

L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

12.2

CERCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

Supplemento al volume "L'accesso ai documenti amministrativi" n. 12, 2009

INTRODUZIONE	5
---------------------	---

PARTE I

IL DIRITTO DI ACCESSO IN SVEZIA

Sezione I

Contesto storico-costituzionale	11
Principio dell'accesso ai documenti ufficiali	12
Varie forme del principio di pubblico accesso alle informazioni	13
Cosa si intende per documento ufficiale	13
Libertà di espressione per i funzionari	14
Libertà di comunicazione per i funzionari	14
Modalità di accesso ai documenti ufficiali	15
Limitazioni al diritto di accesso	15
Soggetti obbligati ad osservare il vincolo di segretezza	16
Segreto e limiti temporali	17
Principio di segretezza per le Autorità pubbliche	17
Norme speciali per i documenti ufficiali e classificazione dei documenti coperti da segreto	18
Rapporti tra Autorità pubbliche	18
Divulgazione di un documento ufficiale – Diniego e ricorso	19
Dovere di riservatezza	19
Rapporti con l'Unione Europea	19
Tutela dei dati personali	20
Ombudsman	22
Osservazioni Conclusive	25

Sezione II

BIBLIOGRAFIA	29
---------------------	----

Sezione III

SITOGRAFIA	33
-------------------	----

PARTE II
IL DIRITTO DI ACCESSO IN FINLANDIA

Sezione I

Contesto storico-costituzionale	39
Contesto internazionale	41
Diritto di accesso	42
Legge sulla trasparenza delle attività di governo	43
Rapporto tra trasparenza e segretezza	44
Procedura per l'esame delle richieste sull'accesso	45
Protezione dei dati personali	46
Bilinguismo e tutela delle minoranze linguistiche	47
Comunicazioni via internet	48
Ombudsman parlamentare	49
Osservazioni Conclusive	51

Sezione II

BIBLIOGRAFIA	55
---------------------	----

Sezione III

SITOGRAFIA	59
-------------------	----

Introduzione

Proseguiamo le pubblicazioni sulle più significative esperienze di trasparenza amministrativa e diritto di accesso nei singoli Stati, non solo europei.

I primi tre studi si riferiscono all'Italia, alla Francia e all'Inghilterra.

Continuiamo con una panoramica sul diritto di accesso in Svezia e in Finlandia.

La problematica è stata affrontata non solo con un'ottica prettamente giuridica, ma anche dal punto di vista storico, in quanto le vicende di questi due paesi hanno condotto già da tempo la pubblica amministrazione al rispetto di ben consolidati principi democratici.

Pertanto si è ritenuto indispensabile delineare un quadro che potesse facilitare la comprensione di un compiuto processo di partecipazione e trasparenza.

Ci è sembrato opportuno anche sottolineare i rapporti con l'Unione Europea.

Infatti a differenza dell'Italia, che com'è noto, è uno degli Stati membri fondatori della Comunità Europea, la Svezia e la Finlandia sono entrati a far parte dell'Unione solo a metà degli anni '90.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, come vedremo, ha una storia secolare e si è imposto quale principio fondamentale da cui sono scaturite le regole della trasparenza e della efficienza nella pubblica amministrazione.

Concetti questi, che per noi sono diventati comuni negli ultimi vent'anni, ma che nei Paesi scandinavi hanno una lunghissima tradizione.

PARTE I

**IL DIRITTO DI ACCESSO
IN SVEZIA**

SEZIONE I

Contesto storico-costituzionale

Da più di due secoli i cittadini svedesi vedono garantito il diritto di accesso ai documenti ufficiali.

In Svezia, Paese di profondo senso democratico, si ritiene che questo diritto sia di vitale importanza per l'esercizio stesso della democrazia, che pone in primo piano la partecipazione dei cittadini alle discussioni su argomenti di pubblico interesse.

Pertanto, una moderna democrazia deve assicurare la "trasparenza" della pubblica amministrazione e garantire il diritto di pubblico accesso alle informazioni ufficiali.

È palesemente evidente la stretta connessione che intercorre fra democrazia e accesso alle informazioni ufficiali. In tal modo i cittadini possono esercitare il controllo sull'amministrazione, promuoverne l'efficienza e dissuaderne la corruzione.

Il principio di accessibilità ai documenti pubblici *Offentlighetsgrundsätzen* nelle leggi svedesi è sempre stato particolarmente tutelato ed ha una lunga tradizione risalente al 1766, anno in cui fu emanato il primo Atto sul diritto di informazione (*The Freedom of the Press Act*).

La Svezia è stata, infatti, il primo Paese al mondo a sancire la libertà di stampa. A tale proposito occorre precisare che la Costituzione svedese non è formata da un unico documento, ma da quattro leggi fondamentali. Essa non è una Costituzione rigida, come quella italiana, ma estremamente flessibile e continuamente emendabile ad opera del Comitato permanente della Costituzione, previsto dall'art. 38 della seconda delle Leggi costituzionali.

Gli emendamenti, numerosissimi, approvati nel corso degli anni, sono stati fusi nel testo delle rispettive leggi fondamentali, il cui *corpus*, modificato, viene interamente ripubblicato nella raccolta ufficiale delle leggi.

Le quattro leggi fondamentali sono:

Regeringsformen

The Instrument of Government - Lo Strumento di Governo

Esso contiene i principi fondamentali della forma di Governo, che consistono nel funzionamento del Governo, nella definizione delle libertà e dei diritti fondamentali degli svedesi e nello svolgimento delle elezioni al Parlamento (*Riksdag*).

L'Atto attualmente in vigore è quello adottato nel 1974 ed emendato nel 2002; ha determinato una sensibile riduzione del potere della monarchia. Il Re rimane il Capo dello Stato, ma senza alcun effettivo potere politico.

In realtà la prima redazione del testo risale al 1719, fu più volte modificato nel corso del '700 (1772 e 1789) e agli inizi dell'800 (1809) in concomitanza con i grandi avvenimenti di carattere storico-politico che coinvolsero il Paese: guerre con la Russia, creazione del Granducato di Finlandia, guerre napoleoniche. In quegli anni si verificò il passaggio dalla forma di governo di una monarchia assoluta ad una monarchia costituzionale.

Successionsordningen

The Act of Succession - L'Atto di Successione

Risale al 1810, ha subito emendamenti fino al 1979. Mentre lo Strumento di Governo stabilisce che la Svezia deve avere un Re o una Regina quali Capi dello Stato, l'Atto norma i criteri di successione al trono. Fino al 1979 la successione avveniva in linea maschile, successivamente il Parlamento stabilì che una donna potesse ascendere al trono.

Tryckfrihetsförordningen

The Freedom of the Press Act - L'Atto della libertà di stampa

Questa legge è stata più volte modificata: nel 1772, nel 1810, nel 1812, nel 1949, nel 1982, nel 1994, nel 1998 e infine nel 2002. Quello che noi oggi definiamo libertà di stampa è stato sancito con la stesura dell'Atto del 1810. L'originario Atto del 1766 stabiliva che la libertà di espressione non dovesse essere in alcun modo coartata, ad eccezione di alcune violazioni quali la blasfemia e le critiche allo Stato.

La libertà di stampa comporta il diritto di diffondere informazioni stampate, ma con una responsabilità davanti alla legge. Altra caratteristica di questo Atto consiste nel diritto dei cittadini alla consultazione dei documenti pubblici ovvero viene garantito ai cittadini il principio dell'accesso pubblico ai documenti ufficiali. Tale apertura conferisce alla popolazione svedese il diritto di accesso ai pubblici documenti, diritto che può essere esercitato ogni qual volta i cittadini lo desiderino (cfr. Capitolo 2, Articolo 2, *On the public nature of official documents*).

Yttrandefrihetsgrundlagen

The Fundamental Law on Freedom of Expression - La legge fondamentale sulla libertà di espressione

È stata emanata nel 1991 ed emendata nel 2002.

La più recente Legge fondamentale svedese è un lungo documento che definisce la libertà di espressione relativamente a tutti i media (televisione, internet, radio, film) ad eccezione dei libri e dei periodici; contiene disposizioni sulla libera diffusione di informazioni, nonché il divieto di censura.

In ordine alle "Leggi fondamentali" è opportuno precisare che esse richiedono un procedimento di modifica più complesso rispetto alle restanti leggi (le c.d. leggi ordinarie nel nostro ordinamento). Infatti possono essere emendate o abolite solo se le due Camere del Parlamento adottano identiche decisioni.

Infine, oltre alle leggi fondamentali succitate, l'ordinamento svedese prevede il **Riksdagsordningen - Riksdag Act**. Emanato nel 1974 ed emendato fino al 2003, gode di uno speciale rango a metà tra la legge fondamentale e la legge ordinaria. Disciplina, tra l'altro, dettagliatamente il funzionamento del Parlamento ed è assimilabile ai nostri Regolamenti parlamentari. Per emendare tale Atto è necessaria la maggioranza di una sola delle due Camere del Parlamento, ma la decisione deve essere adottata da una maggioranza qualificata (almeno i $\frac{3}{4}$ dei voti ed il supporto di oltre la metà dei componenti).

Principio dell'accesso ai documenti ufficiali

Al fine di garantire una società aperta tramite l'accesso alle informazioni che riguardano l'attività del Parlamento, del Governo e delle altre Agenzie governative, è stato inserito nelle leggi fondamentali il principio dell'accessibilità ai documenti ufficiali. Tale "apertura" o "trasparenza" conferisce alla popolazione svedese un diritto che può essere esercitato in ogni momento.

Le regole fondamentali sull'accesso ai documenti ufficiali si rinvengono in

- *"The Instrument of Government", Chapter 2 "Fundamental rights and freedom", Article 1¹, che garantisce a tutti i cittadini il diritto alla libertà di informazione, cioè la libertà di dare e ricevere informazioni ed anche di divulgare informazioni altrui;*

– “The Freedom of the Press Act”, Chapter 2 “On the public nature of official documents”², Articles 1, 2.

La legge sulla libertà di stampa non stabilisce esplicitamente cosa è una Autorità pubblica, ma per deduzione dalla lettura delle leggi costituzionali è chiaro che ci si riferisca al Parlamento, al Governo, alle Autorità centrali, ai Consigli di Contea, ai Consigli municipali e alle Agenzie commerciali pubbliche.

Varie forme del principio di pubblico accesso alle informazioni

Il principio di pubblico accesso alle informazioni consiste nel fatto che il pubblico e i mass media – giornali, radio-tv – hanno diritto a chiedere e a ricevere informazioni sulle attività statali e municipali.

Esso si esprime in vari modi:

- chiunque può leggere i documenti ufficiali delle autorità: **accesso ai documenti ufficiali;**
- i funzionari e coloro che lavorano per lo Stato o le municipalità possono comunicare all'esterno le informazioni relative alle proprie competenze: **libertà di espressione per i funzionari e per gli altri dipendenti pubblici;**
- i funzionari e coloro che lavorano per lo Stato o le municipalità possono fornire informazioni a giornali, radio, tv: **libertà di comunicazione per i funzionari e dipendenti pubblici;**
- pubblico e mass media hanno diritto di assistere ai processi: **accesso alle udienze dei tribunali;**
- pubblico e mass media possono assistere alle sedute del Parlamento, delle Assemblies municipali, dei Consigli di contea e di altri organismi similari: **accesso alle riunioni delle assemblee decisionali.**

In base alle leggi fondamentali i documenti pubblici sono a disposizione di tutti i cittadini per essere letti o consultati.

Cosa si intende per documento ufficiale

È un qualsiasi documento contenente informazioni quali un testo o una foto, elaborati anche elettronicamente, redatto, conservato o ricevuto da una Autorità pubblica. Nel caso di un documento stampato su carta è più facile stabilirne la natura, nel caso, invece, di informazioni elaborate elettronicamente, si tratta di sceverarne in modo più approfondito la qualità o la fonte. Occorre verificare se l’Autorità abbia autonomamente redatto il documento o abbia avuto il compito esclusivo di elaborazione tecnica o di archiviazione per conto di un’altra Autorità pubblica.

Si considera ufficiale qualsiasi documento redatto e detenuto da una Autorità, nonché ricevuto da un’altra Autorità pubblica o pervenuto nelle mani di un funzionario pubblico, che si occupa della materia cui si riferisce il documento.

In linea generale un documento è ufficiale quando è “prodotto” da un’Autorità pubblica ed ha acquisito una forma compiuta e definitiva.

² Ibidem, pag. 48

Non tutti i documenti detenuti da Autorità pubbliche sono da ritenersi ufficiali, in quanto la bozza di una decisione, di una comunicazione scritta, di una sentenza non è da intendersi documento ufficiale. Schemi, appunti preliminari e promemoria non sono documenti ufficiali, a meno che non siano archiviati o registrati. Sentenze ed altre decisioni con allegati si possono considerare formalmente redatte, quando queste sono state pronunciate o comunicate e successivamente controllate e approvate dall’Autorità.

Non è previsto l’obbligo di conservare i documenti non ufficiali.

Come tutte le altre Autorità, gli Uffici governativi debbono fornire le informazioni richieste, così i media e gli altri soggetti interessati debbono poter accedere a tutte le informazioni su vari argomenti.

Tutti i documenti, ricevuti o inviati (lettere, decisioni, rapporti ecc.) sono, in linea generale, documenti ufficiali e, quindi, debbono essere accessibili ad ogni cittadino.

Alla luce di queste regole fondamentali una lettera del Capo dello Stato al Primo Ministro costituisce un documento pubblico e, quindi, conseguentemente accessibile. Alla stessa stregua le sedute dei tribunali sono pubbliche, così come le sedute delle Assemblee legislative. I documenti inviati alle Autorità si debbono ritenere acquisiti.

Se si desidera conoscere quali documenti siano stati ricevuti dall’Autorità o il funzionario che se ne sia occupato, è necessario contattare direttamente l’Autorità competente. Il principio di accessibilità ai documenti pubblici implica che i funzionari, sia delle amministrazioni centrali che periferiche, siano in grado di dare informazioni e quindi liberi di poter parlare degli argomenti richiesti.

Libertà di espressione per i funzionari

Secondo lo Strumento di Governo, legge costituzionale (v. sopra), tutti i cittadini svedesi e gli stranieri godono di ampi diritti e libertà. Uno dei più importanti è la libertà di espressione, che va intesa come la libertà di comunicare per iscritto, verbalmente o per immagini e di esprimere le proprie idee, le proprie opinioni e i propri sentimenti.

La Costituzione prevede che la libertà di espressione possa essere limitata soltanto da leggi approvate dal Parlamento. Una forma di restrizione della libertà di espressione è prevista dalle disposizioni legislative sul dovere di riservatezza da parte del funzionario pubblico.

Libertà di comunicazione per i funzionari

La libertà di divulgare informazioni riveste una particolare importanza per i funzionari pubblici e per gli altri impiegati dipendenti dallo Stato e dalle municipalità. Le norme relative si rinvencono nelle disposizioni sulla libertà di stampa contenute nel *Freedom of Press Act*.

Per libertà di stampa si intende il diritto di esprimersi liberamente tramite stampa, libri e giornali. Se uno scritto contiene qualcosa di penalmente rilevante, solo una persona ne risponde legalmente, di norma l’autore; mentre per la carta stampata, responsabile è il direttore della testata.

La protezione per la libertà di espressione in radio, tv, film, registrazioni video e audio è regolata dalla *Fundamental Law on Freedom Expression*, basata sugli stessi principi della *Freedom of the Press Act*.

Al diritto di fornire informazioni esistono tuttavia dei limiti:

- divieto di dare informazioni su libri e giornali, nel caso in cui si compia un grave reato contro la sicurezza nazionale;
- divieto di consegnare un documento secretato;
- divieto di infrangere intenzionalmente certi doveri di segretezza, considerati preminenti rispetto al diritto di fornire informazioni.

I doveri di segretezza sono trattati nel *Secrecy Act*. Le altre eccezioni sono regolate dal *Freedom of Press Act*.

Modalità di accesso ai documenti ufficiali

Un cittadino che voglia ottenere un documento ufficiale deve rivolgersi all’Autorità pubblica che lo detiene ed ha il diritto di leggerlo sul posto (accertato che non sia segreto). Se il documento non può essere letto o compreso senza l’ausilio di mezzi tecnici, l’Autorità li deve mettere a disposizione, fornendo tutti gli strumenti necessari per consentire la consultazione del documento stesso in formato elettronico. Esso può essere trascritto, fotografato e registrato; se è parzialmente secretato, le parti non segrete devono essere rese disponibili tramite trascrizione o copia. Del documento può essere rilasciata copia dietro il pagamento di una tariffa fissa³.

L’Autorità, a meno di norme specifiche, non è obbligata, diversamente dalla stampa, a fornire documenti su supporto elettronico.

Non occorre fornire dati molto dettagliati del documento di cui si richiede copia (es. date, protocolli ecc), ma, nel contempo, l’Autorità non è tenuta a fare ricerche troppo approfondite per individuarlo. La richiesta, deve essere soddisfatta, anche se non immediatamente, in tempi ragionevoli dall’Autorità.

Può essere causa di ritardo la valutazione circa la segretezza del documento. A volte, la decisione ricade su una Autorità diversa da quella che lo detiene: in questo caso la richiesta va presentata all’Autorità che è deputata a decidere in materia.

Non è necessario presentare un documento di identificazione per la richiesta di atti, né specificarne la motivazione, a meno che non rientri tra i casi normati dal *Secrecy Act*.

L’Autorità può rifiutare il rilascio del documento se esso, come previsto dal *Secrecy Act*, è coperto dal segreto; può rilasciarlo a determinate condizioni dette “riserve”. In caso di diniego è prevista la possibilità di ricorrere alla Corte competente.

Limitazioni al diritto di accesso

In Svezia il diritto di accesso è esercitato in modo ampio e generalizzato; tuttavia esso può trovare un limite nel principio di “segretezza”, che può qualificare sia il documento vero e proprio, sia il dovere del funzionario pubblico di svolgere la propria attività con la necessaria riservatezza.

³ In Italia la materia è disciplinata dalla Direttiva 19 marzo 1993, n. 27720/928/46 “Rilascio copie di documenti amministrativi. Rimborso delle spese di riproduzione”

Il termine segretezza implica delle restrizioni tanto sul piano del diritto dei cittadini ad ottenere documenti ufficiali, quanto sul piano del diritto dei funzionari pubblici alla libertà d'espressione.

Si tratta quindi di decidere quali documenti possano essere dichiarati accessibili ai cittadini, quindi resi pubblici, e quali, invece, sottoposti ad un vincolo di segretezza.

In ordine alle fonti legislative, il principio della segretezza trova la sua origine addirittura nella legge sulla libertà di stampa *The Freedom of the Press*, che elenca al Capitolo 2, art. 2, i settori che possono essere protetti, secretandone i documenti ufficiali:

- la sicurezza nazionale ed estera, relazioni fra la Svezia e paesi o organizzazioni estere;
- la politica fiscale centrale, monetaria e valutaria del regno;
- l'attività ispettiva di controllo e supervisione di una autorità pubblica;
- la prevenzione e repressione del crimine;
- l'interesse economico delle istituzioni pubbliche;
- la protezione dei dati personali ed economici dei privati cittadini;
- la conservazione di specie animali e vegetali.

Nel corso del tempo sono state introdotte nuove disposizioni che disciplinano questo particolare aspetto del diritto di accesso. Esse sono raccolte nel ***Sekretesslag*** (*Secrecy Act*), che, entrato in vigore il 1° gennaio 1981, è stato recentemente emendato nel giugno del 2009.

I documenti ufficiali non possono essere secretati per proteggere interessi diversi da quelli elencati.

Fra le limitazioni sopra citate è opportuno tenere presente, in ordine alle udienze giudiziarie, che è prevista la possibilità di derogare, con atto legislativo, alla regola generale, affinché particolari udienze, a cui possono presenziare solo i giudici e le parti interessate, possano svolgersi a porte chiuse.

Soggetti obbligati ad osservare il vincolo di segretezza

In linea generale il *Secrecy Act* regola il principio della "segretezza" nelle attività pubbliche.

La locuzione per indicare che l'informazione è soggetta a segretezza è la seguente: "la segretezza si applica a questa informazione".

Il *Secrecy Act* non definisce esplicitamente il concetto di Autorità pubbliche, ma dalla lettura delle leggi costituzionali si identificano, oltre che nel Parlamento e nel Governo, anche nei Consigli di Contea e nelle Municipalità. Dal 1995 sono state equiparate alle Autorità pubbliche le società, le associazioni *profit* e le fondazioni nelle quali sono rappresentati con poteri decisionali i componenti delle Municipalità e dei Consigli di Contea.

Il *Secrecy Act* definisce "funzionari pubblici" tutti coloro che per motivi di lavoro o per funzioni specifiche (compiti istituzionali) conferite dalle Autorità, sono in possesso di informazioni riservate. L'obbligo della riservatezza deve essere, comunque, mantenuto dai funzionari, anche al termine della loro attività professionale.

Il presupposto principale che vincola il funzionario pubblico all'osservanza della segretezza è il fatto che, nell'esercizio della sua funzione, sia venuto a conoscenza di infor-

mazioni che non possono essere divulgate. Tale obbligo, oltre ai funzionari citati, investe anche figure professionali che operano privatamente, quali medici, psichiatri, avvocati, come d'altronde è previsto anche in Italia⁴. Le sanzioni per la violazione del segreto professionale sono contenute nel codice penale svedese⁵; in caso di infrazione consapevole è prevista anche la reclusione di 1 anno.

L'ultimo capitolo del *Secrecy Act* stabilisce i casi in cui prevale il dovere di riservatezza e le norme che lo regolano: due esempi emblematici riguardano i dati sensibili di un privato cittadino, quali questioni legali e informazioni relative alla salute mentale.

Segreto e limiti temporali

La condizione necessaria per apporre il segreto ai documenti è che la loro divulgazione possa arrecare dei danni allo Stato o a privati cittadini.

Il danno può essere diretto o indiretto: nel primo caso si presume che la diffusione dell'informazione possa causare danni all'individuo, nel secondo caso si ipotizzano danni anche a persone vicine all'interessato.

È previsto, inoltre, un limite temporale all'apposizione del segreto. Le norme che regolano questo aspetto si applicano soltanto a informazioni contenute nei documenti ufficiali. Il periodo di segretezza varia da 2 a 70 anni e dipende dall'interesse rivestito dai dati protetti. Per la protezione di dati riferiti a privati cittadini il periodo varia da 50 a 70 anni; per le informazioni di carattere finanziario spesso si arriva fino a 20 anni.

Il calcolo del periodo relativo al vincolo della segretezza per molti documenti si fa risalire alla data in cui il documento è stato redatto; per diari, registri e appunti il calcolo parte dalla data della loro acquisizione.

Principio di segretezza per le Autorità pubbliche

Il *Secrecy Act* reca particolari disposizioni in materia di segretezza relativamente alle attività del Governo, agli Uffici Governativi (Ministeri) e ai Tribunali.

Sono previste norme espressamente rivolte al Governo che, una volta acquisita l'informazione, esercita la propria discrezionalità nel divulgarla.

Le stesse norme sono applicabili al Parlamento, che ha facoltà di deroga. Il principio di segretezza applicato all'attività del Parlamento è limitato a casi eccezionali e riguarda materie in discussione presso le Camere: nelle Commissioni, nei Comitati.

Le deroghe alla segretezza possono interessare in alcuni casi l'attività dell'Ombudsman e l'ufficio del Ministro della Giustizia.

Disposizioni speciali sono previste anche per i Tribunali. Nel caso di un processo a porte aperte è evidente che ogni forma di segretezza viene meno e, viceversa, nel caso di un processo a porte chiuse la norma prevede che la segretezza venga mantenuta. Dopo la pronuncia della sentenza il segreto decade, a meno che non ci sia il parere contrario del Tribunale. Solo in casi eccezionali la sentenza e i relativi documenti possono essere coperti dal segreto.

⁴ Vedi Segreto professionale – C.p.p. art. 200

⁵ Vedi Codice Penale Svedese, Cap. 20, sez. 3

Norme speciali per i documenti ufficiali e classificazione dei documenti coperti da segreto

I documenti ufficiali detenuti, redatti o ricevuti da un'Autorità debbono essere registrati per consentire ai cittadini il pubblico accesso.

Sono previste quattro categorie di documenti, che costituiscono eccezione a questa norma. Infatti non è necessaria la classificazione o registrazione per:

- documenti che rivestono scarsa importanza per le Autorità (ritagli di giornali, circolari, materiale pubblicitario);
- documenti non secretati e facilmente reperibili;
- documenti posseduti contemporaneamente da più Autorità o che il Governo ha esentato dalla speciale classificazione disciplinata da norma speciale, con "l'ordinanza di segretezza";
- documenti registrati in un normale ADP (Access Data Project – file elettronici)⁶.

I documenti sottoposti a segreto sono, viceversa, classificati, previa autorizzazione governativa, in appositi registri, come stabilisce l'ordinanza sul segreto. Sui documenti ufficiali che recano informazioni soggette alla segretezza deve essere apposta esclusivamente la dicitura "Segreto", non si possono usare locuzioni come "Confidenziale", "Riservato" o "Solo per uso ufficiale". I documenti ufficiali che rivestono una particolare importanza per la sicurezza nazionale debbono riportare la cosiddetta "Nota di segretezza qualificata". Questa nota è vincolante per quanto riguarda l'Autorità deputata a verificare l'accessibilità del documento⁷.

In linea generale le Autorità debbono soddisfare le richieste di privati cittadini, che vogliono ottenere informazioni su documenti ufficiali non soggetti a segretezza. Gli uffici hanno il compito di assistere i cittadini nell'acquisizione delle notizie contenute negli archivi elettronici.

Si sottolinea che le Autorità sono tenute alla massima collaborazione nel fornire le informazioni non segrete in loro possesso; peraltro, questo aspetto particolare della loro attività non deve intralciare le funzioni spettanti loro per competenza.

Rapporti tra Autorità pubbliche

In linea di massima l'obbligo del segreto sulle informazioni si applica anche alle Autorità. Vi sono però anche disposizioni che consentono lo scambio delle medesime tra le Autorità stesse, nei casi in cui sono necessarie per processi per reati amministrativi, riesami di decisioni, atti di vigilanza o audizioni.

Le informazioni che contengono dati sulla salute, servizi medici e di assistenza sociale non possono essere sottoposti a tale procedura.

Il trasferimento dell'obbligo di segretezza, previsto dal capitolo 13 del *Secrecy Act*, riguarda le Autorità che hanno potere di supervisione e controllo su altre strutture similari che trattano materie disciplinari o analoghe, che fanno attività di ricerca, che si occupano di archivi e di negoziazioni sindacali.

⁶ Il *Secrecy Act* contiene un riferimento esplicito ai documenti contenuti nei file elettronici. Infatti i privati cittadini hanno il diritto di accedere, con alcuni limiti, alle informazioni contenute nei file, che sarà cura dell'Autorità rendere tecnicamente accessibili al pubblico.

⁷ Cfr. normativa sul segreto in Italia: Art. 24 "Esclusione dal diritto di accesso" della legge n. 241/1990 e successive modificazioni; Art. 39 "Segreto di Stato" e art. 42 "Classificazione di segretezza" della legge n. 124/2007 "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto"; Art. 10 "Disciplina dei casi di esclusione" e art. 24 "Esclusione dal diritto di accesso" del d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184 "Regolamento

Divulgazione di un documento ufficiale - Diniego e ricorso

In prima istanza colui che decide se un documento pubblico possa essere divulgato è il funzionario che lo detiene, nei casi dubbi egli consulta il superiore, senza, comunque, ritardare nella decisione.

Avverso il rifiuto di fornire il documento richiesto è previsto che si possa presentare ricorso ad una Autorità superiore. Detto ricorso è presentato presso un Tribunale Amministrativo, la cui decisione, a sua volta, può essere impugnata presso la Suprema Corte Amministrativa. Se il richiedente è una Autorità statale il ricorso va inoltrato al Governo.

Dovere di riservatezza

In una società estremamente aperta, nella quale spesso il pubblico prevale sul privato, è assai rilevante contemperare due aspetti, specularmente contrapposti, della medesima problematica: il diritto all'informazione e il dovere alla riservatezza.

Nel più ampio contesto riferito alla libertà di informazione, il funzionario pubblico non è esente dalla responsabilità di fornire informazioni ai mass media, ma ha facoltà di comunicarle, se ritiene che l'interesse pubblico a diffondere una certa informazione prevalga sul segreto da cui è coperta.

Rapporti con l'Unione Europea

Alla Svezia, in quanto membro dell'Unione Europea, si applica tutto l'«*acquis communautaire*» ovvero tutti gli atti vincolanti adottati dalla UE (decisioni, regolamenti, direttive), che sono recepiti nell'ordinamento nazionale con una procedura parlamentare preferenziale rispetto alle leggi ordinarie.

La Svezia⁸ ha attivamente preso parte alla cooperazione internazionale in materia di trasparenza nelle istituzioni europee.

A tale proposito è il caso di ricordare che si sono affermate due posizioni: l'una che vede i Paesi del Nord Europa (Svezia, Finlandia, Danimarca, Paesi Bassi) tradizionalmente favorevoli alla più ampia trasparenza delle attività delle istituzioni comunitarie, l'altra dei restanti Stati membri (fra i quali l'Italia) che tende a prevedere la possibilità di eventuali "ripensamenti".

Fin dai primi anni '80 in Europa il principio della trasparenza istituzionale, di cui il diritto di accesso costituisce il più importante tra i vari aspetti⁹, assunse una rilevanza particolare quale uno dei cardini di una moderna democrazia.

L'esigenza di predisporre misure idonee ad accrescere la possibilità per i cittadini di accedere alle informazioni, di cui dispongono le istituzioni comunitarie, diventò negli anni '90 sempre più forte ed ineludibile.

Il diritto di accesso, che è stato regolamentato in ambito comunitario relativamente tardi, è strettamente connesso all'ideale della democrazia, dal quale consegue che i cittadini hanno diritto di conoscere ed essere informati sull'attività delle istituzioni, anche europee.

La trasparenza istituzionale garantisce, altresì, il buon andamento delle istituzioni. Essa

recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi"; d.P.C.M. 8 aprile 2008 "Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni dei documenti degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato", attuativo dell'art. 39 della legge n. 124/2007

⁸ Cronologia dell'integrazione del Paese nella U.E.: - 1991 richiesta di adesione; - 1993 avviate le trattative ufficiali per l'adesione; - 1995 (1° luglio) ingresso nella U.E.

⁹ Cfr. Francesca D'Oriano, Il diritto di accesso ai documenti comunitari, Diritto Pubblico Comparato, 2003, fasc. 4, p. 1991-2012

è il cuore della democrazia. Il controllo democratico sulle istituzioni è svolto dalla partecipazione attiva e consapevole dei cittadini.

Il diritto di accesso, prima di essere regolamentato in ambito comunitario, fu ampiamente dibattuto nel mondo delle istituzioni europee, ai Consigli europei di Birmingham (1992), di Edimburgo e infine di Copenaghen (1993).

Pertanto quando fu adottato il Trattato di Maastricht (1992), fu allegata la Dichiarazione n. 17 sul diritto di accesso alle informazioni¹⁰. Con tale dichiarazione, si delineava il principio della trasparenza istituzionale comunitaria e si sottolineava l'importanza di dare informazioni approfondite sul ruolo e sull'attività del Consiglio, attraverso la semplificazione e la maggiore accessibilità della legislazione comunitaria.

Con il Trattato di Amsterdam (1997) il diritto di accesso ha trovato una precisa collocazione, attraverso l'inserimento dell'art. 255 nel Trattato CE.

La questione è stata disciplinata direttamente da disposizioni legislative nel Trattato: si è data una organicità all'intera materia invitando il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ad elaborare un testo organico.

Per la prima volta il principio di trasparenza, con il correlato diritto di accesso ai documenti, si è affermato compiutamente, trovando la sua fonte primaria nel diritto costituzionale della Comunità.

In attuazione dell'art. 255 è stato adottato il Regolamento CE n. 1049/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione¹¹.

La Svezia ha incoraggiato questo processo di maggior trasparenza e apertura delle istituzioni europee verso i cittadini ed è stata fra i Paesi che chiesero l'inserimento della norma sull'accesso ai documenti nel Trattato CE (art. 255).

Sempre in ambito comunitario è opportuno ricordare che la Svezia ha ratificato nel giugno 2005 la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", siglato in Danimarca ad Aarhus il 25 giugno 1998¹².

Tale Convenzione ha tra le sue finalità quella di contribuire a tutelare il diritto di ogni individuo a vivere in un ambiente idoneo ad assicurare la salute ed il benessere, nonché a garantire il diritto d'accesso alle informazioni e di partecipazione a processi decisionali in materia ambientale¹³.

Tutela dei dati personali

La materia della tutela dei dati personali e la libera circolazione dei medesimi, è stata disciplinata dalla direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995¹⁴. Tale direttiva è volta a conciliare le esigenze della protezione della privacy delle persone fisiche con gli adempimenti degli organismi comunitari, nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

La direttiva fissava il termine ultimo, per il recepimento da parte degli Stati membri nei propri ordinamenti nazionali, nell'ottobre del 1998. La Svezia, però, insieme all'Italia, al Portogallo e alla Grecia, ha recepito la direttiva prima della scadenza programmata.

Fin dal 1973, la Svezia con il *Data Protection Act* ha costituito il primo esempio in Europa di legislazione in tema di protezione dei dati personali.

¹⁰ "La Conferenza ritiene che la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni, nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione. La Conferenza raccomanda pertanto che la Commissione presenti al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso al pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni"

¹¹ Pubblicato in G.U.C.E., 31 maggio 2001. Il Parlamento europeo, nel febbraio 2003, ha modificato il proprio Regolamento interno, dedicando un apposito capitolo al diritto di accesso (artt. 171 e 172)

¹² L'Italia ha ratificato la Convenzione di Aarhus con legge 16 marzo 2001, n. 108

Nel giugno 1995, in seguito all'adozione da parte del Consiglio dell'UE della direttiva citata, il governo svedese ha nominato una Commissione di inchiesta, incaricata di valutarne l'applicazione nell'ordinamento interno e di proporre una completa ed esaustiva revisione del *Data Protection Act* preesistente ed allora in vigore. In riferimento alla direttiva, la Commissione ha deciso di introdurre disposizioni in materia di privacy ancora più rigide.

Pertanto l'aggiornamento della legislazione svedese in materia diverge dall'originario *Data Protection Act* del 1973: la nuova legislazione svedese ha introdotto alcune eccezioni al principio, costituzionalmente tutelato, del libero accesso ai documenti ufficiali che costituisce, come abbiamo già visto, parte del *Freedom of the Press Act*, in base al quale i cittadini possono prendere visione di pubblici documenti.

Nel processo di recepimento della direttiva nell'ordinamento interno, sono stati coinvolti numerosi attori. Tra questi rivestono particolare importanza la Commissione, appositamente costituita sotto gli auspici del Ministero di Giustizia, nonché la precedente Commissione di inchiesta composta prevalentemente da parlamentari del *Riksdag* ed alcuni funzionari pubblici. Costoro, sono stati affiancati da un cospicuo team di esperti ed avvocati, da membri di Corti (appartenenti a diversi livelli), Agenzie pubbliche, Associazioni di categoria private ed i mass media. Alcuni hanno presentato proposte critiche in merito alla applicazione della direttiva nel Paese. I risultati dell'ampio dibattito svoltosi nell'ambito della società civile sono state raccolti, dal Ministero, in un rapporto.

L'applicazione della direttiva si è concretizzata in una serie di strumenti normativi.

L'Organo che sovrintende alla legislazione in materia è il *Datainspektionen*, *Data Inspection Board*, posto sempre nell'ambito del Ministero della Giustizia. Esso è l'Autorità pubblica, il cui obiettivo principale è volto alla protezione dei dati personali nella società dell'informazione, favorendo anche l'uso delle nuove tecnologie. Ha a sua disposizione notevoli risorse tecniche e giuridiche – lo staff di circa 40 persone che lo compongono è costituito per la maggior parte da avvocati – tali da consentire lo svolgimento delle molteplici attività, che vanno da un eventuale controllo dei dati sino al ricorso alla *County Administrative Court* per la cancellazione di dati eventualmente ottenuti in modo illegale.

Tra le sue funzioni qualificanti vi è anche quella di controllo nei confronti di altre Autorità, organizzazioni e privati affinché siano rispettate le norme contenute nelle disposizioni legislative in materia¹³.

È, inoltre, competente per i reclami, le ispezioni ed è preposto all'esame dei progetti di legge di settore, assicurando che le proposte presentate siano in armonia con le norme in vigore.

Oltre a questo ruolo puramente giuridico, l'"agente supervisore", attraverso la creazione di canali di informazione e di cooperazione con gli altri attori, svolge anche quello di comunicatore pubblico.

Tra le varie questioni sollevate è emersa quella riguardante il dubbio che l'applicazione della direttiva potesse annullare il principio costituzionale del diritto al libero accesso ai documenti ufficiali. Una interpretazione restrittiva della direttiva avrebbe potuto costituire la fine di un principio che da più di 200 anni garantisce pubblico accesso ad ogni tipo di informazioni, incluse quelle personali.

Nel corso del dibattito per l'applicazione della direttiva, particolarmente acceso e condiviso, in quanto sembrava essere messa in discussione la stessa libertà di espressione, è stata

¹³ Cfr. art. 1 della Convenzione

¹⁴ In Italia la direttiva è stata recepita con le leggi n. 675 e 676 del 1996, confluite poi nel Codice in materia di protezione dei dati personali (c.d. Codice della privacy), d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196

¹⁵ *Data Protection Act* (1973), *Credit Information Act* (1973), *Debt Recovery Act* (1974) e *Personal Data Act* (1998)

ribadita dal Parlamento, al momento della ratifica, l'importanza del libero accesso ai documenti pubblici.

Ombudsman

Il principio di tutela e di trasparenza trova la sua origine e la sua espressione più significativa nell'istituto dell'Ombudsman, che fu normato costituzionalmente per la prima volta in Europa nel 1809.

La Svezia, è il primo Paese che in epoca moderna¹⁶ istituì la figura dell'**Ombudsman** (letteralmente "uomo che funge da tramite", "incaricato", "procuratore"). Infatti nel 1809 fu emanata, a seguito di una rivoluzione conclusasi con la deposizione del Re, una nuova Costituzione.

Nel passaggio dallo Stato monarchico assoluto a quello costituzionale ed infine allo stato liberale di diritto, la dinastia regnante svedese, fra le più illuminate d'Europa, comprese di essere di fronte ad un processo irreversibile e, quindi, fu tra le prime monarchie a cedere una notevole parte dei suoi poteri al Parlamento.

Nell'ambito di questa delicata fase politico-istituzionale si inserì l'istituzione dell'Ombudsman, la cui attività trovò fondamento nella nuova legge costituzionale, che attribuì al Parlamento il potere di nominare il **Justitie/Ombudsman** (JO)¹⁷.

La figura dell'Ombudsman, nel delicato bilanciamento dei poteri tra Parlamento e Governo, aveva lo scopo di tutelare i diritti e le libertà personali dei cittadini dagli abusi dell'Esecutivo (la Corona) e delle autorità governative.

L'Ombudsman¹⁸, inizialmente concepito come Organo fiduciario del Parlamento, svolgeva il compito di verificare la legalità formale degli atti emanati dal potere esecutivo, nonché l'operato degli Organi giurisdizionali e della Pubblica Amministrazione. Soprattutto in questo ultimo settore il JO rivestiva un ruolo di particolare importanza, in quanto, all'epoca, il controllo sulla P.A. era nelle mani del Re.

L'Ombudsman aveva il potere di svolgere inchieste e inviare segnalazioni alle autorità competenti su vizi degli atti (ovvero non conformi alla legge) emanati da pubbliche Autorità, ma non aveva la facoltà di annullare, revocare o modificare gli atti stessi.

L'Ombudsman non ha mai svolto la funzione di tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi dell'individuo: esercitava il potere di sindacare l'operato delle autorità pubbliche, civili e militari, ma non l'operato dei Ministri, che, essendo squisitamente politico, era soggetto all'esclusivo sindacato del Parlamento. Disponeva di una completa autonomia nell'organizzazione dell'Ufficio e del relativo personale. Fin dall'inizio fu previsto che il Parlamento potesse solo indirizzare direttive di carattere generale, ma non dare istruzioni precise circa la sua attività.

Nel corso del tempo l'istituto ha subito una profonda trasformazione: da organo autorevole e competente di prevalente controllo della legalità formale degli atti amministrativi, esso è diventato un organo che interviene in settori chiave dell'amministrazione: sanità, carceri, attività di polizia, imposte e sicurezza sociale.

La connotazione del controllo e verifica delle iniziative economiche ha avuto il sopravvento sul profilo di mero controllo della legalità formale sugli atti amministrativi.

È un organo che, in posizione neutrale, opera per il rispetto della legalità ed equità con lo scopo di prevenire e risolvere eventuali conflitti tra le Autorità ed i cittadini. Infatti l'attività del-

¹⁶ Per i precedenti storici cfr. Mastropasqua G., *Il Difensore civico, Profili sistematici e operativi*, Bari 2003, pag. 11-20

¹⁷ *Regeringsformen, Gli strumenti di Governo Cap. 12 artt. 6 e 8*

¹⁸ Cominelli L., *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell'Unione*. Milano 2005; AA.VV. *Il ruolo del Difensore civico. Aspetti evoluti e comparativi*, a cura di A. Celotto, Napoli, 2008; www.comune.milano.it Difesa civica nelle aree metropolitane europee, 2008

L'Ombudsman mira al conseguimento di una soluzione negoziata o mediata tra i cittadini e la P.A.

L'Ombudsman ha rappresentato una straordinaria innovazione istituzionale e si è rivelato uno strumento di tutela nei confronti di negligenze, omissioni o disfunzioni, avverso le quali il cittadino spesso, a causa dei costi, rinuncia ad instaurare un procedimento giudiziario. Esso sindacava anche sui ritardi, sui disservizi e sugli atteggiamenti scortesi dei funzionari nei confronti del cittadino-utente.

Per lungo tempo l'Ombudsman è rimasto patrimonio esclusivo dei Paesi scandinavi e poi si è diffuso progressivamente in Europa.

In Svezia questo istituto ha avuto ed ha un forte consenso e la sua attività è spesso al centro dell'attenzione pubblica, con una notevole ricaduta a livello sociale.

Attualmente gli Ombudsman sono quattro e sono riuniti in un unico Ufficio nazionale. Ciascuno è eletto separatamente da una Commissione parlamentare. Il mandato dura quattro anni e la carica è incompatibile con qualsiasi altro incarico o professione.

L'evoluzione storica di questa figura ha visto l'accentuarsi della specializzazione e, pertanto, sono sorti nel secondo dopoguerra l'Ombudsman per l'antitrust (nel 1950), per la stampa (nel 1969) e del consumatore (nel 1971). È opportuno ricordare che il primo Ombudsman "specializzato" fu il "**Militie Ombudsman**", creato nel 1915 con l'incarico di vigilare sull'amministrazione militare e sulle caserme, ma successivamente nel 1967 fu soppresso.

Recentemente sono stati istituiti Ombudsman per vigilare sui problemi dell'infanzia, delle discriminazioni dei disabili e degli omosessuali.

Per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa l'Ombudsman si avvale dell'ausilio di un Ufficio, che opera sotto la direzione di un Direttore amministrativo ed è costituito da circa 50 funzionari, la maggior parte dei quali, sono avvocati.

Infine la Svezia fa parte dell'**International Ombudsman Institute** (I.O.I.)¹⁹.

Fondato nel 1978, è una organizzazione internazionale *no-profit* che riunisce gli uffici degli Ombudsman di circa 75 Paesi. È l'unica organizzazione globale che ha come scopo lo scambio di cooperazione e di informazioni tra le istituzioni nazionali degli Ombudsman. Dal 1° settembre di quest'anno ha trasferito dopo 31 anni la sua sede centrale da Alberta (Canada) a Vienna e mantiene sedi periferiche distribuite in tutte le parti del mondo: dall'Africa all'Asia, dai Caraibi all'America del nord.

I compiti che lo IOI persegue per statuto vanno dall'esercizio delle funzioni proprie dell'Ombudsman allo sviluppo di programmi volti a favorire la condivisione di esperienze comuni e di dialogo tra i Paesi membri.

I principi ispiratori dello IOI sono i seguenti:

- rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- osservanza delle regole della legge;
- democrazia effettiva e Governo pienamente responsabile;
- accesso alla giustizia per tutti.

Nell'ordinamento italiano la figura che è stata delineata sul modello dell'Ombudsman svedese è il Difensore Civico, anch'esso organo monocratico, con poteri di intervento e di ispezione.

Gli ambiti di intervento del Difensore Civico sono: la vigilanza sulla legalità e l'efficienza dell'azione amministrativa, la tutela delle posizioni soggettive del cittadino e la vigilanza sul rispetto dei principi costituzionali.

¹⁹ www.theioi.com

La sua attività e le sue funzioni sono da ricondurre nell'alveo del principio costituzionalmente garantito dell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.).

Il Difensore Civico opera su istanza di un singolo cittadino, associazioni di cittadini o *ex officio* per individuare e segnalare inefficienze della P. A.

Ha il potere di intervenire anche sulle amministrazioni periferiche statali, ad eccezione di quelle relative alla difesa, alla sicurezza nazionale e alla giustizia, settori, come si intuisce, particolarmente delicati.

La diffusione di questa figura è avvenuta negli anni '90. Infatti il Difensore Civico è stato istituito originariamente dall'art. 8, legge 142/90 (poi confluita nel d.lgs. 267/2000), che prevedeva la possibilità per gli Enti locali di nominare un proprio Difensore Civico.

La legge 127/97²⁰, la cosiddetta "Bassanini bis", è ulteriormente intervenuta nella materia, attribuendo ai Difensori Civici delle Regioni il potere di esercitare le proprie funzioni anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Il Decreto Legislativo 267/2000 nel recepire le disposizioni della legge 127/97 e nel riordinare complessivamente l'intera normativa degli enti locali (TUEL – Testo Unico degli Enti Locali), disciplina, tra l'altro, all'art. 11, le competenze del Difensore Civico comunale e provinciale. Il citato decreto legislativo ha attribuito al Difensore Civico comunale e provinciale, oltre alla funzione di segnalare disfunzioni, ritardi e carenze delle Amministrazioni locali, anche quella di controllo che, precedentemente, spettava ai Comitati regionali di controllo (CO.RE.CO).

Successivamente la legge n. 340/2000 (legge di semplificazione amministrativa per il 1999), modificando l'art. 25 della legge n. 241/90²¹, ha conferito rilevanti poteri al Difensore Civico in materia di accesso agli atti delle amministrazioni comunali, regionali e provinciali.

Infatti il suddetto articolo, novellato, prevede che, decorsi i trenta giorni senza aver ricevuto alcun riscontro di un provvedimento esplicito, l'istanza di accesso agli atti si intenda rigettata (silenzio-rigetto), con la conseguente legittimazione dell'interessato ad esperire ricorso dinanzi al giudice amministrativo ovvero, in alternativa alla proposizione del ricorso giurisdizionale, l'inoltro dell'istanza presso il Difensore Civico competente per il riesame della determinazione. Se il Difensore Civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica all'Amministrazione che lo ha disposto. Qualora l'Amministrazione non emani il provvedimento confermativo entro trenta giorni dalla notifica del Difensore Civico, l'accesso è consentito.

Il potere del Difensore Civico di intervenire presso le articolazioni periferiche dello Stato costituisce un tassello nel quadro più ampio di attuazione del principio di sussidiarietà²² che, mutuato dal diritto comunitario, è entrato nell'ordinamento nazionale, quale uno dei principi ispiratori della Riforma Bassanini²³.

Occorre, comunque sottolineare che molteplici sono state le difficoltà per la piena valorizzazione delle potenzialità dell'istituto, a causa della peculiarità delle municipalità italiane, le cui dimensioni nella maggioranza dei casi, sono molto ridotte, tant'è che esse sono dotate di apparati burocratici minimi e di scarse risorse umane e strumentali.

Pur con diverso spessore giuridico e diversa autorevolezza, operano, nello stesso ambito del controllo e della vigilanza sulla attività amministrativa, le Autorità Amministrative Indipendenti o *Authorities*. In Italia, hanno una valenza politico-istituzionale assolutamente pre-

²⁰ Art. 16 "Difensori civici delle regioni e delle province autonome"

²¹ Il comma 4 dell'art. 25 prevede che la richiesta di accesso ai documenti possa essere inoltrata anche alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, sedente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri

²² Art. 5 del Trattato CE (introdotto dal Trattato di Maastricht)

²³ Art. 4, c. 3, lett. a) della legge n. 59/97

minente rispetto al ruolo del Difensore Civico e assimilabile, semmai, per la loro centralità nell'economia del Paese, all'Ombudsman svedese.

Hanno poteri ispettivi e di indagine, sanzionatori e decisori. Questi ultimi consistono nella facoltà di decidere su controversie rientranti nell'ambito delle proprie competenze. Sono tenute a trasmettere al Parlamento una relazione annuale che, oltre a fornire un quadro delle proprie attività, svolge anche un'azione propositiva con rilevanti ricadute sociali, economiche e politiche.

Le *Authorities* sono organi pubblici indipendenti caratterizzati da una completa autonomia organizzativa, finanziaria e contabile. Hanno facoltà di darsi delle regole per il funzionamento delle strutture, hanno la possibilità di disporre di entrate proprie e di adottare regole interne nella gestione dei bilanci. L'autonomia contabile è riconosciuta per legge all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni²⁴, alla CONSOB²⁵ e alla Autorità garante della concorrenza e del mercato²⁶, mentre non è prevista per i Difensori Civici regionali.

Sono state istituite negli anni '90 a seguito del progressivo ritirarsi dell'intervento statale nell'economia e nelle imprese pubbliche e al parallelo sviluppo del fenomeno delle privatizzazioni. In quel periodo si è affermata l'esigenza di disporre di adeguati strumenti di regolazione e di controllo dei prezzi, della moneta, dei trust finanziari, delle comunicazioni che controbilanciassero fenomeni estremi di privatizzazione.

In questo delicato gioco di *checks and balances* si è sviluppato un sistema dei controlli che ha dato vita alle *Authorities*.

Pertanto, alla luce di queste considerazioni, l'Ombudsman svedese può essere ragionevolmente paragonato alle nostre Autorità indipendenti.

Osservazioni conclusive

Da quanto sopra esposto, si evince come la Svezia sia stato Paese trainante nell'approccio democratico verso le istituzioni.

In un'epoca in cui vigeva il principio della segretezza e dell'assolutismo, lo Stato si apriva verso i "cittadini", non più considerati "sudditi". La limitazione dei poteri del sovrano determinò conseguentemente il riconoscimento dei diritti dell'individuo.

L'evoluzione storica ha visto il progressivo affermarsi del diritto d'accesso, della pubblicizzazione degli atti e del principio della trasparenza in sintonia con le trasformazioni della società e con il processo di democratizzazione, che partendo dai Paesi scandinavi si è propagato in tutta Europa.

Il dibattito sulla trasparenza, scaturito dalle problematiche relative all'accesso ai documenti pubblici, si è spostato progressivamente nel campo dell'informazione, avviando in tal modo il processo di semplificazione del linguaggio amministrativo e legislativo. In ordine alla prassi amministrativa, si può sostenere, senza ombra di dubbio, che l'accessibilità e la trasparenza hanno inciso sullo sviluppo delle *best practices* nelle relazioni con il pubblico.

A tale proposito è opportuno ricordare la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 30 aprile 1996 che, nella causa Regno dei Paesi Bassi contro il Consiglio Europeo, ha accolto la tesi secondo cui "l'accesso ai documenti appare non come un diritto in sé, di cui riconoscere ai privati l'esercizio, ma come un mezzo che garantisce alle istituzioni la fiducia del cittadino e, tramite il controllo di quest'ultimo sul loro operato, una maggiore efficienza".

²⁴ Art. 1, c. 9 della legge n. 249/97

²⁵ Art. 1, D.L. 95/74 convertito dalla legge n. 216/74

²⁶ Art. 10, c. 7, della legge n. 287/90

SEZIONE II

BIBLIOGRAFIA

Constitution of the Countries of the world - The Republic of Sweden

AA.VV. - Oxford University Press Inc. - 2007

Il ruolo del Difensore Civico. Aspetti evoluti e comparativi

Celotto A. - Editoriale Scientifica - 2008

Il Mediatore Europeo, Ombudsman dell'Unione

Cominelli L. - Giuffrè - 2005

Il diritto d'accesso ai documenti comunitari

D'Oriano F. - Fasc. IV, rivista "Diritto Pubblico Comparato ed Europeo" - 2003

Diritto di accesso ai documenti e trasparenza delle istituzioni dell'Unione Europea

Gentile P. - Periodico quadrimestrale "Instrumenta" n. 16 della Scuola Superiore
Amministrazione dell'Interno, SSAI - gennaio-aprile 2002

Il Difensore civico, Profili sistematici e operativi

Mastropasqua G. - Cacucci Editore - 2003

SEZIONE III

SITOGRAFIA

- **www.comune.milano.it**
Difesa civica nella aree metropolitane europee, 2008
- **www.datainspektionen.se**
The Personal Data Act
- **www.eipa.eu**
Regulation of the right of access to documents
- **www.europa.eu**
The 27 member-countries of the European Union;
Comparative analys of the Member States' and candidate country' legislation concerning access to documents
- **www.freedominfo.org**
Freedom of information around the world, 2006
- **www.privacyinternational.org**
- **www.theioi.com**
By-law of the International Ombudsman Institute
- **www.sweden.gov.se**
The Constitution;
Ministry of Justice: The Swedish approach to public access to documents;
Public access to information and Secrecy Act, 2009; Personal data protection, 2006
- **www.unece.org**
Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Aarhus, 1998

PARTE II

**IL DIRITTO DI ACCESSO
IN FINLANDIA**

SEZIONE I

Contesto storico-costituzionale

La Finlandia ha sempre gravitato nell'area storica e culturale della Svezia, che dal XIV al XIX secolo influenzò tutta la penisola scandinava.

Il Paese fece parte del Regno di Svezia fino al 1809, quando passò sotto il dominio dell'impero russo e perciò le vicende storiche della Svezia e della Finlandia hanno proceduto parallelamente per molti secoli.

Per la sua particolare posizione geografica, già nel tardo Medioevo, la Finlandia meridionale ed occidentale entrò a far parte del mondo europeo occidentale, mentre quella orientale e settentrionale nell'orbita della Russia. Per tutto il XVII ed i primi anni del XVIII secolo, la Svezia dominò l'intera regione baltica e la Finlandia costituì una sorta di Stato cuscinetto tra questa e la Russia.

Il progressivo processo di assimilazione alla Svezia comportò per la Finlandia un fenomeno di ampia portata culturale, con la conseguente diffusione della lingua svedese: tutti gli atti di alta amministrazione ed atti giudiziari erano di competenza di funzionari svedesi, cosicché la lingua da costoro utilizzata divenne lingua ufficiale.

A seguito delle grandi guerre del Nord contro la Russia (1700-1721) e delle guerre napoleoniche²⁷, la Svezia, con la pace di Hamina che seguì alla sconfitta del proprio esercito, cedette la Finlandia alla Russia e venne, dunque, nel 1809 posto definitivamente termine all'unione finno-svedese, durata quasi sei secoli. Quindi fu creato il Granducato di Finlandia, unito alla Russia da un giuramento di fedeltà allo Zar.

Il Paese, perciò, si trovò a dipendere dalla Russia per tutte le decisioni inerenti la politica estera e la difesa. Lo Zar era rappresentato nel Granducato da un Governatore generale ed il Senato, l'organo politico più rappresentativo, era composto esclusivamente da rappresentanti finlandesi. Nel corso del XIX secolo, convivevano ben tre lingue il finlandese, lo svedese e il russo, sebbene lo svedese fosse riconosciuto come la lingua ufficiale dello Stato.

Nonostante il dominio russo, le leggi ed il sistema giuridico svedesi continuarono ad applicarsi in Finlandia.

Approfittando del mutato clima internazionale, determinato anche dalla rivoluzione bolscevica, proclamò finalmente la propria indipendenza il 6 dicembre 1917 e nella primavera del 1919 nacque la Repubblica di Finlandia, riconosciuta anche dai sovietici.

Tra il 1919 ed il 1928 venne adottata una nuova Costituzione, composta da quattro leggi fondamentali, consolidando così il tradizionale modello svedese basato su quattro pilastri.²⁸

Le quattro leggi fondamentali sono:

- Legge sulla forma di governo
- Legge sulla responsabilità ministeriale
- Legge sull'Alta Corte di Giustizia
- Legge sull'Assemblea parlamentare

La Costituzione finlandese rispecchiava il compromesso tra le due posizioni contrapposte all'interno della classe dirigente dell'epoca: l'una la forma di governo presidenziale, sostenuta dai conservatori, l'altra la forma di governo parlamentare, sostenuta dai liberali e dai socialisti.

La mediazione tra le due concezioni diede origine ad un sistema misto in cui la forma di governo parlamentare era caratterizzata da forti connotazioni di presidenzialismo. Infatti

²⁷ L'accordo tra Napoleone e la zar Alessandro I (pace di Tilsit, 1807) influisce sulle sorti della Finlandia. Il re svedese Gustavo IV Adolfo si era rifiutato di aderire all'alleanza franco-russa contro l'Inghilterra e così, iniziata la guerra contro la Svezia, l'imperatore russo ottenne da Napoleone la promessa di favorire la separazione della Finlandia dalla Svezia a vantaggio della Russia.

²⁸ La struttura quadripartita della Costituzione svedese, tuttora vigente in Svezia, basata su quattro leggi fondamentali, si conservò in Finlandia ben oltre la cessazione del dominio svedese e venne definitivamente superata con la Costituzione in vigore dal 2000.

la Costituzione del 1919 attribuiva ampi poteri al Presidente della Repubblica in ambito legislativo (Potere di emanare decreti legislativi, art. 34 Legge sulla forma di governo), nonché competenze spettanti al potere esecutivo (Determinazione della politica estera del Paese, art. 33 Legge sulla forma di governo).

Alla fine della seconda guerra mondiale, che vide la Finlandia stretta nella morsa tra l'esercito tedesco e l'esercito sovietico, si affermò una nuova direzione in politica estera e, contemporaneamente, si stabilirono ottime relazioni con Mosca.

Iniziò una nuova fase, coincidente con la lunga Presidenza di Urho Kekkonen (1956-1981), che incise profondamente tanto in politica estera, quanto in politica interna. In particolare fu esaltato il ruolo del Presidente nel dirigere la politica estera nazionale, anche in conseguenza della necessità di presentarsi autorevolmente sul piano internazionale e nei confronti dell'Unione Sovietica.

Con la fine della Presidenza di Kekkonen il ruolo del Presidente della Repubblica tornò ad essere meno incisivo, si affermò pienamente il sistema parlamentare e, nel contempo, si rafforzarono la figura del Capo del Governo e l'autorità del Parlamento.

Fino al 1983 furono apportate modifiche alle leggi costituzionali sfruttando la particolare flessibilità della Costituzione del 1919. Nel corso degli anni furono emanate leggi ordinarie e subordinate alla Costituzione prevedendo eccezioni al dettato costituzionale, nonché necessari adattamenti al mutare dei tempi.

Iniziò quindi nel 1983 una lunga stagione di riforme costituzionali che si concluse nel 1999.

Si procedette alla prima grande riforma costituzionale, quando fu profondamente emendata la Legge sull'Assemblea parlamentare.

Nel 1987 fu modificato il sistema di elezione del Presidente della Repubblica e prevista la possibilità di indire referendum consultivi.

Nel 1991 fu introdotto un sistema di elezione diretta del Presidente con possibilità di ballottaggio e stabilito il limite massimo di due mandati consecutivi, ciascuno della durata di sei anni. Furono limitati i poteri del Presidente sull'Esecutivo e sul Parlamento: sia lo scioglimento del Governo, che quello del Parlamento furono sottratti al diretto potere del Presidente.

La riforma introdusse l'obbligo per il Primo Ministro, cui è conferito il mandato per la formazione del Governo, di presentarsi in Parlamento per esporre il proprio programma, sul quale chiedere la fiducia.

Negli anni 1994 e 1995 si proseguì sul percorso delle grandi riforme istituzionali, con la riscrittura integrale del secondo capitolo della Legge sulla forma di Governo, dedicato ai diritti fondamentali.

Infine, a partire dal 1995 fu istituita la Commissione Costituzione 2000 col compito di preparare, dopo un'attenta ricognizione e aggiornamento delle leggi costituzionali vigenti, una bozza di Costituzione che avrebbe dovuto raccogliere in un unico testo normativo le quattro leggi costituzionali.

Conclusi i lavori nel 1997, la nuova Costituzione approvata dal Parlamento nel 1999, promulgata dal Presidente della Repubblica, entrò in vigore il 1° marzo 2000.

La denominazione ufficiale è *The Constitution of the Republic of Finland, 2000 – Suomen perustuslaki* (in finlandese) – *Findands grundlag* (in svedese).

Essa è composta da 13 capitoli, suddivisi in 131 articoli:

- Capitolo 1 – Fondamenti dell'ordinamento statale
- Capitolo 2 – Diritti fondamentali
- Capitolo 3 – Parlamento e deputati
- Capitolo 4 – Attività del Parlamento
- Capitolo 5 – Presidente della Repubblica e Governo
- Capitolo 6 - Legislazione
- Capitolo 7 - Finanze dello Stato
- Capitolo 8 – Relazioni internazionali
- Capitolo 9 – Funzione giudiziaria
- Capitolo 10 – Controllo di legalità
- Capitolo 11 – Amministrazione e autonomia
- Capitolo 12 – Difesa nazionale
- Capitolo 13 – Disposizioni finali

Essa ha abrogato:

- The Constitution Act of Finland, of 17 July 1919;
- The Parliament Act, of 13 January 1928;
- The Act on the High Court of Impeachment, of 25 November 1922;
- The Act on the Right of Parliament to Inspect the Lawfulness of the Official Acts of the Members of the Council of State, the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman, of 25 November 1922.

Contesto internazionale

Nel secondo dopoguerra e, precisamente nel 1948, la Finlandia firmò un Trattato di amicizia, cooperazione e assistenza reciproca con l'Unione Sovietica (naturalmente annullato dopo il crollo dell'URSS).

Nel 1955 entrò a far parte di due organismi internazionali: il Consiglio Nordico e le Nazioni Unite.

Il Consiglio Nordico (*Norden*) con sede a Copenaghen, istituito nel 1952, riunisce, oltre alla Finlandia, la Danimarca, l'Islanda, la Norvegia e la Svezia. È un organo di consultazione politica ed economica e favorisce la cooperazione nel campo economico, culturale, dell'energia e della tutela dell'ambiente.

Il primo risultato concreto fu l'introduzione di un mercato del lavoro comune, della sicurezza sociale e della libera circolazione attraverso le frontiere per i cittadini degli Stati membri. È un organismo molto importante e all'avanguardia, che ha introdotto alcuni principi che sarebbero stati adottati anni più tardi nell'Unione Europea.

Occorre precisare che la collaborazione fra gli Stati nordici non ha mai riguardato la difesa, in quanto le loro posizioni in questo ambito non erano omogenee: la Danimarca, la Norvegia e l'Islanda fanno parte della NATO, la Finlandia e la Svezia neutrali.

In merito all'adesione alle Nazioni Unite, la Finlandia fu sottoposta, come l'Italia, all'Ammissione condizionata²⁹.

La questione dell'Ammissione condizionata si sviluppò al centro del dibattito politico, quando tra i Paesi occidentali e l'Unione Sovietica si verificò un grave contrasto politico

²⁹ La domanda di Ammissione dell'Italia fu respinta ben 3 volte (nel 1947, nel 1948, nel 1949) per il voto contrario dell'Unione Sovietica, che pose la condizione del contestuale ingresso degli altri quattro Stati ex nemici. Cfr. Marchisio S., L'Onu – Il diritto delle Nazioni Unite, Bologna, 2000, pag. 91 e ss., pag. 293-294

circa l'ingresso di nuovi Stati, che precedentemente erano alleati della Germania, quali la Bulgaria, la Finlandia, l'Italia, la Romania e l'Ungheria. Nel 1947, nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza esaminò le domande di adesione di questi Paesi, l'Unione Sovietica dichiarò di essere disposta ad ammettere l'Italia a condizione che fossero contemporaneamente ammessi gli altri quattro Stati.

Finalmente nel 1955, con il superamento del veto sovietico, si arrivò alla Risoluzione favorevole del Consiglio di sicurezza³⁰, con la quale la Finlandia e l'Italia (insieme ad altri quattordici Stati) furono ammesse a far parte delle Nazioni Unite.

Negli anni '80 e '90 ci fu un progressivo processo di avvicinamento dei Paesi nordici alla Comunità Economica Europea, che si concretizzò nelle formali richieste di adesione alla UE.

Il cammino della Finlandia nell'integrazione europea fu assai spedito. Dopo il Trattato di Maastricht il Consiglio Europeo di Lisbona, 26-27 giugno 1992, si pronunciò favorevolmente sull'apertura dei negoziati con i Paesi richiedenti, all'epoca Finlandia, Svezia, Norvegia e Austria.

Il successivo Consiglio Europeo di Copenaghen, 21-22 giugno 1993, accertati i progressi compiuti nei negoziati, invitò la Commissione ed i Paesi candidati ad accelerare le procedure, affinché questi si concludessero velocemente.

In Finlandia il referendum, che si svolse il 16 ottobre 1994, confermò l'adesione e quindi il Paese il 1° gennaio 1995, insieme all'Austria e alla Svezia, (in Norvegia il referendum ebbe un esito negativo) entrò ufficialmente a far parte dell'Unione Europea.

Diritto di accesso

Il principio del diritto d'accesso all'informazione si rinviene nel Capitolo 2, articolo 12 della Costituzione ed è posto tra i principi fondamentali.

Infatti il Capitolo 2³¹, comprende i diritti fondamentali e inviolabili e la tutela della libertà dei cittadini, quali l'eguaglianza davanti alla legge (art. 6), la libertà personale, il diritto alla vita e alla integrità fisica (art. 7), il principio di legalità nel processo penale (art. 8), la libertà di circolazione (art. 9), il diritto alla riservatezza (art. 10), la libertà di religione e di coscienza (art. 11), **la libertà di espressione e il diritto di accesso alle informazioni** (art. 12), la libertà di assemblea e di associazione (art. 13), i diritti elettorali e di partecipazione (art. 14), la tutela della proprietà privata (art. 15), il diritto all'istruzione (art. 16), il diritto alla propria lingua e alla propria cultura (art. 17), il diritto al lavoro e alla libertà dell'iniziativa economica privata (art. 18), il diritto alla sicurezza sociale (art. 19), la tutela dell'ambiente (art. 20), il diritto alla tutela giudiziaria (art. 21), la tutela dei diritti umani e le libertà fondamentali (art. 22), i diritti e libertà fondamentali in situazione di emergenza (23).

L'articolo 12 prevede la massima libertà di espressione per i cittadini, che hanno diritto di esprimere le proprie opinioni, di dare e ricevere informazioni senza controlli da parte di alcuno.

Apposite leggi e norme riguardano i bambini ed i programmi a loro dedicati. Tutti hanno diritto di accesso ai documenti pubblici (anche su supporti informatici), a meno che, per comprovate ragioni, non siano dichiarati per legge non accessibili.

Possiamo constatare che il diritto di accesso alle informazioni viene costituzionalmente garantito e disciplinato nel capitolo delle libertà fondamentali.

³⁰ Ris. S/3509 del 14 dicembre 1955

³¹ The Constitution of the Republic of Finland. Basic rights and liberties, Chapter 2 – Section 6-23

Da ciò si evince come la Costituzione risenta fortemente dell'influenza svedese. Pur essendo uno Stato relativamente recente, la Finlandia ha ereditato la secolare tradizione culturale della Svezia nell'ambito della libertà di coscienza, parola e informazione, che include anche la trasparenza e l'accesso ai documenti.

Fin dal 1766 la Legge svedese sull'accesso agli atti pubblici è stata applicata anche in Finlandia. Essa fu introdotta da un ecclesiastico di nome Anders Chydenius e rimase in vigore fino al 1809. Dopo la lunga parentesi del periodo zarista, fu applicata nuovamente quando il Paese divenne indipendente.

La Costituzione del 1919 riaffermò norme specifiche per il diritto di accesso ai documenti e *The Freedom of the Press law* decretò una forma generale di trasparenza. Questa, però, fu ritenuta in qualche modo lacunosa, tanto che, nel 1939, il primo presidente K.J. Stahlberg ritenne opportuno redigere un nuovo disegno di legge, che vide la luce soltanto nel 1951, noto come Atto sulla pubblicizzazione dei documenti ufficiali, vigente fino al 1999, quando entrò in vigore "l'Atto sulla trasparenza delle attività governative - *Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet - Act of openness of Government Activities*³²".

Esso stabilisce il principio che tutti i documenti pubblici debbano essere di pubblico dominio, a meno che particolari motivi ne impediscano la fruizione.

Legge sulla trasparenza delle attività di governo

La legge nella prima parte contiene norme generali sulla trasparenza amministrativa, definisce l'ambito di applicazione, elenca le autorità destinatarie delle norme, disciplina il dovere di non divulgazione, precisa le varie tipologie di documenti considerati ufficiali – la qualificazione "pubblica" della natura dei documenti è prodromica alla trasparenza nell'esercizio del potere - e codifica disposizioni in materia di segreto.

L'obiettivo principale della riforma è quello di promuovere la trasparenza delle attività di governo e le "buone pratiche" nella gestione amministrativa, facilitando la partecipazione dei cittadini al dibattito politico e incidendo sulla gestione dei problemi comuni. Questo strumento legislativo offre ai cittadini l'opportunità di "monitorare" il governo nell'esercizio del potere e nella gestione delle risorse finanziarie, ai fini di una libera informazione e di una libera formazione di opinioni. Infatti la partecipazione dei cittadini al governo della *res publica* si basa sulla conoscenza delle problematiche più rilevanti della società.

Il diritto di accesso si è rivelato di capitale importanza, come uno dei principi maggiormente legati alla realizzazione di una democrazia compiuta e moderna. Con questa legge esso è stato esteso a tutti i documenti che si riferiscono ad una autorità pubblica, promuovendo la trasparenza anche nella fase relativa alla elaborazione dei documenti stessi.

Le autorità hanno l'obbligo di essere trasparenti nelle loro attività e di produrre materiale informativo al riguardo, garantendo, oltre ad una corretta comunicazione, la funzionalità dei servizi, che debbono essere rapidi ed efficienti.

La riforma ha comportato una radicale innovazione: precedentemente l'accesso ai documenti ufficiali richiedeva il permesso da parte delle autorità. La novità più importante riguarda la responsabilità da parte dell'autorità di rendere disponibili anche le informazioni sulla legislazione in corso di elaborazione o su progetti di rilevanza generale, facilitando

³² Act of the openness of Government Activities: L. n. 621/1999 modificata dalla L. n. 1060/2002

così il monitoraggio dei provvedimenti *in fieri*. È stabilito anche un accesso più rapido alla documentazione relativa alle previsioni dei budget dei ministeri.

Nella fase di predisposizione di nuove leggi, quindi, le autorità hanno il dovere di verificare e tener conto dei diritti in materia di accesso alle informazioni, di gestire e organizzare i documenti e i loro *data base*, in modo da attuare la massima trasparenza e, nel contempo, assicurare la qualità, la protezione e la sicurezza dei dati in loro possesso.

Le autorità regolate dalla legge sono le seguenti:

- amministrazioni, enti, agenzie ed altri istituzioni statali;
- tribunali ed altri enti operanti nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria;
- imprese di Stato, autorità comunali;
- la Banca di Finlandia compresa l'autorità di controllo finanziario;
- l'istituto nazionale per le pensioni;
- altri istituzioni indipendenti soggette a leggi pubbliche;
- agenzie parlamentari e istituzioni;
- autorità locali, quando assolvono a doveri statali;
- commissioni, comitati, revisori di municipalità e federazioni di municipalità;
- le stesse norme si applicano alle corporazioni e fondazioni private che abbiano finalità pubbliche.

Apposite norme riguardano l'accesso ai documenti relativi alla Chiesa evangelica luterana. Sono dichiarati documenti ufficiali:

- documenti in possesso dell'autorità o redatti da essa oppure da funzionari pubblici in servizio;
- documenti inviati all'autorità perché attinenti a questioni trattate o di competenza dell'autorità stessa;
- documenti che possono essere sia scritti o letti o sentiti con l'ausilio di supporti tecnici.

La nuova legge si applica a tutti i documenti in possesso dell'autorità, indipendentemente dalla loro natura o dalle modalità di archiviazione, cartacee o elettroniche.

Non sono considerati documenti ufficiali:

- lettere o altri documenti inviati ad una autorità non competente in materia;
- note detenute da un funzionario in servizio presso l'autorità, ma non registrate o archiviate ufficialmente;
- documenti per tirocini o attività interne;
- documenti consegnati in forma privata;
- documenti di proprietà incerta.

Rapporto tra trasparenza e segretezza

La riforma chiarisce i criteri della segretezza e, riferendosi alla Costituzione, prevede che il diritto all'accesso possa essere limitato esclusivamente dalla legge.

Le informazioni coperte da segreto possono essere divulgate o con il consenso delle parti interessate oppure perché previsto per legge.

La segretezza è valutata tenendo presenti le conseguenze negative che possono coinvolgere i soggetti interessati.

L'accessibilità ai documenti costituisce la regola principale, mentre la segretezza ne costituisce l'eccezione. Le norme che limitano l'accesso, poste nei casi necessari, devono essere rigidamente rispettate, al fine di proteggere gli interessi di ambedue le parti: sia del richiedente i dati, sia della persona della quale si chiedono informazioni.

Nel caso di documenti parzialmente coperti da segreto, l'accesso dovrà essere autorizzato soltanto su quella parte del documento che può essere divulgata.

In ordine alla questione della tutela dei dati personali, le disposizioni al riguardo sono conformi alla Costituzione, alla Direttiva europea sul trattamento dei dati personali³³ e alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo³⁴.

Le autorità, in caso di documenti coperti dal segreto, possono pretendere di conoscere le ragioni della richiesta, prima di esercitare il loro potere discrezionale. La valutazione dell'impatto della divulgazione della notizia costituisce motivo determinante nel decidere circa la concessione dell'accesso richiesto.

Sono previste trentadue categorie di documenti coperti da segreto, secondo il tipo di informazioni ivi contenute e pertanto esenti da divulgazione, tra queste: documenti relativi ad affari esteri, sicurezza, indagini di polizia, informazioni militari e informazioni riguardanti la privacy (inclusi stili di vita) e convinzioni politiche, ad eccezione di coloro che rivestono ruoli politici o cariche elettive.

Il vincolo di segretezza dura venticinque anni e per le informazioni personali il limite è ampliato fino a cinquanta anni dopo la morte dell'interessato. Qualora l'eliminazione del vincolo dovesse causare un danno agli interessi protetti, il limite può essere esteso per altri trenta anni.

Procedura per l'esame delle richieste sull'accesso

L'accesso al documento è deciso dall'autorità che lo detiene oppure commissionato dall'autorità stessa, ma detenuto da altri.

La legge stabilisce che la domanda di accesso possa essere anche anonima e non debbitamente motivata, ad eccezione di informazioni di carattere personale o coperte da segreto. La risposta deve essere data entro quattordici giorni dalla richiesta e se questa riguarda una documentazione particolarmente copiosa, il termine è fissato in trenta giorni. I documenti preparatori debbono essere conservati e, successivamente, possono diventare pubblici quando l'iter del provvedimento si è concluso.

Anche gli esiti delle riunioni governative sono accessibili, come lo sono gli indici dei documenti.

Gli uffici governativi hanno cura che i loro siti vengano costantemente aggiornati.

A fronte di un rifiuto si può presentare ricorso ad un'autorità gerarchicamente superiore e, quindi, al Tribunale amministrativo.

Le autorità sono tenute, comunque, a fornire adeguato supporto al ricorrente.

Ruoli fondamentali ricoprono il Cancelliere della giustizia e l'Ombudsman che, possono riesaminare la decisione. Un rapporto del Ministero della giustizia del 2003 ha rilevato come la legge abbia contribuito al rafforzamento del principio di trasparenza.

³³ Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, pubblicata nella G.U.C.E. del 23 dicembre 1995

³⁴ Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950. Con l'istituzione della UE i diritti umani, già enunciati nel preambolo e più volte affermati nella giurisprudenza della Corte, vengono esplicitamente codificati fra i primi articoli del Trattato di Maastricht (art. 6 par. 2). Cfr. ZANGHI' C., Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, Torino, 2000, pagg. 101-102

Protezione dei dati personali

Premesso che il diritto alla privacy è un diritto fondamentale, la Costituzione, all'art. 10, garantisce a tutti i cittadini la protezione della vita privata e l'inviolabilità della propria abitazione.

Alla luce della continua espansione dell'uso della tecnologia anche in questo campo, la tutela della privacy sta acquisendo una sempre maggiore rilevanza. Quanto più si amplia il diritto di accesso alle informazioni, tanto più si debbono adottare strumenti legislativi idonei a disciplinare la circolazione dei dati, soprattutto per quanto attiene alle informazioni sull'individuo, sulla sua sfera personale e sulla sua famiglia.

Per conformarsi alla direttiva europea 95/46/CE sulla protezione dei dati personali e sulla libera circolazione di tali dati e alla direttiva 2002/58/CE³⁵ sulla privacy nelle comunicazioni elettroniche, si è ritenuto opportuno legiferare con norme di diritto interno tale materia. Quindi sono state emanate due leggi: il *Personal Data Act* del 1999³⁶ e l'*Electronic Communication Privacy Act* del 2004³⁷.

Esse regolano dettagliatamente la protezione dei dati personali. La prima disciplina il trattamento dei dati personali, la seconda è volta a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni elettroniche, a chiarire le regole per la gestione dei dati identificativi e a promuovere la realizzazione di comunicazioni elettroniche in sicurezza.

Per gestire e coordinare le norme facenti capo a questo particolare settore, sono stati istituiti due organi ad hoc: il *Data Protection Ombudsman* e il *Data Protection Board*.

Il *Data Protection Ombudsman* è un organo monocratico, indipendente, che collabora con il Ministro della Giustizia. È designato dal Consiglio di Stato ed è a capo di uno staff di venti unità; coordina e controlla l'elaborazione dei dati personali, esercita i poteri nelle questioni relative alla verifica e alla correzione dei dati personali, sovrintende alla divulgazione delle informazioni e partecipa ad iniziative internazionali assunte in materia. Deve essere consultato nella fase di predisposizione di eventuali riforme in materia e partecipa ai gruppi di lavoro per la revisione della legislazione vigente.

Il suo ufficio provvede, in adempimento alla legge, a dettare le linee guida su tutte le questioni relative all'elaborazione dei dati; mediante una task force, fornisce consulenze ed indicazioni anche nella redazione dei Codici di controllo e promuove le "buone pratiche" nell'elaborazione dei dati.

L'obiettivo principale della sua attività è quello di vigilare sul rispetto delle norme relative alla conservazione dei dati registrati. Coopera anche con altre autorità pubbliche, quali i magistrati nei procedimenti penali. Fa parte di un Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali, come stabilito dall'art. 29 della Direttiva 95/46/CE, che riunisce gli Ombudsman d'Europa ed è membro di uffici inseriti nell'Europol e previsti negli Accordi di Schengen.

Il *Data Protection Board*, Consiglio per la tutela dei dati personali, è un organo collegiale costituito da un Presidente, da un Vice Presidente e da cinque membri particolarmente qualificati ed esperti. Il Board che è nominato dal Consiglio di Stato per tre anni, collabora con l'Ombudsman, esprimendo pareri su questioni dubbie, provvedendo a regolamentare l'elaborazione dei dati, a monitorare l'attuazione della legge, aggiornandola ed assumendo le

³⁵ Direttiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali, e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, pubblicata nella G.U.C.E. del 31 luglio 2002

³⁶ L. n. 523/1999 modificata dalla L. n. 986/2000

³⁷ L. n. 516/2004 modificata dalla L. n. 125/2009

iniziative ritenute più idonee. Può concedere o negare il permesso per il trattamento dei dati personali per un periodo e finalità determinati dopo aver valutato le implicazioni del provvedimento sul soggetto “trattato”. Infine può dare disposizioni per l’accesso, emanare istruzioni e affrontare questioni di principio.

Bilinguismo e tutela delle minoranze linguistiche

Abbiamo visto come la storia e la cultura della Finlandia si intrecciano profondamente con quella della Svezia. Questo fenomeno si riscontra anche nell’uso della lingua, che è l’espressione principale di un popolo.

Si tratta di una problematica molto sentita, tant’è che la stessa Costituzione, all’art. 17 regola chiaramente la materia.

L’art. 17 enuncia il diritto alla propria lingua e alla propria cultura.

Le lingue nazionali sono due: il finlandese e lo svedese. L’Autorità pubblica deve provvedere alle esigenze culturali di ambedue i gruppi linguistici. Ogni cittadino ha diritto di usare la propria lingua davanti ai tribunali e alle altre autorità, richiedere e ricevere documenti in ambedue le lingue. I Sami ed i Roma hanno diritto di mantenere e sviluppare la loro lingua anche nelle transazioni ufficiali.

Oltre alla Costituzione due apposite leggi normano la materia: *The Language Act* del 1922,³⁸ più volte modificata e la nuova legge *The Language Act* del 2003, entrata in vigore dal 1° gennaio 2004.³⁹

Obiettivo principale della legge del 2003, che ha sostituito la precedente, è quello di garantire la piena realizzazione dei diritti dei cittadini anche in questo settore. Ognuno ha il diritto di utilizzare liberamente l’una o l’altra lingua. Le Autorità, statali o locali, debbono fornire i servizi in entrambe le lingue, utilizzando a tal fine interpreti e traduttori; sono obbligate ad organizzare i propri uffici in modo tale che gli impiegati, bilingui, siano sempre disponibili; si impegnano non solo a fornire informazioni ed aiuto ai cittadini, ma anche formazione ai propri dipendenti.

Le informazioni e le indicazioni per l’uso dei servizi pubblici, per l’inoltro di istanze, nonché per notifiche o altro tipo di comunicazione, debbono essere date in finlandese e svedese, tenuto conto delle esigenze dei gruppi linguistici presenti nel Paese.

In conformità all’art. 51 della Costituzione – Lingue usate nell’attività parlamentare – tutte le proposte del Governo, le relazioni delle Commissioni debbono essere generalmente redatte in lingua finlandese e corredate da una sintesi in lingua svedese, così come le convocazioni e i verbali delle riunioni.

Nei casi di emergenza e di calamità naturali, tutte le informazioni essenziali per la sicurezza e la salute pubblica debbono essere fornite in entrambe le lingue.

È previsto, inoltre, che nel caso in cui un Ente o Organismo pubblico trasferisca le sue funzioni ad un’impresa privata, l’Ente debba assicurarsi che questa si impegni a rispettare le norme sul bilinguismo.

Infine la nuova legge contiene disposizioni dettagliate anche sull’uso della lingua nell’ambito del diritto amministrativo e penale, mentre l’Autorità statale competente a farla rispettare è il Ministero della Giustizia.

³⁸ L. n. 148/1922

³⁹ L. n. 423/2003

Un esempio concreto della tutela delle minoranze linguistiche è rappresentato dal rispetto e dalla garanzia riconosciuti alla lingua dei Sami. I Sami (o Lapponi) – che abitano tradizionalmente le ragioni più settentrionali del Paese e sono dediti all'allevamento delle renne – sono protetti dalla clausola di tutela minoritaria previsto dall'art. 17, comma terzo, della Costituzione. Essi parlano una lingua appartenente al gruppo delle lingue ugro-finniche e godono di particolari diritti linguistici disciplinati dal *Sami Language Act*.⁴⁰ Con l'entrata della Finlandia nell'Unione Europea hanno visto riconosciuto, per le loro peculiarità etniche, il diritto di derogare all'applicazione uniforme del diritto comunitario.⁴¹

Un ultimo aspetto, anche se non secondario, riguarda la tutela dei diritti delle persone che, a causa di disabilità, usano la lingua dei segni e, quindi, necessitano di interpretazione e traduzione.

Anche questo diritto è costituzionalmente sancito dall'art. 17, ultimo comma, e regolato dalla legge sulla lingua del 2003. Questa prevede che il Consiglio di Stato, oltre che sul finlandese, lo svedese, il sami e il romanì, nel presentare la relazione al Parlamento sui diritti linguistici, riferisca anche sul linguaggio dei segni.

Comunicazioni via internet

Internet sta prepotentemente cambiando il nostro modo di vivere. Si tratta di un cambiamento epocale, quasi paragonabile a quello che si verificò in Europa fra la fine del '700 e l'inizio del '800 con la cosiddetta "rivoluzione industriale". Negli ultimi venti anni le tecnologie ed internet, in primo luogo, hanno comportato profondi mutamenti nell'economia, negli studi, nella ricerca, nel campo della sicurezza ed anche nell'Amministrazione pubblica.

Oggi l'accesso ad internet è diventato un diritto fondamentale per tutti i cittadini ed un Governo responsabile ha il dovere di garantirlo.

Lo sviluppo della tecnologia informatica ha comportato anche un forte impatto sull'economia, contribuendo alla crescita ed alla competitività dei vari Paesi.

L'Unione Europea, pur insistendo per l'inclusione digitale, che vuol dire anche inclusione sociale per gli Stati membri recentemente entrati a far parte dell'Unione, vuole preservare le caratteristiche culturali e linguistiche, in modo tale che tutti i cittadini europei possano aver accesso ai servizi e ai contenuti nella propria lingua, nel rispetto di tutte le culture e di tutte le lingue dei Paesi, che contribuiscono a formare l'Unione stessa.

Nell'ambito della UE, la Finlandia si pone tra i Paesi maggiormente avanzati nell'alfabetizzazione al web, con il 96% dei cittadini già connessi. Essa è il Paese che conta il maggior numero di fruitori di internet pro-capite e, pertanto, tra le compagnie del settore vi è una forte concorrenza, tale da determinare tariffe abbastanza eque.

La digitalizzazione degli atti legislativi è iniziata fin dagli anni '80, quando è stato creato una *data base*, ora accessibile tramite internet che contiene tutta la legislazione dal 1734 fino ad oggi, la traduzione delle principali leggi in inglese, francese, spagnolo e tedesco, tutti i Trattati internazionali a cui la Finlandia ha aderito e aderisce, tutta la giurisprudenza delle Corti d'appello, delle Corti amministrative, della Corte Suprema Amministrativa, delle Corti specializzate in diritto societario, del lavoro, delle assicurazioni.

⁴⁰ L. n. 1086/2003

⁴¹ Mancini S., *Le Aaland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in *Rivista di diritto pubblico Italiano, comunitario e comparato*, n. 11, 2006, p. 13.

⁴² Decreto 732/2009. Decree of the Ministry of Transport and Communications on the minimum rate of a functional Internet access as a universal service

Grande attenzione è dedicata dal Governo alla diffusione e all'uso della banda larga ad alta velocità con accesso permanente ad internet: anche le zone rurali e le regioni più remote potranno beneficiare dei vantaggi che ne derivano, sia in termini economici che di inclusione sociale. Questo è un aspetto sul quale occorre riflettere attentamente per le peculiarità geografiche particolarmente difficili del Paese, in cui un quarto del territorio si trova sopra il circolo polare artico.

L'attuale legislazione, oltre a regolare l'esistente, mira ad incrementare in modo esponenziale l'utilizzo e la velocità delle connessioni, fissando addirittura dei termini temporali, il 2015, per il cablaggio dell'interno Paese.

Il Governo ha varato una legge che fa della banda larga un diritto fondamentale per ogni cittadino: è la prima volta che l'accesso veloce ad internet viene riconosciuto dalla legge come un diritto fondamentale. La banda larga entrerà in ogni casa al pari dell'acqua, dell'elettricità e del telefono.

Con il Decreto del Ministro dei trasporti e comunicazioni, entrato in vigore il 15 ottobre 2009,⁴² tutti i cittadini avranno a disposizione 1 Mbps per la connessione al web. Tali norme fanno parte di un ambizioso progetto, che prevede, entro il 2015, che la velocità di trasmissione raggiunga i 100 Mbps. La legge, fortemente voluta dal Ministero dei Trasporti e delle Comunicazioni, darà la possibilità, anche a coloro che abitano in zone remote e scarsamente popolate del territorio, di connettersi e di comunicare.

È di tutta evidenza come la diffusione della tecnologia in questo campo incida profondamente sui diritti e sui bisogni dei cittadini che, a qualunque latitudine si trovino, mediante la connessione, potranno accedere appieno ai vantaggi della società dell'informazione.

Le amministrazioni, quindi, dovranno strutturarsi in modo tale da predisporre servizi on line, funzionali alle esigenze dei cittadini, che sempre più frequentemente scelgono questa modalità di comunicazione.

Grazie agli incentivi previsti dal decreto del 2009 per l'installazione di cavi per migliaia di chilometri, tutti i cittadini potranno godere di ciò che il Governo ha riconosciuto come un loro diritto fondamentale.

Ombudsman parlamentare

Questo istituto, nato in Svezia nel 1809, ha trovato notevole applicazione anche in Finlandia, dove è previsto dall'art. 38 della Costituzione e disciplinato successivamente dal *Parliamentary Ombudsman Act* del 2002, a sua volta emendato nel 2007.⁴³

Il Parlamento nomina l'Ombudsman parlamentare⁴⁴ - per un mandato di quattro anni - e due Vice Ombudsman⁴⁵ tra personalità di elevato profilo professionale da un punto di vista giuridico. Il secondo comma dell'articolo prevede che in casi particolarmente gravi egli possa essere destituito prima della scadenza naturale del mandato, con deliberazione assunta a maggioranza dei due terzi.

L'Ombudsman, *Eduskunnan oikeusasiamies*, *The Parliamentary Ombudsman*, istituito all'indomani della riconquistata indipendenza, è caratterizzato da un rapporto fiduciario con il Parlamento, per il quale esercita una supervisione generale sull'operato della P.A. con compiti ispettivi e di verifica.

⁴³ L. 14/3/2002, n. 197; L. 24/8/2007, n. 804

⁴⁴ Come nel resto dell'Europa, ad eccezione di: - il Mediateur in Francia, che viene nominato con deliberazione del Consiglio dei Ministri; Parliamentary Commissioner in Gran Bretagna, che viene nominato dal Governo su deliberazione parlamentare

⁴⁵ Il primo Vice-Ombudsman fu istituito nel 1972, il secondo nel 1998

Il fatto che l'Ombudsman sia previsto in Costituzione implica come il suo ruolo rivesta una rilevanza fondamentale nell'assetto democratico-istituzionale del Paese: il primo Ombudsman, nominato il 19 dicembre 1919, fu Erik Alopeus, cui successe Risto Ryti, che più tardi divenne Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda la durata del mandato, pur coincidendo con un periodo di tempo di quattro anni, pari a quella della legislatura⁴⁶, l'Ombudsman non decade in caso di scioglimento anticipato del Parlamento, che, però, per gravissimi e comprovati motivi, può dichiararlo decaduto.

Il tratto fondamentale, conformemente agli altri Paesi europei, è la monocraticità dell'organo, nel senso che le sue funzioni sono incardinate ed assegnate ad una sola persona.

L'obiettivo principale è quello di garantire una buona amministrazione e il rispetto dei diritti umani e costituzionali. I compiti e le funzioni sono fissati e precisati dagli articoli 109-112 della Costituzione.

Vigila sulla legittimità dell'operato delle Autorità e dei funzionari pubblici, cioè di tutti coloro che, nell'espletamento delle loro attribuzioni, debbono ottemperare alla legge. Presenta al Parlamento una relazione annuale, in cui avanza osservazioni, se del caso anche critiche, sullo stato dell'amministrazione della giustizia.

Il suo compito consiste nell'assistere, persuadere, consigliare e costituisce uno snodo nevralgico tra le amministrazioni e i cittadini per la soluzione dei problemi della collettività.

Si realizza così sul piano amministrativo quello spirito egalitario e partecipativo che è alla base del sistema democratico

La funzione storica è quella di controllo delle Pubbliche Amministrazioni per la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini; i suoi poteri non sono coercitivi: egli non revoca, non annulla, non costringe, ma raccomanda la modifica di un atto sollecitandone la soluzione.

Il suo controllo è autonomo rispetto all'Esecutivo e viene esercitato sul funzionamento degli apparati amministrativi, quindi la sua attività si concretizza in una serie di azioni di persuasione e di convincimento.

Speciale attenzione è data alla tutela dei diritti umani, con particolare riguardo ai diritti dei bambini.

Collabora, assumendo adeguate misure, con il Cancelliere della Giustizia, ai fini del controllo della legittimità.

Il Cancelliere della Giustizia, anch'egli previsto dagli articoli 110-112 Costituzione, è un alto funzionario nominato dal Capo dello Stato, incaricato di assicurare la conformità, da parte del potere esecutivo alla legge, fornendo consulenza giuridica al Governo e vigilando sull'operato della Pubblica Amministrazione. Ha particolare competenza nell'esaminare i reclami dei cittadini nei confronti degli uffici amministrativi, nonché nel difendere lo Stato in sede processuale.

L'Ombudsman e il Cancelliere della Giustizia possono acquisire dalle Autorità pubbliche informazioni utili per la loro attività e, tra l'altro, cosa non secondaria, riesaminare le decisioni sui ricorsi in materia di diritto di accesso.

Infine presenziano insieme ad incontri con l'Esecutivo e con il Presidente della Repubblica.

Osservazioni conclusive

Partendo dalla storia, tappa imprescindibile per comprendere l'evoluzione anche democratica del paese, si possono trarre alcune considerazioni conclusive.

La Finlandia è uno Stato che, a partire dagli anni '80, valorizzando le sue peculiarità linguistiche, geografiche, culturali e le proprie tradizioni locali, ha avviato un cammino irreversibile, che l'ha portata alla costruzione europea, senza alcun tentennamento o euroscetticismo. Anzi, a differenza della Svezia che è restata fuori dall'unione monetaria, ha abbracciato con entusiasmo l'idea di una casa comune europea.

Infatti, in questo ambito, ha, tra l'altro, ratificato il 1 settembre del 2004 la Convenzione di Aarhus ed è tra i dodici Paesi del Consiglio d'Europa che ha firmato il 18 giugno 2009 la Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali, il primo strumento giuridico internazionale relativo al diritto di accesso ai documenti ufficiali detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Il Paese ha sviluppato notevolmente, anche per le sue particolari caratteristiche geografiche, con un approccio moderno e all'avanguardia, l'uso della tecnologia nelle comunicazioni, per dare a tutti i cittadini, anche a quelli residenti nelle zone più remote, la possibilità di comunicare, informarsi e dialogare con le autorità statali o locali, mediante l'introduzione massiccia della banda larga ai fini della copertura digitale dell'intero territorio.

SEZIONE II

BIBLIOGRAFIA

Constitution of the Countries of the world – The Republic of Finland

AA.VV. - Oxford University Press Inc. - 2006

Constitution of the countries of the world. The Republic of Finland. Commentary

AA.VV. - Oxford University Press - Inc. - 2006

Il ruolo del Difensore Civico. Aspetti evoluti e comparativi

Celotto A. - Editoriale Scientifica - 2008

Il Mediatore Europeo, Ombudsman dell'Unione

Cominelli L. - Giuffrè - 2005

Le Aaland: tra Finlandia, Svezia ed Europa

Mancini S. - in "Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato"
n. 11 - 2006

L'ONU – Il diritto delle Nazioni Unite

Marchisio S. - Il Mulino - 2000

Il Difensore civico, Profili sistematici e operativi

Mastropasqua G. - Cacucci Editore - 2003

Il difensore civico in Europa. Spunti per una ricostruzione di un modello istituzionale europeo

Pozzan A. - Comune di Venezia - 2003

Istituzioni di diritto dell'Unione Europea

Zanghì C. - Giappichelli Editore - 2000

SEZIONE III



SITOGRAFIA

- **www.communicationsdirectnews.com**
- *Finland first to make broadband access a legal right*
www.europa.eu
- *Verso un'Europa basata sulla conoscenza – L'Unione Europea e la società dell'informazione*
www.finlex.fi
- **www.freedominfo.org**
- *International convention on access to official documents*
http://www.freedominfo.org/regions/europe/finland
- *Freedom of information around the world – Finland, 2006*
www.ittig.cnr.it
- *Hietanen A., Free access to legislation in Finland. Principles, Practices and Prospects*
www.kansanvalta.fi
- **www.Oikeusasiamies.fi**
- *The Parliamentary Ombudsman of Finland*
www.om.fi
- *Act on the Openness of Government Activities*
- *Language Act*
- *Historical background of the Finnish legal system*
www.tietosuoja.fi
- *Data Protection Ombudsman*

Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo

Via della Mercede, 9
00187 Roma

Capo Dipartimento
Diana Agosti

Tel. 06.67793141

Fax 06.67794802

e-mail: segreteriaadica@palazzochigi.it

Segreteria redazionale

Rosanna Fasulo

Si ringraziano per la collaborazione:

*la dr.ssa M. Patrizia Campanella, coordinatore del Servizio studi e pubblicazioni e i sigg.ri
Angela Lupia e Stefano Primavera, funzionari del Servizio*

**Ufficio affari generali e attività
di indirizzo politico-amministrativo**

Coordinatore
Ilaria Antonini

Segreteria della Commissione

Front-Office

Tel 06.67796700

Fax 06.67796684

e-mail: commissione.accesso@palazzochigi.it

Sito: www.commissioneaccesso.it



Finito di stampare nel mese di maggio 2010

GANGEMI EDITORE SPA - ROMA

www.gangemieditore.it

