispondenza de "La Stampa" negli Stati Uniti. Il materiale ottenuto dal Dipartimento di Stato, dal Pentagono, dalla Cia e da altri rami dell'amministrazione mi ha consentito di realizzare due libri - "Governo Ombra", uscito per Rizzoli nel 2012, e "l'Italia vista dalla Cia" pubblicato assieme a Paolo Mastrolilli per Laterza nel 2005 - assieme a numerosi articoli su episodi della vita pubblica italiana avvenuti dall'indomani della fine della Seconda Guerra Mondiale fino a epoca molto recente. Lavorare con il "Foia" consente grande libertà ma obbliga ad una altrettanto grande disciplina. La libertà sta nell'iniziativa. Non ci sono veti né censure iniziali, è sufficiente seguire il metodo previsto per formulare le richieste e si possono interrogare gli archivi su ogni evento avvenuto che sia stato trattato nei documenti ufficiali. Non ci sono limiti né veti ed è qualcosa che ad un cronista può far venire le vertigini. Il rispetto per la libertà di iniziativa del richiedente si ritrova nell'estrema cordialità dei funzionari con cui si ha a che fare: se è vero che la gran parte delle comunicazioni avviene per lettera o email, si ha la costante sensazione di essere seguiti - pratica per pratica, passaggio per passaggio - con attenzione da persone qualificate, capaci di comprendere la natura degli argomenti trattati operando di conseguenza. Ma sull'altro piatto della libertà goduta c'è la disciplina richiesta: ogni comma di ogni regolamento ha una sua regione d'essere, bisogna conoscere le leggi e rispettarle fin nei dettagli nel dialogo con gli uffici preposti e quando le risposte sono deludenti - perché del tutto negative o in quanto il materiale richiesto viene declassificato con ampie parti censurate - le uniche due alternative sono prenderne atto o iniziare una causa legale, che si può però anche vincere.

Il risultato è nella percezione, personale e professionale, di poter dialogare con un archivio pulsante, una memoria immanente del passato, capace di ricordare e ricostruire gli episodi più imprevedibili attraverso testimonianze di alti funzionari più o meno noti. Per i cittadini americani, a cominciare dai ricercatori, si tratta di una garanzia di trasparenza dell'amministrazione federale che mette al riparo dal rischio di abusi di potere, obbligando ogni singolo funzionario a dover rispondere in futuro di ciò che ha fatto o scritto. Per gli stranieri è l'opportunità di viaggiare dentro una burocrazia snella con la memoria d'elefante, dove i diritti di accesso non sono condizionati dalla nazionalità del passaporto.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**  
Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website:  
[www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

## **Il National Security Archive e il FOIA americano. 25 anni al servizio dell'Open Government. Un possibile modello**

di Tommaso Piffer, Università degli Studi di Milano e Harvard University

([tommaso.piffer@gmail.com](mailto:tommaso.piffer@gmail.com))



# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Approvato nel 1966, il Freedom of Information Act regola il diritto di accesso alla documentazione pubblica negli Stati Uniti d'America.

Nei decenni la legge è stata più volte oggetto di riforme che ne hanno migliorato il funzionamento o hanno tentato di garantirne una corretta applicazione. In alcune occasioni le modifiche sono state possibili in seguito ad eventi particolarmente rilevanti che hanno spinto l'opinione pubblica a esigere un maggiore controllo sull'operato della pubblica amministrazione. Il funzionamento della legge, ad esempio, fu notevolmente migliorato nella seconda metà degli anni Settanta in seguito alla richiesta di trasparenza seguita allo scandalo del Watergate. Come noto, il presidente Obama ha garantito l'approvazione di profonde riforme volte a garantire "una nuova era di trasparenza". Tali provvedimenti però si devono ancora concretizzare, e il bilancio della nuova amministrazione su questo aspetto pare contraddire le aspettative suscitate all'inizio del mandato presidenziale.

Un ruolo particolare nel monitorare il funzionamento della legge e promuovere il sempre maggiore ampliamento dei suoi margini di applicazione viene svolto dalle numerose organizzazioni indipendenti che si occupano di trasparenza e di Open Government. Tra queste, da oltre 25 anni svolge un ruolo di primo piano il National Security Archive, con sede presso la George Washington University di Washington e diretto da Tom Blanton. L'organizzazione, che ha oggi Malcolm Byrne quale suo direttore delle ricerche e braccio operativo, rappresenta un esempio efficace di come la società civile possa contribuire al funzionamento e all'applicazione della legislazione sul diritto di accesso.

Nato nel 1985 da un gruppo di studiosi delle attività del governo degli Stati Uniti in Americana latina, il National Security Archive ha oggi un budget di 3 milioni di dollari, nessuno dei quali di origine governativa, e la sua attività può essere ricondotta a tre filoni principali.

Vi è innanzitutto la vera e propria attività di richiesta di declassificazione della documentazione e il sostegno ai ricercatori che intendono avvalersi del FOIA. Negli ultimi 25 anni l'organizzazione ha presentato circa 40,000 richieste a oltre 200 tra agenzie e dipartimenti dell'amministrazione americana, ottenendo la declassificazione di oltre 10 milioni di pagine di documenti. Questi vengono pubblicati online o in raccolte speciali, oltre a fornire la base dell'intensa attività editoriale dell'organizzazione stessa. Tra i successi più importanti vanno ricordate la declassificazione della documentazione relativa allo scandalo Iran-Contra e alla crisi dei missili di Cuba. Nel 2006 ha ottenuto la pubblicazione di oltre 2100 memorandum relativi a conversazioni tra Henry Kissinger e leader di tutti i paesi del mondo. Nel 2007 quella di un dossier di oltre 700 pagine con le principali operazioni illegali condotte dalla CIA fino alla prima metà degli anni '70 (i cosiddetti "gioielli di famiglia"). Nel 2009, in seguito a una richiesta presentata oltre 15 anni prima, sono stati invece declassificati i volumi sull'attività della CIA durante la guerra del Vietnam. In tempi recenti, grande attenzione è stata data ai documenti relativi alla guerra in Iraq e alle attività di intelligence in Afghanistan. Oggi buona parte dell'attività dell'organizzazione si concentra sulla violazioni dei diritti umani in America latina. In diversi casi la documentazione viene poi

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

passata ai tribunali competenti di tutto il mondo, che non di rado riescono in questo modo a dare fondamento ai processi in corso o ad aprirne di nuovi.

In secondo luogo, il National Security Archive si occupa di monitorare l'effettiva applicazione della legge, realizzando rapporti annuali sul suo funzionamento e sullo stato di avanzamento delle riforme volte a migliorarla. Ogni anno assegna il "Rosemary Award for Worst FOIA Performance" all'amministrazione che si è distinta in negativo in fatto di trasparenza: nel 2011 il premio è andato al Dipartimento della Giustizia. Nel corso della sua attività ha intentato 47 cause contro agenzie governative, obbligandole in oltre la metà dei casi a rendere pubblica documentazione che in un primo momento si erano rifiutate di declassificare: così è avvenuto ad esempio per le foto delle cerimonie per i caduti della guerra in Iraq e Afghanistan. Nel 2005 ha intentato una causa contro la Casa Bianca allo scopo di evitare la distruzione di cinque milioni di e-mail prodotte dai suoi uffici.

Infine, il National Security Archive svolge funzioni di consulenza per l'applicazione delle legislazioni sul diritto di accesso, in particolare nei paesi dell'Europa centrale, del centro e del sud America. L'organizzazione è attualmente collegata con giornalisti, studiosi o organizzazioni che si occupano di trasparenza della pubblica amministrazione o del monitoraggio dei diritti umani in oltre 50 paesi. I risultati di tale attività, e le notizie relative alla legislazione sul diritto di accesso di tutti i paesi del mondo, vengono poi pubblicizzati nel sito internet <http://www.freedominfo.org/>.

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

*'La democrazia muore dietro le porte chiuse*

di Pino Rea, coordinatore di [www.lsd.it](http://www.lsd.it)

([giuseppe.rea@gmail.com](mailto:giuseppe.rea@gmail.com))

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Lsdi (Libertà di stampa/diritto all'informazione) è orgogliosa di aver in qualche modo contribuito, pur nelle sue ristrette possibilità, allo sviluppo e alla maturazione del movimento - politico, culturale, etico - che ha dato vita a questa Giornata della trasparenza e che punta all' introduzione di un Freedom of Information Act anche in Italia.

Sono quasi tre anni che il nostro gruppo di lavoro coltiva con grande interesse e attenzione questo tema.

Lo ha fatto sulla base delle indicazioni di Raffaele Fiengo (uno dei co-fondatori), che del Foia ha fatto una questione di rilevanza strategica per il paese, in nome della correttezza e della qualità dell' informazione professionale e soprattutto del buon funzionamento della democrazia stessa.

E lo ha fatto stimolando il lavoro di analisi di Andrea Fama, autore di un e-book diventato in questi mesi sul piano pubblicistico un importante strumento per la diffusione di una coscienza dell' importanza della trasparenza e del grosso valore aggiunto che la disponibilità dei DATI, in formati aperti e accessibili, può rappresentare per la professione giornalistica.

Sia Fiengo che Fama sono ora fra i più attivi animatori del movimento di Iniziativa. E questo è una grande soddisfazione per il nostro gruppo.

In questi tre anni, Lsdi - che ha trovato in questo campo una alleanza stretta e convinta con la Federazione nazionale della stampa (di cui, anche se in maniera informale, è una sorta di espressione / una sorta di centro di documentazione informale) - ha pubblicato sul suo sito ([www.lsdi.it](http://www.lsdi.it)) decine e decine di analisi, documenti, studi sulla questione, fra cui anche due tesi di laurea, di carattere sperimentale, che hanno sicuramente contribuito allo sviluppo della coscienza collettiva che sta dietro questa Giornata.

“La democrazia muore dietro le porte chiuse”: è l'immagine che uno dei due studenti autori delle ricerche, Fabio Friso, ha utilizzato per il suo lavoro e che potrebbe essere uno slogan perfetto per il movimento.

"Un amaro reportage dal mondo dell'opacità", era invece il sottotitolo dell' altra tesi, con cui Martina Forciniti documentava la resistenza che scatta nella pubblica amministrazione quando un cittadino chiede che venga rispettato il suo diritto di ottenere copia di atti (su una discarica di rifiuti) che gli sono dovuti per via della Convenzione di Aarhus.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

---

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Lsdi farà di questo impegno nella Iniziativa una parte sempre più rilevante della sua attività, continuando ad offrirsi come uno degli spazi di analisi, di discussione e di mobilitazione per "spalancare le porte chiuse che soffocano la democrazia".

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
— IN ITALIA —

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## **Giornata della trasparenza.**

Un Freedom of Information Act anche in Italia

(19 settembre 2012)

## **Il rapporto tra la trasparenza degli atti pubblici e la professione giornalistica**

di Vittorio Roidi, Giornalismo e democrazia

[vroidi@tiscali.it](mailto:vroidi@tiscali.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In questa occasione, la mia riflessione riguarda il rapporto fra l'informazione giornalistica e l'introduzione dell'obbligo di rendere pubblici gli atti approvati dalle istituzioni. Se una simile legge divenisse operativa, potrebbe migliorare sensibilmente la qualità della professione giornalistica. Credo che sia palese.

La ricerca della verità, che la legge pone alla base dell'attività giornalistica, sarebbe un'operazione più semplice o, almeno, meno complessa.

In realtà questa mia affermazione deve essere preceduta da qualche altra considerazione.

In Italia, il giornalismo deve uscire da una situazione di ambiguità. Sono molti quelli che lavorano con onestà intellettuale e, spesso, con una buona dose di coraggio civile.

Però la condizione di fondo in cui si svolge il giornalismo determina non poche incertezze. Alcuni operatori di questo settore hanno il titolo di professionisti. Altri no. La loro preparazione è incerta, tutta fondata sulla pratica (nelle redazioni) e pochissimo svolta nelle accademie. Di fronte alla complessità della vita moderna, lo sforzo del giornalista è talvolta inadeguato. Non molti hanno gli strumenti per indagare e portare alla luce la realtà.

Il praticantato è spesso insufficiente. Cosa deve sapere un giovane per essere ammesso in professione? Addirittura non ha bisogno della laurea, quasi che il Parlamento abbia pensato che il basso livello culturale consentisse ad un numero maggiore di persone di rendere concreto l'articolo 21 della Costituzione. Liberi di informare, anche i poco preparati. Una concezione singolare dell'attività giornalistica, sempre che le si voglia attribuire il rango della professione. Cosa tutt'altro che scontata. In altri territori del pianeta molti ci considerano più o meno dei letterati da strapazzo, talvolta innamorati della libertà, tal'altra pronti a limitarla, per mercede, o per favorire questo o quel potere. Se sono poco preparati, poco importa. Il termine professione, dalle nostra parti, è a dir poco, singolare.

La conseguenza, una delle tante negative, è il diverso modo di intendere questa attività, perché c'è incertezza sui doveri, c'è ambiguità sulla concezione etica che deve essere alla base del lavoro. Basti pensare a quei giornalisti che possono svolgere anche un'altra attività e a quelli che – in Italia non è proibito – sono contemporaneamente iscritti ad un partito, perseguono, oltre all'obiettivo della verità, quello che è loro richiesto da un altro lavoro.

Se il giornalismo è però un requisito della democrazia – come alcuni ormai sostengono - se serve ad accrescere la conoscenza degli elettori, sarebbe tempo di uscire da questa incertezza e decidere se il giornalista è, come io penso, un servitore della collettività e arrivare alle conseguenze di una simile decisione. Professione sì, ma con una preparazione adeguata e con un'unica e chiara finalità: informare il cittadino su tutto ciò che è di suo interesse e che risponde al vero.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)

# FOIA.IT

INIZIATIVA PER L'ADOZIONE DI UN  
FREEDOM OF INFORMATION ACT  
IN ITALIA

PER IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI  
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Fra le incertezze del giornalismo di oggi c'è anche il rapporto con i poteri. Se questi fossero obbligati a rendere pubbliche le proprie decisioni il giornalista avrebbe il diritto (e il dovere) di consultarli. Il suo lavoro potrebbe fare un salto di qualità.

Il nostro giornalismo politico oggi è costruito sulle dichiarazioni, sulle interviste, e ben poco sugli atti. Se normalmente il giornalista venisse in possesso dei testi, degli atti della politica, potrebbe fare un'analisi ben diversa del lavoro svolto dai protagonisti delle istituzioni, potrebbe offrire al cittadino una visione più dettagliata, concreta e certa di ciò che quell'uomo politico ha fatto, ha discusso, ha approvato.

Naturalmente il giornalista dovrebbe prepararsi a quella lettura, specializzarsi, per trarre da quegli atti pubblici le notizie che interessano il cittadino. Il giornalismo costruito sui dati è ben poca cosa, in Italia. Proprio perché i dati non sono utilizzabili o lo sono con grande fatica.

Oggi il cronista chiede informazioni che spesso non gli vengono date, deve bussare alle porte e mendicare notizie. Va alla ricerca di gole profonde, trova notizie attraverso le amicizie e le conoscenze. Pochi giornalisti hanno sul tavolo atti, fascicoli, bilanci, con i quali costruiscono i propri articoli.

E pochi giornalisti questi bilanci e questi atti pubblici sono in grado di leggerli. Quando il "Foia italiano" sarà approvato, diventerà necessaria una preparazione specifica. Guardo il Segretario dell'Ordine nazionale che in queste settimane sta affrontando il tema dell'educazione permanente dei professionisti, divenuto obbligatorio per tutte le categorie di professionisti, giornalisti compresi. Mi domando se l'obbligo riguarderà anche i pubblicisti. Penso che comunque la lettura degli atti pubblici sarà fra le prime materie di corsi di specializzazione.

Ecco un campo nel quale bisognerà essere più preparati. Ecco un modo per accrescere la qualità dei nostri giornali. Purché lo si voglia, perché ci sono anche giornali e giornalisti che della verità sembrano farsi beffe, per i quali trovare le cose vere sembra che non sia un problema.

Dopo 50 anni dall'approvazione della legge che introdusse l'ordine dei giornalisti ci vorrebbe, in Parlamento, una discussione sul giornalismo – non per mettere censure, come qualcuno prova di tanto in tanto a fare – ma per dire che cosa si aspetta il paese da questa categoria. Solo quel giorno sapremo se si vogliono veramente giornalisti più seri, un paese più serio, una democrazia più seria e più forte.

Intanto, si può cominciare da questo obbligo di trasparenza di cui oggi si discute. Un tema che affonda nell'etica dell'essere giornalisti. E dell'essere editori: per questo è importante che siano i qui i massimi esponenti dell'industria del giornalismo, che di etica hanno parlato di rado.

Lavorare per un giornalismo migliore. Un contributo importante si può dare rendendo obbligatoria la pubblicazione degli atti. Speriamo che la classe politica lo comprenda e che presto i giornalisti possano cogliere questa opportunità.

**Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia**

Corso Vittorio Emanuele 349 – 00186 Roma // Email: [info@foia.it](mailto:info@foia.it) - Website: [www.foia.it](http://www.foia.it)