

SILENZIO DI STATO

Accesso all'informazione in Italia

Risultati e raccomandazioni dal primo
monitoraggio nazionale

Diritto Di Sapere
Access-Info Europe

Aprile 2013

RINGRAZIAMENTI

“Silenzio di Stato” presenta i risultati del primo studio di monitoraggio sull'accesso all'informazione della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia, condotto e coordinato da Diritto Di Sapere e Access-Info Europe. Il rapporto è stato scritto da Andrea Menapace, Antonella Napolitano, Guido Romeo e Angela Simone di Diritto Di Sapere, con il supporto di Helen Darbshire e Victoria Anderica di Access-Info Europe.

L'intero progetto è stato possibile grazie al prezioso aiuto di membri della società civile e della stampa, che si sono resi disponibili a redarre e inoltrare le richieste di informazione ai vari livelli della pubblica amministrazione italiana. Vogliamo quindi ringraziare: Claudio Agosti; Nello Avellani; Paola Bacchiddu; Marco Boscolo; Floriana Bulfon; Lidia Catalano; Cristiano Dell'Oste; Davide Del Monte; Cinzia Di Fenza; Rosa Maria Di Natale; Luca Fanelli; Cecilia Ferrara; Matteo Fornaciari; Carola Frediani; Elisa Iob; Francesco Loiacono; Giusi Marcante; Immacolata Mariano; Raffaele Mastrolonardo; Lorenzo Materazzini; Edoardo Maturo; Sabino Napolitano; Vincenzo Napolitano; Marco Papa; Gaetano Prisciantelli; Monica Rubino; David Runer; Damiano Sabuzi; Nadia Somma; Elisabetta Tola; Mirko Viola.

SOSTENITORI

Diritto Di Sapere ringrazia Open Society Foundations per il sostegno economico, il costante aiuto e i suggerimenti che hanno reso possibile questo progetto.



Silenzio di Stato: l'accesso all'informazione in Italia, aprile 2013, è pubblicato sotto licenza Creative Commons che permette la condivisione e il riutilizzo, con vincolo di attribuzione (Diritto di Sapere) e condivisione allo stesso modo.



INDICE

1. SINTESI	Pagina 4
2. INTRODUZIONE	Pagina 5
3. METODOLOGIA	Pagina 8
4. RISULTATI PRINCIPALI	Pagina 10
5. ANALISI	Pagina 11
6. RACCOMANDAZIONI	Pagina 18
7. ALLEGATO A. Esempio formato internazionale	Pagina 19
8. ALLEGATO B. Esempio formato italiano	Pagina 20

1. SINTESI

Questo rapporto è il risultato del primo studio di monitoraggio sull'accesso all'informazione della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia. Un gruppo di 33 volontari, provenienti da organizzazioni della società civile e dai media, ha partecipato al monitoraggio inviando 300 richieste di informazione a differenti livelli della PA. Le materie oggetto delle richieste coprono numerosi settori dell'attività delle istituzioni: ambiente, diritti umani, giustizia, spesa pubblica, scuola, servizi sociali, performance delle istituzioni, investimenti finanziari, sanità.

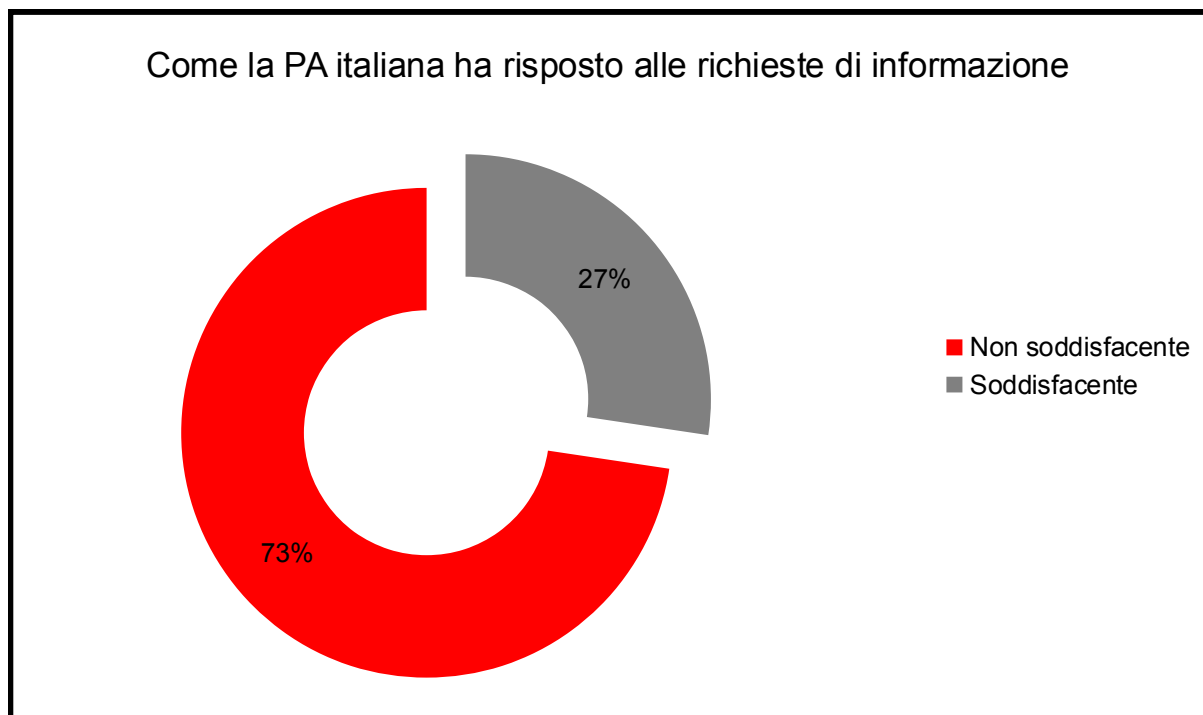


Fig. 1. I risultati complessivi dello studio di monitoraggio

Uno dei risultati più significativi del monitoraggio è che soltanto poco più di un quarto delle richieste ha ricevuto risposta (27%). Solo il 13% delle richieste ha avuto un riscontro pienamente soddisfacente, mentre il restante 73% delle risposte può essere considerato come non conforme agli standard internazionali del diritto all'accesso. Inoltre, la percentuale di risposte che si possono classificare come silenzio amministrativo (cioè, la mancata risposta da parte delle istituzioni interpellate entro 30 giorni, come la legge italiana prevede) è estremamente alta, costituendo il 65% del totale delle risposte.

I risultati generali di questo studio rivelano livelli estremamente bassi di conformità agli standard internazionali. Il dato è particolarmente rilevante, se si considera che le richieste sono state selezionate in relazione a temi di pubblico interesse, ma anche deliberatamente e attentamente formulate in modo da evitare situazioni controverse che potessero dare adito a un eventuale rigetto della richiesta e, quindi, a una negazione del diritto di accesso.

Si rileva inoltre che una recente azione legislativa italiana¹, adottata per favorire la trasparenza proattiva da parte delle istituzioni pubbliche, non ha portato un miglioramento delle condizioni di accesso all'informazione, poiché di fatto non ha introdotto delle regole chiare tali da garantire ad ogni cittadino la possibilità di reclamare ed esercitare il proprio diritto all'informazione.

¹ L'Italia ha recentemente approvato e promulgato il decreto 33/2013, comunemente denominato "Decreto Trasparenza". Promosso come un FOIA italiano, in pratica definisce misure in termini di pubblicazione dei dati da parte delle PA in maniera proattiva, di fatto non modificando l'attuale legislazione sull'accesso.

2. INTRODUZIONE

"Silenzio di Stato" presenta i risultati di uno studio di monitoraggio compiuto nel periodo che va da gennaio a marzo 2013, svolto da Diritto di Sapere e da un gruppo di volontari al fine di esplorare come l'accesso all'informazione delle istituzioni pubbliche funzioni nella pratica in Italia. Il rapporto inizia con una breve introduzione sul diritto di accesso all'informazione e sugli standard internazionali, con cui i risultati dello studio italiano (e il relativo contesto legislativo) verranno confrontati. Dopo la descrizione della metodologia e una breve panoramica dei risultati più significativi, il rapporto prosegue con l'analisi dettagliata dei risultati del monitoraggio e si conclude con una serie di raccomandazioni per PA, giornalisti e società civile.

Obiettivo di questo lavoro è stato valutare l'efficacia del contesto legislativo italiano sul diritto di accesso all'informazione nella pratica, così da confrontarlo con gli standard internazionali. Questo studio è il più ampio monitoraggio nazionale mai condotto in questo campo in Italia e ha coinvolto 33 volontari che hanno inviato 300 richieste di informazione a più di 100 istituzioni pubbliche. I risultati di questa ricerca sperimentale forniscono la base per un'analisi complessiva della situazione attuale sull'accesso all'informazione in Italia. Il nostro scopo è sostenere l'adozione di un'effettiva legge sull'accesso all'informazione in Italia.

Il lavoro sul campo mirava ad ottenere due risultati ossia un riscontro sul livello di risposta della PA italiana alle richieste dei cittadini, sia a livello generale (se, come e in quanto tempo risponde la PA) che nel dettaglio (quali livelli di amministrazione pubblica sono più efficienti e veloci nel fornire informazioni).

La struttura delle richieste è stata definita in maniera tale da non dare adito a interpretazioni ambigue, così che non potessero essere rigettate in quanto non conformi alla legge italiana sul diritto di accesso. Lo studio è stato condotto con un controllo rigoroso ed è stato progettato per ottenere la massima confrontabilità possibile dei risultati con ricerche simili già svolte in altri paesi. Grazie all'utilizzo di una piattaforma online appositamente creata per gestire tutte le fasi del monitoraggio, è stato possibile ottenere diversi elementi sperimentali su come funzioni l'accesso all'informazione in Italia. Nello specifico, sono stati raccolti dati relativi alle seguenti categorie: tipologia di richiesta, frequenza di risposta, tempo di risposta, attitudine e comportamenti delle PA rispetto al diritto di accesso, apertura alle richieste dei cittadini, trasparenza.

L'IMPORTANZA DELL'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE

Il diritto di accesso è diventato un punto di riferimento per gli stati democratici, tanto da essere riconosciuto come diritto umano, collegato alla libertà di espressione dell'individuo, a prescindere dal requisito della cittadinanza. Questo diritto è affermato da diversi trattati e dichiarazioni sui diritti umani², nonché riconosciuto dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani (2006) e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (2009)³.

L'accesso alle informazioni e agli atti sull'attività del governo è essenziale perché i cittadini possano pienamente prendere parte al processo di formazione dell'opinione pubblica e parteciparvi; l'accesso è

2. Art.19 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1948.

3. La sentenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani è la "Claude Reyes e altri v. Chile", Serie C No. 151, del 19 settembre 2006:

<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245&CFID=525202&CFTOKEN=97319768>. La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 14 aprile 2009 è quella ottenuta dall'Unione Libertà Civili Ungheresi, Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (App no 37374/05), ECHR, vedi

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?>

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

fondamentale anche per controllare l'operato della PA, poiché la trasparenza aumenta direttamente la tracciabilità delle attività degli operatori nelle PA.

Nato nei paesi nordici, il diritto di accesso si è poi diffuso nelle democrazie del resto d'Europa e negli altri continenti. Oggi le costituzioni, le leggi sull'accesso all'informazione e la giurisprudenza di più di 90 Paesi consentono ai cittadini di chiedere e ottenere informazioni dai propri governi. Quasi tutte le leggi nazionali riconoscono l'accesso come diritto civile fondamentale.

L'accesso all'informazione è anche considerato imprescindibile nella lotta alla corruzione, poiché dà a numerosi attori – dai dipendenti pubblici ai media, dai magistrati alla società civile – la possibilità di analizzare l'operato dell'amministrazione pubblica. La Convenzione ONU contro la Corruzione e altri trattati anti-corruzione includono pertanto l'obbligo per gli Stati di fornire accesso all'informazione per promuovere la partecipazione della società civile nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Accesso ai Documenti Ufficiali del 2009⁴ è il primo trattato internazionale a introdurre il diritto di accesso generale ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Il trattato è aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione degli Stati non membri e qualsiasi organizzazione internazionale. Entrerà in vigore quando sarà ratificato da 10 Stati membri. Al momento in cui scriviamo, l'Italia non ha ancora firmato il trattato.

IL DIRITTO DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE

Il diritto di accesso all'informazione è un diritto fondamentale riconosciuto a livello internazionale. Poiché gli stati democratici si basano su un sistema elettivo rappresentativo, il diritto d'accesso viene considerato un diritto essenziale per promuovere l'operato trasparente delle istituzioni pubbliche e per incoraggiare la partecipazione dei cittadini al processo di decisione politica.

Il diritto di accesso si compone di due elementi (proattivo e reattivo), tali da generare obblighi differenti, ma complementari, per le istituzioni pubbliche:

Divulgazione proattiva: l'obbligo per la PA di fornire, pubblicare e diffondere informazioni riguardo alla propria attività, alle spese effettuate e alle politiche messe in campo in modo da permettere una consultazione libera e facile da parte dei cittadini.

Divulgazione reattiva: il diritto da parte dei cittadini di richiedere alle istituzioni qualunque tipo di informazione prodotta e posseduta dalle PA e di ricevere risposta.

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

LO STATO DELL'ACCESSO ALL'INFORMAZIONE IN ITALIA

L'Italia è diventata membro della Open Government Partnership nel 2010 e, in particolare nell'ultimo anno, ha compiuto numerosi passi per migliorare i livelli di trasparenza amministrativa.

Manca però ancora un quadro normativo comparabile ad un vero e proprio Freedom of Information Act; secondo il parere di esperti e organizzazioni internazionali, inoltre, la legislazione attuale relativa all'accesso all'informazione è considerata tra le più restrittive d'Europa. La Legge 241/1990⁵ (Legge sul procedimento amministrativo) rimane la base dell'attuale regolamentazione dell'accesso e stabilisce che⁶:

1. con “diritto di accesso” si intende il diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi;
2. con “interessati” si intende tutti i soggetti privati (compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi) che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
3. le richieste di accesso mirate a un controllo generalizzato della pubblica amministrazione non sono considerate ammissibili;
4. le istituzioni devono rispondere alle richieste entro 30 giorni, ma possono sottrarre l'accesso a informazioni relative a sicurezza, difesa nazionale, relazioni internazionali, ordine pubblico e politica monetaria e valutaria.

A partire dal 2009 una serie di leggi (Legge 15/2009⁷; Legge 150/2009⁸; Legge 183/2010⁹; Decreto Crescita 2.0 - Agenda digitale¹⁰; Decreto Legge n. 83/2012¹¹; Decreto Trasparenza 33/2013¹²) hanno introdotto nel sistema legislativo italiano alcuni principi, come la divulgazione delle informazioni circa l'attività delle pubbliche amministrazioni e la totale accessibilità, anche in formato digitale, di tutti i dati e le informazioni pubbliche.

Queste nuove regolamentazioni hanno introdotto numerosi elementi proattivi di apertura, con il potenziale di migliorare la trasparenza generale e favorire l'accesso all'informazione. Ad ogni modo, nessuna misura proattiva è stata esplicitamente introdotta e la legge 241/90 è rimasta fondamentale intatta. Di conseguenza, all'Italia manca ancora un Freedom of Information Act vero e proprio.

Inoltre, una recente iniziativa di Agorà Digitale¹³, un'organizzazione impegnata sui temi della trasparenza e dei diritti digitali, ha mostrato che la Pubblica Amministrazione italiana spesso non rispetta nemmeno gli obblighi già introdotti, in vigore dal gennaio 2013. Da questo punto di vista, una legge forte ed efficace per l'accesso all'informazione appare ancora più importante per assicurare una vera e significativa partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

5. <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-18&atto.codiceRedazionale=090G0294¤tPage=1>

6. Dalla sezione 22 – Definizioni e principi sull'accesso

7. <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-03-05&atto.codiceRedazionale=009G0023¤tPage=1>

8. <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-10-31&atto.codiceRedazionale=009G0164¤tPage=1>

9. <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-11-09&atto.codiceRedazionale=010G0209¤tPage=1>

10. <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2012-10-18;179>

11. <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2012-06-22;83>

12. http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-05&atto.codiceRedazionale=13G00076&elenco30giorni=false

13. Era della Trasparenza: <http://www.era dellatrasparenza.it/>

3. METODOLOGIA

La metodologia applicata per raccogliere i dati di questo rapporto è stata funzionale a ottenere risultati comparabili a studi simili già condotti in altri paesi sia europei che nel resto del mondo. Abbiamo reclutato 40 volontari da 35 organizzazioni. Del gruppo iniziale, 33 persone da 32 organizzazioni hanno inviato 300 richieste a differenti rami e livelli di PA italiane.

Le richieste compilate dai volontari, basate per la maggior parte su interesse dei richiedenti, hanno coperto l'intero spettro delle attività delle PA e sono state presentate tra il 9 gennaio e il 24 febbraio 2013.

Tutti i richiedenti sono cittadini italiani, provenienti sia dal mondo dei media (giornalisti in redazione e giornalisti freelance), sia dal mondo della società civile¹⁴. Le richieste sono state spedite direttamente e personalmente dai volontari, utilizzando la posta elettronica personale, secondo due differenti tipologie di richieste:

1. Internazionale: secondo gli standard dell'accesso internazionale le richieste possono essere fatte senza la necessità di dichiarare la motivazione alla base della richiesta, né fornendo dettagli sull'affiliazione del richiedente o personali, a parte le informazioni strettamente necessarie per poter rispondere a chi ha presentato la richiesta.
2. Italiana: le richieste sono presentate secondo i requisiti previsti dall'attuale legge italiana sul diritto di accesso (L. 241/1990), che stabilisce che i richiedenti debbano fornire una copia del proprio documento d'identità e motivare il loro legittimo interesse all'accesso alle informazioni richieste. In questo formato, laddove possibile, i richiedenti hanno usato anche la PEC (posta elettronica certificata), che assicura la stessa tracciabilità della posta tradizionale. Alcuni giornalisti coinvolti nel monitoraggio hanno anche dichiarato la loro professione, e questo ha permesso di valutare se esistesse un ulteriore elemento di differenziazione nel sistema italiano per l'accesso alle informazioni da parte dei media rispetto ai cittadini.

Questa metodologia ci ha permesso di tracciare il primo monitoraggio sul campo su due fronti. Da una parte abbiamo ottenuto elementi sull'accesso all'informazione confrontabili con le procedure a livello internazionale, in modo da poter valutare le differenze tra l'Italia e paesi con legislazioni diverse in questo campo e già dotati di Freedom of Information Act (FOIA). Dall'altra, siamo riusciti a analizzare l'efficacia e l'efficienza delle procedure dell'accesso alle informazioni in Italia nella pratica. L'intero studio è basato su dati raccolti in maniera sperimentale e quindi rappresenta una novità in questo ambito, poiché tutti gli studi precedenti già effettuati nel contesto nazionale si erano basati su valutazioni teoriche delle norme sul diritto di accesso in Italia.

Secondo la legge italiana le istituzioni sono tenute a rispondere a una richiesta di accesso entro 30 giorni dalla data di presentazione della domanda. Nel nostro monitoraggio abbiamo considerato un periodo di tempo ulteriore e abbiamo incluso le eventuali risposte arrivate fino a 60 giorni dopo l'invio della richiesta. Dopo questo periodo, le risposte non arrivate sono state considerate “silenzio amministrativo”.

I dati prodotti dal monitoraggio sono stati raccolti nella piattaforma online ReqTrack¹⁵, in cui i richiedenti hanno inserito i dettagli di ogni singola richiesta e di ogni eventuale relativa risposta. Due solleciti ai richiedenti (via mail e via contatto telefonico) sono stati effettuati da Diritto di Sapere per assicurarsi che i

14. I richiedenti che hanno volontariamente partecipato al monitoraggio presentato in questo rapporto sono affiliati o collaborano con le seguenti organizzazioni: ActionAid, Avviso Pubblico, DataJournalism.it, Dire donne in rete contro la violenza, F5, Formicablu, FramesOnline, L'Espresso, Centro Hermes, IRPI, La 7 - In Onda, La Nuova Ecologia - Legambiente, La Stampa, ORF, PersonalDemocracyMedia, Radio Città del Capo, Radio3 Scienza, La Repubblica, Il Sole 24ore, Techpresident, Transparency International Italia, Wired, World Economic Forum - Global Shapers Community.

15. <http://echo720.server4you.net/>

dati fossero corretti. Allo stesso modo, elaborazione e analisi dei dati sono state condotte internamente dallo staff di Diritto di Sapere.

3.1. La classificazione dei risultati utilizzati nello studio di monitoraggio

Informazioni Ricevute (RISULTATO CONFORME): le informazioni richieste sono state ottenute, o a voce o in forma scritta. L'informazione ottenuta corrisponde all'informazione richiesta ed è in forma completa.

Accesso Parziale (RISULTATO CONFORME): i documenti sono stati forniti con parti mancanti o oscurate. Le informazioni sono in altro modo incomplete secondo quanto stabilito dalla legge. Poiché le autorità possono stabilire delle eccezioni per cui è possibile rifiutare l'accesso ad alcune informazioni, l'accesso parziale è considerato soddisfacente e conforme al diritto di accesso.

Risposta inadeguata (RISULTATO NON CONFORME): Le informazioni fornite sono insoddisfacenti oppure incomplete, non rilevanti, o in qualche altro modo non soddisfacenti, dimostrando un'indifferenza verso il rispetto del diritto d'accesso all'informazione. Per esempio, nel nostro monitoraggio, la risposta è stata considerata inadeguata nel caso in cui erano state fornite informazioni e documenti non direttamente correlate alla richiesta effettuata o nel caso in cui il richiedente era stato re-indirizzato a un sito web che non conteneva le informazioni richieste.

Silenzio amministrativo (RISULTATO NON CONFORME): Nessuna risposta dalle istituzioni interpellate. Non è un rifiuto esplicito, ma nessuna informazione viene fornita. Questo risultato viene annotato dopo 30 giorni di tempo, termine legale dopo cui la richiesta decade. In Italia, il silenzio amministrativo può essere contestato entro i 30 giorni successivi, ma il processo è estremamente lungo, scoraggiando per questo cittadini e giornalisti dall'affrontarlo.

Rifiuto esplicito (RISULTATO NON CONFORME): L'informazione richiesta viene rifiutata con una risposta esplicita e formale in forma scritta, in cui vengono spiegate le motivazioni del rifiuto. Il rifiuto esplicito fornisce la base per un ricorso, e quindi può essere comunque utile, pur non rappresentando un risultato conforme. In questo studio, abbiamo generalmente considerato il rifiuto esplicito come conforme, a parte nei casi in cui non lo fosse in maniera evidente, come per esempio, quando due richieste simili erano state valutate in maniera differente.

4. RISULTATI PRINCIPALI

A. Il silenzio è la norma: un livello estremamente alto di risposta non data

Le informazioni in possesso della PA non sono state fornite nel 73% dei casi; di questi, il 65% va classificato come “silenzio amministrativo”. In questo studio tale espressione indica la mancanza di alcun tipo di risposta a una richiesta di accesso da parte dell'istituzione entro 30 giorni. I partecipanti a questo studio hanno ricevuto risposte classificabili come silenzio amministrativo in 196 casi su 300 (65%).

L'assenza di risposta a una richiesta di accesso è essa stessa una violazione del diritto di accesso ed è in contrasto con i principi della democrazia: l'obbligo di una risposta al cittadino permane, a prescindere dall'effettivo possesso dell'informazione di quell'istituzione, e a prescindere dalle eventuali eccezioni all'accesso in cui quell'informazione può ricadere. Il silenzio amministrativo allontana il cittadino dalle istituzioni, limitando la sua capacità di partecipare effettivamente e attivamente al processo di decisione pubblica.

B. Livelli molto basso di rifiuti scritti

Solo il 4% dei rifiuti è stato esplicitato e motivato. Questo riflette un'evidente mancanza di cultura dell'accesso all'interno della PA, che si suppone sia al servizio dei cittadini che la sostengono pagando le tasse. A parte alcune eccezioni, questo elemento mostra come gli operatori delle PA siano generalmente poco inclini a rispondere a richieste dei cittadini che non fanno parte della loro consueta attività. Questo, tra altri fattori, contribuisce alla progressiva sfiducia dei cittadini verso le istituzioni.

C. Livello basso di informazioni ricevute

Le risposte positive sono quelle che forniscono una risposta soddisfacente, piena o parziale. Solo il 13% delle richieste (40 su 300) ha ricevuto una risposta pienamente soddisfacente, cioè informazioni utili e utilizzabili, mentre il 10% (29 su 300) ha ricevuto una risposta parzialmente adeguata.

Un risultato pienamente soddisfacente per solo il 13% delle risposte è un dato molto basso, considerata la difficoltà di ricevere una qualunque forma di risposta. Anche quando i richiedenti hanno presentato richieste pienamente confacenti alle disposizioni di legge, la qualità della risposta è stata estremamente scarsa.

5. ANALISI

Cosa ti piacerebbe sapere riguardo alle attività delle istituzioni pubbliche che ti governano, sia a livello locale che nazionale? Abbiamo fornito alcuni suggerimenti ai volontari che hanno partecipato al progetto di monitoraggio, a partire dalla nostra esperienza come associazione e da spunti provenienti dai precedenti lavori di monitoraggio sull'accesso all'informazione compiuti in altri paesi europei. Comunque, la maggior parte delle richieste è stata ideata spontaneamente dai partecipanti al monitoraggio.

I risultati sono stati suddivisi per istituzione e per formato, producendo due differenti serie di indicatori sull'accesso all'informazione in Italia: una serie di indicatori ci ha permesso di confrontare i risultati di questo studio a livello internazionale, mentre l'altra è servita a valutare l'efficienza dell'attuale legislazione italiana sull'accesso.

Inoltre, abbiamo analizzato, qualora ve ne fossero, le differenze tra le risposte alle richieste fatte da cittadini e organizzazioni della società civile e quelle alle domande presentate da giornalisti che avevano dichiarato la propria professione.

5.1. Le richieste

Per quanto riguarda l'ambito delle richieste, non stupisce che il maggior numero riguardasse informazioni sulla spesa pubblica dei differenti gradi di PA (45% del totale), seguito da richieste su sanità e giustizia; ad ogni modo, l'intero spettro di attività delle PA è stato coperto. Va notato che norme recenti obbligano le istituzioni a pubblicare tutti i dati relativi alle spese effettuate: tali dati, però, vengono spesso forniti in formato aggregato, che non permette un'effettiva trasparenza.

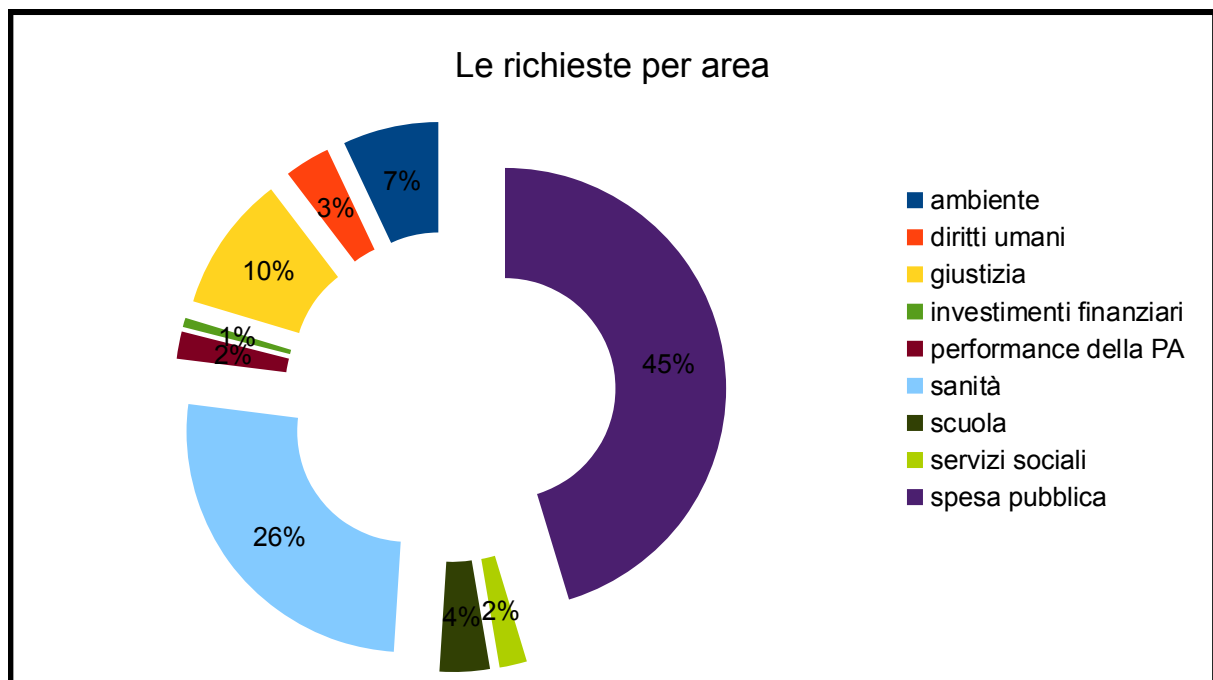


Fig. 2. Le aree tematiche coperte dalle richieste

5.2. I destinatari delle richieste

Sebbene le richieste siano state indirizzate a tutti i livelli della PA, la maggior parte delle domande ha coinvolto principalmente tre soggetti. I primi due gruppi sono costituiti da comuni e regioni, in quanto istituzioni chiave per importanza e vicinanza alla vita quotidiana dei cittadini. Il terzo gruppo di istituzioni maggiormente interpellato dai richiedenti (indicata come “altro”) comprende le aziende sanitarie e le forze dell'ordine, ovvero Carabinieri e Prefetture. Alle aziende sanitarie sono state richieste informazioni sulle ispezioni di igiene nei ristoranti, mentre le forze dell'ordine sono state interrogate sulla spesa pubblica per i centri d'accoglienza temporanei per immigranti (CIE-Centri di Identificazione ed Espulsione).

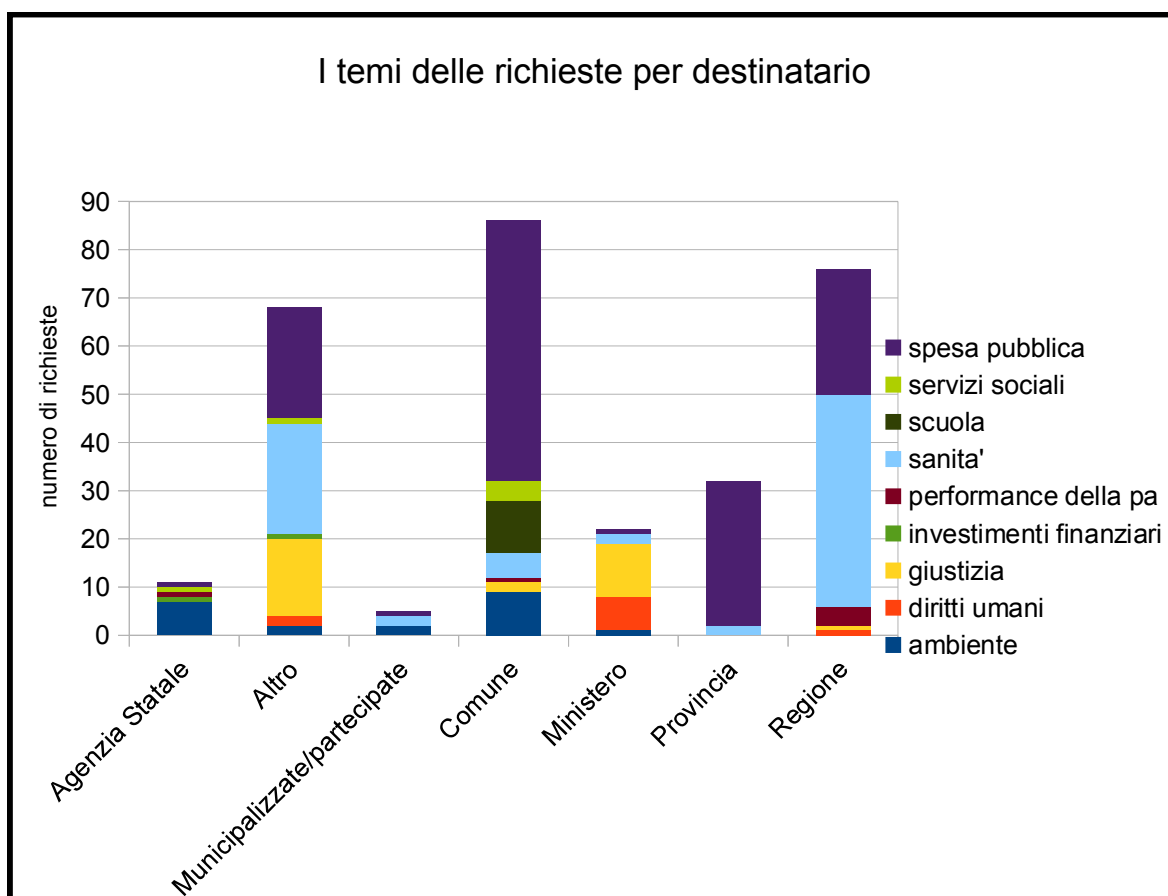


Fig. 3. Le richieste per area tematica e destinatario

5.3. Risultati principali

In generale, gli italiani percepiscono le istituzioni che li governano come entità distanti, che interagiscono con i cittadini raramente e in maniera insoddisfacente. Purtroppo, i risultati del nostro studio confermano ciò che sembra essere un luogo comune sulle PA italiane. A parte pochissimi casi di eccellenza (vedi successivamente i dati sui tempi di risposta), le richieste sono ampiamente cadute nel vuoto, ricevendo numerose non-risposte da silenzio amministrativo (tecnicamente, per le leggi italiane si considera silenzio amministrativo una risposta non data entro 30 giorni, anche se nel nostro monitoraggio abbiamo esteso il tempo di risposta fino a 60).

Il risultato peggiore è la generale mancanza di risposta da parte delle PA alle richieste di informazione. Poco più di una richiesta su 10 (13%) riceve una risposta soddisfacente e andando a sommare tutte le motivazioni di mancanza di risposta adeguata, in quasi 3 casi su 4 (73%), il richiedente non ha ricevuto l'informazione richiesta.

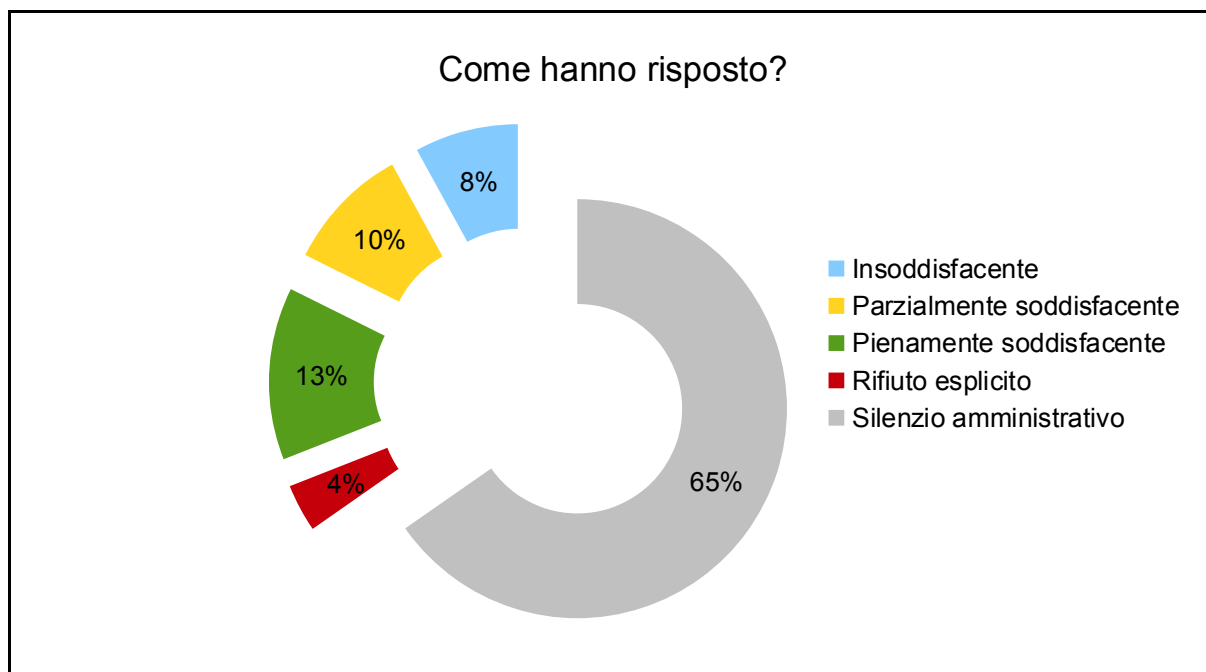


Fig. 4. Esito delle riisposte per tipologia

5.4. Amministratori parchi di risposte

Generalmente, le PA italiane non sembrano ben predisposte a fornire informazioni ai cittadini che le richiedono. I comuni sono nel gradino più basso della classifica, con la quota più alta di rifiuti espliciti, il secondo risultato di silenzio amministrativo (24%) e un modesto risultato di risposta alle richieste (28%). Le regioni, pur avendo un risultato analogo in termini di silenzio amministrativo, fanno registrare un risultato decisamente migliore in termini di risposte (il 43% delle risposte sono arrivati proprio da queste istituzioni).

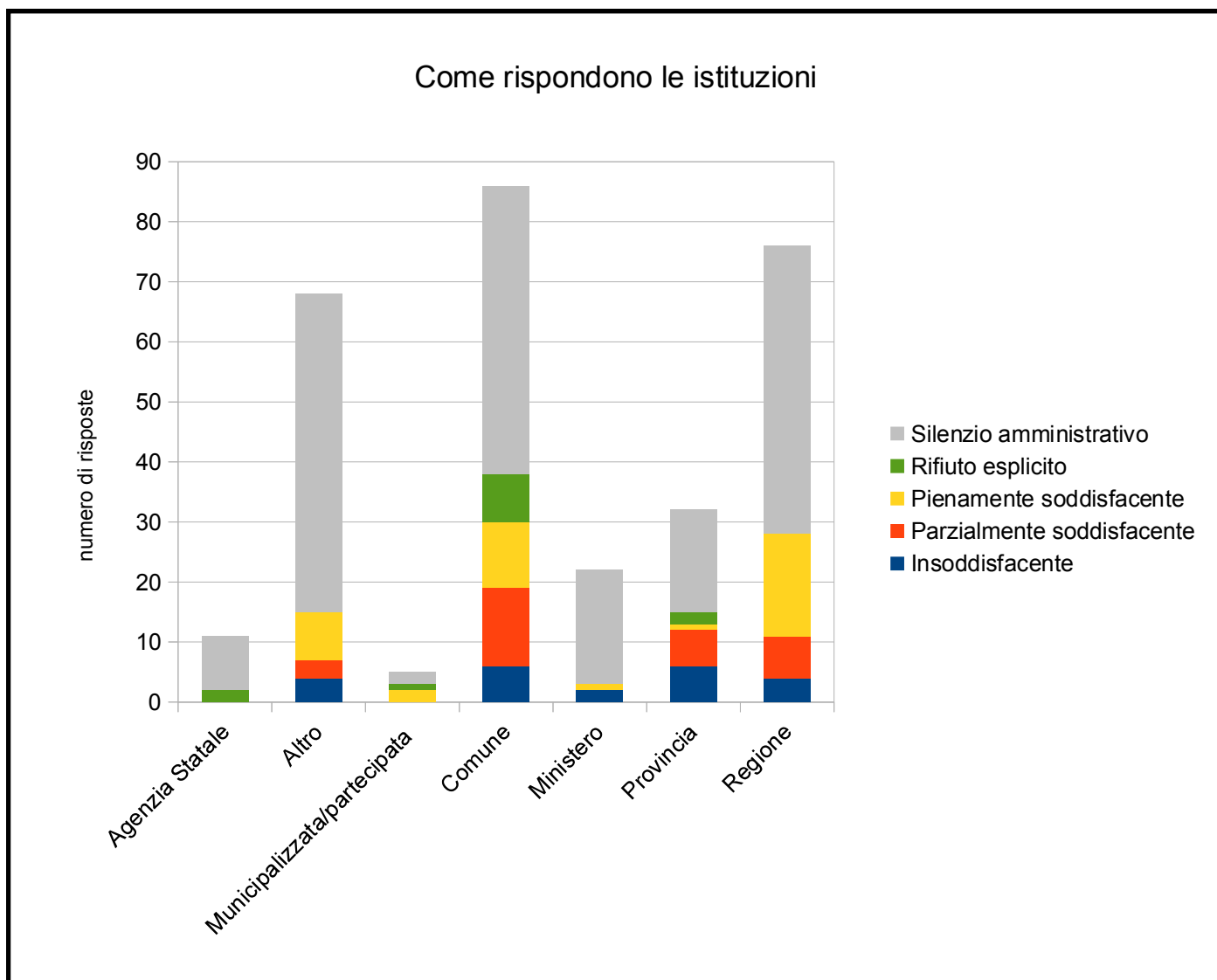


Fig. 5. Le risposte per istituzioni

5.5. Tempi di risposta

In Europa, il tempo medio limite di risposta a una richiesta di informazione è 14 giorni, mentre in Italia è 30 giorni. I nostri dati indicano che, nonostante una larga fetta di richieste non abbiano in pratica ricevuto risposta con il silenzio amministrativo (più del 50% delle richieste ricevute), sono i comuni ad aver mostrato il miglior tempo di risposta, con una media di 2 settimane. Tempi più lunghi sono stati registrati per province, regioni e istituzioni nazionali che superano i 30 giorni di risposta previsti dalla legge italiana, con una media di tempi di risposta tra i 37 e i 46 giorni.

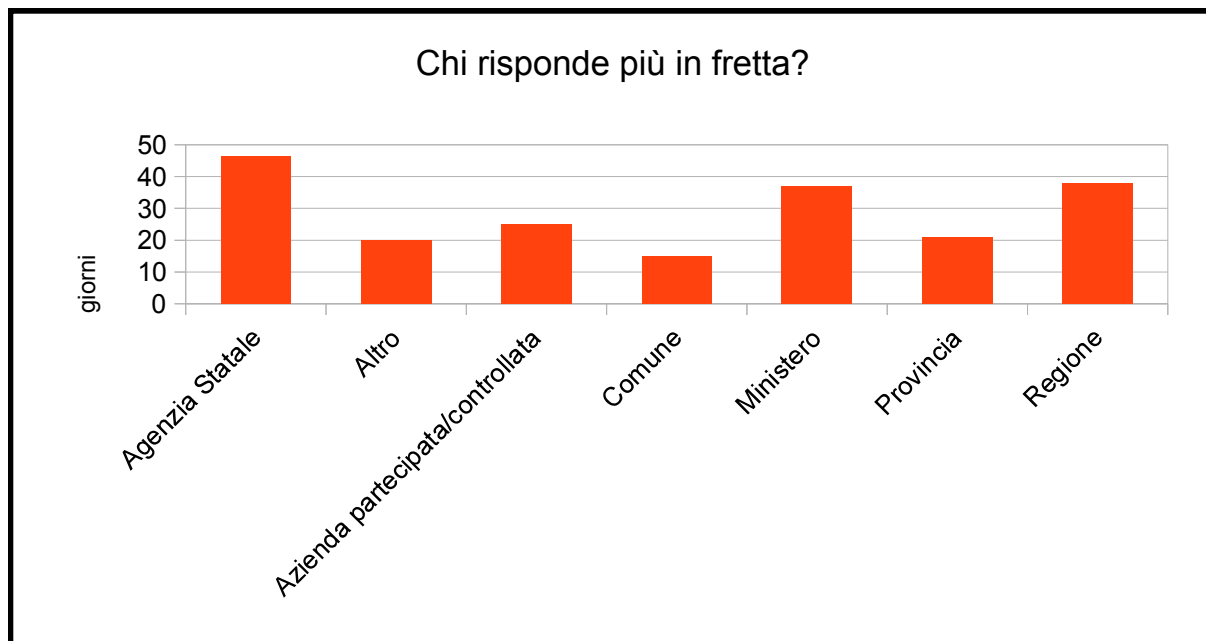


Fig. 6. I tempi di risposta per istituzioni

5.6. Il formato

Secondo la legge italiana, il formato della richiesta è fondamentale perché la richiesta venga presa in considerazione. La legge richiede che si debba fornire una copia del proprio documento di identità, oltre a dichiarare esplicitamente il motivo per cui si avrebbe un legittimo interesse per esercitare il proprio diritto di accesso all'informazione richiesta. Questa procedura è molto diversa da quelle presenti nelle legislazioni di altri paesi, sia in Europa che altrove, in cui la richiesta può essere avanzata senza nessuna dichiarazione sul motivo di presentazione della stessa. In Italia, infatti, questa procedura entra in contrasto con l'articolo 4 della Convenzione del Consiglio di Europa¹⁶ in cui viene dichiarato che per richieste di accesso a documenti pubblici ufficiali:

1. Chi richiede un documento ufficiale non è obbligato a fornire le motivazioni per cui richiede quel documento;
2. Le parti possono dare ai richiedenti il diritto di rimanere anonimi, eccetto che nei casi in cui l'identità sia prerequisite essenziale per procedere con l'ottenimento delle informazioni;
3. La procedura formale per le richieste non deve eccedere quanto è essenziale per portare avanti il processo di richiesta.

Abbiamo quindi progettato lo studio di monitoraggio prendendo in considerazione entrambe le tipologie di formato di richiesta, sia quella italiana, sia quella internazionale, in modo da avere dei dati che potessero essere confrontati con quelli registrati a livello globale, e che potessero quindi dare riscontro sulla condizione del sistema italiano rispetto a quelli di altre nazioni.

I dati raccolti mostrano che le risposte alle richieste sembrano essere del tutto indipendenti dal tipo di formato usato. I richiedenti che hanno avanzato le richieste nel formato internazionale (attraverso una semplice email, senza dichiarare il loro legittimo interesse né fornendo copia del proprio documento di identità) hanno ricevuto un numero lievemente maggiore di rifiuti espliciti; in generale, però, non si rileva una notevole differenza con chi ha usato il formato italiano. Sottolineiamo però che istituzioni diverse mostrano di avere standard diversi. Polizia e Ministero di Giustizia, per esempio, sembrano essere strettamente vincolati al formato italiano, mentre i comuni sembrano spesso accettare anche il formato internazionale.

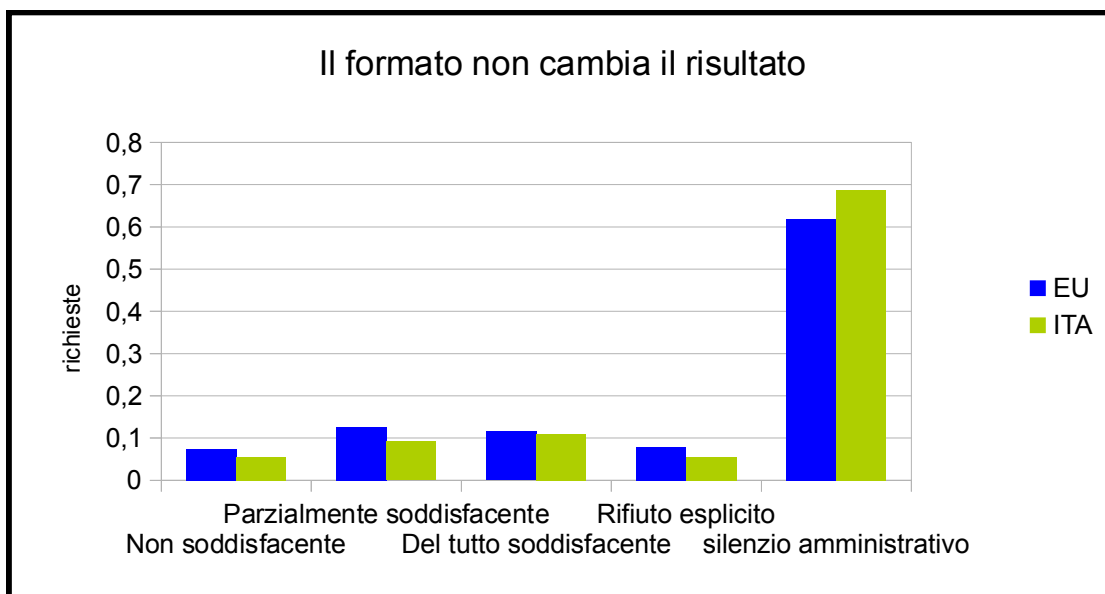


Fig. 7. Risultati per formato di richiesta

5.7. Nessun privilegio per i media

Come è andata con le richieste di accesso da parte di cittadini e giornalisti? Abbiamo analizzato in dettaglio questa domanda e i dati raccolti attraverso le richieste sottomesse dai nostri richiedenti rappresentano il primo lavoro di monitoraggio sul campo sull'accesso all'informazione in Italia.

La nostra analisi mostra che i media italiani, spesso indicati come una “casta” che ha privilegi particolari e un accesso preferenziale a istituzioni e decisori politici, non ha nei fatti più riscontri di un qualunque cittadino che decida di usare la legge sul diritto di accesso per richiedere informazioni. Questo accade nonostante la legge sembri garantire, almeno nel testo, l'accesso agli operatori nel campo dei media in quanto considerati portatori e rappresentanti di un interesse pubblico e, per questo, permetta loro di avanzare richieste di informazioni senza che vi sia obbligo di motivare il legittimo interesse.

I giornalisti sembrano ottenere un'attenzione appena maggiore da parte delle istituzioni che hanno risposto, mentre incontrano lo stesso muro di silenzio amministrativo che hanno riscontrato sia i cittadini che le organizzazioni della società civile.

Questo risultato significa che richiedere informazioni attraverso i canali convenzionali di accesso all'informazione è un approccio inefficiente per i giornalisti, perché le probabilità di ottenere le informazioni e i dati per una storia, in un tempo ragionevole, sono davvero basse. Inoltre, diversi giornalisti che hanno partecipato allo studio di monitoraggio hanno visto le proprie richieste trasferite agli uffici stampa, invece che essere prese in considerazione dall'ufficio competente e quindi preposto a rispondere alle richieste.

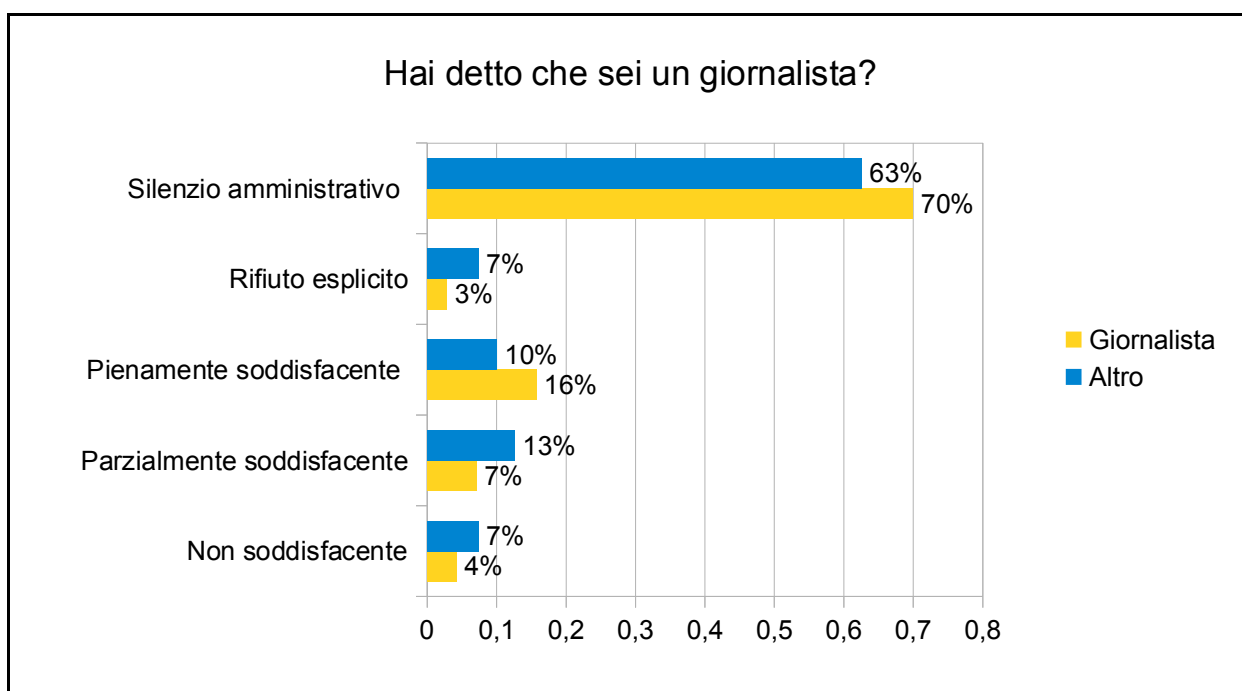


Fig. 8. Risultati per giornalisti e cittadini non appartenenti ai media

4. RACCOMANDAZIONI

Sulla base di quanto emerso dal monitoraggio, Diritto di Sapere, insieme ai suoi partner nazionali e internazionali, invita le istituzioni legislative e amministrative italiane ad agire con urgenza su quanto segue:

1) Riformulare la Legge 241/1990 e adottare al più presto una legge completa ed estesa sul diritto di accesso all'informazione, assicurandosi che il diritto all'accesso sia allineato con quanto richiesto dagli standard internazionali. Per fare ciò, la società civile dovrebbe essere coinvolta nel processo di ideazione e negoziazione legislativa.

2) Considerare il diritto d'accesso all'informazione per ogni cittadino come il punto cruciale di ogni azione legislativa riguardante la trasparenza e la responsabilità, per ottenere un quadro legislativo più efficace in questo campo.

3) Porre responsabilità e trasparenza come priorità per far riacquistare la fiducia dei cittadini nel proprio operato.

4) Formare i dipendenti della PA sugli standard internazionali del diritto di accesso all'informazione, in modo da favorire una cultura all'insegna dell'apertura all'interno della PA, e assicurarsi che il piano d'azione Open Government Partnership includa misure concrete sulla trasparenza.

Allo stesso modo, le organizzazioni della società civile e i giornalisti dovrebbero:

1) Spingere per l'immediata adozione e messa in pratica di una legge sul diritto d'accesso.

2) Chiedere al parlamento di essere consultati nel processo legislativo fin dalle prime fasi di negoziazione.

3) Utilizzare le richieste di accesso alle informazioni pubbliche nella pratica quotidiana.

4) Raccogliere sistematicamente dati su richieste di accesso all'informazione, con relativi risultati, in modo da costruire un database di informazioni. Questa risorsa potrebbe aiutare a mettere in luce problematiche relative a un mancato rispetto del diritto di informazione.

5) Chiedere alle istituzioni di pubblicare in maniera proattiva informazioni e dati di pubblico interesse in formati aperti e leggibili.

6) Sollecitare un'adeguata raccolta, compilazione e pubblicazione di dati pubblici da parte delle PA, quale requisito base di un'efficiente sistema di amministrazione.

ALLEGATO A. Esempio formato internazionale

Alla C.A.

Segreteria del Presidente

Gentile Presidente,

facendo uso del diritto di accesso all'informazione richiedo le seguenti informazioni sulle auto di servizio della giunta:

.....inserire l'oggetto della richiesta.....

Rimango in attesa di un vostro cortese riscontro e porgiamo distinti saluti,

Cordiali saluti

Firma

Indirizzo privato

telefono

email

Allegato B. Esempio formato italiano

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Trapani

Sede Centrale

Piazza Vittorio Veneto, 1

91100 Trapani

urp.pref_trapani@interno.it

protocollo.preftp@pec.interno.it

RICHIESTA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ai sensi dell'art. 22 della legge 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni

Il sottoscritto XXXXXX XXXXX nato XXX il XXX residente in Milano
CAP XXXX Via XXXX XX; tel./cell. + ; fax n. +39 PEC xxxx@legalmail.it

documento di identità : passaporto italiano n. XXXXXXXX

rilasciato in data XX.XX.20XX da Questura di Milano

in qualità di diretto interessato all'accesso e giornalista XXXX in rappresentanza della testata XXXX, testata registrata presso il XXXXXXXXXXXX n. XXX del X XXXXX XXXX e con sede legale in XXXXXXXXXXXX

con la presente

FORMULA ISTANZA DI ACCESSO

ai seguenti documenti in possesso di Codesto Ufficio:

- 1) Il regolamento interno del Centro d'Identificazione ed Espulsione per migranti irregolari (CIE) di Serraino Vulpitta

Sussiste l'interesse qualificato del richiedente, soggetto di un organo di informazione titolare del diritto di cronaca a presidio di posizioni costituzionalmente garantite, nonchè il precipuo diritto all'ostensione in quanto impegnato nella redazione di una serie di articoli per la testata XXXXX.

Per il mio interesse qualificato di richiedente in quanto giornalista e del mio diritto di cronaca Vi rimando anche alla seguente massima della pronuncia del Consiglio di Stato, 5 marzo-6 maggio 1996 n. 570:

«Contrasta con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano la pretesa di equiparare la posizione di una testata giornalistica, ovvero di un giornalista, a quella di qualunque soggetto giuridico in quanto attiene al diritto di accesso ai documenti amministrativi, onde farne derivare l'inesistenza in capo alla prima di una posizione differenziata e qualificata alla conoscenza di atti amministrativi, non riservati, che possono interessare i lettori. A un organo di stampa può dunque legittimamente riconoscersi il diritto di chiedere all'amministrazione copie di atti la cui conoscenza è specificamente preordinata all'esercizio del diritto di cronaca o di informazione».

Degli atti sopra descritti si richiede il rilascio di copia (se possibile, in formato elettronico processabile: csv, xls).

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,

Milano, 19 Febbraio 2013

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

Firma

Nome

Testata

Indirizzo Testata

Indirizzo Email