

manuale per **cittadini e giornalisti**

# LegalLeaks

**media e democrazia**

**come usare il diritto di accesso all'informazione**





Questo manuale fa parte della serie Access Info Toolkits, una collana di guide pratiche su come esercitare il proprio diritto di accesso all'informazione. L'edizione originale è stata concepita da Helen Darbshire di Access Info Europe e da Christian Mihr di n-ost. È stata scritta da Helen Darbshire con il supporto di Lydia Medland, Victoria Anderica e Pamela Bartlett di Access Info Europe. Hanno contribuito Christian Mihr e Andreas Bock di n-ost. Un grazie va anche a Marek Tuszynski del Tactical Technology Collective e a Wojtek Bogusz di Front Line Defenders e a tutte le organizzazioni partner del progetto per il loro prezioso feedback.

L'edizione italiana di questo toolkit è stata curata da Diritto Di Sapere e arricchisce la versione originale con approfondimenti relativi alla regolamentazione italiana. L'adattamento è stato possibile grazie al contributo e all'expertise di Ernesto Belisario, avvocato e fondatore dell'Associazione italiana per l'open government, e Luca Bolognini, avvocato e presidente dell'Istituto Italiano per la Privacy.



Questa edizione è stata tradotta e adattata al contesto italiano grazie al sostegno della Open Society Foundations.



Questo Legal Leaks Toolkit è pubblicato con una licenza Creative Commons che ne consente la condivisione e il riutilizzo purché venga riconosciuta la fonte (Access Info and n-ost Legal Leaks Toolkit 2011 e Diritto Di Sapere 2013) e che venga condivisa nello stesso modo.



**Access Info Europe** ([www.access-info.org](http://www.access-info.org)) è un'organizzazione internazionale per i diritti umani fondata nel 2006 con sede a Madrid. La sua missione è la promozione di un efficace accesso all'informazione in Europa e nel mondo. L'impegno di Access-Info in campagne d'informazione, formazione e analisi politica e legale mirano a redere il diritto di accesso uno strumento per la difesa delle libertà civili e dei diritti umani in grado di facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica delle democrazie.



**Il Network for Reporting on Eastern Europe n-ost** ([www.n-ost.org](http://www.n-ost.org)) con base a Berlino è composto da 250 giornalisti e media di oltre 20 Paesi europei. N-ost mira a contrastare qualsiasi restrizione al lavoro giornalistico. Al centro del lavoro del network ci sono i paesi dell'Europa orientale e progetti di formazione e collaborazione giornalistica a livello europeo.



Con la sua sezione dedicata alla libertà dei media, l'**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**, segue con attenzione l'evoluzione dei media in tutti i 56 Paesi membri. L'Osce è attiva nel segnalare tempestivamente le violazioni della libertà d'espressione e promuove la piena adesione ai principi di libertà dei media sanciti dai paesi membri.



**Diritto Di Sapere** è un'organizzazione no profit nata nel 2012 a Milano attiva nella promozione e difesa del diritto di accesso all'informazione in Italia e nel mondo. La missione di DDS comprende il monitoraggio dell'accesso all'informazione, la formazione e la collaborazione con media e organizzazioni impegnate nella difesa dei diritti umani per difendere, espandere e migliorare il diritto di accesso come strumento di democrazia e partecipazione civile.

# INDICE

---

**Presentazione – Per chi è questo manuale? 7**

**Guida rapida all'accesso per cittadini e giornalisti indaffarati 10**

## **I. Accesso e ricerca dell'informazione 15**

1. Qual è il momento giusto per presentare una richiesta? **15**
2. La cultura dell'accesso nella tua organizzazione **15**
3. Richieste e rapporto con portavoce e uffici stampa **16**
4. Dove invio la mia richiesta? **17**
5. Devo dire che sono un giornalista? **17**
6. Cosa devo scrivere nella richiesta? **19**
7. Nascondere la "vera" richiesta in una più generica **19**
8. Prevedere le eccezioni **21**
9. Quali informazioni su di me sono tenuto a fornire? **22**
10. Come invio la richiesta? **22**
11. Devo pagare per fare richiesta? **23**
12. Le tariffe per ricevere informazioni **24**
13. Come riceverò le informazioni? **25**
14. Quando riceverò le informazioni? **25**
15. Cosa succede se non ottengo ciò che ho richiesto? **26**
16. Cosa faccio quando ottengo le informazioni? **27**

## **II. Il diritto di accesso: che cos'è e come usarlo 31**

1. Che cos'è l'accesso all'informazione? **31**
2. Trasparenza e accesso sono la stessa cosa? **33**
3. L'accesso all'informazione è un diritto umano? **33**
4. Chi ha diritto di presentare una richiesta? **35**
5. A quali informazioni e documenti si applica il diritto di accesso? **35**
6. E quando si tratta dell'accesso a un'intera banca dati? **36**
7. Questo diritto si applica a tutte le amministrazioni pubbliche? **37**
8. E alle organizzazioni intergovernative? **38**
9. Posso avere accesso a tutte le informazioni detenute dall'amministrazione? **38**
10. Fare ricorso di fronte a un rifiuto o al silenzio amministrativo **41**



# Per chi è questo manuale?

**Questo testo è pensato per cittadini e giornalisti di carta stampata, radio e tv. Può rivelarsi molto utile anche a Ong, associazioni, blogger e professionisti che vogliono accedere a informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione per poter svolgere al meglio il proprio lavoro.**

Questo testo è indirizzato a tutti coloro che vogliono presentare richieste di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione **in Italia** e all'**Unione Europea**. Il quadro normativo di riferimento è quello italiano ma il manuale è arricchito da un'analisi comparata delle leggi sull'accesso dei paesi dell'**Osce, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa**. Dei 56 Paesi che fanno parte dell'Osce in Europa, Asia Centrale e Nord America, 45 hanno leggi o disposizioni sul diritto d'accesso a informazioni detenute da istituzioni pubbliche che sono analizzate di seguito. La maggior parte di queste leggi soddisfano gli standard internazionali in materia di accesso all'informazione, ma ci sono eccezioni e nel testo è indicato dove le leggi nazionali si discostano da essi. In particolare, la legge che regola l'accesso agli atti in Italia (Legge 7 agosto 1990, n.241<sup>1</sup>) è in diversi punti molto più restrittiva di quelle di altre democrazie come la Svezia e gli Stati Uniti.

## **Questo testo è solo per chi fa giornalismo d'inchiesta?**

No, tutti, sia giornalisti che cittadini o

professionisti possono utilizzare l'accesso agli atti nel proprio lavoro o per i propri interessi. I giornalisti che conducono inchieste ne faranno un uso più regolare e il materiale che otterranno aiuterà chiunque stia lavorando a inchieste o approfondimenti. Allo stesso tempo, anche le associazioni che cercano di aumentare la trasparenza o di ottenere informazioni utili per la propria missione possono beneficiare dell'accesso agli atti. I dettagli dei lavori di modernizzazione di un ospedale locale o della ristrutturazione della scuola di paese sono informazioni di pubblico interesse, ottenibili attraverso richieste di accesso sia da cittadini che da cronisti, che non necessariamente sono giornalisti d'inchiesta. Spesso una richiesta di accesso può produrre articoli con un impatto altrettanto forte quanto le grandi inchieste sulla corruzione o contro il crimine organizzato.

## **Le leggi sull'accesso si applicano anche a livello regionale o locale?**

Tutte le Pubbliche Amministrazioni detengono informazioni di interesse per i cittadini. A volte le storie più importanti prendono forma proprio a partire da quelle che inizialmente sembrano semplici domande che vengono poste a un amministratore locale.

A seguito delle modifiche in senso federalista dell'ordinamento dello Stato, è

1. Il testo della legge è disponibile on line sul sito di Normattiva, a questo indirizzo <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-18&atto.codiceRedazione=090Go294&currentPage=1>. "Normattiva" è il servizio on line messo a disposizione dal Governo per consultare il testo vigente delle leggi italiane.

possibile affermare che la gran parte dei procedimenti amministrativi che riguardano cittadini e imprese è ormai gestita dalle Pubbliche Amministrazioni locali, e – quindi – la gran parte di atti, documenti e informazioni che li riguardano si trovano negli archivi di queste ultime.

### **Mi è utile anche se mi occupo di Unione Europea o altri organismi internazionali?**

Sì, il manuale contiene informazioni anche sull'accesso a documenti in possesso delle istituzioni europee. Verrà fatto riferimento anche alle modalità di accesso agli atti di istituzioni intergovernative.

### **Ma io lavoro in tv, ho bisogno di immagini!**

Secondo la legge italiana si intende come documento amministrativo “*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti [...]*” (art. 22, comma 1, lett. d), Legge n. 241/1990). Questo vuol dire che le disposizioni si applicano anche al materiale audiovisivo. I documentaristi possono usare questo diritto anche per procurarsi materiale audiovisivo per i loro prodotti.

### **Non ho molto tempo, una richiesta può comunque essermi utile?**

Una delle principali preoccupazioni che i giornalisti hanno su questo fronte riguarda i tempi d'attesa. E a ragione! Dover aspettare 15-20 giorni lavorativi per una risposta è un tempo terribilmente lungo quando si hanno scadenze quotidiane o persino più strette. In questo manuale ti mostreremo come presentare una richiesta in modo semplice e rapido.

In questo modo, una volta spedite le richieste che ti interessano, potrai continuare a lavorare sulle altre parti del tuo lavoro, in attesa delle risposte. La storia che ne verrà fuori potrebbe davvero valere l'attesa. Nel caso vi sia urgenza in ordine al reperimento di dati e informazioni, è consigliabile farlo presente nella istanza di accesso, illustrando dettagliatamente le motivazioni dell'urgenza.

### **Perché perdere tempo? Non mi risponderanno mai!**

A volte le informazioni che vengono fornite in seguito a una richiesta di accesso possono riservare parecchie sorprese: vale la pena tentare. E se ricevi un rifiuto o nessuna risposta, la storia potrebbe essere proprio quella: la Pubblica Amministrazione che si rifiuta formalmente di dare informazioni su un tema di pubblico interesse o, semplicemente, non fornisce alcuna informazione. Per capire come usare un rifiuto per scrivere un articolo, leggi la sezione I, punto 15.

### **No, davvero, non credo che mi risponderanno... Posso inviare una richiesta in un'altra nazione?**

Sì, molti Paesi consentono a chiunque di fare una richiesta di accesso. Si tratta di un buon modo per avere dati da confrontare sul livello di trasparenza e fare pressione sulla Pubblica Amministrazione nazionale.

### **Se inizio a fare richieste formali di accesso, rovinerò il mio rapporto con gli uffici stampa o i portavoce!**

Non è raro che i pubblici ufficiali si innervosiscano con i giornalisti che fanno richieste d'accesso formali. Questo argo-

mento è trattato estesamente nella sezione I al punto 3, dove vengono suggerite alcune strategie per aggirare il problema.

**Non penso che ai miei capi piacerebbe che facessi richieste in questo modo... Potrebbero pensare che sto minacciando di fare causa alla Pubblica Amministrazione e che poi toccherà a loro sostenere le spese.**

A volte è necessario dover convincere i propri colleghi dell'utilità delle leggi sull'accesso all'informazione. Nella sezione I, al punto 2 ti diamo alcuni consigli per cambiare la cultura della redazione su questi temi, insieme a qualche suggerimento da applicare più a breve termine.

**Sono un corrispondente straniero: posso comunque fare richiesta di accesso in Italia?**

Sì, in molti stati il diritto di accesso si estende anche agli stranieri, e così anche in Italia. Per inviare una richiesta dovrai essere in grado di parlare la lingua, ma se lavori già in Italia, dovresti essere in grado di trovare qualcuno che ti aiuti a tradurre la richiesta (vedi il prossimo punto). L'importante è inserire all'interno della richiesta un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni che giustificano l'interesse all'accesso agli atti e ai documenti.

**Voglio fare una richiesta di accesso in un altro Paese, ma non parlo quella lingua.**

In questo caso chiedi aiuto a **Diritto Di Sapere** ([www.dirittodisapere.it](http://www.dirittodisapere.it)) oppure al **Legal Leaks network** ([www.Legalleaks.org](http://www.Legalleaks.org)).

**info**): ti aiuteremo a trovare un contatto nel paese che ti interessa e che potrà aiutarti a tradurre la richiesta o addirittura farla al posto tuo (Sezione II, punto 4).

**Voglio accedere a delle banche dati, è possibile?**

Sempre più spesso è possibile accedere anche a banche dati, oltre che ad alcune informazioni estratte da esse. Ciò apre ovviamente opportunità molto interessanti per giornalisti in grado di esplorarne il contenuto.

Per saperne di più leggi gli ultimi provvedimenti sull'accesso a banche dati (sezione II, punto 6). Se vuoi avere informazioni sulla formazione per il Data Journalism contatta **Diritto Di Sapere**.

**Sono preoccupato per la sicurezza dei miei dati.**

Se stai raccogliendo dati da più fonti, inclusa la Pubblica Amministrazione, la combinazione può diventare assai delicata. Le richieste fatte alle istituzioni riguardo temi come la corruzione possono portare a pressioni a desistere da queste ricerche. I giornalisti, come gli attivisti, possono vedere intercettate le loro comunicazioni o essere minacciati. Questi rischi devono sempre essere esaminati con attenzione a seconda del territorio e dell'ambito in cui si lavora. Alcune tecniche sulla sicurezza dei dati, però, aiutano ridurre i rischi. Maggiori informazioni sulla sicurezza possono essere trovate sul sito del **Tactical Technology Collective** [www.tacticaltech.org](http://www.tacticaltech.org).

## Guida rapida all'accesso per cittadini e giornalisti indaffarati

- 1. Programma la richiesta, risparmierei tempo:** invia la richiesta di accesso all'inizio della tua ricerca. È meglio non aspettare di aver esaurito tutte le altre possibilità. Così risparmierei tempo all'inizio della ricerca portando avanti altre opzioni in parallelo.
- 2. Inizia con una richiesta semplice:** è sempre meglio iniziare con una richiesta più semplice e poi aggiungere ulteriori domande, dopo aver ricevuto le informazioni iniziali. In questo modo non correrai il rischio che la Pubblica Amministrazione applichi un'estensione temporale perché la tua richiesta è stata classificata come "complessa".
- 3. Presenta più richieste:** se non sei sicuro dell'istituzione a cui indirizzare la tua richiesta, non c'è niente che ti impedisca di inviare la richiesta a due o tre organi contemporaneamente. In qualche caso i vari uffici ti daranno risposte differenti, ma questo potrebbe aiutarti ad avere un'idea più completa delle informazioni disponibili sull'argomento in questione.
- 4. Fai riferimento specifico al diritto di accesso:** in alcuni Paesi la legge non richiede che si menzioni esplicitamente la legge di diritto d'accesso, ma in Italia è necessario farlo. Te lo consigliamo anche per mostrare al tuo interlocutore che conosci i tuoi diritti. Inoltre, in questo modo favorisci un processo corretto della richiesta secondo la legge. Tieni presente che per richieste a istituzioni dell'Unione Europea è importante segnalare che si tratta di una richiesta di accesso e menzionare il Regolamento 1049/2001.  
**Ricorda:** in Europa, diversamente dall'Italia, non c'è bisogno di dire perché vuoi quelle informazioni, né di rispondere ad alcuna domanda su motivi o destinazioni di quei dati.
- 5. Se sei un giornalista, segnalalo:** in Italia, per accedere a informazioni per cui non hai un interesse diretto, concreto e attuale, devi specificare che sei un giornalista. Se vuoi enfatizzare la cosa, puoi scrivere la richiesta su carta intestata della tua redazione/organizzazione. **Ma, prima di farlo,** assicurati che questo non sia un problema per la tua testata. Un'altra possibilità è scrivere nella lettera o nell'email che sei un giornalista e per chi lavori.
- 6. Usa la posta certificata:** se presenti la tua richiesta su carta ti consigliamo di farlo sotto forma di raccomandata con ricevuta di ritorno. Se però conosci l'indirizzo di posta certificata della Pubblica Amministrazione a cui fai richiesta puoi inoltrare la tua richiesta utilizzando anche tu un account PEC. Per i giornalisti la PEC è già obbligatoria, ed è facile ottenerla. Inoltre risparmi francobolli e tempo!

- 7. Nascondi la tua vera richiesta in una più generica:** se scegli questa strada devi scrivere una richiesta che si riferisca a un ambito abbastanza ampio da comprendere l'informazione di cui hai bisogno, ma non così ampio da non poter essere chiaramente indicato (oppure così vago da scoraggiare una risposta). Le richieste chiare e specifiche di solito ricevono risposta più rapidamente.
- 8. Anticipa il problema delle eccezioni:** se pensi che alla tua richiesta possano applicarsi delle eccezioni, separa le domande su elementi potenzialmente sensibili da altre informazioni che non dovrebbero ricadere in quegli ambiti. Dividi dunque la domanda in due parti e inviale separatamente.
- 9. Controlla le norme sui costi di accesso:** prima di iniziare il procedimento, controlla le regole sui costi per inviare le richieste o ricevere informazioni. In questo modo, se un pubblico ufficiale ti chiede un pagamento non previsto, saprai quali sono i tuoi diritti.
- 10. Chiedi documenti in formato elettronico per evitare costi di copia e spedizione:** per evitare i costi di copia e spedizione delle informazioni, scrivi nella richiesta che desideri i documenti in formato elettronico. In questo modo eviterai di pagare i costi di spedizione; questa possibilità è valida a meno che, naturalmente, l'informazione in questione non sia disponibile in quel formato (anche se oggi è quasi sempre possibile scansionare documenti che non sono ancora stati digitalizzati e spedirli in allegato a una email).
- 11. Chiedi accesso ai documenti originali:** se vivi vicino al luogo dove l'informazione è conservata (a Roma, per esempio, ci sono molte istituzioni e archivi), puoi anche chiedere di prendere visione dei documenti originali. Questo può essere utile quando si cercano informazioni che potrebbero trovarsi distribuite in un grande numero di documenti che dovete quindi esaminare uno per uno. L'attività dovrebbe essere gratuita e organizzata in un momento per te conveniente.
- 12. Conserva una copia di tutto!** Che tu presenti la tua richiesta su carta o per via elettronica, conservane una copia, in modo che, successivamente, tu possa dimostrare l'avvenuto invio. Questo è molto importante nel caso fosse necessario fare ricorso contro una mancata risposta. Questo ti dà anche una conferma della richiesta fatta, se stai lavorando a un articolo per una testata o preparando una campagna per la tua associazione.

- 
- 13. Fai pressione segnalando pubblicamente l'invio della richiesta:** se sei giornalista e scrivi un articolo o trasmetti un servizio sul tema della richiesta inviata e lo segnali, questo può diventare un elemento di pressione sull'istituzione per analizzare e rispondere alla richiesta. Se lavori per un'associazione o hai un blog puoi segnalarlo online e condividerlo sui social network per aumentare la visibilità di ciò che stai facendo. Potrai così aggiornare chi ti segue sul procedimento amministrativo in corso e, quando ricevi una risposta (o se non la ricevi nei 30 giorni di legge), anche questa può diventare una storia da raccontare. Questo ha l'ulteriore vantaggio di sensibilizzare il pubblico sul tema del diritto di accesso e a come funziona nella pratica.
  - 14. Preparati a fare ricorso in caso di rifiuto o assenza di risposta:** documentati in anticipo su come fare ricorso, inclusa la tempistica per presentarlo. Se non sei sicuro di cosa fare per la prima fase del ricorso, rivolgiti al difensore civico e segnalalo alla Commissione per l'Accesso<sup>2</sup> e sarai consigliato (Se non ricevi risposta scritta, telefona all'istituzione competente. Se hai ancora problemi scrivi a Diritto Di Sapere e cercheremo di aiutarti, per esempio con i contatti di un avvocato o di una Ong attiva nel settore nel quale hai fatto richiesta).
  - 15. Se ti viene negato l'accesso, scrivine:** il rifiuto di fornire un'informazione in seguito a una richiesta è spesso una storia di malaburocrazia o di trasparenza negata. Creatività e costruttività ti aiuteranno a formularla con la giusta prospettiva, ad esempio cercando casi analoghi avvenuti in altre nazioni o chiedendo agli esperti quello che sanno in merito, discutendo il tema della richiesta e cercando di usare la storia per chiedere maggiore trasparenza. Alcuni casi sono già consultabili sul sito di [www.dirittodisapere.it](http://www.dirittodisapere.it).
  - 16. Fai ricorso citando il pubblico interesse:** se ti è stato negato l'accesso a un'informazione che ti serviva per scrivere un articolo, lanciare una campagna o che semplicemente pensi sia tuo diritto conoscere, può essere d'aiuto segnalarlo quando fai ricorso, affermando che c'è un interesse pubblico nel conoscere l'informazione in questione. Inoltre è importante fare riferimento ai tuoi diritti secondo la legge di accesso all'informazione (legge 241/1990) e/o la Costituzione (art. 97) – Naturalmente non farlo se non vuoi che l'istituzione sappia che stai scrivendo un pezzo sul tema.

2. [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

- 
- 17. Prepara un modello di lettera per fare ricorso:** quando scrivi il primo ricorso con i riferimenti a leggi e diritti, conservalo in modo da avere un modello per scrivere eventuali ricorsi futuri. In questo modo risparmierai tempo perché dovrai solo cambiare alcuni dati nel testo. Esempi di modelli possono essere trovati sul sito di Legal Leaks, di Diritto Di Sapere e in questo manuale.
  - 18. Fatti aiutare per gestire il rapporto con gli uffici stampa:** se scopri che un ufficio stampa si è innervosito perché hai presentato una richiesta di accesso, contatta il team di Diritto Di Sapere. Ti aiuteremo a capire come comportarti in questi casi, se serve, anche facendo formazione agli uffici stampa per spiegare i diritti di accesso all'informazione garantiti dalla legge. Ti consiglieremo anche su come impostare il tuo rapporto con la Pubblica Amministrazione e gestire la richiesta d'accesso che hai inviato.
  - 19. Coinvolgi i tuoi colleghi nel lavoro su questo tema:** se sei giornalista e i tuoi colleghi sono scettici sul valore delle richieste di accesso, uno dei modi migliori per convincerli è scrivere un articolo basato sulle informazioni che hai ottenuto grazie a una richiesta. Segnalare che ti sei avvalso della legge è anche un modo per rafforzarne il valore e sensibilizzare il pubblico su questo diritto, talvolta tanto importante quanto difficile da esercitare.
  - 20. Presenta richieste presso istituzioni straniere:** sempre più spesso le richieste possono essere fatte via email, quindi la nazione di residenza è relativamente importante. Se non vivi nel Paese in cui vuoi inviare la richiesta, puoi spedire la richiesta all'Ambasciata italiana nel Paese che ti interessa, che dovrebbe essere in grado di girarla all'autorità competente. Ricorda però di verificare con l'Ambasciata se il loro personale è in grado di farlo: a volte i funzionari non hanno ricevuto una formazione adeguata in merito e può essere meglio spedire la richiesta direttamente all'organismo competente.



# I. ACCESSO E RICERCA DELL'INFORMAZIONE

In questa sezione ti guideremo nella preparazione e nell'invio di una richiesta prendendo in considerazione i punti fondamentali per chi, giornalista, associazione o cittadino, voglia integrare l'uso delle leggi per l'accesso nella propria raccolta di informazioni.

## 1. Qual è il momento giusto per presentare una richiesta?

Se stai pensando di inviare una richiesta di accesso a una Pubblica

Amministrazione probabilmente hai già provato a ottenere quelle informazioni in altro modo, ma senza successo. È meglio presentare subito la richiesta:

- » se ritieni che non otterrai le informazioni a meno di non usare la richiesta a norma di legge;
- » se pensi che l'accesso sia un diritto fondamentale e vuoi difenderlo avvalendotene il più spesso possibile!

**CONSIGLIO!** *Programma la richiesta: organizzati per inviare una richiesta all'inizio della tua ricerca di informazioni. Meglio non aspettare di aver esaurito tutte le altre possibilità: se conduci altre indagini in parallelo, risparmiassi tempo.*

## 2. La cultura dell'accesso nella tua organizzazione

La tua organizzazione utilizza già questo strumento? Se la risposta è no, potresti essere la prima persona a farlo e quindi dover portare questo tipo di cultura con i tuoi colleghi.

In particolare, potresti dover convincere i tuoi capi che inviare una richiesta di accesso non è una perdita di tempo ma una

parte utile e importante della tua attività. Speriamo che questo manuale ti aiuti a sostenere la tua posizione.

### Se ci sono resistenze, ecco cosa puoi fare per combatterle:

- » Informa i tuoi colleghi sulla legge e fatti aiutare da loro a ideare una strategia per proporre l'uso di questo strumento alla prossima riunione;
- » Raccogli esempi (anche dall'estero) di come l'accesso all'informazione abbia contribuito a inchieste, scoop e rivelazioni ([vedi www.dirittoadisapere.it/casi-di-studio](http://www.dirittoadisapere.it/casi-di-studio));
- » Spiega ai tuoi colleghi che l'accesso non è utile solo a chi fa giornalismo investigativo ma a tutti, dai giornalisti in tutte le tipologie di media, alle associazioni.
- » Organizza un incontro informativo e invita esperti per spiegare come funziona la legge sul diritto di accesso e pe spiegare come non sia una perdita di tempo (contatta il team di Diritto Di Sapere per saperne di più);
- » Invia alcune richieste di tua iniziativa e scrivi articoli con le informazioni che ottieni: condividi l'esperienza con i tuoi colleghi e spingili ad avvalersi del diritto di accesso;
- » Se lavori in una redazione che ha corrispondenti in Paesi con una solida legge sull'accesso, parla con loro in modo

da inviare richieste di accesso anche in quelle nazioni, non solo per avere le informazioni che ti interessano, ma anche per raccogliere esempi positivi di come questa legge possa aiutare a scrivere inchieste e altri articoli.

**CONSIGLIO!** *Coinvolgi i tuoi colleghi nell'utilizzo del diritto di accesso: se sono scettici sul valore delle richieste di accesso, uno dei modi migliori è scrivere un articolo o un post basato su informazioni ottenute con questo strumento. Consigliamo anche di segnalare nell'articolo la modalità con cui quelle informazioni sono state ottenute: aiuterà a sottolinearne il valore e aumentare la conoscenza del pubblico di queste legge.*

### **3. Le richieste di accesso e il rapporto con gli uffici stampa**

Se sei giornalista e pensi di fare richiesta a una particolare istituzione per la prima volta, prima di farlo rifletti sul tuo rapporto con il portavoce di quell'Ente o Ufficio. Su questo fronte i giornalisti hanno vantaggi e svantaggi per la natura della propria attività. Il lavoro del portavoce è di dare una certa interpretazione dell'informazione e di mantenere buoni rapporti con i giornalisti e gli stakeholder in generale. La richiesta di accesso potrebbe quindi essere interpretata come una mossa aggressiva per danneggiarne l'autorità.

In Europa e Sud America, Access - Info ha documentato casi in cui i portavoce hanno chiamato i giornalisti in questione e si sono lamentati in modo molto deciso per l'invio della richiesta. Parte del problema era che in questo modo il

portavoce avrebbe avuto problemi con il suo stesso capo per non aver gestito efficacemente le relazioni con i media. Quindi, a seconda del rapporto con la persona in questione, valuta se comunicare le tue intenzioni, spiegando che è un tuo diritto e che si tratta di un processo differente dal richiedere un commento a un portavoce. Oppure puoi decidere di tenere presenti queste argomentazioni nel caso ricevesti una telefonata da un portavoce furibondo!

Un altro problema può verificarsi quando l'impiegato pubblico che risponde alla richiesta si rende conto che chi l'ha inviata è un giornalista: potrebbe quindi girarla al portavoce, invece che trattarla come una normale richiesta. Questo non dovrebbe accadere e, in quel caso, dovresti fare reclamo alla Pubblica Amministrazione e chiarire che vuoi che quella richiesta sia trattata secondo le norme stabilite dalla legge.

Parla con altri giornalisti e cerca di sapere com'è stata la loro esperienza in questo senso e se hanno avuto problemi con gli uffici stampa o con richieste di accesso non trattate come tali. Se ti sembra un problema diffuso, valuta se segnalare la questione al difensore civico regionale o alla Commissione per l'accesso nazionale<sup>3</sup>. E magari scriverci un articolo.

**CONSIGLIO!** *Chiedi aiuto per risolvere il problema con la Pubblica Amministrazione: se ti rendi conto che il personale che ha in carico la tua richiesta non è contento del tuo utilizzo del diritto d'accesso e temi che faccia*

3. [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

ostruzionismo, parlane con *Diritto Di Sapere*, *l'Ordine dei Giornalisti* o con *organizzazioni analoghe*. Queste organizzazioni possono aiutarti a trovare una soluzione, magari anche organizzando un incontro di formazione per chi lavora negli uffici stampa, per spiegare loro i diritti dei giornalisti. Dovresti anche poter ricevere sostegno nel dialogo con la *Pubblica Amministrazione sull'analisi e risposta alla richiesta di accesso*.

#### **4. Dove invio la mia richiesta?**

Una volta stabilito l'oggetto della richiesta, il passo successivo è individuare l'istituzione competente. Nella maggior parte dei casi sarà intuitivo, ma in alcuni casi potresti avere dei dubbi. Controlla i siti web per cercare di capire chi sia responsabile per una determinata area o del procedimento che ti interessa. Lo stesso processo può essere effettuato anche per telefono. In questo modo potrai anche controllare se quella specifica istituzione rientra tra quelle che sono soggette alla legge sull'accesso.

**Ricorda:** quando telefoni non devi necessariamente dire chi sei (giornalista o associazione), specie se pensi che questo possa indurre l'istituzione a opporre resistenza.

**CONSIGLIO! Invia più richieste:** *Se non sei sicuro di quale sia l'istituzione competente, non c'è nulla che vieti di inviare la medesima richiesta a due o tre organi della Pubblica Amministrazione. In alcuni casi i diversi uffici ti daranno diverse risposte, ma questo potrebbe esserti utile per avere un'immagine generale più completa delle informazioni disponibili sul tema di tuo interesse.*

**CONSIGLIO! Per richieste all'estero, prova a usare l'Ambasciata:** *se non vivi nel Paese in cui vuoi fare richiesta, puoi inviarla alla tua Ambasciata che la inoltrerà all'organismo competente. Prima, però, controlla prima se gli impiegati sono abbastanza preparati per aiutarti; in caso contrario, è meglio provvedere da soli.*

#### **5. Devo dire che sono un giornalista?**

In Italia, i giornalisti hanno possibilità di accesso a molte più informazioni di un cittadino, che invece può richiedere solo informazioni per cui abbia un interesse "diretto, concreto e attuale": potrebbe quindi non esserci altro modo per ottenere l'accesso che vi serve. Potete però scegliere se rivelare per chi lavorate e a cosa vi servono quelle informazioni. Qui sotto elenchiamo i pro e i contro.

**CONSIGLIO! Indica per chi lavori e a che inchiesta stai lavorando:** *prepara la tua richiesta sulla carta intestata della tua organizzazione, se sono d'accordo. Un'altra possibilità è scrivere nella richiesta che sei un giornalista e per quale testata lavori.*

## BOX A. A ciascuno il suo accesso

### Per il cittadino

La giurisprudenza amministrativa si è orientata nel senso di ritenere **legittimato all'accesso** solo “*colui che, rispetto ai documenti richiesti, versi in una posizione legittimante che valga a differenziarlo dalla generalità dei consociati e da coloro che in varia guisa possono dirsi interessati all'attività del soggetto pubblico. L'interesse personale, inoltre, deve trovare posto entro l'ambito dei valori riconosciuti dall'ordinamento e deve essere giuridicamente protetto, ma soprattutto deve essere concreto, non caratterizzato da un eccessivo grado di astrazione e sempre collegato a situazioni giuridicamente rilevanti*” (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2000, n. 2109)”

### Per il giornalista

Per **il giornalista** la giurisprudenza ha già affermato che “*una testata giornalistica ha titolo ad accedere ai documenti amministrativi, ai sensi della l. 7 agosto 1990, n. 241, per poterli successivamente pubblicare onde informare i propri lettori; ciò in quanto il diritto di accesso si presenta come strumentale rispetto alla libertà di informazione, costituzionalmente riconosciuta agli organi di stampa, ed occorre altresì riconoscere alla testata giornalistica una **posizione qualificata e differenziata alla conoscenza degli atti non riservata della P.A., che possano interessare i propri lettori***” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 maggio 1996, n. 570).

### **Non sono un avvocato. Devo leggere tutto il testo della legge 241?**

Non è necessario. La cosa importante è sapere come redigere e inviare una richiesta. Diritto Di Sapere ti può aiutare in questo processo. Naturalmente leggere il testo della legge è utile per capire le basi del suo funzionamento e le aree a cui si applica. È comunque utile verificare come la legge è applicata (e.g.: altri hanno già ottenuto informazioni analoghe a quelle che chiedi? Come?) e le modalità con cui inviare la richiesta.

In più – o in alternativa, se non vuoi leggere il testo – puoi trovare un esperto che ti spiegherà come preparare la richiesta. Sul sito di Diritto Di Sapere troverai tutte le informazioni relative all'Italia, e sul sito di Legal Leaks quelle sulle altre nazioni, inclusi i testi di legge e i link a esperti da contattare per assistenza.

## 6. Cosa devo scrivere nella richiesta?

Ti consigliamo di specificare molto attentamente a quali informazioni o documenti richiedi l'accesso.

Nella maggior parte dei casi non è richiesto identificare lo specifico documento in con un riferimento formale. L'Italia, purtroppo, fa eccezione: la richiesta deve essere motivata, cioè devi dare conto dell'interesse giuridico che s'intende tutelare attraverso la documentazione richiesta, e devi indicare con la massima precisione possibile i documenti che intendi conoscere. Anche di fronte alle obiezioni della Pubblica Amministrazione, tieni sempre ben presente che il lavoro del pubblico ufficiale è rispondere alla tua richiesta: quanto più sarai chiaro tanto più semplice sarà per il funzionario identificare ciò che ti serve. Una richiesta ben formulata dà anche meno occasioni di rifiuto per mancanza di chiarezza dell'oggetto (sebbene secondo molte leggi stia al pubblico ufficiale l'impegno di interpretare la richiesta).

Nella prima richiesta che invii cerca di mantenere un linguaggio semplice e di non chiedere una quantità troppo consistente di informazioni, né di fare richieste multiple nella stessa lettera. In questo modo avrai maggiori possibilità di ricevere una risposta più veloce ed eventualmente inoltrare altre richieste per completare il tutto, ove necessario. Se però hai molte richieste da spedire, è meglio suddividerle per argomento: in questo modo aiuterai l'istituzione a

girare la tua domanda all'ufficio competente.

Il linguaggio da utilizzare è quello appropriato alle comunicazioni formali.

**CONSIGLIO!** *Cita il diritto di accesso e la relativa legge. Per le richieste a istituzioni europee è importante segnalare che si tratta di una richiesta di accesso all'informazione e menzionare il Regolamento 1049/2001.*

## 7. Nascondere la “vera” richiesta in una più generica

Se sei preoccupato che la tua richiesta possa rivelare troppo sull'inchiesta che stai conducendo, trova il modo di “nasconderla” in una più generica. Se ad esempio vuoi conoscere le spese di un ufficio, prova a chiedere quelle di tutto il dipartimento di cui fa parte. Attenzione però a non essere talmente generico da scoraggiare la risposta o da prestare il fianco a una bocciatura.

**CONSIGLIO!** *Nascondi la tua richiesta in una più generica: se decidi di fare una cosa del genere, devi rendere l'area della tua richiesta sufficientemente ampia da comprendere l'informazione che ti serve, ma non così ampia da essere vago o scoraggiare una risposta. Le richieste chiare e specifiche hanno comunque maggiori possibilità di ricevere una risposta ampia e accurata.*

## Ecco un esempio di modulo per la richiesta di accesso agli atti amministrativi

Un numero crescente di amministrazioni ne propone di analoghi sul proprio sito.

Se non lo fanno puoi adattarlo tu stesso anche per una richiesta per email.

A: (INDICARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE INTERESSATA, UFFICIO O DIPARTIMENTO)  
RICHIESTA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI  
ai sensi dell'art. 22 della legge 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni

Il/La sottoscritto/a \_\_\_\_\_  
nato/a \_\_\_\_\_ il \_\_\_\_\_  
residente in \_\_\_\_\_ CAP \_\_\_\_\_  
Via/Piazza \_\_\_\_\_  
tel./cell. \_\_\_\_\_ fax n. \_\_\_\_\_  
PEC \_\_\_\_\_  
documento di identità : tipo \_\_\_\_\_ n. \_\_\_\_\_  
rilasciato in data \_\_\_\_\_ da \_\_\_\_\_

in qualità di diretto/a interessato/a all'accesso  
 in rappresentanza di (ditta, società, cooperativa, consorzio, ente) \_\_\_\_\_

nato/a a \_\_\_\_\_ il \_\_\_\_\_ residente in \_\_\_\_\_  
con la presente

### FORMULA ISTANZA DI ACCESSO

ai seguenti documenti in possesso di Codesto Ufficio (specificare dettagliatamente i documenti e gli atti sui quali si intende esercitare l'accesso indicandone gli estremi ovvero gli elementi che ne consentono l'individuazione)

- 1) \_\_\_\_\_
- 2) \_\_\_\_\_
- 3) \_\_\_\_\_
- 4) \_\_\_\_\_

Sussiste l'interesse qualificato del richiedente, soggetto di un organo di informazione titolare del diritto di cronaca a presidio di posizioni costituzionalmente garantite, nonché il precipuo diritto all'ostensione in quanto (elencare le specifiche ragioni dell'istanza)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Degli atti sopra descritti si richiede il rilascio di copia (se possibile, in formato elettronico).  
Si resta in attesa di conoscere, ai sensi dell'art. 8, comma 2 lett. c), della L. n. 241/90, il nominativo del responsabile del procedimento di accesso avviato con la presente istanza e si chiede che ogni eventuale comunicazione afferente al presente procedimento sia indirizzata all'indirizzo di posta certificata indicato in epigrafe.

In fede,

Luogo e data

Firma del richiedente (per esteso e leggibile)

Si allega fotocopia del documento di identità del richiedente sottoscrittore della richiesta e fotocopia della delega in caso di rappresentanza dell'interessato.

## 8. Prevedere le eccezioni

Chiediti se l'oggetto della tua richiesta possa rientrare nelle eccezioni segnalate nella sezione II, punto 9. A volte tali categorie sono richiamate perché le informazioni in questione sono politicamente sensibili.

**Chiediti:** può quell'istituzione cercare di limitare l'accesso invocando una delle eccezioni?

Anche se la risposta dovesse essere sì, non farti scoraggiare. L'esperienza in molti Paesi è che informazioni che ti aspetti di ricevere vengano negate finiscono per essere fornite – e viceversa! Puoi trovare alcuni casi di studio sui siti di Diritto Di Sapere e *Legal Leaks*. È comunque importante chiedere l'informazione ma è fondamentale farlo in un modo che accresca le tue possibilità di riceverla, come spieghiamo più avanti.

**CONSIGLIO! Prevedi le eccezioni:** *se pensi che gli atti che richiedi possano ricadere in una delle eccezioni di legge, quando prepari la richiesta separa la domanda sulle informazioni potenzialmente sensibili dal resto. Dividi quindi la tua richiesta in due parti e invia le due richieste separatamente.*

**Esempio:** vuoi chiedere documenti che riguardano la spesa per dei nuovi elicotteri militari. Puoi dividere la domanda in due parti: una sulla spesa complessiva e una sulle singole voci di spesa (ad esempio che tipo di missili fanno parte dell'attrezzatura). Se i dati su cosa è stato comprato vengono negati, potrai comunque avere la possibilità di avere quelli relativi a **quanto** è stato speso.

## CONSIGLIO! Segnala che hai

**inviato la richiesta:** *un'altra strategia che i giornalisti, ma anche blogger e associazioni possono utilizzare per evitare che la propria richiesta venga rifiutata è pubblicare un servizio o un post in cui si segnala l'invio della richiesta. Questo può fare pressione sull'istituzione perché prenda in considerazione la richiesta e ti dia una risposta.*

**Esempio:** se la radio per cui lavori sta facendo dei servizi sulla mancanza di medicine in un ospedale, quando invii una richiesta di accesso sul tema, potresti segnalarlo in una delle trasmissioni e magari anche sul tuo sito.

Per un'associazione la dinamica è analoga: pubblica online e contatta le testate sensibili al tema per dargli visibilità. E non trascurare la diffusione sui social network.

Potrai aggiornare le informazioni se e quando riceverai risposta o, se non ci ricevi risposte nei termini di legge, potrai raccontare anche quello come notizia. Questo ha l'ulteriore vantaggio di spiegare al pubblico come funziona nella pratica il diritto di accesso all'informazione.

## 9. Quali informazioni su di me sono tenuto a fornire?

Il tuo nome e indirizzo sono richiesti, così come il tuo indirizzo email (e PEC se usi questa via) se vuoi il documento in formato digitale<sup>4</sup> o se vivi in una nazione diversa da quella dove hai fatto richiesta. Includere il tuo numero di telefono può essere utile nel caso l'impiegato incaricato abbia bisogno di chiarimenti sulla tua richiesta.

Ti consigliamo di fornire il nome e un recapito in modo che non ci siano problemi per ricevere le informazioni o le richieste di spiegazioni da parte della PA.

**CONSIGLIO! Visita l'ufficio pubblico di persona e consulta i documenti originali:** *se sei vicino al luogo che possiede i documenti di tuo interesse (Roma, ad esempio, ospita la maggior parte delle istituzioni e degli archivi di Stato), puoi chiedere di prendere visione dei documenti originali.*

*Questo può essere particolarmente utile se le informazioni vanno reperite in una grande quantità di documenti che potresti così esaminare direttamente. Inoltre, la visione dovrebbe essere gratuita e organizzata in tempi compatibili con la tua disponibilità.*

## 10. Come invio la richiesta?

In generale inviare una richiesta è semplice e non richiede eccessive formalità. Le richieste possono essere inviate per posta (meglio fare una raccomandata con ricevuta di ritorno per tracciare l'avvenuto recapito) o consegnate a mano. Le richieste via email sono consentite in Italia e diversi altri paesi. In alcuni casi (Olanda, Serbia) si tratta di una disposizione di tipo pratico, più che di una indicazione

della legge. In altre nazioni ancora, ad esempio la Turchia, ci sono degli appositi moduli online. In Italia è utile approfittare della posta certificata che ti permette di dialogare con la Pubblica Amministrazione per via elettronica.

In caso di richiesta in forma orale potete farle sia per telefono che di persona ma è sempre consigliabile inviare le richieste per iscritto, in modo da avere dei documenti nel caso si rendesse necessaria una richiesta di ricorso.

Conserva sempre una copia della tua domanda, in modo da dimostrare di averla effettivamente spedita. In caso di ricorso questo ti darà anche una prova della tua richiesta.

Ci sono diversi modi per farlo:

- » se consegni la richiesta a mano fai due copie e metti una marca da bollo su una di esse;
- » se spedisce la richiesta per posta usa una raccomandata con ricevuta di ritorno;
- » se invii la richiesta via email usa la PEC.

4. Tutti i professionisti iscritti in Albi ed elenchi (tra cui i giornalisti) sono tenuti ad avere un indirizzo PEC e a comunicarlo al proprio ordine di appartenenza. L'elenco dei gestori PEC da cui acquistare questo servizio è disponibile on line al seguente indirizzo [http://www.digitpa.gov.it/pec\\_elenco\\_gestori](http://www.digitpa.gov.it/pec_elenco_gestori). Il Governo mette a disposizione dei cittadini un servizio gratuito di posta certificata (c.d. CEC-PAC) che consente ai cittadini di interloquire con legli indirizzi PEC delle PA (per maggiori informazioni: <http://www.postacertificata.gov.it>)

## BOX B. Come ottenere un account di posta certificata

### La PEC in quattro semplici passi

1. Vai su [www.postacertificata.gov.it](http://www.postacertificata.gov.it)
2. Clicca su «Attivala ora»
3. Compila il questionario (tieni a portata di mano il tuo codice fiscale e un documento di identità)
4. Se hai compilato tutto correttamente, appare questo messaggio: «La tua richiesta è stata accettata. Trascorse 24 ore ed entro i prossimi tre mesi dalla presente notifica, puoi recarti presso uno degli Uffici Postali abilitati per completare l'attivazione. La ricerca dell'Ufficio Postale abilitato più vicino è disponibile nella homepage. Ti consigliamo di stampare questa pagina utilizzando l'apposito pulsante e comunque di memorizzare il tuo Codice Cliente e la tua user-id, che ti servirà per accedere al servizio. Ai fini dell'attivazione ricordati di presentare il documento d'identità che hai indicato nei contatti e il tuo codice fiscale».

**CONSIGLIO! Scansiona.** *Fai una scansione digitale della tua domanda prima di spedirla o consegnarla: sarà una buona immagine per illustrare l'articolo o il post che forse scriverai sull'argomento o da pubblicare sul tuo sito.*

#### **Nota per la burocrazia:**

le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a protocollare le richieste fatte via posta e via email. Se ti viene comunicato, prendi nota del numero di protocollo o di registro se te lo comunicano. Ti servirà per vedere a che punto è la tua richiesta se non dovessi ricevere una risposta tempestiva.

#### **11. Devo pagare per fare richiesta?**

No, in Italia inviare una richiesta è un tuo diritto ed è sempre gratuito (ti può solamente venir chiesto il costo del supporto: se per esempio i documenti che chiedi ti vengono dati su un cd o dvd il costo del disco – per fortuna pochi centesimi - è in genere a tuo carico). La gratuità dell'accesso è confermata dalla Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali del Consiglio d'Europa, che consente di richiedere solo il costo della copia e della spedizione.

La maggior parte degli stati segue questa regola. Ci sono, tuttavia, alcune eccezioni:

» in Irlanda può essere richiesto un pagamento che di solito si aggira intorno

ai 15 euro. Un ricorso per una revisione interna ammonta a 75 euro e il costo per un ricorso all'ufficio del Commissario per l'informazione a 150. In più la ricerca dell'informazione può costare 20,95 euro all'ora. Questo costo può essere eliminato se la richiesta abbia valore di "interesse pubblico" per un individuo o un gruppo. La cifra verrà azzerata se i costi per ottenerla sono superiore all'ammontare della stessa;

» in **Germania** potrà essere richiesta una cifra tra i 30 e i 250 euro e, se la risposta comporta un lavoro consistente da parte della PA (per cancellare informazioni sensibili dai documenti, ad esempio), la somma può arrivare a 500 euro. La cifra (ma non i costi aggiuntivi) può essere dimezzata o azzerata nel caso che ci sia un interesse pubblico;

» in **Canada** 5 dollari canadesi saranno conteggiati per ogni richiesta (e verranno rimborsati se non si riuscirà a trovare risposta alla domanda stessa).

Per le altre nazioni l'operazione dovrebbe essere gratuita. Se un impiegato pubblico cerca di farti pagare, denuncialo per abuso di ufficio oppure scrivici un articolo o un post! In ogni caso segnalalo a Diritto Di Sapere.

### **CONSIGLIO! Verifica i costi:**

*fai un controllo prima di inviare la tua richiesta. In questo modo sarai al corrente dei tuoi diritti in caso di richieste di denaro impreviste.*

## **12. Le tariffe per ricevere informazioni**

La legge sul diritto di accesso consente agli uffici pubblici di richiedere un paga-

mento per le spese di copia e spedizione dei documenti oggetto di richiesta. In molti casi, se si tratta solo di qualche pagina, le tariffe non verranno applicate. In Estonia, per esempio, la legge indica che le prime 20 pagine vanno fornite gratuitamente. Le informazioni spedite via email sono gratuite.

In Italia potresti dover pagare per ricevere le informazioni in un altro formato (su Dvd, per esempio) e in questi casi la Pubblica Amministrazione dovrebbe addebitarti solo i costi ufficiali di copia o riproduzione e quelli del supporto (il Cd o il Dvd, in questo caso).

Queste disposizioni sono confermate dalla **Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali del Consiglio d'Europa**<sup>5</sup> che all'articolo 7 dice: *"Un pagamento può essere applicato al richiedente per una copia di un documento ufficiale; tale costo dovrà essere ragionevole e non eccedere gli effettivi costi di riproduzione e spedizione dei documenti. Le tariffe saranno pubblicate"*.

**Nota:** la cifra indicata per fotocopie, spedizione e supporti dovrà essere calcolata in base alle tariffe ufficiali. Se ti sembra che ti sia stato addebitato un costo eccessivo, segnalalo alla Pubblica Amministrazione in questione o alla Commissione per l'Accesso<sup>6</sup> e magari a Diritto Di Sapere perchè stiamo cercando di tenere traccia di questi casi.

5. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ITA>

6. [http://www.governo.it/presidenza/dica/4\\_accesso/funzioni.html](http://www.governo.it/presidenza/dica/4_accesso/funzioni.html)

### **CONSIGLIO! Evita i costi di copia:**

*per evitare i costi di copia segnala nella tua richiesta che preferiresti ricevere le informazioni in formato elettronico. L'unica eccezione avviene nel caso in cui l'informazione non sia disponibile in quel formato – oggi però è quasi sempre possibile fare una scansione dei documenti non ancora digitalizzati e inviarli come allegato a una email.*

### **13. Come riceverò le informazioni?**

Potrai accedere alle informazioni che richiedi in diversi modi:

- » presa visione degli originali
- » fotocopie ritirate o ricevute per posta
- » e-mail
- » allegati a e-mail
- » Dvd o CD

In quasi tutti i casi puoi specificare il formato che preferisci e hai il diritto di riceverlo, a meno che non sia impossibile materialmente oppure eccessivamente costoso. Ad esempio, il costo di trascrizione di un video di addestramento della polizia è elevato ed è quindi improbabile che il formato in cui venga fornito sia quello scritto, ma dovresti poter ricevere in ogni caso l'informazione sotto forma di copia del video stesso.

### **14. Quando riceverò le informazioni?**

In Italia l'amministrazione ha 30 giorni solari (non lavorativi!) per rispondere alla tua richiesta. In Europa i tempi possono variare molto da Paese a Paese, sia per quanto riguarda la risposta che i tempi di ricorso. La media è di 15 giorni lavorativi o di tre settimane complessivi. Le nazioni con i **tempi più rapidi di risposta** sono Norvegia e Svezia: la legge non stabilisce i tempi di risposta ma, in pratica, le richieste ricevono risposta in tempi che vanno da uno a tre giorni. In Svezia le richieste devono ricevere feedback "immediatamente" e in Norvegia dopo due settimane si può già presentare ricorso.

All'estremo opposto ci sono l'Albania, dove la Pubblica Amministrazione ha 40 giorni di tempo per rispondere, e l'Austria, dove la legge stabilisce otto settimane come tempo di risposta.

Un'altra nazione con tempi particolarmente lunghi è la Spagna, dove non esiste ancora una legge sull'accesso agli atti<sup>7</sup>, ma dove il diritto amministrativo dà alle istituzioni tre mesi per rispondere alle richieste di accesso ad atti contenuti in archivi e registri pubblici. Il **regolamento europeo 1049/2001**<sup>8</sup> stabilisce 15 giorni lavorativi come tempo limite per rispondere alle richieste; un'estensione di altri 15 giorni lavorativi può applicarsi in "casi eccezionali, ad esempio nel caso di una richiesta di

7. Access-Info Europe, ([www.access-info.org](http://www.access-info.org)), con cui Diritto Di Sapere collabora, sta portando avanti questa proposta a Madrid.

8. Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:IT:HTML>

informazioni contenute in un documento particolarmente lungo o in un gran numero di documenti”.

**Estensione in caso di richieste complesse:** la maggior parte dei Paesi consente agli uffici pubblici di estendere i tempi di risposta per qualche giorno o anche fino a un mese se la richiesta è complessa. Ad ogni modo, il richiedente dovrà ricevere notifica del ritardo con le relative motivazioni.

**CONSIGLIO! Inizia con una richiesta semplice:** meglio iniziare con una richiesta semplice e poi farne di ulteriori dopo aver ricevuto le informazioni iniziali. Così non correrai il rischio che la risposta sia ritardata per via di una domanda “troppo complessa”.

## 15. Cosa succede se non ottengo ciò che ho richiesto?

Ci sono molti motivi per cui potresti non essere soddisfatto della risposta alla tua richiesta:

- » ricevi solo una parte delle informazioni richieste (ma non un rifiuto ufficiale): si tratta di una “risposta incompleta”;
- » ti viene detto che l’informazione “non è detenuta da quello specifico ufficio”;
- » ti viene dato accesso parziale, alcune informazioni sono negate sulla base di eccezioni come, per esempio, la sicurezza nazionale;
- » ti viene rifiutato l’accesso a tutte le informazioni o documenti richiesti;
- » non ricevi alcuna risposta (è il “silenzio amministrativo” o “rifiuto muto”).

Per ognuno di questi casi hai diritto a presentare un ricorso. Il meccanismo è discusso

nella sezione II, al punto 10.

In ogni caso, verifica adeguatamente le ragioni indicate dall’Ente per negare l’accesso: infatti, le Amministrazioni devono motivare adeguatamente tutti i loro provvedimenti.

Nel caso l’**ufficio risponda che non è in possesso dell’informazione**, verifica che la circostanza sia credibile. Se pensi che invece quell’ufficio detenga le informazioni che richiedi ma non voglia rispondere alla tua richiesta (o che lo stesso impiegato non abbia informazioni corrette), puoi scegliere se fare ricorso in modo formale o informale. Può valer la pena cercare un chiarimento informale prima. In ogni caso, se pensi che vi sia reticenza volontaria, il consiglio è di procedere immediatamente con un ricorso formale.

Nei casi di **accesso parziale, rifiuto totale o silenzio amministrativo**, la cosa migliore da fare è presentare ricorso. Bisognerà valutare se adire direttamente la via giudiziaria (con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, TAR, competente per territorio) oppure rivolgersi prima alla Commissione per l’Accesso o al difensore civico.

**CONSIGLIO! Informati in anticipo sui ricorsi.** Se non sei sicuro su come procedere, la commissione per l’accesso che potrà esaminare il caso. Se hai ancora problemi scrivi a *Diritto Di Sapere per capire come puoi procedere.*

**Scrivi del rifiuto di accesso.** Il rifiuto a darti una certa informazione può diventare esso stesso oggetto di un articolo se sei giornalista, o di un post sul

sito della tua associazione da far circolare sui social network. Nel Regno Unito, il rifiuto del governo di fornire informazioni relative alla guerra in Iraq è diventata un'inchiesta durata diverso tempo e di cui si è parlato molto.

La riluttanza del Parlamento inglese a fornire dati sulle spese dei parlamentari, nonostante le ingiunzioni del tribunale lo richiedessero, è diventata oggetto di inchiesta e quando l'informazione è stata rivelata da una fonte interna, la situazione si è trasformata in uno scandalo politico che ha portato alle dimissioni di diversi parlamentari, a una restituzione di un milione e mezzo di sterline e... a moltissime copie vendute!

Prima di scrivere un articolo su una risposta incompleta o un rifiuto, verifica questi punti:

» rileggi la tua richiesta per verificare che sia stata scritta chiaramente e se il pubblico ufficiale possa avere male interpretato l'oggetto della richiesta: non è il caso di criticare una Pubblica Amministrazione per non aver risposto a una richiesta confusa o formulata male. Se non sei sicuro, chiedi consiglio a qualche collega;

» controlla quali informazioni hai ricevuto (se te ne sono state date) e quali ti sono state rifiutate. In questo modo puoi affrontare il tema in modo più chiaro, concentrandoti su queste ultime;

» segnala chiaramente se hai intenzione o meno di fare ricorso: non è il caso di menzionare pubblicamente il ricorso e poi non dare seguito, o la Pubblica Amministrazione si abituerà a considerare il ricorso una minaccia a vuoto e in futuro sarà meno disponibile a fornire informazioni se pensa di poterne

venire fuori senza particolari problemi. Prima di prendere una decisione sul ricorso, però, potresti aver bisogno di discuterne con gli avvocati dell'organizzazione per cui lavori oppure parlare con una persona esterna che sia esperta di questi temi, ricordando sempre che i termini per la presentazione di eventuali ricorsi sono strettissimi (trenta giorni).

**CONSIGLIO!** *Fai ricorso motivandolo con il tuo interesse di giornalista a conoscere gli atti: se ti è stata rifiutata un'informazione, nel ricorso può essere utile fare riferimento all'inchiesta che si sta portando avanti e al relativo interesse pubblico dell'informazione. A questo punto è anche il caso di fare riferimento ai tuoi diritti secondo la legge sull'accesso e alla Costituzione.*

## **16. Cosa faccio quando ottengo le informazioni?**

Pubblicare! Probabilmente non sarà la tua unica fonte ma ti darà documentazione e prove per sostenerla. Puoi usare parte dell'informazione ricevuta per il tuo articolo o la tua campagna d'informazione. Un'altra parte potrebbe farti da contesto per un articolo futuro: non è necessario utilizzare tutte le informazioni ricevute, se non sono interessanti o rilevanti.

A volte la pubblicazione può concentrarsi su quello che manca tra le informazioni ricevute. Ad esempio, se il governo sta lavorando su nuove politiche per la sanità e ti hanno detto che non sanno quanto è stato speso per un certo medicinale negli ultimi cinque anni, la tua

ricerca potrebbe riguardare il modo in cui queste politiche vengono create e su quali basi.

**CONSIGLIO!** *Quando ricevi le informazioni pensa fuori dagli schemi. Cosa ti dicono quei dati? Cosa manca? Se tu dovessi prendere una decisione all'interno della Pubblica Amministrazione, quei dati sarebbero sufficienti?*

I giornalisti che lavorano in nazioni con solide leggi sul diritto all'accesso **spesso lo citano** nei loro articoli. In quegli articoli potresti quindi leggere frasi come "Usando informazioni ottenute grazie alla legge per il diritto all'accesso". Troverai esempi sul sito della Campagna per il Freedom of Information Act nel Regno Unito ([www.cfoi.org.uk](http://www.cfoi.org.uk)).

I motivi per citare la legge che hai usato sono molteplici:

- » il tuo articolo, rapporto o post sarà più efficace se specificherai come hai ottenuto quei documenti;
- » spingerai i dipendenti pubblici ad applicare la legge;
- » renderai difficile per le istituzioni confutare quanto hai scritto;
- » spingerai altri a fare altrettanto nella loro attività;
- » creerai maggior consapevolezza sul diritto di accesso all'informazione – e sul Diritto Di Sapere.

Nonostante i giornalisti abbiano la consuetudine di usare fonti all'interno delle istituzioni (che vanno in ogni caso mantenute e coltivate perché non otterrai mai tutte le informazioni di cui hai bisogno solo con la legge sull'accesso), è

una buona pratica giornalistica utilizzare il proprio diritto di accesso all'informazione e la relativa legge.

**CONSIGLIO!** *Cita il diritto d'accesso nei tuoi articoli. Difendi il tuo diritto all'informazione spiegando ai tuoi lettori cos'è questa legge e come funziona (e quando non funziona).*

# FOIAnet

Per saperne di più sul diritto di accesso all'informazione e nel tuo paese e a livello internazionale puoi contattare Diritto Di Sapere<sup>9</sup>, che fa parte di FoiaNet<sup>10</sup>, il Freedom of Information Advocates Network, una rete che conta più di 200 membri in tutto il mondo.

## *Legal Leaks Help Desk*

Il team di esperti di Legal Leaks e Diritto Di Sapere<sup>11</sup> è pronto ad aiutarti con le tue richieste di accesso. Se hai inviato una richiesta e non hai ricevuto risposta o è stata rifiutata, scrivici. Cercheremo di aiutarti e consigliarti su come fare ricorso o come trovare un esperto di accesso che possa farlo.

9. <http://www.dirittodisapere.it>

10. <http://www.foiadvocates.net>

11. Per scrivere all'help desk di Diritto Di Sapere: [help-desk@dirittodisapere.it](mailto:help-desk@dirittodisapere.it)



## II. IL DIRITTO DI ACCESSO: CHE COS'È E COME USARLO

### 1. Che cos'è l'accesso all'informazione?

Il principio su cui si fonda il diritto di accesso all'informazione è che le istituzioni rappresentano i cittadini e sono finanziate col denaro dei contribuenti. I cittadini hanno perciò il diritto di conoscere come venga usato il potere che delegano e come venga speso il denaro che gli affidano.

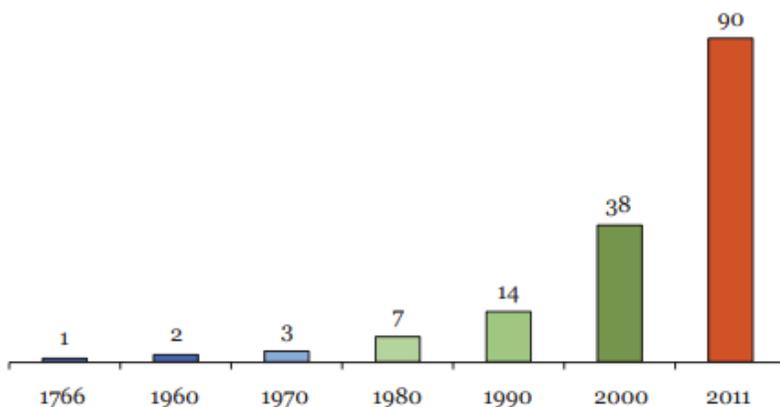
**L'obbligo del governo: pubblicare e rispondere:** questo diritto di accesso all'informazione pone due obblighi fondamentali ai governi.

**Primo:** pubblicare e diffondere le informazioni chiave sul lavoro dei differenti organi pubblici. **Secondo:** i governi hanno l'obbligo di ricevere richieste di informazioni dai cittadini e l'obbligo di rispondere, sia consentendo al pubblico di visionare i documenti originali sia inviando copie di documenti e informazioni in possesso degli enti pubblici.

Molti paesi nel mondo hanno adottato leggi sull'accesso all'informazione per regolare questo diritto. La prima legge è stata quella svedese del 1766, ma ci è voluto del tempo perché l'idea si diffondesse. La Finlandia ha adottato la sua legge sull'accesso nel 1951 e gli Stati Uniti nel 1966. C'è stato un lieve ma costante incremento nelle leggi durante gli anni '70 e '80, ma la vera espansione si è registrata dopo il 1989, quando i gruppi della società civile nell'Europa centrale e orientale hanno iniziato a reclamare questo diritto come parte del cambiamento di potere durante le transizioni post-comuniste.

La Figura 1 mostra che il numero di leggi per regolare il diritto di accesso all'informazione è cresciuto in modo significativo negli ultimi venti anni.

**Figura 1: La crescita delle leggi sull'accesso nel mondo**



## L'accesso all'informazione è un diritto che si divide in due parti

### **I. Proattivo**

La Pubblica Amministrazione deve fornire, pubblicare e distribuire informazioni sulle proprie attività, bilanci e politiche in modo che i cittadini possano conoscere i progetti in corso, partecipare alla discussione pubblica e verificare l'operato delle istituzioni.

### **II. Reattivo**

Chiedere alla Pubblica Amministrazione informazioni e atti in suo possesso è un diritto del cittadino. In Italia il cittadino può richiedere l'accesso solo a quegli atti per cui abbia interesse concreto, diretto e attuale. Il giornalista può invece richiedere accesso anche ad altri atti in possesso della Pubblica Amministrazione.

La maggior parte delle informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione dovrebbe essere disponibile, a eccezione di alcuni casi in cui sono coinvolte la privacy dell'individuo, la sicurezza nazionale o degli interessi commerciali.

## I benefici della trasparenza

**Responsabilità:** il pubblico ha il diritto di rendere governo e ufficiali pubblici responsabili delle loro azioni e delle decisioni che prendono. Per farlo, c'è bisogno di informazione. Il ruolo dei media è particolarmente importante da questo punto di vista perché i giornalisti dovrebbero svolgere il ruolo di "cani da guardia pubblici". È un ruolo che hanno il diritto di avere, come ripetutamente confermato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

**Partecipazione:** in una democrazia è essenziale che le persone possano accedere a un'ampia gamma di informazioni, così da partecipare in modo reale ed effettivo nelle questioni che le riguardano. Ciò significa non solo prendere parte alle elezioni, ma anche partecipare al dibattito pubblico e al processo decisionale tra una tornata elettorale e l'altra. E per partecipare in modo significativo, c'è bisogno di informazione.

**Efficienza:** rispondere alle richieste di informazioni ha anche il beneficio di incoraggiare le istituzioni pubbliche a organizzare le loro informazioni. In particolare, la divulgazione proattiva di informazioni incoraggia una migliore gestione delle informazioni stesse. A sua volta ciò dovrebbe comportare, all'interno di ogni singola istituzione, processi decisionali migliori, maggiormente basati sui fatti, così come una comunicazione più efficace tra organi pubblici.

## 2. Trasparenza e accesso sono la stessa cosa?

Spesso si parla di accesso all'informazione e trasparenza allo stesso modo, ma qual è la differenza?

Un governo è trasparente quando la stragrande maggioranza delle informazioni che detiene sulle sue attività è disponibile al pubblico. Quindi, la trasparenza è il risultato della disponibilità di informazioni. Un ente pubblico trasparente è caratterizzato dalla visibilità o dall'accessibilità delle informazioni al pubblico.

Solitamente ciò significa non solo che l'ente pubblico è diligente e rapido nel rispondere alle richieste di informazioni provenienti dal pubblico, ma anche che pubblica una grande quantità di informazioni senza che ci sia bisogno che gli vengano richieste (che venga cioè esercitato il diritto di accesso). Per esempio attraverso pubblicazioni sul suo sito internet e nelle riviste ufficiali, così come in volantini e rapporti semplici da consultare per gli utenti.

Nel discorso comune non fa troppa differenza se vengono usate le parole "trasparenza" o "accesso all'informazione", ma un buon diritto di accesso è la miglior garanzia di una trasparenza in buona salute.

## 3. L'accesso all'informazione è un diritto umano?

**Sì! Il diritto di accesso all'informazione è un diritto umano fondamentale e universale.**

E non siamo solo noi a dirlo: ci sono svariate decisioni di Corti nazionali e internazionali che confermano che l'accesso

all'informazione è un diritto umano. Nei **Paesi dell'Osce** 45 dei 56 stati partecipanti hanno leggi specifiche sull'accesso all'informazione (quelli che non ce l'hanno sono: Andorra, Bielorussia, Cipro, Santa Sede, Kazakistan, Lussemburgo, Malta, Monaco, San Marino, Spagna, e Turkmenistan). In aggiunta, 28 costituzioni europee riconoscono un qualche tipo di diritto di accesso a documenti o informazioni ufficiali, e 35 includono o il diritto di accesso all'informazione o quello di «libertà di informazione».

**L'Unione Europea** ha stabilito un insieme di regole sull'accesso ai documenti dell'UE e, dopo l'adozione del «Trattato di Lisbona», anche il **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea**<sup>12</sup> stabilisce il diritto di accesso ai documenti dell'UE.

Questo è confermato dall'articolo 42 della **Carta Europea dei Diritti Fondamentali**<sup>13</sup> che stabilisce il diritto di accesso ai documenti dell'Unione Europea.

Nel 2009 la **Corte Europea dei Diritti Umani** ha riconosciuto che c'è un diritto fondamentale di accesso all'informazione conservata dagli enti pubblici protetto dall'Articolo 10 della Convenzione<sup>14</sup>, che è l'articolo sulla libertà di espressione: «*Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà*

12. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_it.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_it.htm)

13. Art. 42 - [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

14. [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/Convention\\_ITA.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/Convention_ITA.pdf)

15. <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm#art19>

## BOX C. L'accesso è un diritto costituzionale in Italia?

### Libertà di pensiero e buona amministrazione

La Costituzione italiana<sup>16</sup> purtroppo non contiene alcuna disposizione in materia di accesso ai documenti amministrativi come invece è il caso per altri Paesi<sup>17</sup>. I giuristi hanno però mostrato che anche in Italia c'è un fondamento costituzionale del diritto di accesso ai documenti amministrativi, e che può essere ricercato in principi diversi: da quello stabilito nell'articolo 21 della Costituzione che enuncia, al suo primo comma, la libertà di manifestazione del pensiero, a quello in seno al principio garantito dall'articolo 97 della Costituzione, di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione.

*di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera».*

Il diritto di accesso è anche sancito nella convenzione Onu sui diritti umani nel secondo paragrafo dell'art. 19<sup>15</sup>.

La Corte Europea ha affermato che il diritto all'informazione è da difendere in particolar modo quando ci si trovi di fronte a enti che sono gli unici a detenere determinate informazioni (un «monopolio informativo») e quando siano necessarie a media e organizzazioni della società civile per agevolare il dibattito pubblico e rendere i governi più responsabili.

Le sentenze della Corte Europea richiamano una decisione del 2006 della **Corte Interamericana dei Diritti Umani**, che ha confermato che la Convenzione Americana dei Diritti Umani (Articolo 13) protegge il «*diritto di tutti gli individui di richiedere l'accesso a informazioni detenute dallo Stato...*» e che c'è un «*diritto dell'individuo a ricevere tali informazioni e un obbligo*

*positivo dello Stato di fornirle».*

**Questa è una buona notizia:** a livello internazionale è chiaramente stabilito che il diritto alla libera espressione, che include il diritto alla libertà dei media, è collegato direttamente al diritto di accesso all'informazione detenuta dagli organi pubblici. Ciò significa che qualunque giornalista stia richiedendo informazioni da un ente pubblico ha un diritto a quelle informazioni collegato alla protezione internazionale della libertà dei media.

Ciò non significa che i giornalisti hanno un diritto più forte rispetto a quello degli altri cittadini – la libertà di espressione è un diritto di tutti, naturalmente – ma garantisce un valore giuridico molto forte qualora si tratti di difendere di fronte a una Corte un qualunque rifiuto di fornirti delle informazioni.

16. <http://www.quirinale.it/qrnw/statico/costituzione/costituzione.htm>

17. Per una rassegna ragionata del diritto di accesso sancito puoi trovare gli estratti più rilevanti delle costituzioni di tutto il mondo su [www.Right2INFO.org](http://www.Right2INFO.org)

#### 4. Chi ha diritto di presentare una richiesta?

Il diritto di accesso all'informazione è un diritto fondamentale e dunque è un diritto di tutti, non importa in che Paese si viva. Quasi tutte le leggi nazionali sull'accesso all'informazione lo riconoscono e affermano che «chiunque» può inviare una richiesta di accesso all'informazione. Inoltre, in molti Paesi le uniche formalità per inviare una richiesta sono il nome e un indirizzo postale o email, così che il processo sia aperto a tutti. Unica eccezione degna di nota tra le democrazie più grandi del mondo è il Canada, dove solo cittadini e residenti possono inviare richieste. Secondo la legge italiana, possono esercitare il diritto d'accesso tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale collegato ad una situazione che sia giuridicamente tutelata e connessa al documento oggetto di richiesta di accesso. La domanda può esser presentata dal soggetto direttamente o da un suo delegato.

**Nota:** nel caso tu sia interessato ad ottenere atti e documenti che contengano “informazioni ambientali” (a esempio, in materia di inquinamento), la normativa vigente (Convenzione di Aarhus e D. lgs. n. 195/2005) prevede che chiunque, senza dimostrare uno specifico interesse e attraverso una generica richiesta, ha diritto a ottenere informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale. Il sito di Legal Leaks e quello di Diritto Di Sapere hanno anche sezioni di ***casi di studio*** sulle storie scritte in seguito

all'invio di richieste di accesso all'informazione. Si tratta di storie che possono essere basate sulle informazioni ottenute o sui rifiuti. Se hai delle storie interessanti da condividere con gli altri giornalisti, per favore faccelo sapere.

Se vuoi fare parte del Legal Leaks Network, ti puoi iscrivere a [www.Legal-Leaks.info](http://www.Legal-Leaks.info).

#### 5. A quali informazioni e documenti si applica il diritto di accesso?

In linea di principio, tutte le informazioni raccolte da autorità pubbliche possono essere richieste usando la legislazione che regola l'accesso, a meno che non ci siano eccezioni specificamente previste (vedi punto 8 riguardo alle eccezioni). La legge italiana (Legge n. 241/1990, art. 22, comma 1, lett. d) parla di accesso ai documenti amministrativi che vengono definiti come «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse».

La recente Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Accesso ai documenti ufficiali definisce “documenti ufficiali” come «*tutte le informazioni registrate in qualsiasi formato, redatte e ricevute da un' autorità pubblica*» (Articolo 1.2 b).

Il regolamento UE 1049/2011<sup>18</sup> definisce come documento “ogni contenuto indipendentemente dal mezzo di supporto (in forma scritta o elettronicamente registrato in forma di suono, video o audiovisivo) concernente un argomento relativo a politiche di indirizzo, attività e decisioni che rientrano all’interno della sfera di responsabilità dell’istituzione” e questo si applica a “tutti i documenti detenuti da un’istituzione, siano essi redatti dall’istituzione stessa o in suo possesso, in tutte le aree di attività dell’Unione Europea”.

**Nota/1:** le richieste all’UE dovrebbero specificamente menzionare la parola “documenti”, altrimenti potrebbero ricadere all’interno della competenza del Codice di buona condotta amministrativa<sup>19</sup> che prevede il diritto di accesso ma non riconosce le stesse tempistiche e possibilità di appello.

**Nota/2:** è rilevante conoscere se la legge riconosce l’accesso ai “documenti” oppure l’accesso a “informazioni” perché questo si riflette sul modo in cui va formulata la richiesta – la sezione I approfondisce questo aspetto.

## **6. E quando si tratta dell’accesso a un’intera banca dati?**

Il diritto di accesso all’informazione si applica in modo inequivocabile a tutti i documenti ed a qualsiasi altro materiale indipendentemente dal formato, sia esso di tipo audiovisivo registrato su cassetta, Dvd o Cd.

Un interrogativo però si pone quando si tratta di accedere a informazioni contenute in banche dati. La questione assume

particolare importanza quando i giornalisti volessero accedere a informazioni maggiormente dettagliate invece che ricevere la semplice risposta ad una domanda.

In generale, l’autorità pubblica non è tenuta a produrre nuovi documenti o informazioni per rispondere alle richieste. Normalmente sarà in grado di estrarre alcune informazioni da una banca dati facendo una semplice ricerca. Questo è ad esempio quello che è previsto in Francia e Slovenia in seguito ad uno specifico intervento dei rispettivi Commissari all’Informazione sul tema.

In alcuni paesi, la banca dati è considerata “documento” mentre in altri la definizione di “documento” è limitata a un insieme coerente di informazioni che possono essere estratte da una banca dati.

Campagne di sensibilizzazione all’accesso all’informazione e all’open government stanno promuovendo l’accessibilità alla banca dati nella sua interezza, non solo limitata alle informazioni in essa contenute.

In attesa di una normativa esplicita, i giornalisti dovrebbero informarsi su questo aspetto qualora richiedano l’accesso a un’intera banca dati o abbiano intenzione di farlo.

Su questo stesso tema, sta succedendo qualcosa di promettente e positivo grazie al movimento dell’**Open Government Data** attraverso il quale le istituzioni pubbliche stanno rilasciando al pubblico

18. <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>

19. <http://www.ombudsman.europa.eu/it/resources/code.faces>

intere banche dati mettendole online su portali web centralizzati. Numerosi sono già gli obblighi di pubblicazione di datasets e documenti sui siti istituzionali dei singoli Enti e, prima di inviare una richiesta di accesso, è sempre consigliabile verificare ciò che è già stato pubblicato.

## 7. Questo diritto si applica a tutte le amministrazioni?

In Europa il diritto di accesso è considerato applicabile a tutti gli **enti amministrativi** a livello centrale, regionale e locale. Ci sono alcune rare eccezioni: ad esempio in Irlanda la polizia ne è esente.

In più, con il suo evolversi, il diritto è andato progressivamente ad applicarsi alle **istituzioni legislative e giudiziarie**. Quasi tutti i paesi riconoscono l'accesso ai documenti amministrativi detenuti da corpi legislativi e giudiziari, e la maggior parte lo prevede per tutte le informazioni in possesso degli enti legislativi.

In molti paesi **enti privati che esercitano funzioni pubbliche o operano con fondi pubblici** hanno l'obbligo di rispondere a richieste di informazioni.

Ad esempio in Macedonia, uno degli ultimi paesi a dotarsi di una legge per l'accesso all'informazione (2006), il diritto di accesso comprende il governo nazionale e locale, corpi legislativi e autorità giudiziarie, enti privati (persone fisiche e giuridiche) che svolgono funzioni pubbliche e tutti gli altri enti ed istituzioni stabiliti dalla legge.

Esistono tuttavia delle eccezioni – il caso della Norvegia, per esempio, oppure le corti giudiziarie in alcuni paesi – per cui è importante verificare caso per caso prima di pianificare una strategia.

In **Italia**, il diritto di accesso è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e nei confronti dei soggetti privati, limitatamente all'attività di pubblico interesse eventualmente svolta; a titolo esemplificativo:

- a) tutte le amministrazioni dello Stato compresa la scuola;
- b) le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- c) tutte le amministrazioni territoriali (regioni, province, comuni, comunità montane e consorzi);
- d) le Università, gli Istituti autonomi case popolari (oggi ATER), le camere di commercio e le loro associazioni;
- e) tutti gli enti pubblici non economici, nazionali e regionali;
- f) gli enti del servizio sanitario nazionale;
- g) gli enti pubblici economici;
- h) le società partecipate;
- i) concessionari di pubblici servizi.

**CONSIGLIO! Segui il denaro:** se l'ente a cui sei interessato non ricade all'interno della disposizione legislativa, allora va verificato se c'è qualche altro ente a cui esso deve rendere conto. Per esempio, alcuni enti privati che operano con fondi pubblici devono presentare rapporti e rendicontazioni al dipartimento da cui ricevono i fondi. È quindi consigliabile seguire il percorso dei fondi e chiedere le relative rendicontazioni.

20. <http://www.ifttransparency.org/>

## 8. E alle organizzazioni intergovernative?

Molte organizzazioni intergovernative sono in possesso di informazioni riguardanti decisioni che condizionano la vita dei cittadini. Per esempio l'Unione Europea, la Banca Mondiale, l'Inter-American Development Bank, l'African Development Bank Group, l'Asian Development Bank, la Banca europea per la ricostruzione e il programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite.

L'UE prevede l'accesso ai documenti ma è ancora in discussione se questo si applichi a organizzazioni intergovernative in quanto esse sono al di fuori delle normative nazionali e non ratificano trattati in materia di diritti umani.

Grazie alla campagna **Global Transparency Initiative**<sup>20</sup>, molte delle organizzazioni chiave che sono attive nel settore degli aiuti internazionali hanno delle regole interne paragonabili alle normative nazionali sull'accesso e che vengono definite "norme sulla pubblicazione" o su "accesso all'informazione". Un esempio è l'Access to Information Policy della Banca Mondiale (1 luglio 2010).

## 9. Posso avere accesso a tutte le informazioni detenute dall'amministrazione?

No. Il diritto di accesso non è un **diritto assoluto**. Esiste una porzione minoritaria di informazioni che, se rese pubbliche, almeno al momento attuale, potrebbero causare danno o violare altri diritti individuali o interessi pubblici riconosciuti dalla legge. Quindi, in linea di principio, tutte le informazioni sono accessibili, ma esistono delle **eccezioni**. **Per esempio**, fornire tutte le

informazioni riguardanti un'indagine giudiziaria in corso potrebbe compromettere l'esito delle indagini. Quando l'indagine sarà terminata, le informazioni potranno essere richieste senza conseguenze. Si tratta di un rifiuto di pubblicare le informazioni che serve a proteggere un "interesse legittimo". Per giustificare il mancato rilascio delle informazioni l'organismo pubblico deve quindi dimostrare che lo sta facendo per tutelare un interesse predefinito previsto dalla legge.

In particolare, bisogna ricordare che l'art. 24 Legge n. 241/1990 prevede le seguenti esclusioni dal diritto d'accesso:

- a) i documenti coperti da segreto di Stato o da divieto di divulgazione previsti dalla legge o da regolamenti governativi, i documenti di cui è vietata la divulgazione dal Regolamento comunale;
- b) i documenti relativi a procedimenti tributari di terzi;
- c) la documentazione inerente l'attività diretta all'emanazione di atti normativi generali, di pianificazione e di programmazione;
- d) i documenti relativi a procedure selettive del personale contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relative a terzi;
- e) i documenti individuati con deliberazione dell'Ente di cui sia stato vietato l'accesso con provvedimento;
- f) i documenti oggetto di sequestro giudiziario;
- g) i documenti richiesti per categorie generali, la cui conoscenza sia rivolta a un controllo generalizzato dell'operato del Comune;
- h) i documenti che riguardino dati sensibili delle persone fisiche, quando riguardino diritti inviolabili e garantiti

## BOX D: Quando l'accesso non c'è

### Tre eccezioni al diritto

#### *Il diritto internazionale include norme che proteggono:*

- Sicurezza nazionale e difesa
- Relazioni internazionali
- Sicurezza e ordine pubblico
- Politica economica, monetaria e tassi di cambio

#### *A protezione dell'efficacia amministrativa:*

- Deliberazioni e consultazioni interne propedeutiche alla fase deliberativa
- Protezione di inchieste giudiziarie

#### *A protezione degli interessi privati e dei diritti umani:*

- Protezione della privacy e altri interessi privati
- Protezione di interessi commerciali o altri interessi economici, come segreti industriali o l'abilità di aziende private a competere in modo efficace sul mercato
- Protezione dell'ambiente (per esempio specie protette)
- Garanzia dell'eguaglianza delle parti nel processo giudiziario o l'effettiva amministrazione della giustizia

dalla Costituzione, quali, in via esemplificativa: appartenenza razziale, religiosa, opinioni politiche, salute, fedi religiose, casellario penale, corrispondenza, stati familiari, rapporti economici e di alimenti. È comunque garantito l'accesso a questi documenti quando siano strettamente indispensabili alla cura e difesa di interessi giuridici e, nel caso siano presenti dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale, nei limiti dell'art. 60 del Dlgs. 196/2003.

**Trope eccezioni?** La lista sembra lunga e potrebbe intimorire, ma se correttamente applicata, solo una piccola percentuale di tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche sarebbe

esclusa dall'accesso.

Anche quando un documento contiene informazioni sensibili, queste possono, in tutto o in parte, essere comunque rilasciate in quanto l'ente pubblico deve considerare altri due fattori che sono evidenziati di seguito:

#### **(i) Accesso parziale: “dammi la parte senza dati sensibili”**

Anche quando si applica un'eccezione, ciò non significa che non sia possibile accedere ad alcuna informazione. Nella maggior parte di Paesi gli organismi pubblici sono obbligati a nascondere o rimuovere i dati sensibili e rilasciare il resto del documento.

Se l'informazione è in formato elettronico

co, allora le parti sensibili possono essere rimosse elettronicamente, ma in tal caso l'ente pubblico dovrebbe dichiarare che ha fatto delle modifiche, evidenziarle e giustificare nel dettaglio perché ciò si sia reso necessario. Il diritto ad avere parziale accesso a documenti fa parte del diritto all'informazione in quanto diritto a conoscere tutte le informazioni non sensibili.

Tale diritto è protetto dalla Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali del Consiglio d'Europa e dalla giurisprudenza nazionale e internazionale.

Per il **giornalista**, anche il parziale accesso all'informazione può essere utile per due motivi. Il primo consiste nel fatto che può scrivere del mancato accesso alle informazioni, mentre il secondo è che può usare le informazioni che ha ricevuto per fare ulteriori richieste per quelle porzioni di informazione non ancora acquisite o, ancora, può usarle nel ricorso al Commissario all'Informazione o al tribunale (vedi il punto 10 sui ricorsi).

### **(ii) Eccezioni alle eccezioni: quando la trasparenza trionfa sulla segretezza**

A volte le informazioni possono essere sensibili ma è ugualmente importante renderle pubbliche in modo che i cittadini sappiano come sta lavorando il governo o come sono spese le tasse. Ad esempio, un contratto tra un ente pubblico e un'azienda privata conterrà dati riguardo il costo del servizio richiesto dal contraente. Qualora il contraente offrisse al governo un prezzo molto basso per il suo servizio, potrebbe non voler vedere rivelata tale informazione in quanto pregiudicherebbe l'abilità di negoziare un prezzo più alto con altri clienti in futuro.

D'altra parte, i cittadini hanno diritto a conoscere come sono spesi i fondi pubblici, e c'è un forte interesse pubblico nel sapere che i soldi dei contribuenti sono spesi in modo appropriato, motivo per il quale l'informazione va resa pubblica. A tal riguardo, i pubblici ufficiali devono applicare il cosiddetto "test di pubblico interesse". Devono considerare le eccezioni e la possibilità di non fornire le informazioni, e poi considerare l'interesse pubblico a conoscere tale informazione.

Molte leggi sull'accesso prevedono questo tipo di verifica al proprio interno. In altri casi, il difensore civico o il tribunale terranno in considerazione il pubblico interesse quando ci sarà un ricorso. In un sistema di accesso ben funzionante, ci sono molti casi in cui la trasparenza è più importante della segretezza.

### **Note: ci sono problemi di proprietà intellettuale se riuso o pubblico le informazioni?**

La proprietà intellettuale e riuso o pubblicazione delle informazioni sono questioni importanti di cui chi fa richiesta di accesso deve essere informato. Normalmente se le informazioni sono rilasciate grazie all'uso di leggi sull'accesso, possono essere riutilizzate per articoli e programmi radio e TV e postate su blog. Grazie alla rilevanza della libertà di espressione, in molti paesi questo è considerato un uso ragionevole del materiale e quindi non soggetto al regime di proprietà intellettuale.

Per ogni paese va verificata la normativa in materia. Qualora si volessero usare grandi quantità di informazioni o interi database, le regole sul riutilizzo vanno verificate con l'ente a cui si fa richiesta.

## **10. Fare ricorso di fronte a un rifiuto o al silenzio amministrativo**

Qualora una richiesta non venisse evasa (silenzio amministrativo), oppure l'istituzione rifiuti di fornire le informazioni richieste, o la risposta non è soddisfacente, è possibile fare ricorso. Le regole variano da paese a paese. È consigliabile verificare norme e scadenze per presentare ricorso prima di redigere una richiesta di informazione o appena la si invia. In questo modo si saprà il termine entro cui aspettarsi la risposta ed eventualmente presentare ricorso.

Nel caso in cui venga negato il diritto di accesso, i rimedi esperibili in base all'ordinamento italiano sono due: il ricorso al giudice amministrativo (Tribunale Amministrativo Regionale competente per territorio) e, nel caso ne sussistano i presupposti, il ricorso al Difensore Civico competente (o alla Commissione per l'accesso).

Il ricorso giurisdizionale per l'accesso agli atti deve essere promosso entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di diniego o dall'infruttuoso decorso del termine di trenta giorni dal momento della presentazione dell'istanza.

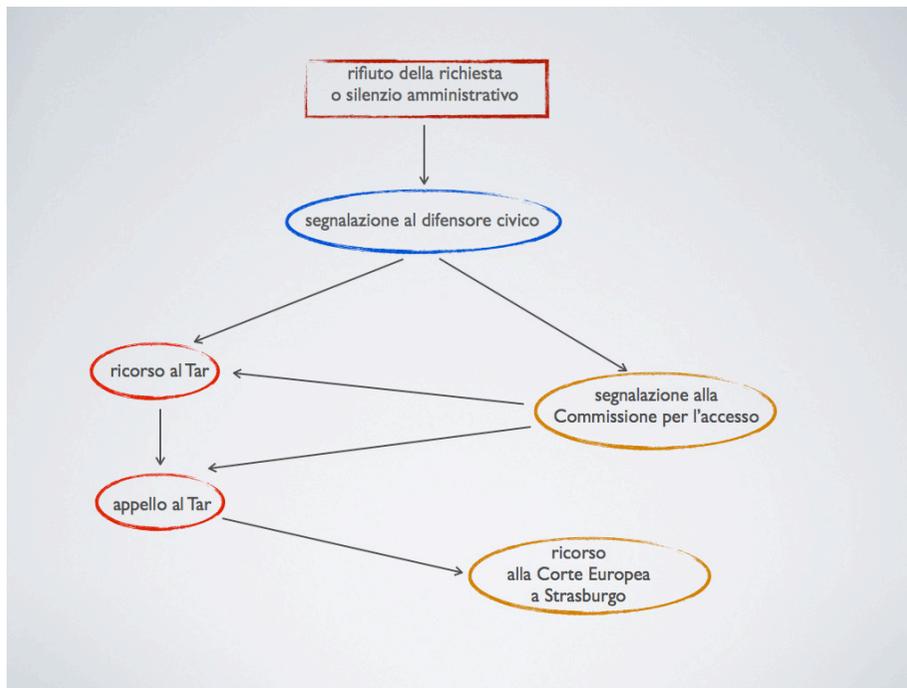
I tempi previsti per la definizione del giudizio sono relativamente brevi: il Tar decide in Camera di Consiglio entro il termine di trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso da parte del ricorrente. Ulteriore aspetto peculiare dei ricorsi giurisdizionali in materia di accesso ai documenti

amministrativi è la possibilità, per l'interessato, di stare in giudizio personalmente senza l'assistenza di un difensore, anche se – vista la complessità della normativa – è sempre consigliabile farsi assistere da un avvocato.

In alternativa al ricorso giurisdizionale può essere promosso, con riferimento agli atti delle amministrazioni comunali, provinciali o regionali, il ricorso al Difensore Civico, mentre, con riferimento agli atti delle amministrazioni centrali, il ricorso può essere promosso alla Commissione per l'Accesso agli atti amministrativi (c.d. Cada) di cui all'art. 27 della L. n. 241/1990.

Ove il Difensore Civico (o la Cada) accerti l'illegittimità del diniego d'accesso e la fondatezza dell'istanza, lo comunica all'autorità che dovrà provvedere nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione; in difetto l'accesso è consentito. Nel caso in cui il ricorso al Difensore Civico sia infruttuoso, sarà sempre possibile fare successivamente ricorso al Tar.

**Figura 2: I passi del ricorso in Italia**



L'edizione originale del **Legal Leaks Toolkit** è stata redatta da Access Info Europe e n-ost (Networking for Eastern Europe) con l'aiuto della sezione Freedom of the Media dell'Osce. Questa edizione è stata tradotta e adattata al contesto italiano da Diritto Di Sapere grazie al sostegno della Open Society Foundations.

