



# **DIRITTO ALLA CONOSCENZA**

**Documento esplicativo e definizione concettuale \***

**Il Comitato Scientifico, Maggio 2017**

**Prof. M.C. Bassiouni, Presidente**

**Prof. C. Dunlop**

**Prof. F. Graziani**

**Prof. C.M. Radaelli**

**Avv. E.P. Reale**

**Prof. N. Ronzitti**

**\*Ultimo aggiornamento: 11 maggio 2017**

**PARTECIPA ALLA CAMPAGNA: <http://globalcommitteefortheruleoflaw.org/contacts/>**

**Questa campagna è promossa da:**

**Partito Radicale Nonviolento, Transnazionale e Transpartito**

Via di Torre Argentina, 76

00186 Roma, Italia

[www.radicalparty.org](http://www.radicalparty.org)

**Global Committee for the Rule of Law Marco Pannella**

Via di Torre Argentina, 76

00186 Roma, Italia

[www.globalcommitteefortheruleoflaw.org](http://www.globalcommitteefortheruleoflaw.org)

**Nessuno Tocchi Caino**

Via di Torre Argentina, 76

00186 Roma, Italia

[www.handsoffcain.info](http://www.handsoffcain.info)

**The Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights**

Via Logoteta, 27

96100 Siracusa, Italia

[www.siracusainstitute.org](http://www.siracusainstitute.org)

**Istituto Affari Internazionali**

Via Angelo Brunetti, 9

00186 Roma, Italia

[www.iai.it/en](http://www.iai.it/en)

**Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale**

Piazza di San Marco, 51

00186 Roma, Italia

[www.sioi.org](http://www.sioi.org)

<b>EXECUTIVE SUMMARY.....</b>	<b>4</b>
<b>COMITATO SCIENTIFICO .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>9</b>
<b>A. DIRITTO ALLA CONOSCENZA – DEFINIZIONE CONCETTUALE.....</b>	<b>11</b>
1. CONTESTO .....	11
2. OBIETTIVI.....	15
2.1 <i>Diritto Pubblico alla Conoscenza</i> .....	15
2.2 <i>Democrazia</i> .....	16
2.3 <i>Dibattito Pubblico</i> .....	18
2.4 <i>Accountability</i> .....	21
3. DEFINIZIONE CONCETTUALE .....	25
<b>B. CONTESTO LEGALE .....</b>	<b>26</b>
<b>C. CRITICHE E BENEFICI.....</b>	<b>30</b>
1. DIFFERENZIARE .....	30
2. CONSIDERAZIONI FINANZIARIE .....	31
3. SEGRETEZZA .....	33
4. FIDUCIA PUBBLICA.....	36
5. OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE (SDG) E DEMOCRATIZZAZIONE.....	38

## Executive Summary

La campagna per l'affermazione del diritto del pubblico a conoscere mira ad affrontare l'erosione dello Stato di Diritto e dei diritti umani nel mondo, impegnandosi sull'attivazione di un dibattito globale in tutte le istituzioni governative pertinenti e nella società civile con lo scopo di rafforzare e affermare il primato degli standard internazionali in materia di diritti umani, la partecipazione dei cittadini, e delle efficaci misure di *accountability*. Proponiamo a tal fine il riconoscimento del diritto umano e civile di conoscere, come strumento chiave per raggiungere tali obiettivi e come elemento fondamentale dello Stato di Diritto.

Il documento esplicativo e concettuale per il Diritto alla Conoscenza presenta una panoramica delle caratteristiche principali di questo diritto umano, come (a) il diritto civile e politico del cittadino (b) di essere attivamente informato su tutti gli aspetti relativi alla gestione di tutti i beni pubblici (c) durante l'intero processo politico e decisionale, al fine di consentire (d) la partecipazione piena e democratica al dibattito pubblico riguardante tali beni ed (e) tenere gli amministratori di tali beni pubblici *accountable* in base agli standard dei diritti umani e dello Stato di Diritto.

Il diritto pubblico alla conoscenza è attivato tramite *una ecologia di strumenti* riguardante il dibattito pubblico, misure di trasparenza e diritti umani (libertà di espressione e di stampa). L'insieme degli strumenti garantisce la diffusione di tutte le informazioni pertinenti sul chi, cosa, come e perché, al pubblico, in tutte le fasi del processo decisionale. Inoltre, eventuali limitazioni a tale diffusione proattiva sono essi stessi oggetto di dibattito pubblico, di controllo e di revisione. Questa ecologia di strumenti è fondamentale per consentire il dibattito pubblico vero e pluralistico, così come la partecipazione piena in una società democratica.

## Comitato Scientifico

**Il Comitato Scientifico è presieduto da: Prof. M. Cherif Bassiouni** è Professore Emerito di Diritto presso la DePaul University dove ha insegnato dal 1964 al 2009. È stato uno dei membri fondatori dell'International Human Rights Law Institute presso la DePaul University, istituito nel 1990. È stato Presidente dal 1990 al 2008 e poi Presidente Emerito. Nel 1972, è stato uno dei fondatori dell'Istituto Internazionale di Studi Superiori in Scienze Criminali (ISISC) a Siracusa, Italia, dove ha servito come Segretario Generale dal 1972 al 1974, Dean dal 1974 al 1988 e poi come Presidente. Ad oggi è Presidente Onorario del Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights. Ha lavorato come Segretario Generale dell'Associazione Internazionale di Diritto Penale dal 1974 al 1989 e come Presidente per tre mandati dal 1989 al 2004, quando è stato eletto Presidente Onorario. Dal 1975, il Professor Bassiouni è stato nominato a 22 posizioni delle Nazioni Unite, tra cui le seguenti: Presidente e poi membro della Commissione d'inchiesta per la Libia (2011-12), Esperto Indipendente sui diritti umani per l'Afghanistan (2004-06), Esperto Indipendente sui diritti di restituzione, compensazione e riabilitazione per le vittime di gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1998-2000). Tra il 1973 e il 2003, il Professor Bassiouni è stato consulente per il Dipartimento di Stato americano e il Dipartimento di Giustizia su diversi progetti. Ha ricevuto nove lauree *ad honorem* da sei paesi ed è stato premiato con undici medaglie provenienti da sette paesi. Tra i numerosi riconoscimenti e premi che ha ricevuto ci sono: la Nomination al premio Nobel per la Pace (1999), la Medaglia Goler T. Butcher dell'American Society of Law (2014), il Premio per i diritti umani di Stoccolma (2013).

**Prof. Claire Dunlop** è Professoressa di Scienze Politiche e studiosa di Pubblica Amministrazione. Ha conseguito la laurea con lode in Scienze Politiche presso l'Università di Strathclyde nel 1997, e un Master in Public Policy con lode nel 1998. Nel 2002, ha completato un dottorato di ricerca sulle comunità epistemiche e produzione di conoscenza nell'UE, che è stato supervisionato da David Judge ed esaminato da Laura Cram e Claudio Radaelli. I suoi principali interessi di ricerca sono le politiche di competenza e di utilizzo della conoscenza; comunità epistemiche e politica di consulenza; gestione dei rischi;

apprendimento delle politiche e di analisi; valutazione di impatto; e narrazioni politiche. Ha approfondito questi interessi concettuali principalmente nell'ambito del Regno Unito e dell'UE, e più frequentemente in relazione all'agricoltura, all'alimentazione e alle questioni ambientali. Più di recente, ha intrapreso la ricerca normativa LGBT nel Regno Unito. Dal 2010, Claire è stata responsabile dell'UK Political Studies Association (PSA) Public Policy and Administration specialist group. Nel 2014, diventa Editore di "Public Policy and Administration". È co-autrice di due libri sulla valutazione dell'impatto normative con Claudio Radaelli e ha scritto un notevole numero di articoli.

**Prof. Francesca Graziani** è Professoressa di diritti internazionale presso la Seconda Università di Napoli con la "Cattedra Jean Monnet" della Facoltà di Scienze Politiche. Dal 2011 al 2015 è stata la delegata italiana nella Commissione "Finanza" dell'Autorità Internazionale dei fondi marini (ISA); membro della Task Force per la ricostruzione del sistema giuridico afghano istituito dal Ministero degli Affari Esteri italiano, da novembre 2001 ad aprile 2003; membro della Delegazione Italiana alla Conferenza Diplomatica della Nazioni Unite dei plenipotenziari sulla istituzione della Corte penale internazionale (Roma, giugno-luglio 1998). Dal 1997, è esperta giuridica presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Servizio Affari Legali, accordi diplomatici e internazionali) italiano. È docente di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea in varie scuole post-laurea, tra cui la SIOI di Roma. La Professoressa Graziani è anche molto attiva nel fornire consulenza in casi di contenzioso europeo e internazionale. Nel dicembre del 2012 è stata nominata Cavaliere dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana per i suoi servizi di consulenza per il Ministero degli Affari Esteri dal 1997.

**Prof. Claudio Radaelli** è Professore presso la Facoltà di Scienze Politiche, con la cattedra "Jean Monnet", di Politica Pubblica Europea ed è Direttore del Centro per la Governance europea all'Università di Exeter. Il Professor Radaelli ha studiato Economia e Scienze Sociali presso l'Università Bocconi di Milano (1979-1985), con una tesi sull'economia politica della piena occupazione, sotto la supervisione del Prof. Giuliano Urbani. Ha iniziato il dottorato nel 1992 presso l'Università di Firenze e ha trascorso 14 mesi, durante il dottorato, presso l'Università di Warwick, sotto la supervisione di Jeremy Richardson. Nel

1995, ha aderito al Dipartimento di Studi Europei all'Università di Bradford, dove è stato promosso docente nel 1998 e ha ottenuto la cattedra in Politica Pubblica nel 2000. Nel 2002-2003, il Professor Radaelli ha co-diretto il programma Forum europeo dell'Istituto Universitario Europeo. Si è trasferito all'Università di Exeter nel settembre 2004, dove è diventato direttore del Centro per la Governance europea e da settembre 2014 ha ottenuto la cattedra Jean Monnet in Economia Politica. E' autore di numerosi libri, articoli, commenti e relazioni sulle politiche di regolamentazione, sulla valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche in Europa, sul rule-making e sulla democratizzazione. Nel corso degli ultimi anni, ha fornito consulenze all'OCSE, la Banca Mondiale e la Commissione europea. Nel 2015, con la Professoressa Dunlop, ha avviato il programma di Policy Exchange per sostenere la partecipazione pubblica nel campo delle politiche pubbliche europee. Recentemente, il Professor Radaelli ha contribuito allo sviluppo di un quadro OCSE per la valutazione delle politiche regolatori, e ha organizzato una sessione di ricerca per il Regulatory Scrutiny Board della Commissione europea nel maggio 2017 per presentare i risultati di una serie di ricerche recenti sviluppati da squadre inter-disciplinari.

**Avv. Ezechia Paolo Reale** è avvocato di difesa penale, partner dello studio legale "Sallicano & Reale" a Siracusa. È attivo come avvocato dal 1985, davanti alla Corte di Cassazione, la Camera Disciplinare del Consiglio Superiore della Giustizia italiano e la Corte Europea per i Diritti Umani. Dal 1997 è impegnato nel settore del diritto penale internazionale, diventando membro del Comitato Scientifico Regionale dell'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali (ISISC) e del Consiglio di Amministrazione del Centro Studi di Diritto Penale Europeo di Catania. Ad oggi è Segretario Generale del Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights. Ancora nel 1997, è stato Visiting Fellow all'International Human Rights Law Institute presso la Facoltà di Giurisprudenza di DePaul University a Chicago. Negli anni successivi, in qualità di Rappresentante dell'ISISC, ha partecipato al Comitato Preparatorio per l'Istituzione di una Corte Penale Internazionale, tenutosi all'Ufficio delle Nazioni Unite a New York. Dal dicembre 1999 al 2008, è stato Consigliere comunale per la Pianificazione Urbana nella città di Siracusa. Nel 2000 è diventato membro dell'Associazione Internazionale di Diritto Penale (AIDP) e ha partecipato alla Conferenza di Alto Livello per la Firma della

Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale e i suoi Protocolli, tenutasi a Palermo. In qualità di Consigliere legale della Delegazione Diplomatica italiana, nel 2002 e 2003 ha partecipato all'Assemblea degli Stati Parti dello Statuto della Corte Penale Internazionale, tenutasi all'Ufficio delle Nazioni Unite a New York. Ha redatto la versione italiana del testo dello Statuto della Corte Penale Internazionale, contenuto nel libro "La Corte Penale Internazionale – Organi, Competenza, Reati, Processo" (Giuffrè, Italia, 2006). Nel 2008, è stato ammesso all'elenco di avvocati qualificati di difendere dinanzi alla Corte Penale Internazionale. Nel 2010, in qualità di Consigliere Legale della Delegazione Diplomatica italiana, ha partecipato alla Conferenza di Revisione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, tenutasi a Kampala (Uganda).

**Prof. Natalino Ronzitti** è Professore Emerito di *Diritto internazionale* presso l'Università Luiss, a Roma, e consigliere scientifico dello IAI (Istituto Affari Internazionali). È stato Visiting Fellow e Scholar in Residence in numerose università straniere, incluse università nel Regno Unito e negli Stati Uniti. "Professeur invité" all'Università di Parigi II e più volte professore occasionale all'Università di Alessandria in Egitto, ha tenuto conferenze in numerose istituzioni e università straniere, svolgendo anche un corso all'Accademia di Diritto Internazionale dell'Aja. È stato consulente dei Ministeri di Esteri e Difesa e consigliere giuridico presso la Missione italiana alla Conferenza del Disarmo a Ginevra. È membro dell'Institut de droit international.

**Il Comitato Scientifico è coordinato da: Laura Harth** è ricercatrice dottoranda presso l'Università di Exeter, Regno Unito. Il dottorato è finanziato dal South West Doctoral Training Centre (Economic and Social Research Council, UK). Ha completato con lode il suo Master in Diritto Internazionale ed Europeo presso l'Università di Ghent, in Belgio, il Master europeo in Diritti dell'Uomo e Democratizzazione con una tesi sul potere della nonviolenza presso l'Università di Padova, Italia, e il Master di Ricerca in Scienze Politiche presso l'Università di Exeter. È attualmente Rappresentante del Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito presso le Nazioni Unite.



## Introduzione

Nel corso degli ultimi due decenni, abbiamo assistito ad un crescente disprezzo per gli standard internazionali dei diritti umani e dello Stato di Diritto nella politica sia interna che internazionale, anche nei cosiddetti "paesi democratici". Il potere discrezionale degli Stati nazionali si è rafforzato a discapito dello Stato di Diritto e l'universalità dei diritti fondamentali come codificati nelle convenzioni internazionali. Allo stesso tempo, nuovi sviluppi tecnologici nella comunicazione hanno permesso una maggiore trasparenza e discussione riguardante questi temi, che hanno spinto intere popolazioni a ribellarsi, anche se finora senza grandi risultati positivi per lo Stato di Diritto. Inoltre, spesso le stesse strategie di comunicazione sono utilizzate per disinformare il pubblico, il quale non è sempre in possesso degli strumenti necessari per distinguere tra fatti e finzione ed è privato dei propri diritti proprio a causa della mancanza di informazioni necessarie per giudicare le azioni dei governi e a chiederne conto.

Il Partito Radicale Nonviolento Transnazionale e Transpartito (PRNTT) ha avviato la sua campagna per la riaffermazione dello Stato di Diritto e l'affermazione del diritto umano alla conoscenza nel 2003, dopo il fallimento del suo tentativo di scongiurare la guerra in Iraq attraverso l'esilio di Saddam Hussein e la creazione di un governo *ad interim* sotto gli auspici delle Nazioni Unite a causa delle scelte repentine del Presidente Bush e del Primo Ministro Blair. La pubblicazione del Rapporto sulla Guerra in Iraq della Commissione d'Inchiesta Chilcot ha confermato che la decisione di iniziare la guerra fu basata su i motivi discutibili e che i fatti presentati al popolo e al Parlamento britannico furono per lo meno contaminati da una certa predisposizione a favore della guerra.

Lo scenario globale complessivo non si è migliorato da allora: la tensione sociale e l'instabilità politica sono in crescita. In tutto il mondo le voci populiste diventano più forti, con risultati che vanno da esiti elettorali precedentemente inimmaginabili all'abolizione di diritti umani già conquistati, fino al terrorismo e alla guerra civile. Nonostante questo cupo scenario potrebbe essere razionalmente affrontato soltanto con un atteggiamento negativo, riteniamo che una visione alternativa sia possibile. Lo scenario attuale potrebbe

rappresentare un'occasione unica per trasformare un approccio governativo piuttosto rilassato riguardante l'affermazione dei diritti umani nel mondo e, in particolare, le politiche internazionali, in un fermo impegno per il progresso dello Stato di Diritto su scala globale. Crediamo anche che l'affermazione del diritto umano a conoscere cosa e come i governi decidano in nome dei propri cittadini sia essenziale per un tale sforzo.

## A. Diritto alla Conoscenza – Definizione Concettuale

### 1. Contesto

Il primo riferimento esplicito al "diritto alla conoscenza" fu fatto da Harold Cross nel 1953, nel libro *The People's Right to Know*<sup>1</sup>. Nel corso degli anni, l'idea del diritto alla conoscenza in termini più o meno concreti ha guadagnato una crescente attenzione accademica, anche se con differenti risultati in termini di innovazione. Quest'ultima sembra essere stata direttamente correlata al clima politico. In questo senso, si nota che negli anni '80 e '90, il dibattito accademico e pubblico sul tema si è focalizzato soltanto sulla rivisitazione di sforzi precedenti. Non è una coincidenza: *“La storia potrà ben definire l'epoca iniziata con il crollo dell'Unione sovietica e terminata con il collasso del World Trade Centre come il Decennio della Trasparenza. Movimenti sociali in tutto il mondo hanno approfittato del declino del comunismo e decadimento delle dittature per domandare governi più trasparenti, democratici e responsabili. E i governi hanno risposto.”*<sup>2</sup> Alternativamente, gli anni '50 e '60 sono stati caratterizzati da una serie di scandali e sforzi bellici (da Watergate alla guerra in Vietnam) che hanno mobilitato la società civile e accademica, stimolando la concettualizzazione del diritto alla conoscenza. L'11 settembre 2001 è stato un punto di svolta che ha incoraggiato proteste simili e dibattito sulla questione. *“All'indomani dell'11 settembre, mentre il controllo delle informazioni è emerso come un'arma cruciale nella guerra contro il terrore, sono emersi segnali preoccupanti che i governi potrebbero chiudere la porta in faccia al Decennio della Trasparenza.”*<sup>3</sup>

Analogamente, dopo la guerra in Iraq, una lunga serie di eventi e politiche hanno condotto a proteste pubbliche in tutto il mondo. La lista è lunga ma una panoramica molto breve, e non esaustiva, includerebbe: l'uso di droni armati per le esecuzioni extragiudiziali, il trattamento extragiudiziale dei prigionieri (da Guantanamo ai “voli segreti” della CIA), le rivelazioni di Snowden sui programmi della NSA e la seguente scoperta di programmi

---

<sup>1</sup> Cross, Harold L. (1953), *The People's Right to Know*, New York: Columbia University Press.

<sup>2</sup> Blanton, T. (2002), “The World’s Right to Know”, in *Foreign Policy*, No. 131, p. 50.

<sup>3</sup> Idem, p. 50.

simili in altri paesi, e il crescente ricorso allo *stato di emergenza* nei paesi democratici.

Tutti i casi, benché di natura molto differente tra loro, hanno tre punti chiave in comune: (1) hanno un effetto negativo sul godimento universale dei diritti umani, (2) i loro effetti si estendono oltre i confini di un singolo Stato nazionale, e (3) sono coperti da un velo di segretezza.

I punti (1) e (2) hanno un impatto negativo diretto sullo Stato di Diritto, così come definito da Patricia O'Brien, Rappresentante Permanente per la Repubblica d'Irlanda presso le Nazioni Unite a Ginevra, durante la tavola rotonda "SOS Stato di Diritto" tenutasi il 13 maggio 2016 presso il Palais des Nations, sede del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. Alla tavola rotonda, convocata dal PRNTT e dall'Ambasciatore Maurizio Serra, Rappresentante Permanente per la Repubblica italiana presso le Nazioni Unite a Ginevra, hanno partecipato i Rappresentanti Permanenti della Repubblica d'Irlanda, Marocco, Messico e Canada.

L'Ambasciatrice O'Brien, già Vice-Segretario Generale per gli affari legali e consigliere giuridico delle Nazioni Unite, ha definito<sup>4</sup> lo Stato di Diritto come indicato nella Dichiarazione della 67ma Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 24 settembre 2012: *“Le Nazioni Unite definiscono lo Stato di Diritto come un principio di governo nel quale tutte le persone, istituzioni, entità pubbliche e private, incluso lo Stato stesso, devono rispondere a leggi che sono promulgate pubblicamente, applicate in ugual modo, giudicate in maniera indipendente, e coerenti con le norme e i principi internazionali sui diritti umani.”*

Strumenti e organismi di controllo internazionali e regionali fanno riferimento ai principi di legittimità, legalità, trasparenza, proporzionalità, necessità e responsabilità (*accountability*) come prerequisiti fondamentali per il rispetto dei diritti umani, la democrazia e lo Stato di Diritto: tra gli altri, la Convenzione ONU contro la Corruzione

---

<sup>4</sup> Full audio-visual registration of the Round-Table Conference is available at: <http://www.radioradicale.it/scheda/474911/sos-stato-di-diritto>.

(Cap. II art. 5 cpv. 1), la Risoluzione A/HCR/28/L24 del Consiglio ONU per i Diritti Umani, la 133° Risoluzione dell'Assemblea dell'Unione Inter-Parlamentare sulla *Democrazia nell'era digitale e la minaccia per la privacy e le libertà individuali*, l'Agenda 2063 della Commissione dell'Unione africana, e la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015.

Mentre i principi di legalità, proporzionalità e necessità sono stati invocati da molteplici tribunali nazionali e internazionali in riferimento ad alcune delle politiche menzionate sopra, il terzo punto che queste politiche hanno in comune - il velo di segretezza - è stato affrontato in misura significativamente minore da tali ed altre istanze pubbliche, mentre è stato la preoccupazione principale per molte organizzazioni della società civile. Esso mina chiaramente i principi di trasparenza e responsabilità (*accountability*), presupposti fondamentali per lo Stato di Diritto, contro la *ragion di Stato*.

Sotto questo punto di vista, un'ulteriore combinazione dei tre punti chiave in comune deve essere richiamata: il velo di segretezza (3) sembra avere un effetto endemico e transnazionale (2). È in questo quadro analitico che il PRNTT ha definito le necessità del riconoscimento universale del diritto umano alla conoscenza come un prerequisito essenziale per l'applicazione universale dello Stato di Diritto e il conseguente pieno ed effettivo godimento dei diritti umani.

Sulla base di quanto detto sopra, e ispiratosi agli attributi definiti dal Professor Enrico Giovannini, il Professor Aldo Masullo ha presentato un Appello per il riconoscimento del Diritto alla Conoscenza.

Di seguito una versione concisa delle caratteristiche essenziali del diritto alla conoscenza come definito nell'Appello:

- (1) Se la democrazia equivale al potere del popolo e se una persona è priva di potere perché incapace di prendere decisioni consapevoli data la mancanza di informazioni, è evidente che il popolo, che tutti i cittadini, hanno il diritto di conoscere.

- (2) La lotta per una formazione intellettuale coscienziosa aperta a tutti e il rafforzamento degli strumenti di diffusione delle informazioni è una condizione preliminare per l'affermazione del diritto alla conoscenza.
- (3) Il terzo elemento obbliga i poteri in possesso delle informazioni essenziali per le decisioni popolari a fornire tali informazioni.

Come evidente dall'Appello del PRNTT, il concetto del diritto alla conoscenza proposto deve necessariamente rispondere ad una serie di obiettivi, che verranno brevemente esaminati nella sezione seguente.

## 2. Obiettivi

### 2.1 Diritto Pubblico alla Conoscenza

E' necessario distinguere tra il diritto privato ad essere informato e il diritto pubblico a conoscere. Mentre il primo è stato già sancito in precedenza dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sui Diritti Umani e la Biomedicina<sup>5</sup> per quanto riguarda il diritto del paziente di (non) essere informato del suo stato di salute individuale, il secondo riguarda il diritto che il cittadino può invocare in quanto cittadino, parte della comunità, e quindi non in base ad un interesse specifico, dimostrabile e diretto.

Sulla base delle norme internazionali sui diritti umani, le istituzioni governative possono essere considerate una sorta di consiglio d'amministrazione di tutti i beni pubblici di cui i cittadini sono i beneficiari. In questo contesto, *"i cittadini possiedono il diritto collettivo di richiedere una rendicontazione dello Stato per la gestione di questi beni pubblici. Si tratta di un diritto collettivo perché, anche se non giustificato da un interesse diretto di una persona in queste informazioni, è giustificato dall'interesse di tutti i cittadini di conoscere come lo Stato gestisce i loro beni comuni. In altre parole, i cittadini hanno un interesse in quanto membri di un gruppo (i beneficiari) nelle informazioni (un bene comune), e hanno il diritto di conoscere - il diritto di chiedere una rendicontazione - perché ciò serve il loro interesse come beneficiari. Lo scopo di questo diritto è molto ampio, e include tutti gli elementi di informazione a cui il beneficiario può essere legittimamente interessato, [...] incluso il dovere statale di fornire le informazioni necessarie a valutare se e come lo Stato stia assolvendo ai suoi obblighi fiduciari."*<sup>6</sup>

Ne consegue naturalmente, dunque, che una tale definizione di diritto pubblico alla conoscenza comprenderà tutti i beni pubblici affidati allo Stato: il sistema giudiziario, le banche centrali, la fiscalità, l'ambiente, la politica estera, la sicurezza pubblica, etc.

Definire il diritto pubblico alla conoscenza in questi termini non aiuta soltanto a contestualizzarlo, ma da anche due indicazioni importanti. Primo, nel definire il diritto

---

<sup>5</sup> Article 10 on the Right to Privacy and to Information of the 1997 Council of Europe's Convention on Human Rights and Biomedicine.

<sup>6</sup> Roesler, S.M. (2012), "The Nature of the Environmental Right to Know", in *Ecology Law Quarterly*, Vol.39, p. 1030-1031.

pubblico alla conoscenza come un diritto applicabile alla gestione di tutti i beni pubblici è sottinteso che chiunque li prenda in gestione ha automaticamente il dovere di rispondere alle richieste di conoscenza. Che si tratti di uno dei classici tre poteri dello Stato, un ente governativo appositamente creato, o un imprenditore privato assunto dallo Stato: se ad essi è affidata la gestione di un bene pubblico, dovranno rendere conto della loro amministrazione per conto del pubblico.

Secondo, la definizione del diritto pubblico a conoscere come un diritto applicabile alla gestione dei beni pubblici fornisce un indicatore importante per quanto riguarda la classificazione del diritto in uno schema più ampio. I pochi esempi di beni pubblici sopra elencati corrispondono tutti ad uno o più diritti umani codificati negli strumenti internazionali. Tutte le persone hanno un diritto riconosciuto all'acqua potabile; hanno il diritto di vivere, che impone un obbligo positivo sui governi di proteggerli; hanno dei diritti chiaramente stabiliti per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia; etc. L'insieme di questi diritti e i loro meccanismi di protezione rientrano nel più ampio ambito dell'applicazione dello Stato di Diritto, a livello nazionale e internazionale. Su questa base, il diritto pubblico a conoscere può essere definito come un diritto *derivato*; uno strumento civile e politico per abilitare e proteggere il godimento di altri diritti. Questo corrisponde infatti all'obiettivo della campagna del PRNTT, dove il diritto pubblico a conoscere è inteso come una misura *preventiva*, piuttosto che *riparatoria*, per la tutela dei diritti umani e dello Stato di Diritto.

## 2.2 Democrazia

In aggiunta al principio di base del *sistema fiduciario per la gestione dei beni comuni*, il diritto alla conoscenza si basa sul seguente fondamento logico: il principio di auto-governo in una società democratica. Al centro dell'idea di democrazia, sulla base del sistema fiduciario, sta l'idea che i beni pubblici sono gestiti *dal* popolo *per* il popolo, al contrario di altri regimi dove tali beni vengono amministrati (presumibilmente) *per* il popolo ma *non dal* popolo. Pertanto, la democrazia non postula soltanto il consenso volontario come



fondamento del governo<sup>7</sup> ma dà anche *voce diretta* ai cittadini nel decidere come i loro beni pubblici debbano essere gestiti. Il termine *voce* è stato quasi letteralmente tradotto nei diritti alla libertà d'espressione e di stampa come un "*corollario necessario del [...] sistema di auto-governo*"<sup>8</sup> che consente la partecipazione diretta dei cittadini.

Come notato da molti autori<sup>9</sup>, un tale principio implica necessariamente un diritto del pubblico a conoscere: "*La nostra società democratica trae il suo potere dal popolo, e deve consentire l'accesso del pubblico a tutte le questioni relative agli affari pubblici. Solo in questo modo il pubblico può partecipare nel governo, rispondere intelligentemente alle sue domande, ed esercitare il suo diritto alla libertà d'opinione sulle questioni pubbliche e il governo – elemento vitale per il corretto funzionamento di un auto-governo di uomini liberi.*"<sup>10</sup> "*Gli affari pubblici sono gli affari del pubblico. Il popolo ha il diritto di conoscere. [...] Senza un tale diritto, i cittadini di una democrazia hanno soltanto cambiato i loro re.*"<sup>11</sup>

In seguito a queste dichiarazioni, possiamo aggiungere due principi sottintesi al diritto alla conoscenza, da cui possiamo trarre due attributi aggiuntivi: il *dibattito pubblico* e la *responsabilità (accountability) democratica*. Mentre certi meccanismi di accountability possono essere presenti anche in regimi non-democratici, la combinazione di entrambi i termini sarà presente solo nelle democrazie ed ha delle conseguenze importanti per i limiti che possono essere imposti sul diritto pubblico a conoscere, così come per la sua efficacia.

Se confinate al solo meccanismo di accountability, le cosiddette ragioni di Stato (ad esempio l'argomento dell'efficienza del dibattito nei negoziati internazionali, le decisioni

---

<sup>7</sup> Yankwich, L.R. (1956), "Legal Implications, and Barriers to, the Right to Know", in *Marquette Law Review*, Vol. 40 No. 3, p. 4.

<sup>8</sup> Hayes, M.J. (1987), "What Ever Happened to "The Right to Know"?: Access to Government-Controlled Information since Richmond Newspapers", in *Virginia Law Review*, Vol. 73 No. 6, p. 1113.

<sup>9</sup> See in particular Meiklejohn, A. (1948), *Free Speech and its Relation to Self-Government*, New York: Harper Bros.

<sup>10</sup> Yankwich, L.R. (1956), "Legal Implications, and Barriers to, the Right to Know", in *Marquette Law Review*, Vol. 40 No. 3, p. 33.

<sup>11</sup> Cross, H. (1953) in Fenster, M. (2011), "The Transparency Fix: Advocating Legal Rights and Their Alternatives in the Pursuit of a Visible State", *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 73, pp. 461-462.

di andare in guerra, etc.) possono essere invocate più spesso e più facilmente per proteggere certe informazioni con il velo di segretezza. Si tratta di una tendenza ricorrente nella storia, tornata con forza nel nuovo millennio. Tuttavia, quando l'attributo del dibattito pubblico viene aggiunto all'equazione, queste ragioni di Stato potranno essere ritenute valide soltanto se e quando l'interesse che cercano di proteggere attraverso la segretezza ha un peso maggiore rispetto al principio del dibattito pubblico.

Un diritto pubblico alla conoscenza consapevole deve dunque necessariamente includere entrambi gli attributi se vuole essere uno strumento di partecipazione democratica efficace. Mentre il dibattito pubblico consentirà la partecipazione democratica al processo politico, l'attributo di accountability funzionerà come meccanismo di controllo per l'esecuzione delle decisioni prese.

### 2.3 Dibattito Pubblico

Le libertà di opinione e di stampa sono tra gli indicatori principali per una democrazia sana e funzionante. Il *dibattito pubblico* modella le decisioni prese in una società e risale alla metafora di John Stuart Mill di una società libera come un mercato delle idee. *"In questa visione, le idee valide vengono rafforzate e rifinite dall'opposizione e dal controllo pubblico. Anche le idee false o dannose godono di questa protezione perché sono corrette nel modo migliore o screditate attraverso la competizione con altre idee. [...], per Mill, il vero male della censura sta nel decidere la verità per altri, impedendo che l'intera gamma di opinioni e pareri venga ascoltata."*<sup>12</sup> Inoltre, il *dibattito pubblico* non dà soltanto forma alle idee ma rappresenta anche lo strumento per la loro trasmissione e dunque per la partecipazione all'auto-governo di una società. *"Infatti, per molti teorici della democrazia la partecipazione da parte dei singoli cittadini è una condizione necessaria, o fondamentale, per un auto-governo democratico. In effetti, una partecipazione significativa è essenziale per i ceppi repubblicani della teoria democratica, dove i cittadini partecipano attraverso il dialogo al fine di identificare e promuovere il bene comune. Questa visione partecipativa di auto-governo è riflessa nei pareri della Corte Suprema e*

---

<sup>12</sup> Roesler, S.M. (2012), "The Nature of the Environmental Right to Know", in *Ecology Law Quarterly*, Vol.39, p. 1001.

*negli statuti federali degli Stati Uniti, e in numerosi documenti internazionali sui diritti umani.*”<sup>13</sup>

Sia la metafora del mercato delle idee che il requisito della partecipazione rappresentano forti ragioni per il diritto alla conoscenza, e ci forniscono delle indicazioni importanti per quanto riguarda i suoi attributi e la sua classificazione. Prima di tutto, è chiaro che se *"gli elettori governano la nazione, è vitale che abbiano accesso alle informazioni che riguardano le materie su cui decidere. Limitare tale informazioni impedirebbe agli elettori di comprendere i problemi da affrontare, e porterebbe a risultati "sconsiderati e mal bilanciati", minacciando così il benessere della nazione.*"<sup>14</sup> Ovvero, nelle parole di James Madison, Presidente della Commissione che elaborò il Primo Emendamento della Costituzione americana nel 1806: *"L'auto-governo è possibile soltanto nella misura in cui i dirigenti dello Stato rispondono alla volontà del popolo. Se l'opinione pubblica che dirige la conduzione degli affari governativi deve avere qualche validità; se il popolo deve essere capace di un vero auto-governo, l'accesso a tutti i fatti rilevanti per la formazione di un giudizio ragionevole deve essere garantito. Una conoscenza approfondita della gestione pubblica è essenziale per proteggere l'elettorato dall'inavvertito condono di errori da parte di chi è al potere. L'importanza della libertà di informazione per una nazione che professa l'auto-governo consiste nel fatto che l'uno non può veramente esistere senza l'altra.*"<sup>15</sup>

Ancor più che, sulla base del sistema fiduciario descritto sopra, l'auto-governo in cui i cittadini partecipano attraverso la libertà di opinione presuppone che tale dibattito pubblico sia basato su un'opinione pubblica informata. Un tale criterio allarga il campo di applicazione previsto dalle misure di accountability, in quanto – contrariamente a quanto affermato da Hennings<sup>16</sup> – non si limita a chiedere *cosa* fa un governo in carica in nome

---

<sup>13</sup> Roesler, S.M. (2012), "The Nature of the Environmental Right to Know", in *Ecology Law Quarterly*, Vol.39, p. 1015.

<sup>14</sup> Hayes, M.J. (1987), "What Ever Happened to "The Right to Know"?: Access to Government-Controlled Information since Richmond Newspapers", in *Virginia Law Review*, Vol. 73 No. 6, p. 1113.

<sup>15</sup> Yankwich, L.R. (1956), "Legal Implications, and Barriers to, the Right to Know", in *Marquette Law Review*, Vol. 40 No. 3, p. 33.

<sup>16</sup> Hennings, T.C.Jr. (1959), "Constitutional Law: The People's Right To Know", in *American Bar Association Journal*, Vol. 45 No. 7, p. 668: "*Freedom of information about governmental affairs is an inherent and necessary part of our political system. Ours is a system of self-government – and self-government can work effectively only where the people have full access to information about what their*

del suo popolo, ma può anche chiedere il *perché*, *chi*, e – soprattutto – quali *opinioni differenti, alternative*, o anche *temi diversi* esistono?

Questi ultimi punti ci permettono di affermare che il diritto pubblico alla conoscenza deve necessariamente essere applicato all'intero processo politico in ogni momento, e non soltanto al processo decisionale in corso. Senza limitarsi a questo esempio, ciò ha senso soprattutto se si considera il processo elettorale, un momento chiave della partecipazione nell'auto-governo del popolo. È semplice buon senso affermare che un cittadino deve potersi formare un'opinione informata sui vari candidati elettorali in campo. Tuttavia, un vero mercato delle idee in cui il dibattito pubblico possa crescere deve necessariamente consentire l'accesso al maggior numero di pareri e temi possibili, e non soltanto a quelli trattati dall'attuale governo e dai candidati dell'opposizione. Non tanto perché ognuno ha il diritto di essere ascoltato, quanto perché il pubblico ha diritto ad un'opinione informata. Inoltre, se da un lato i meccanismi di *accountability* come i vari *Freedom of Information Acts* (leggi sulla libertà d'informazione) possono rivelarsi strumenti essenziali nel controllo della burocrazia o del governo, dall'altro essi limitano di fatto la possibilità dei cittadini di intervenire prima che le decisioni vengano prese e sono dunque incentrati sulle conseguenze piuttosto che sulle cause di un'azione governativa, limitando di conseguenza un'effettiva partecipazione democratica. D'altra parte, il requisito del dibattito pubblico si focalizza esattamente su questi meccanismi – come la notificazione dell'intenzione di legiferare – che consentono un dibattito pubblico informato *durante* e anche *prima* che le decisioni politiche siano prese ed eseguite, aumentando in questo modo anche la legittimità delle decisioni prese o cambiando il loro corso tramite la partecipazione continua dei cittadini nell'amministrazione dei beni pubblici.

Mentre la libertà di stampa è un attributo essenziale per il diritto alla conoscenza, quest'ultimo non può essere limitato ad essa. Come dichiara un'opinione della Corte Suprema degli Stati Uniti: "*La libertà di stampa è importante solo in quanto essa serve con assiduità il diritto del pubblico a conoscere.*"<sup>17</sup> Come lamenta Beth, troppo spesso i

---

*Government is doing.*"

<sup>17</sup> Yankwich, L.R. (1956), "Legal Implications, and Barriers to, the Right to Know", in *Marquette Law Review*, Vol. 40 No. 3, p. 33.

media scelgono cosa il pubblico leggerà o non leggerà, sentirà o vedrà sulla base di un proprio giudizio di ciò che il pubblico voglia. *"Quello che risulta, infine, è un élite editoriale che ha scelto sé stessa come corpo decisionale sulle informazioni da dare."*<sup>18</sup> Da ciò non segue necessariamente che i media agiscano con un intento malevolo. Il più delle volte le decisioni vengono dettate da azionisti e termini commerciali, come lamentano i giornalisti stessi. Tuttavia, siccome *"lo scopo primario dei diritti della stampa di raccogliere e pubblicare informazioni è promuovere decisioni personali e politiche informate attraverso un meccanismo di dibattito pubblico"*<sup>19</sup>, il governo, come fiduciario del bene pubblico, ha l'obbligo di intervenire e garantire l'esistenza del mercato delle idee.

Tale obbligo positivo da parte del governo può essere tradotto in strumenti politici come *le dottrina della parità di tempo e di equità*<sup>20</sup>. Il punto centrale è che la libertà di stampa è subordinata al diritto pubblico a conoscere (e alla libertà di espressione). *"Considerato che le organizzazioni mediatiche e i singoli giornalisti possano avere ulteriori motivi, il ruolo sociale primario della stampa, basato sul diritto del pubblico a conoscere, si fonda sul suo contributo al dibattito pubblico."*<sup>21</sup>

## 2.4 Accountability

Sulla base dell'auto-governo (e del sistema fiduciario dei beni pubblici), i cittadini hanno diritto a tutte le informazioni riguardanti il *cosa*, il *perché* e il *come* delle decisioni politiche in ogni campo come chiave essenziale per una partecipazione significativa. Allo stesso tempo, essi possiedono il diritto di controllare l'esecuzione delle decisioni prese: *"Quindi siamo nuovamente di fronte al problema della responsabilità. Perché la democrazia implica la responsabilità dell'uno verso l'altro e di chi governa verso la comunità."*<sup>22</sup> *"Dal*

---

<sup>18</sup> Beth, L.P. (1983), "The Public's Right to Know: The Supreme Court as Pandora?", in *Michigan Law Review*, Vol. 81 No. 4, p. 886.

<sup>19</sup> Gauthier, C.G. (1999), "Right to Know, Press Freedom, Public Discourse", in *Journal of Mass Media Ethics*, Vol. 14 No. 4, p. 198

<sup>20</sup> Foreign Policy Association (1973), "The Mass Media and Foreign Policy: What Limits on the Public's Right to Know?", in *Great Decisions*, p. 19.

<sup>21</sup> Gauthier, C.G. (1999), "Right to Know, Press Freedom, Public Discourse", in *Journal of Mass Media Ethics*, Vol. 14 No. 4, pp. 201-202.

<sup>22</sup> Yankwich, L.R. (1956), "Legal Implications, and Barriers to, the Right to Know", in *Marquette Law Review*, Vol. 40 No. 3, p. 4.

*momento che, secondo la nostra teoria di governo, la sovranità risiede nel popolo, ne consegue logicamente e necessariamente che il popolo ha il diritto di conoscere ciò che il governo – che lui stesso ha stabilito - stia facendo e che i funzionari di governo possono interferire con il libero esercizio di tale diritto solo nella misura in cui il popolo stesso lo consente.*<sup>23</sup>

Sulla base di quanto sopra, il principio dell'*accountability* governativa dovrebbe assicurare la completa trasparenza nella gestione dei beni pubblici. Il legame diretto tra la trasparenza e l'*accountability* è stato oggetto di un ampio dibattito accademico e governativo. Nelle parole di Curtin: *"La trasparenza fa riferimento alla 'costante disponibilità delle informazioni'. Come tale, non corrisponde all'accountability ma rappresenta l'elemento indispensabile per un sistema di accountability effettivo. Laddove l'accountability è l'obbligo di rendere conto o di spiegare e giustificare le proprie azioni... la trasparenza corrisponde alla misura in cui le informazioni su tali azioni sono disponibili"*.<sup>24</sup>

In riferimento all'Unione europea, Settembri definisce la trasparenza come *"il diritto dei cittadini (attori) di accedere alle informazioni (contenuto) al fine di consentire la loro partecipazione effettiva e, così facendo, rafforzare le Istituzioni europee e tenerle accountable, responsabili (funzione)"*<sup>25</sup>. In questa definizione vediamo ancora una volta il ruolo subordinato della trasparenza sia alla partecipazione effettiva che all'*accountability*.

Nella sua definizione, Settembri attiva il principio della trasparenza attraverso il riferimento allo strumento dell'accesso alle informazioni. Aggiunge altre due dimensioni a questa definizione iniziale: l'accesso alle ragioni su cui si basa la decisione e una presunzione di apertura del processo decisionale alla partecipazione non-governativa.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Hennings, T.C.Jr. (1959), "Constitutional Law: The People's Right To Know", in *American Bar Association Journal*, Vol. 45 No. 7, p. 669.

<sup>24</sup> Curtin, D. (2009) *Executive power of the European Union: Law, practices, and the living constitution*. New York: Oxford University Press, pp. 244-245.

<sup>25</sup> Settembri, P. (2005) "Transparency and the EU legislator: "Let he who is without sin cast the First stone"\*", in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 43 No. 3, pp. 640-641.

<sup>26</sup> Settembri, P. (2005) "Transparency and the EU legislator: "Let he who is without sin cast the First stone"\*", in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 43 No. 3, pp. 640-641.

Possiamo definire l'accesso alle informazioni (cosa) e l'accesso al ragionamento dietro la decisione (perché), così come l'accesso alle fasi operative intraprese<sup>27</sup> (come), come meccanismi di *accountability* relativi al diritto pubblico a conoscere ("strumenti di trasparenza"). Inoltre, vale la pena notare che gli strumenti di trasparenza informativa sono stati conosciuti anche come *meccanismi di controllo efficaci*: "i rimedi di informazione sono recentemente stati promossi come supplementi potenti o alternative alla regolamentazione diretta di comando e controllo"<sup>28</sup> ovvero, nelle parole di Damonte, Dunlop e Radaelli, come potenti *'allarmi anticendio'* in opposizione al *'controllo della polizia'* all'interno delle agenzie<sup>29</sup>, che è di particolare importanza per quanto riguarda lo Stato di Diritto e i diritti umani. Gli autori dimostrano come la forza degli strumenti di trasparenza non si trovi nelle loro qualità individuali ma piuttosto nella loro combinazione, come in un'*ecologia di strumenti*<sup>30</sup> in cui ciascuno strumento serve ad illuminare un altro aspetto delle politiche pubbliche.

In tale senso, una lista non-esaustiva ma essenziale delle proprietà degli strumenti di trasparenza può essere proposta: (1) idealmente, tutte le informazioni sono messe a disposizione in modo proattivo dall'amministratore del bene pubblico, (2) laddove non siano pubblicate in modo proattivo, le procedure di richiesta di informazioni sono brevi, economiche, ed è possibile appellarsi contro la negazione dell'accesso presso un'istituzione indipendente; (3) le informazioni ottenute sono intelligibili<sup>31</sup>; (4) le eccezioni sono strettamente definite dalla legge<sup>32</sup> e devono resistere ad una valutazione comparata con l'interesse del dibattito pubblico<sup>33</sup>; (5) un indice aggiornato di tutte le informazioni

---

<sup>27</sup> Yin, G.K. (2014), "Reforming (and saving) the IRS by respecting the public's right to know", in *Virginia Law Review*, Vol. 100 No. 6, pp. 1151-1152.

<sup>28</sup> Konar, S., Cohen, M.A. (1997), "Information as regulation: The effect of community right to know laws on toxic emissions", in *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 32 No. 1, p. 109.

<sup>29</sup> Damonte, A., Dunlop, C.A., Radaelli, C.M. (2014), "Controlling bureaucracies with fire alarms: policy instruments and cross-country patterns", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 21 No. 9, pp. 1330-1349.

<sup>30</sup> Schmidt, V. A. (2012) "Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and "Throughput"", in *Political Studies*, Vol. 61 No. 1.

<sup>31</sup> Fenster, M. (2015), "Transparency in search of a theory", in *European Journal of Social Theory*, Vol. 18 No. 2, pp. 154-159.

<sup>32</sup> Halperin, M.H., Hoffman, D.N. (1976), "Secrecy and the Right to Know", in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 40 No. 3, Presidential Power: Part 2, p. 133.

<sup>33</sup> Hayes, M.J. (1987), "What Ever Happened to "The Right to Know"?: Access to Government-Controlled Information since Richmond Newspapers", in *Virginia Law Review*, Vol. 73 No. 6, p. 1122.

disponibili e riservate è aperto alla consultazione pubblica<sup>34</sup>; (6) esiste un organo di controllo indipendente che verifica il rispetto delle proprietà nominate sopra; (7) la definizione delle eccezioni è oggetto di dibattito e riesame pubblico<sup>35</sup>.

Mentre tali proprietà indicano un notevole obbligo positivo per gli amministratori di beni pubblici, è chiaro che altri strumenti possono contribuire ad alleviare l'onere diretto. Ad esempio, nuovi concetti, come l'open government, che fanno uso di *"nuovi strumenti ed interfacce dinamiche che rendono l'informazione drammaticamente più utile per i cittadini"*<sup>36</sup> ma anche strumenti meno recenti, come i media, forniscono meccanismi ragionevoli per la diffusione delle informazioni e la loro intelligibilità. Tuttavia, l'amministratore deve garantire che tali alternative siano disponibili e deve salvaguardarne la qualità. Questa idea è chiaramente presente nella definizione legale proposta dal PRNTT, così come nell'ampia letteratura sulla trasparenza e l'*accountability*.

---

<sup>34</sup> Halperin, M.H., Hoffman, D.N. (1976), "Secrecy and the Right to Know", in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 40 No. 3, Presidential Power: Part 2, p. 145.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Yu, H., Robinson, D.G. (2012), "The New Ambiguity of 'Open Government'", in *59 UCLA Law Review Discourse*, Vol. 178, p. 180.



### 3. Definizione Concettuale

Sulla base di quanto detto sopra, proponiamo la seguente definizione concettuale per il *diritto pubblico alla conoscenza*: (a) il diritto civile e politico del cittadino (b) di essere attivamente informato su tutti aspetti riguardanti l'amministrazione di tutti i beni pubblici (c) durante l'intero processo politico, al fine di consentire (d) la partecipazione piena e democratica nel dibattito pubblico su tali beni e (e) di poter tenere gli amministratori di beni pubblici *accountable* (responsabili) secondo gli standard dei diritti umani e dello Stato di Diritto.

Teoricamente il diritto pubblico a conoscere è attivato attraverso un'ecologia di strumenti di dibattito pubblico, trasparenza e diritti umani (per esempio, la libertà di espressione e di stampa) in una *struttura fisionomica familiare*, in cui ciascuno strumento corrisponde ad almeno una o ad una combinazione delle seguenti proprietà:

1. Tempistiche nel processo politico: prima, durante, o dopo il processo decisionale;
2. Le limitazioni al diritto alla conoscenza sono esse stesse soggette al diritto alla conoscenza, prima di tutto attraverso il dibattito pubblico ("segretezza di secondo ordine") e sono soggette alla revisione pubblica continua;
3. Gli strumenti forniscono informazioni sulla gestione dei beni pubblici in tutti i campi e rispondono al: chi, cosa, perché, come, e ad opzioni o argomenti alternativi di dibattito pubblico;
4. Gli strumenti consentono l'intelligibilità delle informazioni fornite al pubblico;
5. Le informazioni sono facilmente accessibili a tutti, e un indice di tutte le informazioni disponibili e riservate è aperto alla consultazione.

## B. Contesto Legale

Laddove i meccanismi della Corte Penale Internazionale e il diritto umano alla verità sono di primaria importanza per giudicare individui responsabili di gravi crimini contro l'umanità e per risarcire le vittime di tali crimini e le loro famiglie, il diritto alla conoscenza dovrebbe agire come misura preventiva consentendo una maggiore ed effettiva responsabilizzazione delle autorità pubbliche, che coinvolga tutti i rami dello Stato (esecutivo, legislativo e giudiziario), altri enti pubblici o governativi a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale o locale), incluse agenzie di regolamentazione e di sicurezza indipendenti così come istituzioni pubbliche o private che svolgono funzioni pubbliche.

Il diritto alla conoscenza è già parzialmente, sebbene non sistematicamente, riconosciuto dalle Nazioni Unite. Inoltre, come evidenziato da una serie di studi di primo piano, la crescente internazionalizzazione delle norme derivate in materia di segretezza attraverso il principio del consenso dell'originatore sottolinea la necessità di un dibattito globale sull'uso di tali norme e sul diritto alla conoscenza. Quest'ultimo è costituito sui seguenti pilastri: i principi di *accountability* (responsabilità pubblica), di accesso all'informazione, di libertà di espressione, di accesso ad internet e considerazioni sulle disposizioni che regolano l'uso del segreto di Stato.

Nel suo Rapporto del 2013 (A/68/362), lo Special Rapporteur delle Nazioni Unite per la promozione e protezione delle libertà di espressione e di opinione ha espressamente affermato che il diritto di accedere alle informazioni è uno dei componenti centrali del diritto alla libertà di opinione e di espressione, come stabilito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 19), dalla Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici (art. 19(2)) e dai trattati regionali sui diritti umani (A/68/362), e che “*gli ostacoli per accedere alle informazioni possono minare il godimento dei diritti civili e politici, in aggiunta a quelli economici, sociali e culturali. I requisiti essenziali per una governance democratica, come la trasparenza, l'accountability delle Autorità pubbliche o la promozione di processi decisionali partecipativi, sono in pratica inattuabili senza un adeguato accesso alle informazioni.*”

La stessa preoccupazione è evidente anche in rapporti recenti di altri Organismi per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, come il Rapporto del 2013 dello Special Rapporteur per la promozione e protezione dei diritti umani e libertà fondamentali nella lotta al terrorismo (A/69/397) o quello dell'Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i Diritti Umani su “*Il diritto alla privacy nell'era digitale*” (A/HRC/27/37, del 30 giugno 2014), che chiedono nuove misure per una maggiore ed effettiva accessibilità pubblica, trasparenza e controllo su politiche, leggi e pratiche governative in modo da poter valutare la loro compatibilità con la legge internazionale dei diritti umani e di assicurare l'attribuzione di responsabilità (*accountability*).

Strumenti internazionali e regionali e organismi di monitoraggio e controllo fanno riferimento ai principi di legittimità, legalità, trasparenza, proporzionalità, necessità e *accountability* come prerequisiti fondamentali per il rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di Diritto: tra gli altri, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (cap. II art. 5 para. 1), la Risoluzione A/HCR/28/L24 del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, la Risoluzione della 133° Assemblea dell'Unione Interparlamentare *Democrazia nell'era digitale e la minaccia per la privacy e le libertà individuali*, l'Agenda 2063 della Commissione dell'Unione Africana, la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015.

La direttiva 2003/98/CE del Parlamento e del Consiglio europeo, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico fa espressamente riferimento anche al *diritto alla conoscenza*: “*Rendere pubblici tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico — concernenti non solo il processo politico ma anche quello giudiziario e amministrativo — rappresenta uno strumento fondamentale per ampliare il diritto alla conoscenza, che è principio basilare della democrazia. Tale obiettivo è applicabile alle istituzioni ad ogni livello sia locale che nazionale od internazionale.*”

Apertura e trasparenza stanno diventando sempre più dei valori centrali per gli sforzi dei governi di tutto il mondo. Nel 2011, una piattaforma internazionale denominata Open Government Partnership è stata creata per migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso Open Data affinché questi ultimi diventino più trasparenti, responsabili e sensibili ai bisogni dei cittadini. La partnership è stata lanciata ufficialmente il 20 settembre 2011, quando gli otto governi fondatori (Brasile, Indonesia, Messico, Norvegia, Filippine, Sud Africa, Regno Unito e Stati Uniti) hanno approvato la Dichiarazione Open Government.<sup>37</sup>

Inoltre, riconoscendo il valore supremo della dimensione umana, il diritto alla conoscenza diventerà uno strumento fondamentale per garantire la piena espressione della dignità inerente a tutti gli esseri umani, e il pieno godimento dei loro diritti, uguali ed inalienabili, in conformità con i nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDGs).

Mentre il mondo si imbarca nell'arduo progetto di raggiungere i nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, i dati diventano essenziali al fine di monitorare i progressi, responsabilizzare i governi e promuovere lo sviluppo sostenibile. Le nuove tecnologie stanno portando ad un aumento esponenziale del volume e dei tipi di dati disponibili ma ci sono enormi e crescenti disuguaglianze nell'accesso ai dati e alle informazioni, e nella capacità di utilizzarli. Nella sua relazione *Un mondo che conta*, il Gruppo Consultivo di Esperti Indipendenti sulla rivoluzione dei dati per lo sviluppo sostenibile del Segretariato Generale delle Nazioni Unite (IEAG) richiede apertura e trasparenza sottolineando che "*informazioni più diversificate, integrate, puntuali e affidabili possono portare a un miglioramento del processo decisionale*" e a formare persone più informate e capaci, ciò a sua volta può portare a "*politiche migliori, decisioni migliori e una maggiore partecipazione e accountability, che conducano a risultati migliori per le persone e il pianeta.*"

Per rendere efficaci questi meccanismi di *accountability*, gli Stati devono adottare ed implementare una serie di strumenti e procedure. La natura di ecosistema del diritto alla conoscenza è rappresentata da strumenti che interessano tutte le fasi del processo

---

<sup>37</sup> Available at: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.

decisionale: *input, throughput, output*. Strumenti specifici includono, tra l'altro: avvisi pubblici di proposta di regolamento e azione di governo; tempistiche di intervento normativo, norme minime e procedure di consultazione pubblica; disposizioni di informazione proattiva; valutazioni di impatto della legislazione proposta; leggi sulla libertà di informazione; revisione delle decisioni delle agenzie ad opera del difensore civico; protezione degli informatori nel settore pubblico; limitazione della discrezionalità nell'uso del segreto di Stato; responsabilità legale delle agenzie nei confronti di persone colpite sfavorevolmente da decisioni sbagliate; controllo giurisdizionale della produzione normativa; valutazione legislativa e regolamentare *ex post*.

Come elemento fondamentale dello Stato di Diritto, il diritto alla conoscenza mira a migliorare la *governance* e l'*accountability* pubblica, centrali per la piena applicazione dello Stato di Diritto e la prevenzione delle violazioni dei diritti umani, e per rafforzare la democrazia partecipativa attraverso un processo decisionale il più aperto e il più vicino possibile ai cittadini, che preveda la piena divulgazione delle prove dietro le decisioni prese.

Inoltre, il riconoscimento esplicito del diritto alla conoscenza come un diritto umano fondamentale non solo porterebbe coerenza, comprensibilità e prevedibilità ad un quadro ancora dispersivo e vago, attraverso la costruzione di un quadro giuridico e politico comprensivo, ma consentirebbe anche di iniziare un processo profondo e globale di revisione delle pratiche governative in materia di segreto di Stato in un mondo sempre più interconnesso.

## C. Critiche e Benefici

### 1. Differenziare

La definizione concettuale proposta per il diritto alla conoscenza permette di differenziarlo da altri strumenti sottintesi come i meccanismi di trasparenza. Mentre essi sono strumenti essenziali per l'implementazione effettiva del diritto alla conoscenza, la portata di quest'ultimo non può essere limitata ad uno di essi. Gli obiettivi definiti all'inizio di questo documento indicano la necessità di un'ecologia di strumenti parte di un diritto alla conoscenza che possa aumentare la consapevolezza e l'effettiva partecipazione dei cittadini nella gestione dei beni pubblici attraverso i meccanismi di dibattito pubblico e di *accountability*.

Benché i meccanismi di trasparenza trovino il loro equivalente operativo in strumenti politici quali, tra l'altro, i Freedom of Information Acts (FOIA), le valutazioni di impatto normativo, dibattiti e registri di voto accessibili al pubblico e la protezione degli informatori (*whistle-blowers*), non possiamo concordare con Fenster quando afferma che *"il FOIA ha promulgato una versione di un 'diritto alla conoscenza'"*<sup>38</sup>. Il FOIA rappresenta uno strumento del diritto pubblico alla conoscenza che permette di tenere gli amministratori pubblici *accountable* per le loro azioni. Altri meccanismi di *accountability*, come la possibilità d'azione giudiziaria contro un funzionario corrotto del governo, completano la gamma di meccanismi di un'*accountability* democratica ma non fanno parte del diritto alla conoscenza, anche se si basano su esso.

Inoltre, i meccanismi di trasparenza spesso fanno riferimento unicamente al processo decisionale, e non all'intero processo politico. Anche se non in termini assoluti, essi tendono ad essere limitati alla fase *dopo* il processo decisionale, e richiedono un'attenzione intensa e degli strumenti adeguati per mantenere tale attenzione, come hanno notato diverse ONG e rappresentanti della società civile. Riteniamo pertanto indispensabile l'inserimento dell'argomento del dibattito pubblico come elemento chiave del diritto alla conoscenza, che

---

<sup>38</sup> Fenster, M. (2011), "The Transparency Fix: Advocating Legal Rights and Their Alternatives in the Pursuit of a Visible State", *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 73, p. 465.

permetta ai cittadini di partecipare attivamente a tutte le fasi del processo e del dibattito pubblico, incluso quello dell'*agenda-setting* (*definizione dell'agenda*).

Secondo la nostra ipotesi, un'ecologia di strumenti che implementino gli interessi elencati negli obiettivi sopracitati avrebbe un maggior impatto positivo sul godimento generale degli diritti umani e sullo Stato di Diritto. Purtroppo, la raccolta e l'elaborazione di dati adeguati per verificare l'impatto del concetto rispetto a ciascuno degli quattro obiettivi a cui intende contribuire richiederebbe un progetto di ricerca di ampiezza significativa.

Tuttavia, si potrebbero considerare degli studi più piccoli, utilizzando un *bathtub model*<sup>39</sup> in cui venga verificato l'impatto singolo o combinato degli strumenti del diritto alla conoscenza rispetto agli indicatori di uno dei quattro obiettivi. I test su tali micro-livelli possono fornire una forte indicazione per l'impatto sui macro-livelli, nell'ipotesi che un'ecologia di strumenti parte del diritto alla conoscenza (con tutte le proprietà definite sopra) avrà un impatto positivo maggiore. In ogni caso, la raccolta dei dati in modo coerente con i concetti sopra-definiti sarà della massima importanza. Infatti, un piccolo esempio che considera i dati della Banca Mondiale disponibili nei *Worldwide Governance Indicators* e *Mechanisms of Public Accountability* dimostra l'incremento dell'impatto positivo rispetto agli obiettivi definiti con un concetto comprensivo del diritto alla conoscenza, invece che con misure individuali come i Freedom of Information Acts. Tale esempio dimostra quindi la necessaria differenziazione tra i singoli strumenti di trasparenza, adottati negli ultimi anni, e un concetto comprensivo del diritto alla conoscenza.<sup>40</sup>

## 2. Considerazioni Finanziarie

Imporre al governo un obbligo positivo dell'ampiezza proposta può portare alla conclusione che si tratti di un onere finanziario sproporzionato. Tuttavia, tale affermazione è sempre più difficile da sostenere. Molti governi hanno già adottato uno o una serie di strumenti di trasparenza e/o di dibattito pubblico. Inoltre, studi scientifici come la

---

<sup>39</sup> Maggetti, M., Gilardi, F., Radaelli, C. M. (2013), *Designing Research in the Social Sciences*, London: Sage Publications, pp. 37-39.

<sup>40</sup> Harth, L. (2016), MRes Dissertation "*Unlocking the Right to Know*", Exeter University, pp. 46-55.

pubblicazione della Commissione europea del 2015, intitolata *"Creating Value through Open Data"*<sup>41</sup>, dimostrano come *"una catena del valore dei dati in un ambiente decisionale accogliente"* possa creare notevoli benefici diretti e indiretti in termini di benefici monetari, creazione di posti di lavoro, e risparmi sui costi. Perciò, può essere sostenuto che, specialmente in un periodo in cui la digitalizzazione è vicina a diventare un processo automatico, la pubblicazione proattiva di documenti e informazioni riguardanti il processo politico non solo presenta benefici in termini di conoscenza pubblica ma anche in termini economici diretti.

Inoltre, gli attuali FOIA, laddove disponibili, possono rivelarsi più costosi, in termini monetari e di manodopera, rispetto alla diffusione proattiva delle informazioni disponibili. Come ha notato la Mediatrice europea in una lettera al Presidente della Commissione europea Juncker nel Novembre 2015 per quanto riguarda la pubblicazione di un'opinione del Comitato Etico Ad Hoc<sup>42</sup>, secondo la normativa vigente alle istituzioni è spesso richiesto di rendere disponibili documenti qualora una persona ne faccia richiesta. Tali richieste possono essere molteplici e richiedono un esame su ogni istanza. Come osserva la Mediatrice, dato che secondo le valutazioni della Commissione stessa queste richieste di accesso ai documenti sono estremamente probabili e ragionevolmente prevedibili, la pubblicazione proattiva potrebbe semplicemente eliminare ulteriori costi diretti e indiretti di lavoro.

Lo stesso approccio viene rilevato nel documento sopra-citato *Creating Value through Open Data: "L'Open Data colma il divario tra governo e cittadini in termini d'informazione. Le leggi FOIA consentono l'accesso del pubblico a certi tipi di dati governativi. L'Open Data può essere visto come uno strumento importante nel rinforzare questo diritto dei cittadini, rendendo l'accesso alle informazioni molto più facile qualora le stesse si trovino già online gratuitamente. Come risultato del rilascio di una maggiore quantità di dati, sono nate delle iniziative della società civile come TheyWorkForYou in the UK14 – che segue le attività e le iniziative dei membri dei Parlamenti e delle Assemblee*

---

<sup>41</sup> European Commission (2015), *Creating Value through Open Data*, available at:

[https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_creating\\_value\\_through\\_open\\_data\\_0.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf).

<sup>42</sup> Available at: [www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/61417/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/61417/html.bookmark).



*britanniche – e la sua equivalente statunitense GovTrackUs 15 – che segue le attività e le proposte di legge del Congresso americano. Queste iniziative contribuiscono ad una maggiore trasparenza nel processo democratico."*

Inoltre, come rilevato da Damonte, Dunlop e Radaelli<sup>43</sup>, i meccanismi d'allarme "antincendio" attivati dai meccanismi di trasparenza hanno un impatto di maggiore effetto in termini di costo rispetto al controllo delle burocrazie e alleviano la necessità di meccanismi (costosi) di controllo interno efficace.

Infine, come dimostra il Rapporto *A World That Counts*, preparato dal Gruppo di Esperti Indipendenti del Segretario Generale ONU, su una Data Revolution for Sustainable Development (Rivoluzione dei Dati per uno Sviluppo Sostenibile), *"un'informazione più varia, integrata, puntuale e affidabile può portare a decisioni migliori – e dunque più efficaci"*. Lo stesso è sottolineato nelle conclusioni del documento della Commissione europea *Creating Value through Open Data*: *"L'amministrazione pubblica è di gran lunga il settore che guadagnerà di più dall'apertura e allargamento dei dati, con un valore di 22 miliardi di euro nel 2020. Ciò conferma che il settore pubblico è il primo riutilizzatore dei propri dati. [...] Un miglior processo decisionale è uno dei principali vantaggi della condivisione di Open Data, nota anche come processo decisionale basato sui dati."*

### 3. Segretezza

I promotori del diritto alla conoscenza non propongono la completa abolizione dei meccanismi e delle misure di segreto di Stato, dato che possono esistere ragioni sufficienti, proporzionate e legittime per fare uso di tali strumenti. Tuttavia, sulla base dell'obiettivo di dibattito pubblico e del rischio di un uso endemico degli strumenti di segreto di Stato, proponiamo come spunto di riflessione quanto segue.

Come affermato nelle sezioni precedenti, il dibattito pubblico può rivelarsi uno strumento forte nel bilanciare la segretezza con la trasparenza, molto più del singolo ricorso sulla base

---

<sup>43</sup> Damonte, A., Dunlop, C.A., Radaelli, C.M. (2014), "Controlling bureaucracies with fire alarms: policy instruments and cross-country patterns", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 21 No. 9, pp. 1330–1349.

dell'*accountability*. Halperin presenta esempi concreti di un tale esercizio di bilanciamento con particolare riferimento ad uno dei settori di azione governativa più blindati: le relazioni estere e militari.

Sulla base del suo ragionamento, possiamo per esempio affermare che la composizione tecnica concreta di una nuova arma può essere mantenuta riservata perché la divulgazione di tali informazioni potrebbe avere delle conseguenze dannose per altri diritti umani, *in primis* per il diritto alla vita. Tuttavia, lo sviluppo, l'esistenza e l'eventuale uso di tali armi *dovrebbero* far parte del dibattito pubblico dato che essi riguardano una delle decisioni politiche più importanti che un governa possa prendere con mezzi pubblici.<sup>44</sup> Da questo punto di vista ha poco senso tenere il pubblico nazionale all'oscuro di programmi quali il programma statunitense di droni armati usati per le esecuzioni extragiudiziali, dato che le conseguenze dell'utilizzo di quest'ultimo non possono ragionevolmente essere nascoste, almeno non in una società democratica che gode della libertà di stampa. Mentre le tempistiche e l'obiettivo preciso di tale attacco possono rimanere riservate prima dell'esecuzione operativa, nessun motivo di sicurezza ragionevole può essere invocato per mantenere segreta l'esistenza di tale programma, oltre allo scopo di evitare il dibattito pubblico a casa. Anche i negoziati nelle relazioni internazionali si prestano ad osservazioni simili. Laddove gli obiettivi iniziali e l'intento di avviare i negoziati dovrebbero essere comunicati al pubblico per consentire il dibattito sulla questione, per ragioni di efficienza potrebbe essere ragionevole non divulgare tutte le informazioni, come gli estremi di un accordo al ribasso prima della conclusione dei negoziati. Tuttavia, quando nel corso dei negoziati vengono prese decisioni significative – come per esempio la promessa di Tony Blair a George W. Bush, "*Sarò con voi in ogni caso*", – queste devono essere immediatamente affidate al dibattito pubblico poiché potrebbero avere un forte impatto sul contenuto di tale dibattito.<sup>45</sup> In questo senso, il principio di dibattito pubblico è un componente più forte dei meccanismi di *accountability* nel necessario bilanciamento tra i motivi oggettivi di sicurezza e il diritto del popolo a conoscere.

---

<sup>44</sup> In the sense of Halperin, M.H., Hoffman, D.N. (1976), "Secrecy and the Right to Know", in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 40 No. 3, Presidential Power: Part 2, p. 134-137.

<sup>45</sup> Halperin, M.H., Hoffman, D.N. (1976), "Secrecy and the Right to Know", in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 40 No. 3, Presidential Power: Part 2, p. 135.

Inoltre, nella sua critica della segretezza nell'Unione europea, Deirdre Curtin mette in guardia contro un processo di *regulation creep* (lo scorrimento di regolamentazione), in cui la crescente cooperazione tra gli Stati e le Istituzioni nazionali o inter-governative ha portato all'adozione di standard di riservatezza in linea con quelli del "miglior offerente". Questo perché se un'Istituzione o un altro Stato desidera ottenere delle informazioni da altre fonti, lo stesso livello minimo di riservatezza deve essere garantito. In questo senso, Curtin non si focalizza più di tanto sulla questione della cosiddetta *first-order secrecy* (segretezza di primo ordine), cioè le procedure di classificazione e il tipo di documenti classificati, ma sulla mancanza di *second-order secrecy* (segretezza di secondo ordine) che riguarda il modo in cui le regole sulla segretezza vengono stabilite piuttosto che l'utilizzo dello strumento stesso.

Curtin lamenta il controllo esecutivo unilaterale sulle informazioni sensibili (sia classificate che non classificate ma controllate) a causa del modo in cui sono state stabilite le norme in materia di documenti riservati: *“A sostegno della rete di regole e disposizioni c'è qualcosa che si avvicina ad una cultura di segretezza. Una cultura di segretezza dispone di due strumenti principali che causano la quasi-automatica moltiplicazione della segretezza: il principio della classificazione derivata (il quale limita ai soli soggetti autorizzati il diritto di accesso a consultare i documenti nelle rispettive categorie di classificazione, portando alla tendenza comune di classificare nella sua interezza un documento contenente un piccolo "segreto" sensibile) e il principio del controllo dell'originatore (le informazioni non possono essere declassate, rilasciate o declassificate senza il consenso del governo o dell'ente esecutivo d'origine)”*.<sup>46</sup>

Mentre tali principi possono rispecchiare un approccio logico al trattamento di documenti sensibili, Curtin sembra nel giusto quando nota come una tale *cultura*, se non basata su un dibattito aperto e consistente tra il pubblico e i rappresentanti da un lato, e tra le istituzioni stesse dall'altro, può portare ad un approccio esecutivo alla segretezza le cui ramificazioni arrivano inevitabilmente in tutti gli aspetti e a tutti i livelli di una struttura governativa

---

<sup>46</sup> Curtin, D. (2014) “Overseeing secrets in the EU: A democratic perspective”, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 52 No. 3, p. 8.

globale. Il punto sostenuto da Curtin sullo *scorrimento di regolamentazione*, invece che un dibattito sulla *segretezza di secondo ordine*, rafforza la convinzione dei coordinatori di questa campagna che un tale dibattito deve necessariamente tenersi a livello onusiano.

#### 4. Fiducia Pubblica

Nella sua valutazione della trasparenza nell'Unione europea, Settembri evidenzia il ruolo della trasparenza nel rafforzare le Istituzioni europee. Quest'ultimo è fortemente legata alla teoria democratica, basata sul consenso volontario dei cittadini, che implica il riconoscimento delle decisioni governative come legittime. Schmidt definisce la *legittimità* come *"la misura in cui le gli input politici, i processi decisionali e le politiche adottate sono accettabili e accettate dalla cittadinanza, nel senso che i cittadini ritengano tali politiche come moralmente autorevoli e che perciò le rispettino e osservino volontariamente anche quando esse vanno contro i loro stessi interessi e desideri"*<sup>47</sup>. La legittimità implica la fiducia dei cittadini nel sistema di governo, una condizione servita meglio dalla trasparenza che dalla segretezza come evidenzia il Rapporto Congressuale statunitense del 1997 della Commissione sulla Protezione e la Riduzione della Segretezza di Stato (la "Commissione Moynihan") sulla base di un'analisi di quarant'anni di segretezza nel governo degli Stati Uniti.<sup>48</sup>

La Commissione europea riconosce esplicitamente il ruolo dell'apertura per scopi di legittimità nella Regolamentazione n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, relativa all'accesso pubblico ai documenti del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio: *"L'apertura permette ai cittadini di partecipare più da vicino al processo decisionale e garantisce che l'amministrazione goda di maggiore legittimità e che sia più efficace e più responsabile nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. Una politica di apertura contribuisce al rafforzamento dei principi di democrazia e di rispetto per i diritti fondamentali."*

---

<sup>47</sup> Schmidt, V. A. (2012) "Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and "Throughput"", in *Political Studies*, Vol. 61 No. 1, pp. 9-10.

<sup>48</sup> Strickland, L.S. (2005), "The information gulag: rethinking openness in times of national danger", in *Government Information Quarterly*, Vol. 22, p. 554.

Ritroviamo le stesse osservazioni in Yin, riguardo le critiche dirette dall'Ispettore Generale del Tesoro per l'amministrazione fiscale contro l'IRS negli Stati Uniti. Tali critiche facevano riferimento all'uso di criteri inappropriati nel decidere quali domande meritassero uno scrutinio più approfondito. Yin rileva come il rifiuto da parte di Lois Lerner, Direttore dell'IRS in questione, di testimoniare davanti al Congresso americano *"ha probabilmente determinato l'opinione del pubblico sull'episodio [...] per quanto riguarda cosa avesse fatto esattamente l'IRS"*. Di conseguenza, *"La perdita di rispetto pubblico per l'agenzia e il sistema fiscale può danneggiare l'osservanza degli obblighi fiscali, diminuire l'interesse nel servizio dell'IRS e risultare in continui tagli di bilancio per un'organizzazione la cui missione principale è quella di fornire la linfa vitale per il paese."*<sup>49</sup>

Inoltre, il crescente uso delle nuove tecnologie nella comunicazione ha creato un mercato alternativo delle idee, dell'informazione e della disinformazione. Quest'ultima può presentare un problema notevole per le istituzioni politiche quando i cittadini non dispongono degli strumenti necessari per distinguerla dalle informazioni corrette, minando la loro legittimità in modo significativo. Piuttosto che mirare al controllo completo dei mezzi di comunicazione tra i cittadini, le istituzioni governative possono trarre notevole benefici in termini di credibilità e fiducia pubblica dal fornire e distribuire informazioni corrette attraverso misure di trasparenza e di dibattito pubblico.

La trasparenza governativa ha dunque un ruolo fondamentale per la democrazia e può fungere da garanzia per la stabilità del governo e delle istituzioni. La scossa subita dall'establishment democratico a causa di una lunga serie di scandali recenti e la crescita di movimenti populistici anti-establishment in molti paesi occidentali forniscono ulteriore sostegno al ragionamento di cui sopra.

---

<sup>49</sup> Yin, G.K. (2014), "Reforming (and saving) the IRS by respecting the public's right to know", *Virginia Law Review Vol. 100 No. 6*, p. 1116.

## 5. Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) e Democratizzazione

Se definiamo l'*accountability* nel sistema fiduciario come *"l'obbligo di rendere conto o di spiegare e giustificare le proprie azioni"*<sup>50</sup>, possiamo capire come l'impulso socio-economico delle organizzazioni internazionali abbia progressivamente introdotto misure di *accountability* ed efficienza anche in ambienti attualmente non-democratici. Mentre i vari uffici delle Nazioni Unite si sono gradualmente spostati verso un'interpretazione che vede la democrazia come parte essenziale dello Stato di Diritto, l'approccio allo sviluppo basato sui diritti socio-economici è uno strumento importante nella promozione di standard di *accountability* come richiesto dai donatori (organizzazioni internazionali o altri Stati).

Nella recente adozione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) il 25 settembre 2015, gli Stati firmatari hanno stabilito 17 obiettivi per *porre fine alla povertà, proteggere il pianeta, e garantire a tutti prosperità*. Ogni obiettivo è composto da traguardi specifici da raggiungere nel corso dei prossimi 15 anni. L'Obiettivo numero 16 è *"è dedicato alla promozione di società pacifiche ed inclusive ai fini dello sviluppo sostenibile, e si propone inoltre di fornire l'accesso universale alla giustizia, e a costruire istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli."*<sup>51</sup>

Tre dei traguardi specifici dell'Obiettivo numero 16 sono:

- (1) Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti;
- (2) Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali;
- (3) Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme.

---

<sup>50</sup> Curtin, D. (2009) *Executive power of the European Union: Law, practices, and the living constitution*. New York: Oxford University Press, pp.244-245.

<sup>51</sup> United Nations (2015), *Sustainable Development Goals – 'Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies'*, last consulted on 21/07/2016: at <http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>.

Queste misure di *trasparenza* corrispondono almeno ad una parte del diritto pubblico alla conoscenza, però non alla sua interezza. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le misure adottate sono volte ad aumentare l'efficienza statale e far crescere l'economia, come mezzo di incrementare gli standard socio-economici. Come scrive Blanton: *"Oggi, come conseguenza della globalizzazione, il concetto stesso di libertà di informazione è in via d'espansione, passando dalla posizione puramente morale di un atto d'accusa contro la segretezza ad una concezione che comprende un valore più neutrale – come un'altra forma di regolamentazione del mercato, di un'amministrazione più efficace di governo, e come contribuente alla crescita economica e allo sviluppo delle industrie dell'informazione"*<sup>52</sup>.

Per queste ragioni, le misure di *accountability* adottate sotto questo punto di vista non migliorano *direttamente* il godimento dei diritti civili e politici e rappresentano dunque soltanto una minima parte del diritto pubblico alla conoscenza, il quale, dal punto di vista dei diritti umani, deve necessariamente soddisfare l'intera panoplia dei diritti umani e dello Stato di Diritto. Inoltre, limitando le misure alla singola funzione di controllo, la partecipazione civica nel processo decisionale rimane limitata e, pertanto, non-democratica. Ciò nonostante, la spinta socio-economica può portare ad uno sviluppo socio-economico tale da incoraggiare un processo di democratizzazione.

---

<sup>52</sup> Blanton, T. (2002), "The World's Right to Know", in *Foreign Policy*, No. 131, p. 53.