

FOIA4 ITALY

Italia - Analisi del Progetto di Legge sul Diritto all'Informazione

Toby Mendel

Executive Director del Centre for Law and Democracy & Chair di FOIANet



FOIA4ITALY è una campagna promossa da



Introduzione

L'Italia è uno dei pochi Paesi in Europa che non ha ancora una vera legge che garantisca a chiunque il diritto di accesso all'informazione di cui sono in possesso le amministrazioni pubbliche o una legge sul diritto all'informazione (*RTI, Right to Information, NdT*). Il Paese è stato incluso nella classifica RTI, preparata dal *Centre for Law and Democracy (CLD)* e da *Access Info Europe*¹, ma questa valutazione si basa su una normativa generale sull'amministrazione², che presenta alcune disposizioni di RTI. Queste disposizioni sono tuttavia di portata così limitata che hanno ottenuto solo 57 punti su un totale di 150 nella scala RTI. Per questo l'Italia si classifica alla 97° posizione su un totale di 102 Paesi valutati.

La deputata Anna Ascani ha redatto una legge sul diritto di accesso, dal titolo "Disposizioni in materia di libertà di informazione, diritto di accesso e trasparenza delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni" (di seguito denominata progetto di legge sul diritto all'informazione o progetto di legge) con data 15 Aprile 2015.³

CLD accoglie favorevolmente le azioni atte a stabilire un quadro normativo concreto in materia di RTI per l'Italia. Tuttavia il progetto di legge risulta debole. Tramite una valutazione di *Access Info Europe* condotta applicando la scala RTI, il progetto di legge ha ottenuto un punteggio di soli 65 punti su un totale di 150, per un miglioramento marginale del quadro normativo attuale, con cui l'Italia passerebbe all'85° posizione. In parole povere, non è sufficiente.

Il progetto di legge è di portata relativamente ampia per quanto riguarda l'applicazione alle informazioni e alle amministrazioni pubbliche, nonostante sia limitato ai cittadini italiani. Le procedure per presentare ed elaborare richieste sono innovative, ma di portata troppo limitata per non compromettere la semplicità e la facilità d'impiego. Il regime di esclusioni nel progetto di legge deve essere limitato in modo sostanziale, e ci si deve assicurare che tutte le esclusioni siano testate contro possibili lesioni e soggette a una valutazione sulla prevalenza dell'interesse pubblico. Il progetto di legge propone alcune innovazioni interessanti nell'ambito dei ricorsi, che risulta essere nel complesso ragionevolmente ben costruito. Tuttavia si notano notevoli mancanze in termini di sanzioni, tutele e misure di promozione.

La presente Analisi valuta le disposizioni del progetto di legge rispetto ad affermati standard internazionali nello stesso ambito e alle migliori prassi da parte di altri Stati. Identifica sia punti

¹ La classifica si basa su un'accurata analisi degli standard internazionali adottati sia da enti mondiali per la difesa dei diritti umani, come il Comitato dell'ONU per i Diritti Umani e il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla Libertà di Opinione e di Espressione, sia da tribunali e altre organizzazioni di tipo regionale. La classifica viene aggiornata continuamente e allo stato attuale comprende 100 legislazioni nazionali da tutto il mondo. Informazioni in merito alla classifica RTI e una classifica completa dei Paesi è disponibile all'url: <http://www.RTI-Rating.org>.

² Legge n. 241 del 7 Agosto 1990.

³ Disponibile in italiano all'indirizzo: <http://www.parlamentari.org/blog/foia-pdl-n-3042-presentato-il-15-aprile-2015-769.html>. La presente Analisi si basa su una traduzione non ufficiale in inglese della legge, disponibile sul sito web di CLD, www.law-democracy.org.

di forza che i punti deboli e propone raccomandazioni per il superamento dei punti deboli. L'Analisi è prevalentemente organizzata in linea con le principali categorie della classifica RTI e in particolare il Diritto di Accesso, l'Ambito, le Procedure di Richiesta, Esclusioni e dinieghi, Ricorsi, Sanzioni e tutele, Misure di promozione, oltre a una breve sezione sulla Pubblicazione proattiva. L'obiettivo è fornire assistenza ai responsabili delle decisioni in Italia - quali il governo, i media delle organizzazioni civili e il Parlamento - per sviluppare la migliore legge possibile in materia di diritto di accesso all'informazione per l'Italia.

1 1. Diritto di accesso e ambito di applicazione

Il progetto di legge stabilisce una presunzione a favore dell'accesso all'informazione, soggetto solo alle esclusioni disposte dalla legge. Risulta chiaro, ad esempio, dagli Articoli 2(1)(b), 4 (1) e 4 (4). L'Articolo 1 descrive anche alcuni dei principali benefici derivanti dal diritto all'informazione, compresi la salvaguardia delle libertà e dei diritti, lo sviluppo di un'amministrazione aperta e responsabile e il sostegno alla partecipazione nelle questioni di interesse pubblico. Il progetto di legge non permette, tuttavia, a chi deve interpretare la legge - fra cui funzionari, organi per la supervisione e tribunali - di agire in modo da ottenere questi benefici nel migliore modo possibile.

Una limitazione sostanziale del progetto di legge è dato dall'Articolo 2(1)(d) per cui "chiunque" (NdT "*individuals*" nella traduzione inglese del PdL), definito come qualsiasi cittadino italiano persona fisica che abbia compiuto il 18esimo anno di età, può avvalersi del diritto di richiedere informazioni (cfr. anche Articolo 4(1) in cui si afferma che "chiunque ha il diritto di accesso alle informazioni"). Tale disposizione impedirebbe anche ai soggetti giuridici italiani di richiedere informazioni. Questo non solo sarebbe contrario agli standard internazionali ma impedirebbe a tali soggetti di utilizzare la legge per tutelare i propri interessi economici, vale a dire un vantaggio economico chiave delle leggi RTI. Inoltre, secondo gli standard internazionali, il diritto dovrebbe riguardare tutti (NdT "*everyone*" nella traduzione inglese del PdL), non solo i cittadini, in quanto si tratta di un diritto umano. Si può notare che le obiezioni al rendere possibile per tutti la presentazione di richieste - che potrebbe portare, per qualche ragione, a una situazione che graverebbe sulle amministrazioni pubbliche- non sono fondate. È abbastanza semplice per uno straniero trovare un cittadino italiano che presenti una richiesta, mentre una vasta esperienza in Paesi che permettono a tutti di presentare richieste dimostra che le amministrazioni pubbliche non hanno oneri eccessivi.

L'Articolo 2(c) del progetto di legge definisce "informazione" come "tutti i documenti, gli atti, e i dati in possesso [delle amministrazioni pubbliche], indipendentemente dalla data della loro formazione". In questo caso l'intenzione potrebbe essere quella di includere tutta l'informazione indipendentemente dal supporto su cui è custodita (carta, video, e-mail e così via) ma la disposizione non è sufficientemente chiara. Sarebbe meglio includere tutta l'informazione detenuta, indipendentemente dal supporto e dalla forma con cui è custodita. Inoltre è utile per una legge RTI chiarire che i richiedenti possano presentare richieste sia per informazioni che per dati specifici (documenti) e, nel primo caso, che le amministrazioni pubbliche hanno

l'obbligo di trovare il documento contenente l'informazione o, con ragionevole sforzo, di raccogliere l'informazione richiesta da varie fonti.

L'articolo 3 contiene una definizione di amministrazioni pubbliche ("pubbliche amministrazioni") a cui fa riferimento il progetto di legge. Tale definizione sembrerebbe essere relativamente ampia sebbene alcuni tipi di amministrazione pubblica non siano incluse. Comprende il Parlamento ma solo per quanto riguarda le funzioni amministrative; comprende la Corte Costituzionale e il Consiglio Superiore della Magistratura ma non altri organi giudiziari e solo per quanto riguarda le funzioni amministrative. Dato che il diritto RTI è un diritto dell'uomo, dovrebbe riguardare tutti gli organi dello Stato. L'articolo 3 definisce come amministrazioni pubbliche le "autorità indipendenti di garanzia e di vigilanza; [gli] enti pubblici, economici e non economici; [i] gestori di servizi pubblici; [gli] organismi di diritto pubblico". Comprende quindi organi pubblici non esecutivi e organi gestiti da organi esecutivi o che forniscono servizi pubblici. Tale definizione, tuttavia, non sembra riguardare enti privati che ricevono notevoli finanziamenti pubblici o che sono controllati, con modalità diverse dalla proprietà, da altre amministrazioni pubbliche.

Raccomandazioni:

- La norma dovrebbe imporre a chi è incaricato della sua interpretazione di procedere in modo da ottenere i maggiori benefici ottenibili dal diritto all'informazione riconosciuti all'articolo 1.
- Tutti, compresi soggetti giuridici e cittadini stranieri, dovrebbero avere il diritto di presentare richieste di informazioni.
- La norma dovrebbe definire come informazione qualsiasi informazione detenuta, indipendentemente dal formato. Dovrebbe anche essere reso chiaro che i richiedenti possono chiedere sia dati specifici (documenti) che informazioni, che possono essere trovate nei, o raccolte da, documenti esistenti.
- La definizione di amministrazioni pubbliche dovrebbe comprendere tutte le funzioni degli organi legislativi e tutti gli organi giudiziari, sempre per quanto riguarda tutte le loro funzioni. Dovrebbe anche comprendere enti privati che ricevono sostanziali finanziamenti pubblici o che sono controllati da amministrazioni pubbliche.

2. Pubblicazione Proattiva

La maggior parte del progetto di legge non si occupa della pubblicazione proattiva. Mentre molte leggi RTI comprendono disposizioni esaustive a tale riguardo, è possibile che i redattori del progetto di legge abbiano ritenuto che tale ambito sia già adeguatamente trattato da altre leggi italiane o dalla pratica comune delle amministrazioni pubbliche italiane. Non siamo in grado di valutare l'adeguatezza delle norme e della prassi relative alla pubblicazione proattiva in Italia.

L'articolo 7(6) dispone che l'"Autorità nazionale anticorruzione è incaricata di esaminare le informazioni divenute oggetto di almeno 10 richieste di accesso formulate in tempi diversi da soggetti distinti, onde definire l'interesse pubblico delle medesime". Se l'Autorità ritiene che un'informazione sia di interesse pubblico, può richiedere la pubblicazione di tale informazione sul sito internet dell'amministrazione pubblica, salvo alcune eccezioni elencate nella disposizione.

È utile ma è anche eccessivamente limitata, troppo complessa e richiederebbe troppo tempo da un punto di vista amministrativo. Innanzitutto, se dieci richiedenti formulassero richieste di informazioni, si tratterebbe per definizione di questione di interesse pubblico e la valutazione autonoma da parte dell'ANAC sarebbe per l'ente una perdita di tempo ed energia (che probabilmente sono già limitati). Al contrario sarebbe auspicabile in tale ambito la pubblicazione proattiva nei casi in cui sono state presentate due o tre richieste per la stessa informazione, tenendo in considerazione il fatto che richiede molto meno tempo pubblicare informazioni rispetto a elaborare anche solo una richiesta di informazioni. In secondo luogo, invece di stabilire una lista di esclusioni separata e, per certi versi, specializzata all'articolo 7(6) che, lo ricordiamo, richiede una seconda fase di valutazione (vale a dire riguardo alla possibilità che l'informazione rientri in queste esclusioni), sarebbe opportuno fare semplicemente riferimento alle disposizioni generali delle esclusioni. In altri termini, se una certa informazione è oggetto di molteplici richieste d'accesso, indipendentemente dall'informazione fornita in seguito a tali richieste, dovrebbe essere pubblicata proattivamente.

Raccomandazione:

- L'articolo 7(6) dovrebbe essere modificato in modo da stabilire la pubblicazione di qualsiasi informazione fornita che è stata oggetto di varie richieste (si consiglia di ridurre il numero di tali richieste da dieci a solo due o tre).

3. Procedure di Richiesta

Procedure di richiesta semplici e di facile attuazione sono la base di un sistema RTI efficiente ed efficace. Nonostante le norme nel progetto di legge in tale ambito siano generalmente positive, sono di portata troppo limitata per assicurare un'elaborazione delle richieste semplice, rapida e corretta.

Il progetto di legge stabilisce, in entrambi gli articoli 4(1) e 7(1), che i richiedenti non debbano fornire giustificazioni alle proprie richieste, in conformità con gli standard internazionali in materia. Le procedure di formulazione ed elaborazione delle richieste sono delineate all'articolo 7 del progetto di legge. Una legge RTI ben costruita dovrebbe solo imporre ai richiedenti di fornire i dettagli necessari a identificare e consegnare le informazioni, come ad esempio un indirizzo e-mail. Al contrario, l'articolo 7(1) impone ai richiedenti di fornire il proprio nome e indirizzo (questo forse dipende dalla restrizione del diritto di accesso ai cittadini). L'articolo

7(1) stabilisce inoltre che le richieste possano essere inviate in formato elettronico. È una disposizione positiva, tuttavia è buona prassi permettere l'invio di richieste tramite diversi mezzi di comunicazione, compresa la consegna di persona e tramite fax.

Il progetto di legge non impone alcun obbligo per le amministrazioni pubbliche in merito alla fornitura di assistenza ai richiedenti che ne abbiano necessità, ad esempio perché si trovano in difficoltà nel descrivere le informazioni che stanno cercando o a causa di analfabetismo o di disabilità. Inoltre, la legge non impone alle amministrazioni pubbliche di fornire una ricevuta per i richiedenti al momento della registrazione delle richieste. La legge non riesce peraltro a regolamentare situazioni in cui l'amministrazione pubblica non sia in possesso delle informazioni. A tale proposito buona prassi sarebbe imporre all'autorità la trasmissione della richiesta se è a conoscenza di un altro organo pubblico in possesso dell'informazione oppure, in caso contrario, di reinviare la richiesta al richiedente.

L'articolo 7(5) dispone che l'informazione dovrebbe essere consegnata in "formato aperto" se l'informazione è già disponibile in formato digitale e che, altrimenti, se vengono richieste informazioni in formato digitale, il richiedente potrebbe dover sostenere i costi effettivi per la copia in tale formato (si prevede anche una disposizione per le informazioni su copia stampata). La regola di base relativa all'apertura è innovativa, ma è buona prassi permettere ai richiedenti di concordare il formato in cui desiderano ricevere le informazioni e imporre alle amministrazioni pubbliche di fornirle nel formato richiesto (eccetto che per tutela dell'integrità di un documento o per eccessivi oneri dell'amministrazione pubblica). Per esempio, un richiedente potrebbe voler consultare molti documenti su copia cartacea a spese dell'amministrazione pubblica per trovare informazioni specifiche in tali documenti piuttosto che sostenere i costi e gli sforzi per avere gli stessi documenti copiati (o digitalizzati).

Il progetto di legge non dispone obblighi positivi per le amministrazioni pubbliche in merito ai termini temporali entro i quali fornire le risposte alle richieste. L'articolo 5(1) dispone che, trascorsi 30 giorni dal deposito della richiesta presso un'amministrazione pubblica senza che sia stata fornita una risposta, la richiesta può essere considerata rifiutata. Nonostante questa disposizione apra le possibilità ai ricorsi, non impone un obbligo diretto per le amministrazioni pubbliche di rispondere entro determinati termini temporali. Sarebbe buona prassi imporre alle amministrazioni pubbliche di rispondere alle richieste non appena possibile e comunque entro un determinato periodo di tempo, per esempio di dieci giorni lavorativi. Molte leggi prevedono che, in certi casi, venga aumentato il limite di tempo, ad esempio se la richiesta comporta una ricerca in molti documenti o la consultazione di altri enti, fornendo preavviso e motivi al richiedente.

L'articolo 7(2) dispone che non debba essere corrisposta alcuna somma nel presentare la richiesta, mentre l'articolo 7(3) indica le norme che stabiliscono le tariffe nei casi in cui l'informazione venga fornita su copia cartacea. Tali tariffe sono limitate ai costi effettivi di "riproduzione e consegna" delle informazioni, ma solo se superano i 20 Euro (per tutte le richieste avanzate da un singolo richiedente nella stessa settimana lavorativa). Una tabella di queste tariffe deve essere pubblicata sul sito internet dell'amministrazione pubblica. Come

sopra citato, le tariffe possono anche essere dovute ai costi per la copia delle informazioni dal supporto fisico al formato digitale.

Nel complesso, si tratta di un regime per le tariffe innovativo che può però essere ulteriormente migliorato. Innanzitutto, invece di lasciare libertà a ogni amministrazione pubblica di stabilire le proprie tariffe, sarebbe preferibile disporre una tabella comune delle tariffe. Con questo si eviterebbe il lavoro di coordinazione fra le tariffe delle varie amministrazioni pubbliche (che potrebbe creare insoddisfazione e sospetto nel pubblico) e far risparmiare a tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di calcolare le proprie tariffe. In secondo luogo, sarebbe meglio fornire un sistema di esonero per il pagamento delle tariffe per i richiedenti con reddito al di sotto di un determinato livello e per le richieste di interesse pubblico (perché, ad esempio, l'obiettivo della richiesta riguarda la pubblicazione generale)

Raccomandazioni:

- L'Articolo 7(1) dovrebbe imporre ai richiedenti solo la fornitura di un indirizzo per la consegna delle informazioni, come potrebbe essere una e-mail, oltre a una descrizione dell'informazione cercata. Dovrebbe anche chiarire che le richieste possono essere depositate tramite vari mezzi di comunicazione.
- La norma dovrebbe richiedere alle amministrazioni pubbliche di fornire assistenza ai richiedenti che la necessitano e fornire loro una ricevuta che conferma l'avvenuta ricezione, dovrebbe inoltre comprendere le norme che regolamentano i casi in cui, come sopra citato, l'amministrazione pubblica non custodisce l'informazione.
- L'Articolo 7(5) dovrebbe essere modificato per permettere ai richiedenti di concordare il formato in cui desiderano ricevere le informazioni, se non desiderano riceverle in formato digitale e di richiedere alle amministrazioni pubbliche di adeguarsi a tali preferenze, ad eccezione di casi limitati.
- La legge dovrebbe stabilire l'obbligo positivo per le amministrazioni pubbliche di rispondere alle richieste non appena possibile e in ogni caso entro un determinato limite temporale, che può essere esteso in determinati casi.
- Dovrebbe essere presa in considerazione la possibilità di stabilire a livello centrale le tariffe per la copia e l'invio delle informazioni, così come gli esoneri per richiedenti con reddito basso e per richieste di interesse pubblico.

4. Esclusioni e dinieghi

Il regime principale di esclusioni nel progetto di legge si trova all'Articolo 6 e nelle disposizioni aggiuntive degli Articoli 4, 7 e 9. In base all'Articolo 6(1)(a), il diritto di accesso non si applica, ai sensi della Legge n. 801 del 24 Ottobre 1997, ai segreti di Stato nei casi in cui la legge dispone che l'informazione sia segreta, mentre l'Articolo 6(1)(b) stabilisce una norma simile per disposizioni sulla riservatezza relative a dati statistici. Questo sembra suggerire che la legge RTI

possa entrare in conflitto con esplicite norme di riservatezza contenute in altre leggi, per cui queste norme di riservatezza prevarrebbero.

Gli standard internazionali indicano in modo chiaro e rigoroso le limitazioni sul diritto all'informazione e le leggi che non rispettano tali standard non sono considerate lecite. È poco probabile che tutte le disposizioni in materia di riservatezza nelle leggi italiane rispettino questi standard, fatto peraltro riscontrabile nella maggior parte dei Paesi. Di conseguenza, sarebbe meglio includere almeno un riconoscimento generale, per il rispetto degli standard internazionali, in merito a qualsiasi ragione legittima relativa alla riservatezza nella legge RTI e quindi stabilire che le disposizioni di riservatezza contenute in altre norme in conflitto con le disposizioni della norma RTI siano nulle o prive di ogni validità. Il progetto di legge non prevede tali disposizioni.

L'articolo 6(1) da (c) a (f) dispone ulteriori esclusioni non soggette a test per potenziali lesioni (vale a dire che sono limitate a casi in cui la rivelazione di informazioni potrebbe danneggiare un interesse legittimo). Tale disposizione comprende informazioni relative a procedimenti tributari, informazioni sulle procedure di selezione in merito a dati comportamentali e psicologici di terze parti, informazioni riguardanti la salute o la vita sessuale e informazioni contenenti dati personali (che diventano successivamente oggetto di pubblico interesse inderogabile). La norma tributaria non comprende un test di lesione e non identifica un interesse che dovrebbe essere tutelato. Sicuramente le altre esclusioni sarebbero, in questo caso, ampiamente trattate da una legittima esclusione relativa alla privacy, ma sono rese problematiche dal fatto che solo quest'ultima sia oggetto di un interesse pubblico inderogabile.

L'articolo 6(2), al contrario, include una parte introduttiva che fa esplicitamente riferimento all'idea di rivelazione che crea un pericolo di lesione a un interesse tutelato, ai sensi degli standard internazionali. Se interpretato in modo rigido, la maggior parte delle disposizioni all'articolo 6(2) sarebbero legittime. Tuttavia il linguaggio di alcune di queste esclusioni è confuso e suggerisce che la caratteristica di lesione potenziale potrebbe non essere applicata in modo rigoroso così come stabilito dagli standard internazionali. Per esempio, l'articolo 6(2)(b) si riferisce al concetto di "pregiudizio" alla politica monetaria, mentre non c'è bisogno di ripetere tale requisito di lesione se la parte introduttiva viene applicata in modo rigoroso. In modo simile, l'articolo 6(2)(c) fa riferimento alla "sicurezza" di beni mentre l'articolo 6(2)(f) fa riferimento all'ostacolo dello svolgimento proficuo dell'attività, in entrambi i casi si tratta di indicazioni superflue se il requisito di lesione viene considerato in modo rigoroso.

Avanziamo considerazioni ulteriori in merito a queste esclusioni:

- L'articolo 6(2)(d) fa riferimento al concetto di "vita privata o la riservatezza di chiunque, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni" con riferimento particolare, fra l'altro, agli "interessi [...] industrial[i] e commercial[i]". Abbiamo due osservazioni a tale proposito. In primo luogo, la privacy come esclusione nelle leggi RTI dovrebbe essere limitata agli esseri umani. In secondo luogo, il riferimento alla "riservatezza" in questa clausola crea problemi poiché non si tratta di un concetto definito e potrebbe essere inteso come comprendente tutto quanto viene considerato come riservato. Questo sarebbe inadeguato e impedirebbe di effettuare il test per

potenziali lesioni. Sembra che questa disposizione unisca due concetti separati: la protezione della vita privata personale e la protezione di legittimi interessi commerciali (rispetto a possibili lesioni).

- L'Articolo 6(2)(e) fa ulteriore riferimento al concetto di riservatezza, in questo caso per documenti interni e preliminari. Nonostante rientri formalmente all'interno dell'introduzione dell'Articolo 6 e quindi faccia parte del test di lesione, in questa clausola non viene identificato, in realtà, alcun interesse particolare che potrebbe essere danneggiato (o tutelato da potenziali lesioni). Questa specie di esclusioni "interne" crea problemi in molte leggi RTI e la proposta in questo caso sembra seguire prassi negative di altre giurisdizioni. Sarebbe meglio identificare interessi legittimi - ad esempio in materia di consulenza espressa liberamente in seno al governo o di prassi politica - per poi tutelarle da potenziali lesioni.

Come sopra citato, l'Articolo 7(6) contiene il proprio mini-regime di esclusioni, che si applica alla pubblicazione proattiva di informazioni d'interesse pubblico divenute oggetto di varie richieste. Come sopra citato, consigliamo di evitare questo sistema e di utilizzare, al suo posto, il regime di esclusioni principale. In ogni caso, nessuna delle esclusioni all'Articolo 7(6) si basa sul pericolo di lesione. Inoltre, almeno una delle esclusioni è descritta in modo troppo ampio, in particolare i "dati concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione". È legittimo tutelare la vita privata ma è certo che questa non comprende tutte le relazioni fra amministrazioni pubbliche e funzionari pubblici.

Fra le caratteristiche più importanti di un regime adeguato si conta il prevalere dell'interesse pubblico, per cui, se l'interesse pubblico generale supera il danno, le informazioni devono essere pubblicate anche se c'è il rischio di danneggiare un interesse tutelato. Gli elementi da tenere in considerazione nel far prevalere l'interesse pubblico si trovano negli Articoli 6(3) e (4) del progetto di legge, compreso il controllo sull'utilizzo di risorse pubbliche, la salvaguardia di diritti costituzionali, la promozione dell'accountability e la difesa degli interessi legali, non rientra invece il rifiuto all'accesso all'informazione semplicemente per evitare imbarazzo alle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un elenco non esaustivo (vale a dire che non considera altri interessi pubblici) in linea con gli standard internazionali. Tuttavia la sola esclusione a cui fa riferimento un interesse pubblico prevalente si trova nell'Articolo 6(1)(f) in merito alla vita privata, per cui non è chiaro quando vengono applicate concretamente le disposizioni dell'Articolo 6(3).

Altri problemi con il regime delle esclusioni nel progetto di legge sono di seguito indicati:

- Il progetto di legge non indica un termine di tempo per le esclusioni che tutelano interessi pubblici, per esempio 15 o 20 anni. Di conseguenza, le informazioni considerate riservate, ad esempio perché si tratta di documenti interni o preliminari (che non sono mai stati ufficializzati) potrebbero rimanere riservate per sempre. Le leggi RTI ben formulate includono termini temporali generali a riconoscimento del fatto che la sensibilità di quasi tutte le informazioni decade con il passare del tempo. Una procedura speciale può essere attuata per salvaguardare la riservatezza oltre il tempo limite in quei rari casi in cui l'informazione rimane veramente riservata.

- Il progetto di legge manca inoltre di una vera clausola di riservatezza, mentre solo parte di un documento rientra nello scopo del regime delle esclusioni, il resto dell'informazione verrà comunque rivelato.

Raccomandazioni:

- La legge dovrebbe comprendere una disposizione chiara affinché, in caso di conflitto, prevalga sulle disposizioni di privacy contenute in altre leggi.
- Tutte le esclusioni dovrebbero fare riferimento a interessi che necessitano legittimamente di tutela e comprendono un test per potenziali lesioni affinché l'accesso possa essere rifiutato solo se la rivelazione di informazione potrebbe danneggiare interessi legittimi.
- Il riferimento a lesioni specifiche in molte disposizioni dell'Articolo 6(2) dovrebbe essere eliminato e dovrebbe essere reso chiaro che si prevede di applicare in modo rigoroso il test di lesione contenuto nell'introduzione della stessa disposizione.
- L'Articolo 6(2)(d) dovrebbe essere diviso in due esclusioni separate - una per la protezione della privacy e una per la protezione di interessi commerciali legittimi - e l'ambito di ciascuna dovrebbe essere definito in modo chiaro e approfondito.
- L'Articolo 6(2)(e) dovrebbe essere modificato e fare riferimento a interessi interni legittimi (che verranno quindi tutelati da possibili lesioni).
- Il mini-regime delle esclusioni all'Articolo 7(6) dovrebbe essere eliminato e, in riferimento a questo articolo, dovrebbe essere sostituito dall'approccio sopra citato per la protezione di informazioni riservate.
- Tutte le esclusioni dovrebbero essere oggetto a un interesse pubblico prevalente.
- La legge dovrebbe comprendere un tempo limite generale in merito alla durata delle esclusioni per tutelare gli interessi pubblici, che potrebbe essere estesa in base a procedure speciali in casi eccezionali per i quali è garantita.
- Dovrebbe essere prevista una clausola di riserva affinché, nel caso in cui un'esclusione riguardi solo una parte di un documento, il rimanente del documento venga pubblicato.

5. Ricorsi

Il sistema di ricorsi si trova all'Articolo 5 del progetto di legge. L'Articolo 5(1) stabilisce che "in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso " possa essere presentato ricorso al tribunale amministrativo di competenza e, se tale organo è stato nominato, al "difensore civico competente per ambito territoriale". Non siamo stati in grado di consultare la normativa applicabile ma riteniamo che il difensore civico sia principalmente un organo di mediazione. In tali casi i ricorsi presso tribunali sono gratuiti.

L'Articolo 5(2) dispone anche la possibilità di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione, nel caso di "diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso". L'ANAC deve pronunciarsi entro 30 giorni e, se ordina la pubblicazione, l'amministrazione pubblica deve

fornire l'informazione o, con "atto motivato", confermare il proprio diniego dell'accesso. Nel secondo caso, se il rifiuto viene successivamente ritenuto illegittimo da parte di un tribunale, l'amministrazione pubblica deve pagare una penale compresa fra 500 e 1.000€ versata in un fondo destinato a corsi di formazione per funzionari sul diritto all'informazione. Procedure diverse, che coinvolgono il Garante per la protezione dei dati personali, vengono applicate se le informazioni contengono dati personali.

Non ci è stato possibile consultare la normativa relativa al difensore civico, all'ANAC o al Garante per la protezione dei dati personali. Possiamo notare che, al fine di rispettare standard internazionali, devono essere rispettate varie condizioni legate agli organi di supervisione. Innanzitutto devono essere indipendenti dall'amministrazione o dagli organi pubblici che devono supervisionare. È palese l'importanza di questa condizione in quanto gli enti che non sono indipendenti non possono pretendere di giungere a decisioni corrette e oggettive relative a contestazioni. In secondo luogo necessitano di alcuni poteri per poter analizzare in modo efficace le contestazioni. Questi poteri comprendono la facoltà di analizzare documenti riservati, imporre a testimoni di presentarsi e di ispezionare i locali delle amministrazioni pubbliche (il secondo aspetto è importante, fra l'altro, nei casi in cui le amministrazioni pubbliche affermino, contrariamente al vero, di non detenere le informazioni richieste). In terzo luogo devono avere la facoltà di ordinare risarcimenti adeguati per i richiedenti. Questo comprende ovviamente la facoltà di ordinare alle amministrazioni pubbliche di pubblicare informazioni (potere esplicitamente previsto per l'ANAC) ma potrebbe anche comprendere altre misure come l'abbassamento delle tariffe. In teoria, l'organo di vigilanza dovrebbe anche avere la facoltà di ordinare alle amministrazioni pubbliche l'attuazione di modifiche sistematiche, come la formazione dei funzionari o una migliore gestione dei documenti in determinati casi, soprattutto se l'amministrazione pubblica non ha soddisfatto in modo completo o serio i propri obblighi ai sensi della legge RTI.

A parte queste considerazioni, possiamo osservare che si tratta di un approccio innovativo e interessante relativo ai ricorsi. Gli standard internazionali suggeriscono che gli organi di supervisione dell'informazione debbano avere il potere di imporre misure restrittive alle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda la pubblicazione di informazioni, ma il meccanismo nel progetto di legge potrebbe raggiungere un obiettivo simile, anche se le amministrazioni pubbliche possono rifiutare di soddisfare gli ordini dell'ANAC, rischiano di venire multate dai tribunali.

Il sistema di ricorso può essere migliorato in altri due modi. In primo luogo, il progetto di legge tratta solo ricorsi dovuti al rifiuto o al ritardo nel concedere l'accesso alle informazioni. Sarebbe auspicabile ampliare la natura dei motivi di ricorso e includere tutti i casi in cui non sono state rispettate le norme relative all'elaborazione delle richieste, come ad esempio ritardi eccessivi o tariffe troppo elevate. In secondo luogo, sarebbe anche auspicabile chiarire che, con un ricorso, l'amministrazione pubblica sostiene il dovere di provare che ha agito nel rispetto della legge. Questo dipende sia dal fatto che il diritto all'informazione è un diritto umano, per cui lo Stato dovrebbe essere obbligato a dimostrare di aver agito nel rispetto di tale diritto, che per motivi di correttezza, dato che le amministrazioni pubbliche si trovano in condizioni decisamente migliori per dimostrare il proprio operato, soprattutto quando si tratta di applicare

un'esclusione (è da notare che il richiedente non può accedere all'informazione e deve quindi superare problemi legati al dimostrare che non si tratta di informazione sensibile).

Raccomandazioni:

- Nella misura in cui gli organi di supervisione competenti - soprattutto l'ANAC e il Garante per la protezione dei dati personali - non hanno i poteri e le capacità sopra citate - soprattutto l'indipendenza e sufficienti poteri di indagine e di imposizione - le leggi competenti dovrebbero essere modificate o dovrebbero essere introdotte delle disposizioni nella legge RTI.
- I motivi dei ricorsi dovrebbero comprendere ogni mancanza in merito al rispetto delle norme che regolamentano l'elaborazione delle richieste.
- In un ricorso, l'amministrazione pubblica dovrebbe farsi carico della dimostrazione di aver agito nel rispetto della legge.

6. Sanzioni e tutele

Il progetto di legge contiene due norme che prevedono sanzioni per il mancato rispetto delle disposizioni in esso contenute. In primo luogo, come sopra citato, l'Articolo 5(2) prevede penali imposte alle amministrazioni pubbliche che hanno illegittimamente rifiutato di eseguire ordini provenienti dall'ANAC relativi alla pubblicazione di informazioni. In secondo luogo, l'Articolo 8 dispone che qualsiasi "illegittimo diniego o l'illegittimo differimento dell'accesso alle informazioni" sia oggetto di responsabilità disciplinare e che sia presa in considerazione nella valutazione della "corresponsione della retribuzione di risultato" e di altri benefit discrezionali (per cui non accordare l'accesso potrebbe avere effetti negativi sui benefit dei funzionari anche in assenza di procedimenti disciplinari formali).

Si tratta di misure utili che possono tuttavia essere migliorate. L'Articolo 5(2) riguarda solo circostanze molto particolari e limitate. Sarebbe auspicabile attribuire responsabilità legale alle amministrazioni pubbliche se non rispettano sistematicamente i propri obblighi imposti dalla legge, imponendo loro sanzioni o disponendo che intraprendano azioni correttive. Innanzitutto, in merito alle persone fisiche, per quanto riguarda i ricorsi, la responsabilità dovrebbe riguardare tutte le azioni volontarie che costituiscono impedimento all'accesso, non solo il rifiuto a fornire l'informazione. In secondo luogo, l'idea di limitare la corresponsione della retribuzione di risultato a causa di impedimenti è innovativa e interessante, tuttavia il riferimento alla responsabilità disciplinare è formulata in modo troppo generico. Inoltre l'esperienza in altri Paesi mostra che tali forme di responsabilità, applicate spesso all'interno da un'amministrazione pubblica, sono raramente prese in considerazione. Sono probabilmente molto più efficaci i sistemi che fanno affidamento a decisori esterni, come l'organo di supervisione.

Oltre alle sanzioni, una norma RTI ben costruita dovrebbe comprendere tutele legali adeguate per i funzionari che trasmettono informazioni in buona fede ai sensi di legge. I funzionari devono già confrontarsi con notevoli barriere storiche relative alla rivelazione di informazioni (conosciute sotto il nome di cultura della riservatezza) e necessitano di sapere che non saranno oggetto di sanzioni nel rivelare informazioni se agiscono in buona fede.

Raccomandazioni:

- Dovrebbe essere adottato un sistema per l'imposizione di sanzioni ad amministrazioni pubbliche che mancano sistematicamente di rispettare la legge.
- Dovrebbe essere presa in considerazione lo sviluppo di un sistema di sanzioni per funzionari che comprenda la responsabilità per tutte le azioni che impediscono l'accesso all'informazione e con l'identificazione di un organo esterno che applichi tali norme.
- La legge dovrebbe fornire protezione ai funzionari pubblici che rivelano informazioni in buona fede ai sensi della legge.

7. Misure di promozione

Il progetto di legge comprende solo misure di promozione molto limitate per contribuire all'attuazione del diritto all'informazione. L'esperienza in altri Paesi mostra che tali misure possono giocare un ruolo molto importante nell'assicurare una corretta attuazione della legge. L'Articolo 4(3) fa riferimento a "[responsabili] per la trasparenza" così come disposto in un'altra norma, che sembra simile a quanto viene comunemente definito come referente informativo o funzionario con la responsabilità specifica di assicurare la corretta ricezione ed elaborazione delle richieste d'informazioni. Come sopra citato, l'Articolo 5(2) dispone la creazione di un fondo per promuovere "iniziative di formazione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione destinate ai pubblici dipendenti".

Buona prassi è disporre anche le seguenti misure di promozione:

- È molto importante identificare un organo centrale con la responsabilità generale di promuovere e sviluppare il diritto RTI. Altrimenti è poco probabile che tale ambito riceva un sostegno e un interesse sostanziali. Inoltre gli sforzi di attuazione risulterebbero probabilmente sporadici e sconsiderati.
- Accrescere la consapevolezza e aumentare gli sforzi per promuovere una maggiore comprensione della legge e dei diritti che essa genera sono importanti per il decollo del nuovo sistema RTI. Parte della responsabilità in tal senso dovrebbe essere di tutte le amministrazioni pubbliche ma è anche utile conferire a un organo centrale la responsabilità generale per tale funzione.

- Le amministrazioni pubbliche non possono concedere accesso ai documenti se non li possono rintracciare e, se i documenti non sono custoditi con ordine, l'intero sistema di accesso risulterà costoso e inefficiente. Buona prassi prevede quindi la fornitura di sistemi completi per la gestione dei documenti al fine di migliorare gli standard del settore pubblico.
- Buona prassi prevede di imporre alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di creare e aggiornare gli elenchi o i registri dei documenti da esse detenuti e di renderli pubblici. In questo modo vengono aiutati i richiedenti a indirizzare le proprie richieste all'amministrazione pubblica corretta e permette alle amministrazioni pubbliche di risparmiare tempo ed energia (ad esempio riducendo la necessità per il trasferimento delle richieste).
- È accolta positivamente la creazione di un fondo per la formazione alla trasparenza ma è buona prassi disporre un obbligo alle amministrazioni pubbliche affinché il proprio personale riceva una formazione adeguata in tale ambito. Altrimenti è probabile che le attività di formazione risultino *ad hoc* e che varino considerevolmente fra le varie amministrazioni pubbliche.
- È essenziale un adeguato sistema di “resocontazione” degli sforzi per l'attuazione della legge RTI al fine di comprendere cosa succede e per essere in grado di identificare e quindi risolvere ostacoli e problemi. Buona prassi prevede che ogni amministrazione pubblica rediga una relazione annuale o dedichi una sezione della relazione annuale su quanto è stato fatto per attuare la legge RTI. Tale relazione o sezione deve mostrare i dettagli delle informazioni sulle richieste e su come è stato risposto a tali richieste. Quindi un organo centrale, spesso l'organo indipendente di supervisione, ha il compito di redigere una relazione globale, che sintetizza tutte queste informazioni e fornisce un'analisi di trend, necessità e possibili riforme.

Raccomandazione:

- La legge dovrebbe contenere le varie misure di promozione sopra citate.

Traduzione review di Davide Fezzardi