

PROGETTO “Interventi a supporto delle Riforme della PA”

LINEA ATTIVITA' 3 - ULTERIORI INTERVENTI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI DEL MEZZOGIORNO

FOIA – Freedom Of Information Act

Un acronimo che misura le distanze

Massimo Di Rienzo

it.linkedin.com/in/massimodirienzo

Roma, 7 settembre 2015

“Una libertà frammentata non è libertà, mentre una costrizione, anche se frammentata, è una costrizione assoluta”

Anders Chydenius

illuminista e statista svedese del diciottesimo secolo



INDICE

- **PRIMA PARTE: LA SITUAZIONE IN ITALIA**
- **SECONDA PARTE: DELLA LIBERTA' DI ACCESSO**
- **TERZA PARTE: IL PRIMO FOIA E' SVEDESE**
- **QUARTA PARTE: FOIA, UN ACRONIMO CHE MISURA LE DISTANZE**

Prima parte
LA SITUAZIONE IN ITALIA
...non abbiamo ancora un FOIA, però...



Questione

- ***In Italia non abbiamo ancora un **FOIA**, cioè un **Freedom Of Information Act**,***
- ***cioè il riconoscimento della **libertà di chiunque di accedere ai dati e alle informazioni in qualsiasi modo prodotte e/o detenute dall'amministrazione pubblica.*****

Questione



- Abbiamo però una **Delega al Governo** in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche votata il 4 agosto 2015 dal Parlamento,
- che obbliga il Governo ad emanare un suo **provvedimento** in ottemperanza a tale delega **entro sei mesi** dall'entrata in vigore della legge.
- Tale delega sembrerebbe **promettente** dal momento che contiene alcuni elementi che lascerebbero intendere la volontà di riconoscere anche in Italia tale libertà.

Questione

Il **testo** approvato prevede che il Governo sia delegato ad adottare uno o più Decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del Decreto trasparenza... In particolare, l'**articolo 7 lettera "h"** stabilisce che:

- *“fermi restando **gli obblighi di pubblicazione,***
- *riconoscimento della **libertà di informazione attraverso il diritto di accesso,** anche per via telematica,*
- *di **chiunque,** indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti,*
- *ai **dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni,***
- *salvi i casi di **segreto o di divieto di divulgazione** previsti dall'ordinamento*
- *e nel **rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati,***
- *al fine di favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche...*

(segue)



Questione

Il **testo** approvato prevede che il Governo sia delegato ad adottare uno o più Decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del Decreto trasparenza... In particolare:

(segue)

- *“previsione di **sanzioni** a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso,*
- *di **procedure di ricorso all’Autorità nazionale anticorruzione** in materia di accesso civico e in materia di accesso ai sensi della presente lettera,*
- *nonché della tutela giurisdizionale ai sensi dell’articolo 116 del codice del processo amministrativo, di cui all’allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni”.*



Questione

- *In molti si occupano (egregiamente) di questo tema (il progetto **FOIA4Italy**, ad esempio)*
- *ed alcuni si sono spesi, anche **in sede governativa**, per sottolineare come il riconoscimento di tale libertà possa rappresentare un punto di svolta per il nostro Paese...*
- *in termini di **maggior controllo** dell'operato del decisore pubblico nelle sue articolazioni politiche e amministrative nazionali e locali,*
- *di maggiore trasparenza nell'ottica di un **miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche** che vengono assunte.*



**FOIA4
ITALY**

Questione

- **Ma da che cosa è giustificata tale enfasi?**
- **In un precedente scritto (Trasparenza e trasparentismi) ho rivolto la mia attenzione alle varie dimensioni della trasparenza e di come essa **non possa essere considerata un dogma inespugnabile,****
- **che la trasparenza, per funzionare e per adempiere alle grandi aspettative che le vengono attribuite, debba avere **determinate caratteristiche,****
- **altrimenti si potrebbe rivelare un pericoloso boomerang o un clamoroso fiasco**





Questione

- *E' per questo che occorre presidiare con **grande attenzione** come la suddetta delega verrà tradotta in dispositivo normativo,*
- *offrendo al legislatore e all'opinione pubblica un **approfondimento** non tanto giuridico quanto **concettuale***
- *e fornendo una **prospettiva storica e culturale** a questo fondamentale istituto, caratteristico delle democrazie "evolute".*

...e allora...



- **TRASFORMIAMOCI IN
CANI DA TARTUFO E
ANDIAMO A
SCOVARE IL NOSTRO
“FOIA”**

Seconda parte
DELLA LIBERTA' DI ACCESSO
...ovvero...



Questione

- ***Perchè traduciamo "Freedom of Information" con "**Libertà di accesso**" e non, come sembrerebbe ovvio, con "**Libertà di Informazione**"?***

- Perché la libertà di informazione e la libertà di accesso, in realtà, **sono due facce della stessa medaglia**
- ...se si tratta di considerare il **rapporto di fiducia**, il patto, l'alleanza che ogni singolo cittadino instaura con il proprio Governo
- ...e che si basa sulla **delega di potere ad una autorità pubblica che è tenuta a rendere conto** della modalità con cui tale potere è stato esercitato e dei risultati che ha ottenuto.

Libertà di informazione

Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.
La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure...



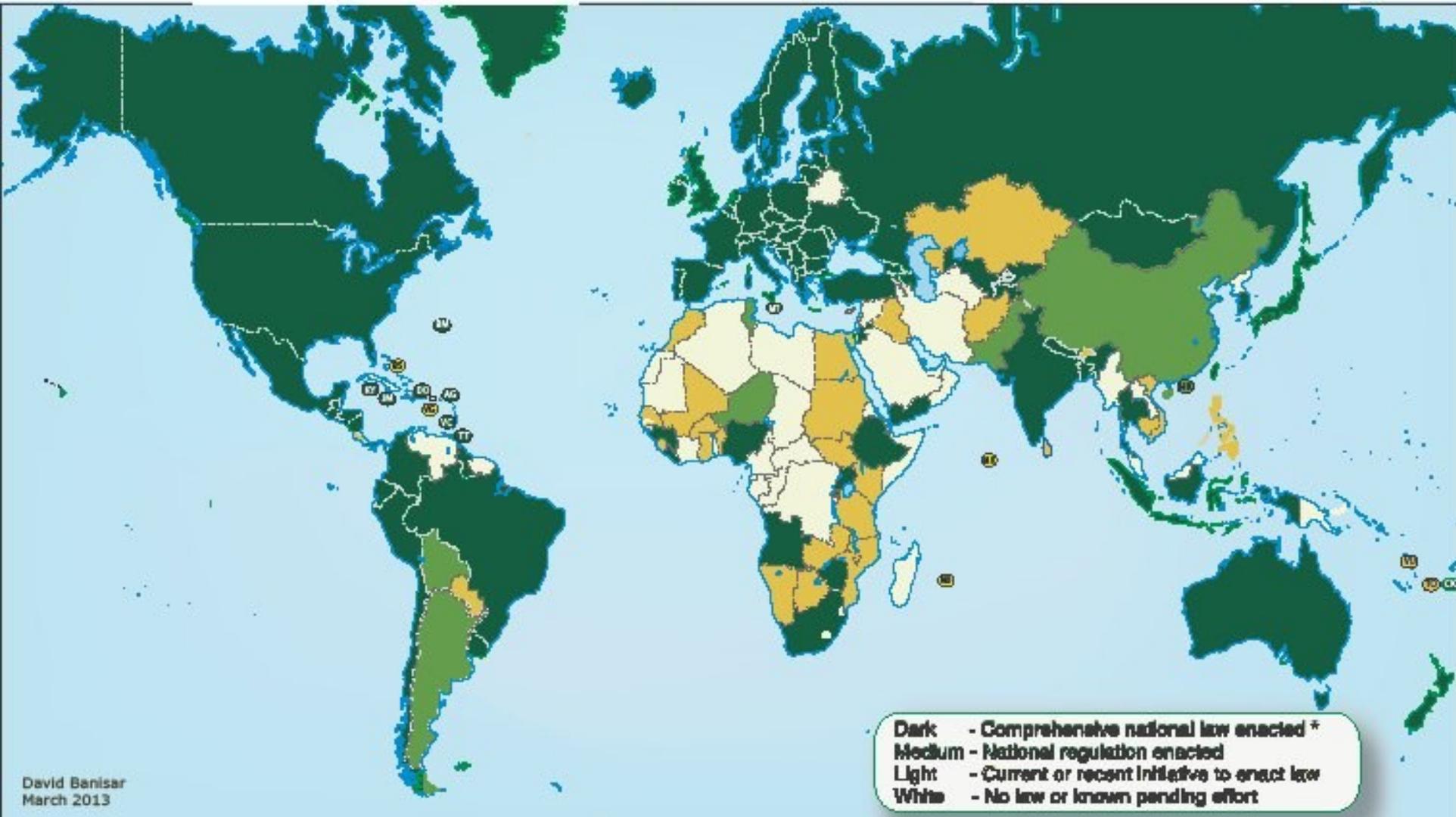
Chiunque può accedere liberamente alle informazioni formate e/o detenute o comunque in possesso delle pubbliche amministrazioni

Libertà di accesso



- Da più parti libertà d'informazione connessa con la libertà di accesso vengono riconosciute come il **modo più efficace per prevenire la corruzione**.
- **Thomas S. Blanton**, il direttore del National Security Archive della George Washington University sottolinea il valore di tale libertà nella **capacità di promuovere la sicurezza in generale**.
- Una **maggior consapevolezza dei cittadini** e la loro capacità di agire sulla base di essa è un fattore di sicurezza più significativo rispetto alle misure di segretezza

National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2013





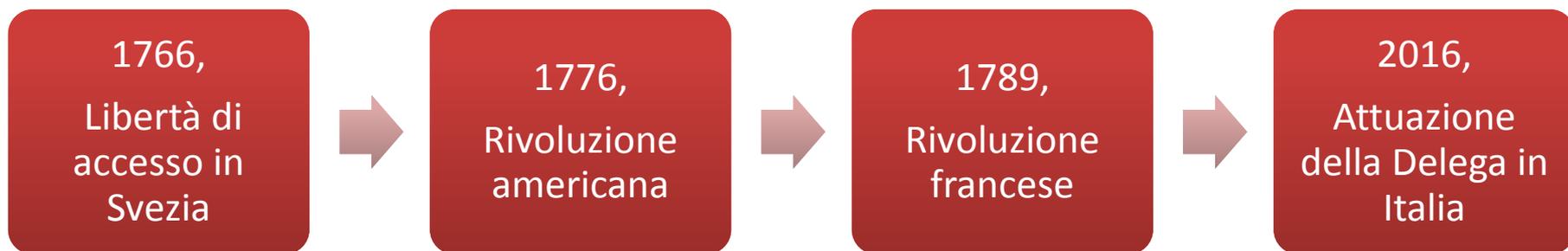
- La “**Libertà di informazione**” - nota anche come “l'accesso alle informazioni” (Access To Information - ATI), è il diritto del pubblico ad avere accesso alle informazioni **prodotte e/o detenute dal governo** e altre autorità pubbliche.
- Nel 1766 una legge sulla libertà di informazione (**Tryckfrihetsförordningen**) è stata introdotta in Svezia, grazie ad un finlandese di nome Anders Chydenius.
- Da allora più di **90 paesi** hanno adottato tali leggi con ca. **5,5 miliardi di abitanti** interessati (2012).
- Circa 50 paesi garantiscono la libertà di accesso come **principio costituzionale**.
- La libertà di accesso è ormai saldamente riconosciuta come un **diritto umano internazionalmente garantito**, con decisioni della Corte interamericana dei diritti dell'uomo e della Corte europea dei diritti dell'uomo, e il riconoscimento globale da parte del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite.
- Il **RTI-Rating** è il sistema di rating che misura le leggi secondo gli standard internazionali.

Terza parte

IL PRIMO FOIA E' SVEDESE

...Il *Tryckfrihetsförordningen* svedese, e la figura di Anders Chydenius ...

- Nel **1766** la libertà di accesso venne riconosciuta nel Regno di Svezia, che all'epoca comprendeva anche la Finlandia.
- **250 anni fa** (nel 2016 si celebrerà tale anniversario),
- cioè **dieci anni prima della rivoluzione americana**
- e **ventitrè anni prima della rivoluzione francese**.
- Alcuni osservatori notano come tale "**rivoluzione silenziosa**" non ha avuto i giusti clamori della storia perché fu, appunto, silenziosa.



Questione



- ***Ma come fu possibile?***
- ***Per comprendere meglio come fu possibile che una tale innovazione si realizzasse in quel Paese, occorre inquadrare il **contesto storico e culturale** di quell'area in quell'epoca***
- ***e tratteggiare i contorni della **figura più rappresentativa** che fece in modo che la "riforma" si realizzasse e fosse così radicale per quell'epoca e per noi oggi, cioè, un esponente della Chiesa Luterana della profonda periferia del Regno, il finlandese **Anders Chydenius**.***



- All'epoca il Regno di Svezia sperimentava un **Parlamentarismo** del tutto peculiare.
- La **Dieta** svedese nella cosiddetta **Età della Libertà (1719-1772)** fu un esperimento unico del suo genere.
- Il nome dato al periodo si riferisce al **passaggio di potere dal monarca assoluto alle corporazioni (Riksdags)**.
- La dieta svedese era divisa in quattro corporazioni: **nobiltà, clero, borghesia e agricoltori**.
- **Ogni corporazione esprimeva un voto**.
- Pertanto la nobiltà o il clero non si trovavano in una posizione di preminenza rispetto alle altre corporazioni che, **alleandosi potevano realmente avere un ruolo**

Hattarna och mössorna



- Intorno al 1760 l'azione di governo sostenuta dal partito degli **Hattarna** (Cappelli), **con la sua impenetrabile burocrazia e la simbiosi quasi perfetta tra i vertici dell'amministrazione pubblica e interessi economici privati**, divenne progressivamente intollerabile per i suoi avversari politici, il partito dei **Mössorna** (Berretti).
- I **Cappelli**, che potremmo considerare dei "tradizionalisti", avevano l'ambizione di riportare la Svezia a livello di una grande potenza europea ed erano sostenuti dalla Francia.
- I **Berretti** ritenevano, invece, che quei tempi fossero passati; avevano il supporto di Inghilterra e Russia.



Peter Forsskäl



Anders Nordencrantz

- **Peter Forsskäl e Anders Nordencrantz**, due autorevoli intellettuali dell'epoca, sostenitori dell'area progressista (e quindi dei Berretti), **sostenevano che i "segreti" dell'amministrazione pubblica dovessero essere resi visibili**;
- Nordencrantz si avventurò in una **catalogazione** di quello che sarebbe dovuto essere pubblicato:
 - il lavoro dei funzionari pubblici in generale e la loro particolare **posizione di potere** (oggi diremmo, i conflitti di interesse),
 - **i privilegi ed il conferimento di onori** (oggi diremmo, le autorizzazioni e le concessioni)
 - **le informazioni sulle finanze nazionali** (i bilanci)
 - e le informazioni sui **tribunali speciali**.



- **Ma per passare da dotte disquisizioni all’inserimento di un principio così rivoluzionario addirittura in Costituzione, la Svezia ebbe bisogno non tanto di accademici illuminati, come Forsskäl e Nordencrantz, ma di un **oscuro pastore della chiesa luterana svedese.****
- **Anders Chydenius (1729-1803)** nato a Sotkamo in Finlandia, esponente dell'Illuminismo svedese e come tale fautore dell'idea, rivoluzionaria per quell'epoca, che il **Governo di una nazione funziona meglio se condivide più informazioni possibili con il proprio popolo.**



- **L'Illuminismo**, di cui Chydenius fu il più autorevole rappresentante in Scandinavia, può essere considerato come un fenomeno europeo che raggiunse una influenza ben oltre i confini continentali.
- Gli approcci filosofici, scientifici, economici, politici, culturali e religiosi legati alla sua nascita **differivano da paese a paese**.
- L'ambizione dei sostenitori dell'Illuminismo era di **condurre le nazioni verso una pace stabile, una nuova prosperità economica** dopo le tempeste del primo Settecento.
- Ma in nessun luogo come in Scandinavia nell'Età delle Libertà questa corrente filosofico-culturale ebbe un **impatto così evidente e significativo**, nonostante non ci fosse un vero e proprio movimento illuminista in quell'area, ma solo "voci" anche se estremamente autorevoli.
- **E una di quelle voci si trovò al posto giusto nel momento giusto.**



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della Funzione pubblica



Formez PA



- La presenza di Chydenius nell'**arena politica svedese** fu breve ma di quelle che lasciano il segno.
- Nel **1763** si fece notare in un incontro pubblico a Kokkola in Finlandia.
- A partire dal **1765** rappresentò i Berretti nella Dieta, quando, appunto, i Berretti si trovarono a guidare la nazione dopo un lungo periodo di dominio dei Cappelli.
- **Chydenius si trovò a far parte della Commissione che doveva redigere una nuova legge sulla libertà di stampa.**
- Occorreva discutere dell'abolizione (parziale o totale) della **censura**.
- Chydenius affermò subito la sua **leadership** nella Commissione, promosse l'idea che la censura politica non fosse affatto necessaria e guidò la Commissione alla formulazione di una proposta di **legge omnicomprensiva** che, oltre ad abolire la figura del Censore, garantì una completa ed incondizionata **libertà di accesso a tutto ciò che non si trovava ad essere espressamente proibito.**



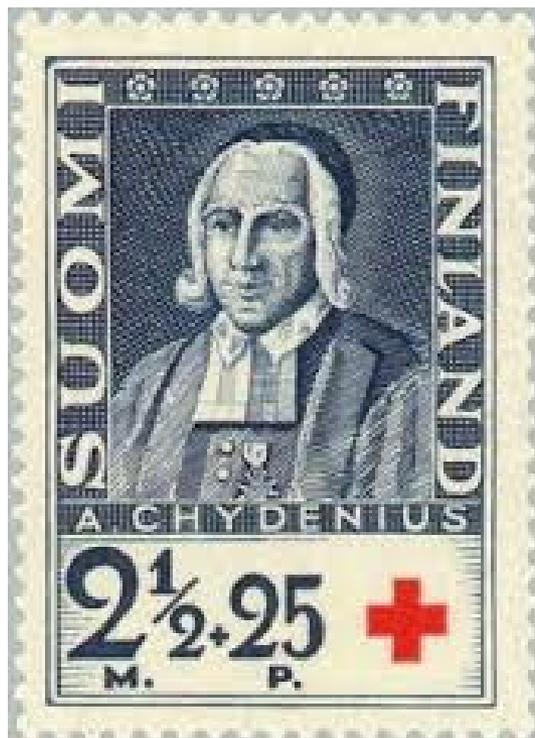
Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

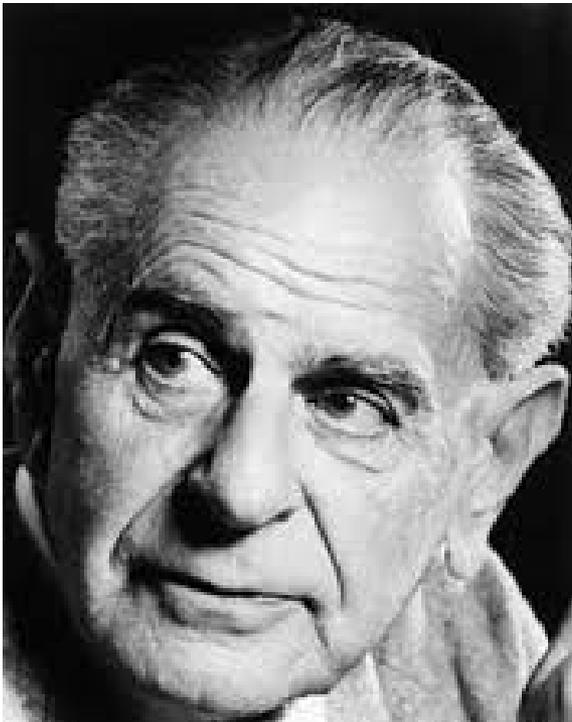
Dipartimento della Funzione pubblica



Formez PA

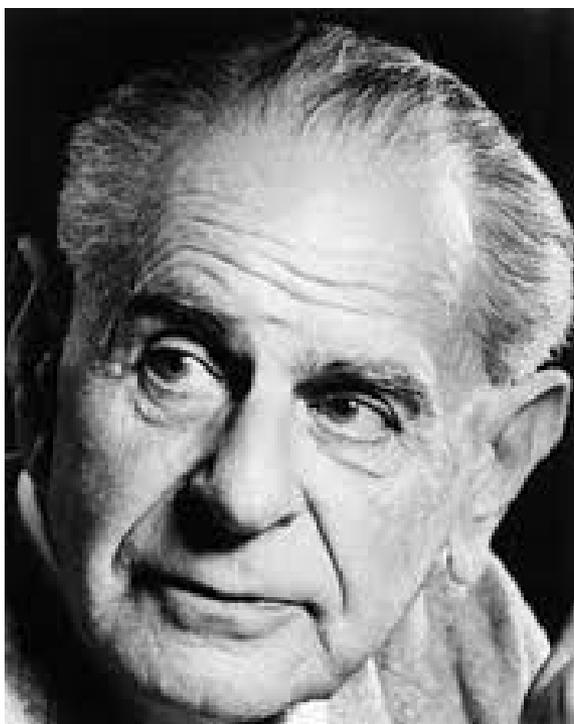


- Nei suoi scritti Chydenius rappresenta il "**libero Stato**" non come il nemico delle libertà ma come il garante.
- Le suggestioni più "radicali" per quell'epoca avevano a che fare, per Chydenius, con la **responsabilità del decisore pubblico**.
- **I cittadini dovevano seguire i loro capi, ma non "ciecamente"**, questo dà spazio a forme di "non conformità", di **dissenso**.
- Una nazione si doveva considerare libera solo quando potevano partecipare alle decisioni non solo coloro ai quali veniva attribuita una rappresentanza, **ma anche coloro che attribuivano tale rappresentanza**.



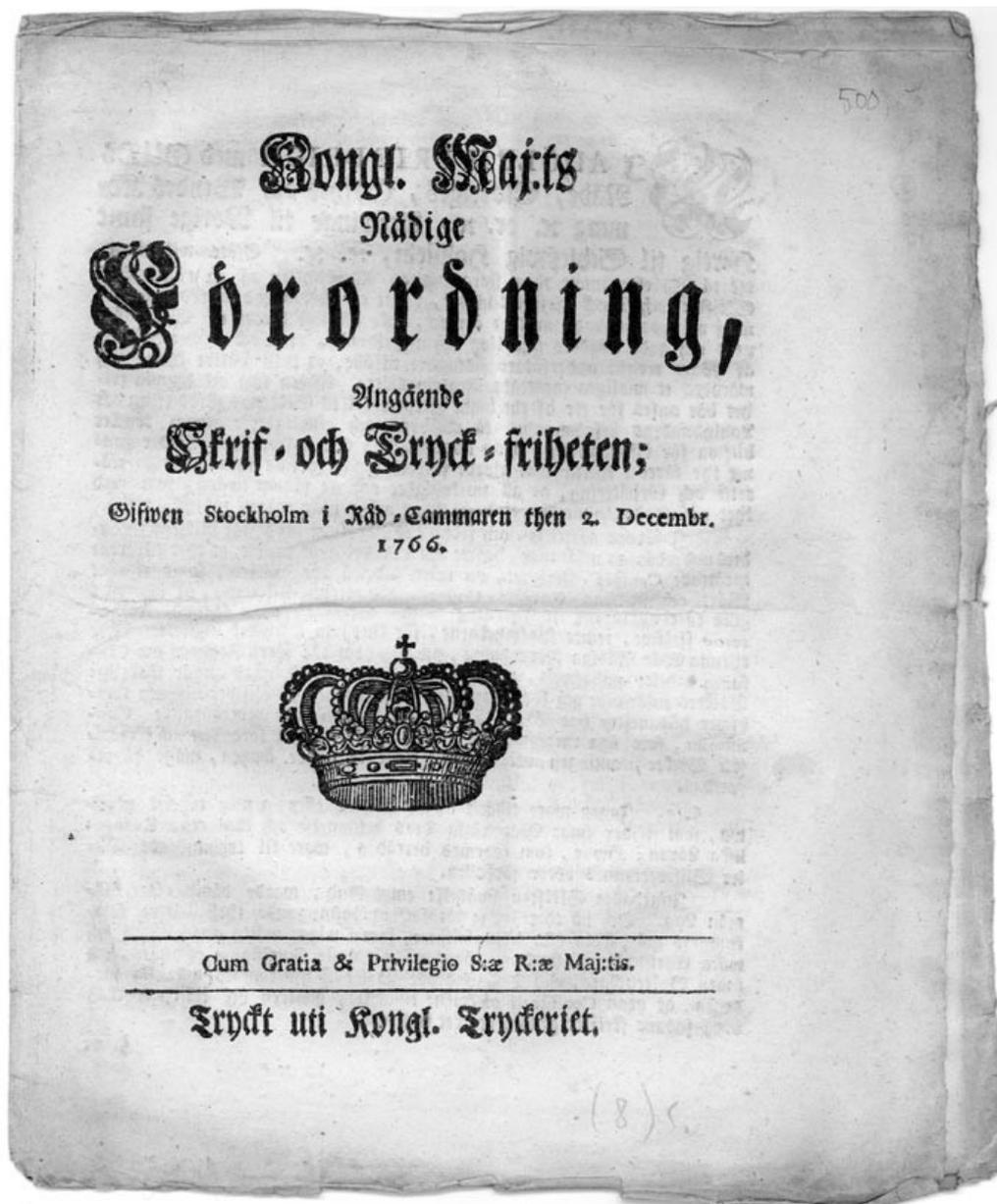
Karl Popper

- Alcuni passaggi di Chydenius anticipano di molto le teorie che **Popper** illustrò nel famoso "The Open Society".
- Chydenius parla della libertà di stampa e di quello che essa porterà, cioè, "**la concorrenza delle penne**" (in questo fu profetico).
- "*Nessuna fortezza può essere lodata più di quella che ha subito i più duri assedi. Se l'obiettivo è chiaro, allora la verità deve essere ricercata attraverso lo scambio di scritti*".
- Chydenius afferma che la ricerca della verità debba essere perseguita attraverso l'illustrazione di punti di vista diversi, attraverso, cioè, "**lo scambio di scritti**".



Karl Popper

- Le tesi che subiranno la critica più dura e comunque rimarranno in piedi, saranno le più convincenti.
- Questo ricorda una delle più significative visioni di **Karl Popper nell'Open Society**:
- *"La **democrazia**, proprio come una teoria scientifica, non è valida di per sé, ma è fallibile, incerta, piena di errori.*
- *Essa può essere "**falsificata**" da un controllo esterno.*
- *Proprio come in un laboratorio al fine di rafforzare una teoria se ne cercano le falle, in democrazia, per rafforzarne i valori e le istituzioni, è **necessario mettere a nudo tutto quello che non funziona o che è migliorabile**".*



L'Ordinanza di Sua Maestà
concernente la libertà di
scrittura e di stampa
(**Tryckfrihetsförordningen**)

(1766)

Adottato a Stoccolma, nella
Sala del Consiglio, il 2
dicembre 1766. Stampato
presso la Stamperia Reale

**Noi, Adolfo Federico, per Grazia di Dio Re di Svezia e Finlandia,
Proclamiamo che,**

- **dopo aver considerato quali grandi vantaggi** fluiscono al pubblico da una legittima libertà di scrittura e di stampa,
- **e che una visibilità reciproca e senza restrizioni** in diverse materie favorisce non solo lo sviluppo e la diffusione delle scienze e dei mestieri,
- **ma offre anche maggiori opportunità a ciascuno dei nostri fedeli sudditi di acquisire una migliore conoscenza e l'apprezzamento di un sistema di governo saggiamente ordinato;**
- **e inoltre, tale libertà dovrebbe anche essere considerata come uno dei migliori mezzi per migliorare la moralità e la promozione dell'obbedienza alle leggi, dal momento che abusi e illegalità vengono rivelati al pubblico attraverso la stampa;**



- **...Abbiamo benevolmente deciso che le disposizioni emanate in precedenza in materia richiedono una modifica ed un opportuno miglioramento e che tutte le ambiguità, così come qualsiasi coercizione che sia incompatibile con tale scopo, debbano essere rimossi.**
- **A tal proposito, e dopo aver ricevuto la relazione fedele delle Camere del Regno su questo argomento, abbiamo benevolmente deciso che l'ufficio precedentemente stabilito di Censore deve essere del tutto abolito e che non sarà in futuro compito della Cancelleria di sorvegliare , approvare o respingere i testi presentati per la stampa, ma gli stessi autori sono responsabili, insieme con gli editori, per quello che apparirà in stampa...**



- Seguono i **primi quattro articoli** che definiscono **ciò che non può essere criticato** tra cui i **dogmi religiosi**, la **costituzione**, la **famiglia reale** e definiscono la **responsabilità dell'autore** e dell'editore.
- Da sottolineare la seguente proibizione: "*Nessuno usi la scrittura pubblica per fare dichiarazioni offensive nei riguardi delle teste coronate o dei loro parenti più stretti, né dei regnanti delle potenze straniere*".



5. Ciò che abbiamo così espressamente decretato nei primi tre paragrafi, riguardo a ciò è considerato vietato scrivere e stampare [...] ...può essere considerato legittimo scrivere e stampare,

- in qualsiasi lingua o in qualsiasi stile,
- sia su temi teologici, l'etica, la storia,
- una qualsiasi delle scienze apprese,
- in materia di economia pubblica o privata,
- **le attività dei dipartimenti governativi e funzionari,**
- società e associazioni,
- il commercio, mestieri, artigianato e l'arte,
- informazioni varie e invenzioni,
- e così via che possono essere di utilità e di **illuminazione** per il pubblico

6. Questa libertà di stampa ulteriormente includerà:

- **tutti gli scambi di corrispondenza, nella fattispecie, documenti, protocolli, giudizi e autorizzazioni, se sono stati prodotti in passato o saranno avviati, sostenute, condotti e emanati in futuro, prima, durante e dopo procedimenti dinanzi ai giudici di primo grado, di appello e dei tribunali superiori**
- **quelli prodotti dai dipartimenti amministrativi, dai nostri amministratori anziani e dai concistori (riunione formale del collegio consultivo di un sovrano) o altri enti pubblici**
- **e senza distinzione tra la natura dei casi, siano essi civili, penali o ecclesiastici o comunque in qualche misura riguardino controversie religiose;**
- **così come le richieste e le relative esposizioni, dichiarazioni e contro-dichiarazioni che sono state o saranno sottoposte alle Camere della nostra Corte Suprema,**
- ...



6...

- **nonché la corrispondenza ufficiale e memoriali che sono già state o possono in futuro essere rilasciato dal Ufficio del Cancelliere di giustizia;**
- **anche se nessuno può essere obbligato a ottenere e stampare più di tutto questo, o per esteso o in una versione abbreviata, rispetto a quanto egli stesso abbia richiesto o abbia valutato come adeguato**
- **e che, su richiesta, debbono essere immediatamente rilasciati a colui che ne faccia richiesta, a pena di quanto viene disposto nel paragrafo seguente...**



10. La stampa deve essere inoltre consentita:

- **per tutte le sentenze e le autorizzazioni, le decisioni, i rescritti, gli ordini, le norme, i regolamenti e i privilegi, o documenti di qualsiasi tipo e natura che sono stati emanati nel passato o saranno emanati in futuro dalla nostra Camera del Consiglio e dalla Cancelleria,**
- **dai dipartimenti governativi o dagli uffici, così come dalle Corti di appello e superiori e i Consigli ufficiali del Regno,**
- **insieme con la corrispondenza pubblica di tali uffici e dei loro funzionari;**
- ...



10...

- saranno anche inclusi **tutti i memoriali, le richieste, i progetti e le proposte, le relazioni, i ricorsi, con le decisioni nonché quelli inviati da associazioni ed enti pubblici e privati**, comprese le procedure documentate e i doveri d'ufficio, siano legittimi e illegittimi, di tutti i funzionari, insieme con tutto ciò che poi si è verificato, sia esso vantaggioso o dannoso.
- E a tal fine il libero accesso dovrà essere consentito a tutti gli archivi, ai fini di copiare tali documenti *in loco* o di ottenere copie conformi di essi;
- la responsabilità per la cui fornitura è soggetta alla sanzione di cui al comma 7 di questa ordinanza (*perdita della carica per chi si rifiuta di farlo o in qualsiasi grado lo ostacoli, ndr*).

13. Inoltre, NOI desideriamo dichiarare benevolmente che, dal momento che sarebbe troppo complicato enumerare tutti i soggetti possibili, i casi e le questioni in dettaglio, è nostra benevolente volontà e disposizione che:

- **tutti i nostri sudditi fedeli possano avere e fare uso di una completa ed incondizionata libertà di rendere generalmente pubblico attraverso la stampa tutto ciò che non si trova ad essere espressamente proibito nei primi tre commi o comunque in questa ordinanza,**
- **e ancora meno ciò è valido per qualsiasi cosa possa essere osservata, rimarcata o comunque pubblicata in forma di commento relativo a tutti i casi ammissibili**
- **e le questioni di cui sopra non debbono mai, con il pretesto che essa determini la censura, la colpa o la critica, implicare il rifiuto o l'impedimento in fase di stampa.**



14. E affinché i Nostri fedeli sudditi possano in futuro avere fiducia completa per quanto riguarda la conservazione sicura della libertà di scrittura e della stampa qui delineata che è un diritto fondamentale e irrevocabile, con la presente desideriamo dichiarare che:

- **nessuno, chiunque egli possa essere, a pena della nostra disapprovazione reale, possa avere il coraggio di sostenere la minima rielaborazione o la limitazione di questa benevola ordinanza,**
- **tanto meno se ricorrerà alla sua propria autorità per ottenere una tale limitazione in maggiore o minore misura,**
- **e che neppure a Noi stessi sarà permesso di fare la minima modifica, alterazione o interpretazione che potrebbe portare alla limitazione della libertà di scrittura e della stampa.**



Una versione in lingua inglese del *Tryckfrihetsförordningen* è disponibile all'interno della seguente pubblicazione:

AA.VV., (2006) **Anders Chydenius' Legacy Today**, Anders Chydenius Foundation

Si scarica al seguente link:

http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf

Quarta parte

FOIA – Freedom Of Information Act

...Un acronimo che misura le distanze...

COSA ACCADDE DOPO IN SVEZIA?





- Il 28 ottobre 2007 la trasmissione **REPORT** mandò in onda un breve servizio sulla Trasparenza in Svezia dal titolo “Trasparenze svedesi”.
- Alcuni tratti illustrano, a mio modo di vedere, mirabilmente gli effetti della **RIFORMA di Chydenius** del 1766

GIULIANO MARRUCCI FUORI CAMPO

Questo è uno degli archivi del governo svedese. Per entrare non bisogna dare nessun documento e nemmeno dichiarare la propria identità. E una volta dentro si ha accesso ad un computer che contiene l'elenco di tutti, e quando dico tutti intendo davvero tutti i documenti prodotti o ricevuti da tutti i ministeri.

LILLIE GUSTAFSSON - FUNZIONARIA ARCHIVI DI STATO

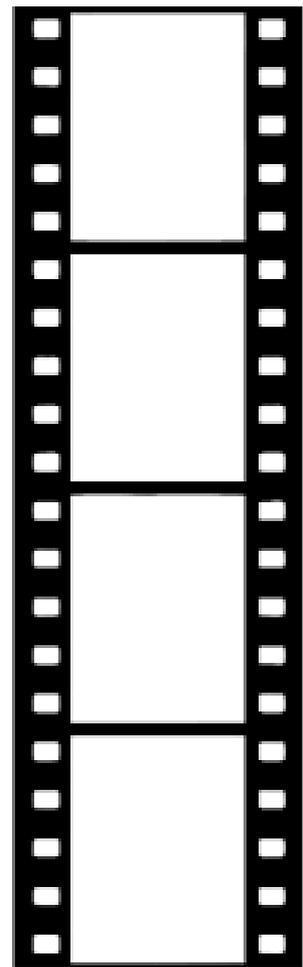
Possiamo ad esempio vedere quali documenti sono stati registrati oggi, perché non c'è documento che passi dal ministero che non venga registrato qua dentro. Scelgo uno dei ministeri, ad esempio quello dell'integrazione e uguaglianza, poi metto la data, 3 settembre 2007. Il sistema ha trovato due documenti, sono due lettere ufficiali, ne apro una a caso...

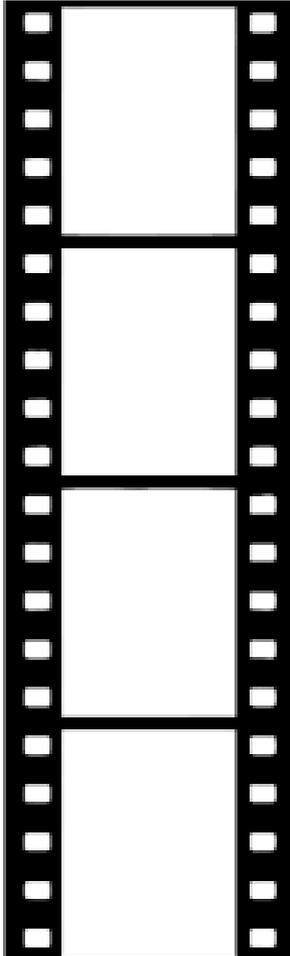
GIULIANO MARRUCCI FUORI CAMPO

A questo punto è sufficiente segnarsi il codice identificativo di questo documento, e andarlo a chiedere alle segretarie che stanno all'ingresso... e dopo pochi minuti...

LILLIE GUSTAFSSON - FUNZIONARIA ARCHIVI DI STATO

Ci hanno messo più del solito perché erano a pranzo, ecco il documento... non è ancora stato consegnato al destinatario... il mittente è un'autorità locale, ed è già consultabile, addirittura prima di essere consegnato...





HELENA JÄDERBLOM - GIUDICE CORTE D'APPELLO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Il principio è che il tutto deve essere molto molto semplice, non è necessario compilare nessuna richiesta formale, e i documenti possono essere richiesti in ogni modo, telefonando, scrivendo una lettera, anche solo una mail, o un fax, e i documenti devono essere consegnati in tempi brevissimi.

ANNIKA BJURNER SÖDER - EX PORTAVOCE SVEDESE DURANTE IL NEGOZIATO PER LA LEGGE SULLA TRASPARENZA,

Per farti un esempio, se un ministro fa un viaggio, è tenuto a fare un resoconto di tutte le spese sostenute, e questo resoconto è pubblico, qualsiasi cittadino può andare presso il ministero e chiedere di consultarlo, con la conseguenza immediata che ogni funzionario pubblico a partire dal ministro stesso fa molta attenzione a non spendere denaro in eccesso, perché comunque è consapevole che il suo resoconto sarà consultato, magari da un giornalista ma anche da un semplice cittadino, perché tutti hanno uguale diritto di accesso.

GIULIANO MARRUCCI

Cosa abbiamo qui?

LILLIE GUSTAFSSON - FUNZIONARIA ARCHIVI DI STATO

Sono i resoconti dei viaggi del personale del ministero delle finanze; biglietti, scontrini...

Per essere sinceri di solito prima di lasciar consultare questi documenti li facciamo controllare dall'ufficio legale, perché potrebbe essere necessario dover cancellare qualche nome, oppure qualche numero di telefono, solo per tutelare la privacy.

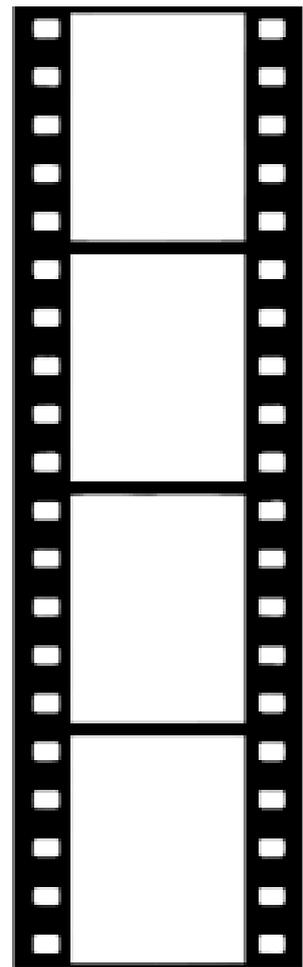
Ma se mi chiedi questi documenti di mattina, di pomeriggio l'ufficio legale da un'occhiata, e il giorno dopo li puoi venire a consultare.

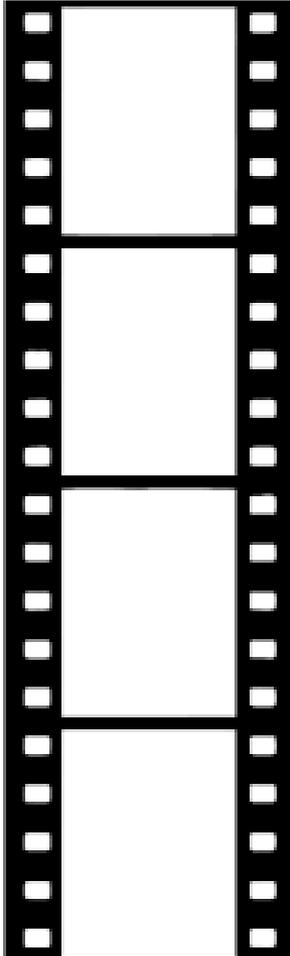
GIULIANO MARRUCCI FUORI CAMPO

Ovviamente accanto al principio generale del libero accesso ai documenti pubblici c'è anche una lunga serie di eccezioni, tutte contenute in questo codice, il Secrecy Act... . È un bel malloppone eh...

KRISTINA SVAHN STARRSJÖ - DIRETTORE DIPARTIMENTO COSTITUZIONALE, MINISTERO DI GIUSTIZIA

Decisamente, sono sedici capitoli... e questo perché per tenere segreto qualcosa bisogna che sia scritto esplicitamente in questo codice, e principalmente in base a due soli principi, tutela della privacy e della sicurezza nazionale.





HELENA JÄDERBLOM - GIUDICE CORTE D'APPELLO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

E comunque, nel caso che un'autorità neghi l'accesso a delle informazioni una persona puo' sempre ricorrere a noi, a questa corte d'appello, senza spendere un euro e senza bisogno di assistenza legale, e noi nel giro di poche settimane, o al massimo se si tratta di una mole molto ampia di documenti entro un paio di mesi, siamo tenuti a dare una risposta.

KRISTINA SVAHN STARRSJÖ - DIRETTORE DIPARTIMENTO COSTITUZIONALE, MINISTERO DI GIUSTIZIA

Il risultato di questo meccanismo è stato ben documentato da uno studio di una decina d'anni fa. Un giornalista ha provato allora ad accedere agli stessi 20 documenti presso il governo svedese e presso le istituzioni europee, e mentre dal governo svedese è riuscito ad ottenerne 18, dall'unione europea ne ha ottenuti soltanto 4.

HELENA JÄDERBLOM - GIUDICE CORTE D'APPELLO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

Ecco perché quando la Svezia ha deciso di aderire all'unione europea in tutto il paese è scoppiato un dibattito molto acceso, il timore era che saremmo stati costretti a rinunciare a questo livello di trasparenza.

Gli effetti di una “vera” libertà di accesso

Indicator	Sweden	UK	US	India	Serbia	Slovenia	Germany	Italy
Year of Adoption	1766	2000	1966	2005	2003	2003	2005	1990
RTI Rating /150 (in 2013) ²³ Diritto all'informazione: 150 = massima libertà di informazione	92	99	89	130	135	129	52	57
CPI Scores /100 (in 2013) ²⁴ Percezione della corruzione: 100 = assenza di corruzione	89	76	73	36	42	57	78	43
World Press Freedom Index (1 as good) (in 2014) ²⁵	8.98	19.93	23.49	40.34	25.05	20.38	10.23	23.75
Open Data Index (in 2013) ²⁶	670	940	855	215	440	485	410	515
Freedom on the Net (1 as good)(in 2013) ²⁷	N/A	24	17	47	N/A	N/A	17	23
Freedom Net Status (in 2013) ²⁸	N/A	Free	Free	Partly Free	N/A	N/A	Free	Free
Civil Society Index /3 (impact) (2003-2006) ²⁹	N/A	N/A	N/A	1.2	1.5	1.5	2.6	2.3



Alexandre Salha

- **Un Paese può adottare un FOIA ma escludere molti documenti o anche soggetti (partiti politici, agenzie, Governo, Parlamento) da esso.**
- **Oppure può anche adottare una legge sulla segretezza (Secrecy Act) che esenta molti documenti (bilancio pubblico, corrispondenza pubblica, ecc) dall'accesso.**
- **Pertanto, anche se un paese ha un FOIA ben strutturato, se le clausole di eccezione coprono molti documenti o non specificano precisi termini per le eccezioni stesse, allora è probabile che l'implementazione non avrà alcun impatto sul pubblico e sull'azione di governo.**

Fonte: [Freedom of Information Act: a Comparative Analysis](#)

Questione



- *Dal momento che in **Italia** stiamo discutendo di libertà di accesso...*
- *Non sarebbe il caso di riflettere sugli **elementi costitutivi** ed imprescindibili di tale libertà?*
- *Affinché si adotti un provvedimento che si conformi a **standard** che hanno già dimostrato di funzionare*
- *E per prevenire la “**frammentazione**” della libertà (“che non è libertà”, come affermava Chydenius)*



- **Ognuno ha il diritto di accedere alle informazioni ufficiali.**
- **La divulgazione di informazioni dovrebbe essere la regola.**
- **In altre parole, le informazioni dovrebbero essere tenute riservate solo quando vi sia una buona ragione e quando è stabilito dalla legge**

Fonte: ICO-UK

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

COME FUNZIONA LA LIBERTA' DI ACCESSO?

- Il richiedente non ha bisogno di fornire una **motivazione** per l'accesso alle informazioni.
- Al contrario, **deve essere giustificato il rifiuto** dell'amministrazione



Fonte: ICO-UK

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

COME FUNZIONA LA LIBERTA' DI ACCESSO?

- La libertà di accesso copre **tutte le informazioni registrate e detenuta** da un'amministrazione pubblica.
- Essa non si limita ai documenti ufficiali ma ricomprende, ad esempio, **bozze di documenti, e-mail, note, registrazioni di conversazioni telefoniche e registrazioni video.**
- Né è limitata alle informazioni che un pubblico dipendente crea, in modo da comprendere anche, ad esempio, **le lettere che si ricevono dal pubblico**, a meno che non ci sia una buona ragione per non rilasciarle.



Fonte: ICO-UK

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

COME FUNZIONA LA LIBERTA' DI ACCESSO?

- **Chiunque** può fare di richiesta di informazioni
- Non si deve essere cittadini del Regno Unito, o residenti nel Regno Unito.
- La richiesta può essere fatta anche da **organizzazioni**, ad esempio da un giornale, un comitato, o una società.
- Anche i **dipendenti di una pubblica amministrazione** possono fare richieste al proprio datore di lavoro, anche se una buona comunicazione interna e rapporti con il personale normalmente dovrebbe evitare tale evenienza.



Fonte: ICO-UK

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

COME FUNZIONA LA LIBERTA' DI ACCESSO?



- Quando qualcuno richiede informazioni che includono **dati personali** di qualcun altro,
- è necessario bilanciare attentamente il principio di trasparenza e di apertura con il diritto della persona interessata alla riservatezza ai sensi **della legge sulla protezione dei dati**
- e decidere se è possibile rilasciare le informazioni **senza violare i principi di protezione dei dati.**

Fonte: ICO-UK

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

COME FUNZIONA LA LIBERTA' DI ACCESSO?



Al fine di ottenere le informazioni richieste le **spese dovrebbero essere ridotte al minimo** e giustificate solo in determinate circostanze, quali:

- Costi per **trasmettere** le informazioni richieste, come ad esempio spese per fotocopie e spese di spedizione. Noi non consideriamo, infatti, ragionevole far pagare per fornire informazioni on-line;
- Costi previsti da **specifiche normative**;
- Costi **per informazioni prodotte commercialmente**, per esempio, un libro, una mappa o una pubblicazione simile che il richiedente ha intenzione di vendere e che non avrebbero altrimenti prodotto.

Fonte: ICO-UK

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

COME FUNZIONA LA LIBERTA' DI ACCESSO?



- La **Commissione** (ICO) ha l'obbligo generale di **esaminare le segnalazioni** provenienti dal pubblico e che ritengono che un'amministrazione non abbia risposto correttamente a una richiesta di informazioni.
- Se qualcuno segnala il comportamento di un'amministrazione, il nostro processo di gestione dei reclami offre l'opportunità per l'amministrazione stessa di riconsiderare le azioni e rimediare ad eventuali errori **senza prendere alcuna iniziativa formale**.
- Se il reclamo non è risolto in via informale, verrà notificato **l'avvio di una procedura**.
- Se l'ICO riscontra che l'amministrazione ha **violato la legge**, la procedura stabilirà cosa occorre fare per mettere le cose a posto.

Fonte: ICO-UK

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

COME FUNZIONA LA LIBERTA' DI ACCESSO?

FOIA

non-FOIA

“Una libertà frammentata non è libertà, mentre una costrizione, anche se frammentata, è una costrizione assoluta”

Anders Chydenius

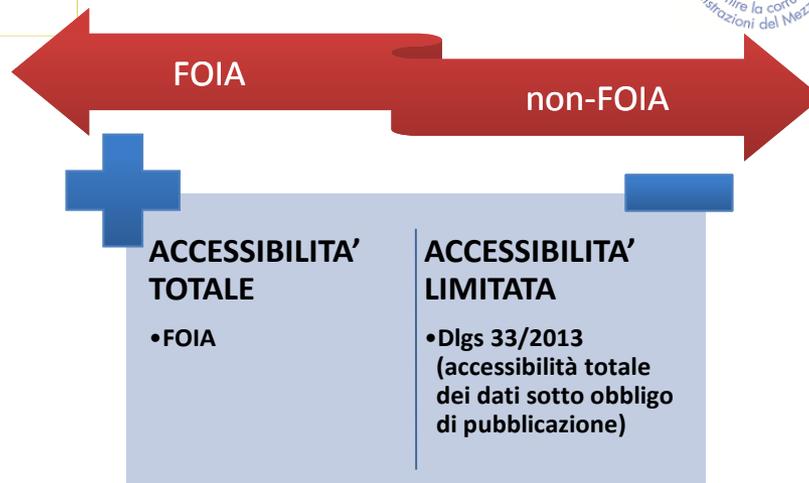
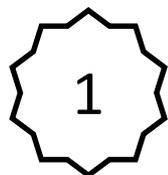


FOIA

- Accessibilità totale (Assenza di obblighi di pubblicazione)
- Obblighi di archiviazione
- Assenza o forte limitazione della discrezionalità della PA nell'applicare una eccezione (Catalogo delle eccezioni)
- Irrilevanza dell'interesse ad accedere
- Irrilevanza della motivazione ad accedere
- Principio della “gratuità sostenibile”
- Rilevanza costituzionale
- Soluzioni “ad hoc” per le controversie
- Irrilevanza dello “status” di cittadinanza

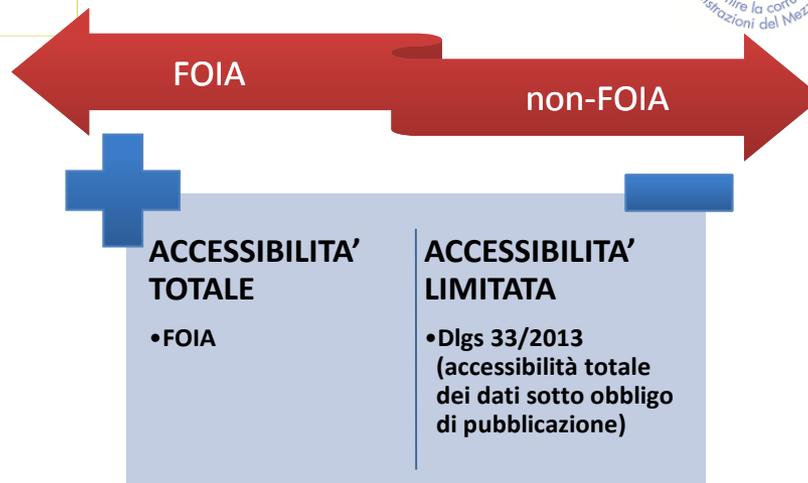
non-FOIA

- Accessibilità limitata (Presenza di Obblighi di pubblicazione)
- Archiviazione discrezionale
- Discrezionalità della PA nell'applicare una eccezione
- Rilevanza dell'interesse ad accedere
- Rilevanza della motivazione ad accedere
- Principio dell'“accesso oneroso”
- Legge ordinaria
- Soluzioni ordinarie per le controversie
- Rilevanza dello “status” di cittadinanza



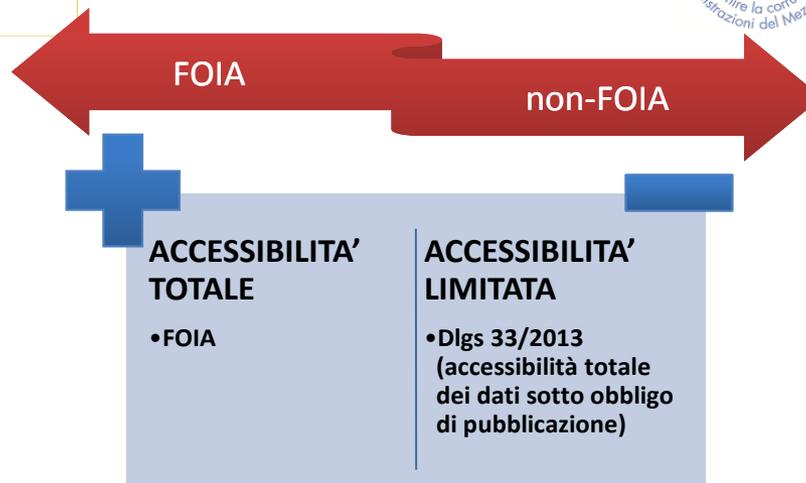
- Il **dlgs 33/2013** riconosce l'esistenza di una *accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*".
- Tale accessibilità, tuttavia, **non viene riconosciuta attraverso l'esercizio di una piena libertà di accesso**, cioè, rispetto a tutte le informazioni che non vengano indicate come contrarie alla sicurezza nazionale o alla *privacy* dei cittadini,
- ma viene garantita, secondo quanto il legislatore chiaramente indica, attraverso **la pubblicazione obbligatoria di un catalogo di dati**, informazioni e documenti concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni
- che, seppure cospicue, **non rappresentano la totalità delle informazioni prodotte e/o detenute**:
"*...per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione*".

1



- Quindi **non a tutte le informazioni** si ha libertà di accedere,
- ma solo a quelle catalogate, prodotte e pubblicate nella sezione "**Amministrazione Trasparente**",
- per tutte le altre **vige ancora il vincolo** di dover dimostrare un interesse diretto.

1



- In presenza di libertà di accesso, invece, il principio è che **chiunque può accedere liberamente** alle informazioni formate o detenute dalla pubblica amministrazione
- Esiste, quindi, una specifica **attribuzione di preminenza da parte dell'ordinamento nei confronti dell'interesse pubblico alla conoscenza**, lasciando le necessarie restrizioni in una posizione secondaria

Accessibilità

Accessibilità

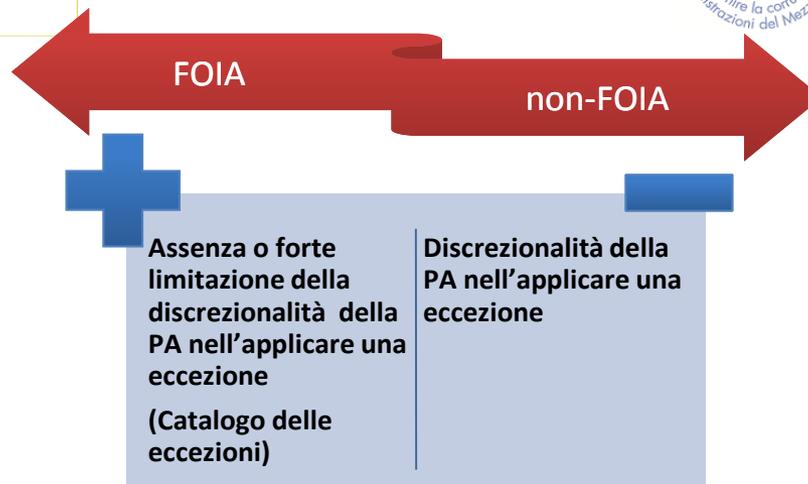
Accessibilità

Accessibilità

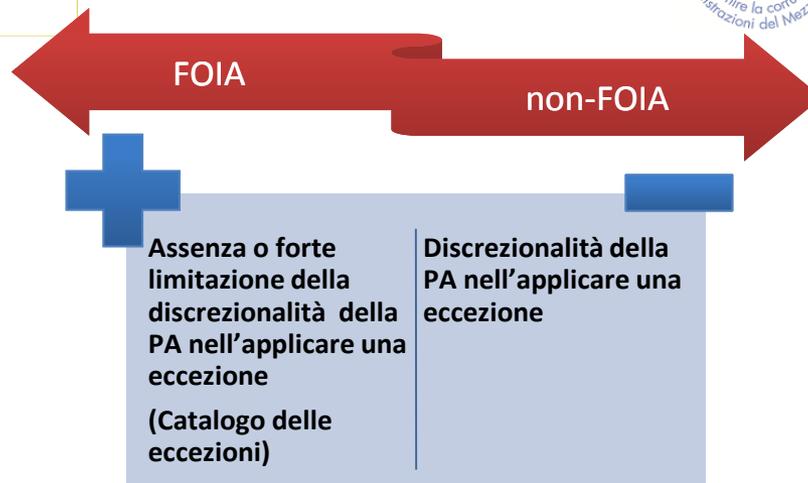
Accessibilità

FULL ACCESS

2



- Le **eccezioni** devono essere **certe**,
- Occorre dotarsi di un **“libro delle eccezioni”**.
- Un **catalogo** di casi in cui si deve escludere l'accesso, per disinnescare il pericolo derivante dall'uso discrezionale dell'interpretazione di un **criterio** fissato per legge

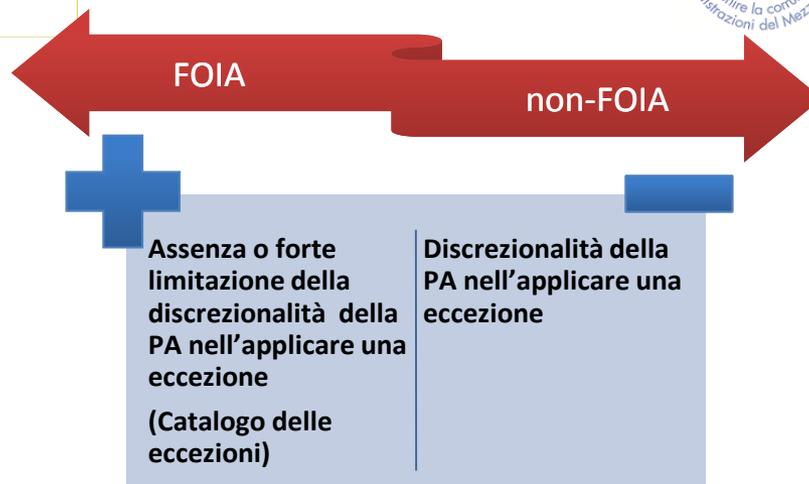


L'articolo 6 comma 3 della bozza di legge sulla libertà di accesso in Italia prodotta da **FOIA4Italy** fornisce alcuni criteri per la valutazione sulla effettiva prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione:

3. La *valutazione sulla effettiva prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione*, ai sensi del comma 2, deve essere effettuata in accordo con le seguenti indicazioni:

- a) costituiscono in ogni caso motivi di prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione:**
- **la promozione dello scopo e delle finalità della presente legge;**
 - **rendere disponibili elementi di conoscenza utili al dibattito su una questione di pubblico interesse;**
 - **promuovere un controllo effettivo e diffuso circa l'uso delle risorse pubbliche e sulla qualità della spesa;**
 - **promuovere la responsabilizzazione degli amministratori nei confronti della società civile;**
 - **assicurare la conoscenza di informazioni indispensabili per tutelare la libertà personale e interessi di rilievo costituzionale...**

2



L'articolo 6 comma 3 della bozza di legge sulla libertà di accesso in Italia prodotta da **FOIA4Italy** fornisce alcuni criteri per la valutazione sulla effettiva prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione:

3. La valutazione sulla effettiva prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione, ai sensi del comma 2, deve essere effettuata in accordo con le seguenti indicazioni:

a) (vedi slide precedente)...

b) non costituisce in ogni caso motivo utile a controbilanciare l'interesse alla divulgazione dell'informazione la circostanza per cui tale divulgazione:

- può determinare una lesione del prestigio degli organi di governo, anche di livello costituzionale;
- può contribuire a determinare una perdita di fiducia negli organi di governo, anche di livello costituzionale;
- può determinare un fraintendimento o l'incomprensione del contenuto dell'informazione;
- può causare confusione nell'opinione pubblica o alimentare dibattiti ritenuti inutili.

PRINCIPI FOIA	Legge 241/90	Dlgs 33/2013	legge 124/2015 Delega al Governo (bozza FOIA4Italy)
Accessibilità totale (Assenza di obblighi di pubblicazione)	NO	NO	OK (anche se gli obblighi della 33 vengono conservati)
Obblighi di archiviazione	OK (anche derivanti da altre normative)	OK (solo per le informazioni e i dati sotto obbligo di pubblicazione)	N/D
Assenza o forte limitazione della discrezionalità della PA nell'applicare una eccezione (Catalogo delle eccezioni)	NO	NO	NO*
Irrilevanza dell'interesse ad accedere	NO	OK (solo per le informazioni e i dati sotto obbligo di pubblicazione)	OK
Irrilevanza della motivazione ad accedere	NO	OK (solo per le informazioni e i dati sotto obbligo di pubblicazione)	OK
Principio della "gratuità sostenibile"	N/D	OK	OK
Rilevanza costituzionale	NO	NO	NO
Soluzioni "ad hoc" per le controversie	OK	OK (solo per le informazioni e i dati sotto obbligo di pubblicazione)	OK
Irrilevanza dello "status" di cittadinanza	OK	OK	OK



Articolo 6 comma 2 lettera “d” della bozza di legge sulla libertà di accesso in Italia prodotta da **FOIA4Italy**

L’accesso è **escluso**:

d) quando l’accesso costituisca **ostacolo oggettivo al proficuo svolgimento dell’attività amministrativa**. In questo caso, l’accesso non può essere differito oltre il tempo strettamente necessario ad evitare tale conseguenza, e comunque non oltre i centoventi giorni.

PRINCIPI FOIA	Legge 241/90	Dlgs 33/2013	<u>legge 124/2015</u> <u>Delega al Governo</u> (bozza FOIA4Italy)
Accessibilità totale (Assenza di obblighi di pubblicazione)	TOTALE INCOMPATIBILITA'	INCOMPATIBILE NEI PRINCIPI, ANCHE SE PUO' SOPRAVVIVERE AD UN FOIA	ANCORA NON SUFFICIENTEMENTE COMPATIBILE ANCHE SE RESTA LA MIGLIORE PROPOSTA SUL CAMPO
Obblighi di archiviazione			
Assenza o forte limitazione della discrezionalità della PA nell'applicare una eccezione (Catalogo delle eccezioni)			
Irrilevanza dell'interesse ad accedere			
Irrilevanza della motivazione ad accedere			
Principio della "gratuità sostenibile"			
Rilevanza costituzionale			
Soluzioni "ad hoc" per le controversie			
Irrilevanza dello "status" di cittadinanza			

*...in marcia verso la libertà di
accesso in Italia...*



1. Adottare una legge **compatibile** con i modelli FOIA che hanno dimostrato di funzionare
2. Fornire, se possibile, una **rilevanza costituzionale** alla libertà di accesso
3. Realizzare una **implementazione semplice e razionale**
 - Adottando soluzioni tecnologiche per migliorare la **qualità dell'archiviazione**
 - Adottando soluzioni rapide per le **controversie**
 - Eliminando o limitando al massimo la **discrezionalità** nell'applicare una eccezione
 - **Formando i dipendenti pubblici** (e i decisori pubblici in generale) all'"**apertura**" e alla "**tracciabilità**" del loro processo decisionale*



Art. 9 del Codice di Comportamento PA (Trasparenza e tracciabilità)

1...

2. La **tracciabilità** dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un **adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità.**



- *“I funzionari pubblici dovrebbero operare **sotto gli occhi dei cittadini**”*
- *“L’azione pubblica dovrebbe essere condotta con un alto livello di **franchezza, apertura, candore**”*
- *“Una società trasparente , in cui **nessuna condotta privata può essere tenuta al coperto dallo sguardo dei cittadini, è un meccanismo cruciale per evitare intrighi destabilizzanti**”.*

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)



**LE CONCLUSIONI DEL
DOTTOR ROSSI**

- Le vere **RIFORME** sono solo quelle che **trasformano** le società e modificano l'atteggiamento di chi le amministra (cioè, una innovazione normativa diventa RIFORMA solo dopo che si è dimostrata la sua capacità di modificare la società e l'atteggiamento di chi la amministra)
- Il **Tryckfrihetsförordningen** svedese realizzò una ambiziosa sfida culturale posta dall'**Illuminismo** europeo e modificò l'atteggiamento dei cittadini e dei suoi governanti. Fu una vera RIFORMA
- Il **governante** (sia esso un politico o un dipendente pubblico) deve sapere che, nel momento in cui diventa un "decisore pubblico", la sua azione dovrà essere sempre "**visibile**" al **pubblico** e che **se non si ha nulla da nascondere** non si deve avere paura della libertà di accesso garantita al pubblico.
- Il **cittadino** deve **sapere usare la libertà di accesso** non per garantire un vantaggio personale o un vantaggio del proprio gruppo di potere, ma per **partecipare** attivamente alle decisioni pubbliche

BIBLIOGRAFIA E FONTI

- AA.VV., (2006) **Anders Chydenius' Legacy Today**, Anders Chydenius Foundation
- Karin Sennefelt, Michael Bregnsbo, Patrik Winton, Pasi Ihalaine, (2013) **Scandinavia in the Age of Revolution: Nordic Political Cultures, 1740–1820**
- Salha A., (2014), **Freedom of Information Act: a Comparative Analysis**
- Di Rienzo M., (2014), **Trasparenza e trasparentismi**, @spazioetico
- G. Marrucci per REPORT (2007), **Trasparenze svedesi**, reportage
- www.foia4italy.it
- **Disegno di legge** collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento - **Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**



Per vedere come funziona un FOIA da vicino, come si accede ai documenti e le FAQ che spiegano la procedura, la cosa migliore da fare è collegarsi con il sito della **Information Commissioner inglese (ICO)** e seguire la Guida:

- <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>



Governo italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento della Funzione pubblica



Formez PA



MASSIMO DI RIENZO

Website: [@spazioetico](http://spazioetico.com) (<http://spazioetico.com>)

Email: m_dirienzo@hotmail.com

Tel. 3334158347

Linkedin: it.linkedin.com/in/massimodirienzo/

Skype: massimo.di.rienzo

BUON LAVORO!!!