

Il *Freedom of information act* Un'occasione per le biblioteche?

di Michele Carlo Marino

Introduzione

Emanato nel 1966, il *Freedom of Information Act* (FOIA) è sicuramente la più famosa tra le norme riguardanti il diritto di accesso alle informazioni pubbliche. Citato spesso in comunione con il *Privacy act*, questo testo può avere una notevole rilevanza anche per i servizi offerti dalle biblioteche, siano esse pubbliche, di ricerca o altro, ai propri utenti.

Rilevanza legata alla necessità di fornire all'utente che desidera documentarsi su di un certo argomento ogni tipo di informazione accessibile (o quantomeno renderne nota l'esistenza), sia essa tradizionale o meno. Dunque anche la possibilità, concreta e non potenziale, di accedere all'enorme mole di dati e documenti prodotti e conservati dall'amministrazione statunitense potrebbe essere l'occasione per fornire alla propria utenza un servizio di notevole interesse.

Nel presente lavoro si cercherà di illustrare come le possibilità offerte da questa norma possano essere utilizzate da un moderno bibliotecario-documentalista tenendo presente che essa rappresenta solo uno tra i numerosissimi strumenti utilizzabili per fornire un servizio migliore. Si è cercato nel contempo di fornire comunque una guida pratica a tale testo normativo, famoso ma relativamente poco conosciuto nel suo contenuto.

Le fonti

Esiste un problema legato alle fonti, che riguarda non solo il testo che stiamo esaminando, ma anche un'altra norma ad esso strettamente correlata, il *Privacy act*. Per quanto riguarda opere di carattere generale e di taglio manualistico la letteratura critica riguardante il FOIA ed il *Privacy act* non è molto ricca¹, non solo in Italia, ma anche negli stessi Stati Uniti dove invece sono stati pubblicati numerosi studi specialistici legati a problemi emersi nella giurisprudenza.

Per avere invece un quadro chiaro delle norme in esame uno strumento prezioso può essere la rete delle reti. La fonte più esauriente disponibile su Internet è la *Freedom of information act guide*, curata dal Dipartimento di Giustizia statunitense e dispo-

MICHELE CARLO MARINO, Biblioteca dell'Accademia nazionale delle scienze detta dei XL, via L. Spallanzani 7, 00161 Roma, e-mail michele.marino@accademixl.it. Per tutti i siti Web citati l'ultima consultazione è stata effettuata il 12 maggio 2002.

1 Possiamo ricordare, come riferimento, le pagine di Richard M. Schmidt Jr, *Freedom of information act*, «Encyclopaedia of library and information science», 45 (1990), Suppl. 10, edited by Allen Kent, New York-Basel: Marcel Dekker, p. 127-130.

nibile nel sito di quest'ultimo². All'interno di questa guida si possono trovare moltissime informazioni, dall'*iter* normativo ai commenti, nonché gran parte della giurisprudenza correlata.

Per quanto riguarda il *Privacy act*, la pubblicazione principe, sempre curata dal Dipartimento di giustizia statunitense, è l'*Overview of the privacy act of 1974* disponibile nel sito dello stesso Dipartimento, anch'essa opera completa della giurisprudenza connessa³. Altre pubblicazioni utili, di gran lunga più sintetiche, curate dal Dipartimento di Giustizia di Washington sono: *Your right to federal records: questions and answers on the freedom of information act and the privacy act*⁴, sufficientemente esaustiva per le comuni necessità, e *Department of justice freedom of information act reference guide*⁵, utile per delineare la questione.

Fin qui son state citate unicamente fonti prodotte da un organo governativo, cioè il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti d'America. Ora verranno presi in considerazione due documenti di altra provenienza e caratterizzati da un diverso punto di vista critico. Prima tra queste è la *Citizen's guide on using the freedom of information act and the Privacy act of 1974 to request government records*, testo curato da un comitato pubblico, il Committee on government reform and oversight, non apertamente filogovernativo, disponibile gratuitamente in Internet all'interno del sito di una banca dati giuridica del Tennessee⁶. Si tratta di un testo completo e redatto con un taglio critico diverso da quelli precedentemente citati, più attento alla tutela dei diritti dei cittadini, e quindi ricco di dettagliate spiegazioni circa le procedure da seguire per ricorrere contro i rifiuti opposti dalle agenzie governative alle richieste di informazioni.

Ancora più orientato verso la difesa dei diritti del richiedente è l'ottimo testo *Using the Freedom of information act: a step-by-step guide*, curato dall'American Civil Liberties Union, e disponibile nel sito di quest'ultima associazione, da sempre attenta ed impegnata nella difesa dei diritti dei singoli cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche⁷.

Superato il problema del reperimento delle fonti, dobbiamo ora chiederci quanto in realtà il FOIA garantisca il diritto dei cittadini di accedere ai documenti pubblici. Scopo di questo lavoro sarà infatti quello di fornire una guida, sia pur sommaria, delle procedure che regolano l'utilizzo di questo testo normativo. Si cercherà in particolare di evidenziare come attraverso un sistema di esclusioni e di eccezioni (specialmente) molto discrezionale, il diritto con tanta enfasi enunciato a favore del pubblico venga alle volte disatteso, anche se nell'ultimo decennio sembra vi sia stata una certa inversione di tendenza rispetto all'ostruzionismo che ha caratterizzato precedentemente le risposte da parte delle agenzie governative: ad esempio, nell'ottobre del 1993 l'allora Presidente degli Stati Uniti d'America Wil-

² Disponibile all'indirizzo <<http://www.usdoj.gov/oip/foi-act.htm>>. Tale testo è diviso in ventiquattro file a causa dell'impressionante mole. Riunito in tutte le sue parti e trasformato in un unico documento raggiunge la ragguardevole dimensione di trecentoventiquattro pagine.

³ Disponibile all'indirizzo <http://www.usdoj.gov/o4foia/o4_7_1.html>.

⁴ Disponibile all'indirizzo <http://www.pueblo.gsa.gov/cic_text/fed_prog/foia/foia.htm>.

⁵ Disponibile all'indirizzo <http://www.usdoj.gov/o4foia/o4_7.html>.

⁶ Disponibile all'indirizzo <http://www.tncrimlaw.com/foia_indx.html>.

⁷ Disponibile all'indirizzo <<http://www.aclu.org/library/foia.html>>.

liam J. Clinton inviò un *memorandum*⁸ ai direttori delle varie agenzie governative, in cui invitava i responsabili ad essere più favorevoli ai richiedenti in caso di domande presentate in base al FOIA. Ed ancora possiamo ricordare l'articolo di Paul McMaster, *FOIA, it's always there*, apparso nel sito web dell'associazione statunitense dei giornalisti⁹, in cui i professionisti dell'informazione nordamericani venivano invitati a sfruttare il cambiamento di indirizzo della pubblica amministrazione aggiungendo una maggiore intraprendenza nelle richieste di accesso ai documenti.

Cosa è realmente il *Freedom of information act*?

Innanzitutto si deve chiarire di che tipo di testo si tratta. Il FOIA è una legge federale statunitense, n. 5 USC 552, emanata nel 1966, ed emendata in maniera significativa, per adeguarla all'avvento dei documenti elettronici, nel 1996. Il testo si apre con un tassativo elenco dei documenti che le agenzie governative (e su questo si tornerà in seguito) devono pubblicare nel Registro Federale:

- una descrizione della struttura organizzativa dell'agenzia, e delle sue eventuali sezioni distaccate;
- un elenco delle procedure previste per permettere al pubblico l'accesso ai documenti prodotti dall'agenzia;
- una descrizione dei procedimenti decisionali e delle funzioni dell'ente;
- le regolamentazioni interne dell'agenzia;
- la politica generale dell'ente.

Successivamente sono elencati invece i documenti che l'agenzia deve rendere disponibili per l'ispezione e la copia per il pubblico:

- decisioni finali, per lo più amministrative;
- indirizzi politici utilizzati dall'agenzia e non pubblicati nel Registro Federale;
- manuali interni, per quanto concerne i rapporti con il pubblico;
- un indice dei tipi di informazioni che devono essere rese pubbliche.

Ma che cosa è esattamente un'agenzia?

Con tale termine il FOIA definisce tre tipologie di enti:

- le agenzie, uffici e dipartimenti della branca esecutiva del Governo federale, come ad esempio il Dipartimento della difesa;
- le agenzie federali indipendenti, come ad esempio l'agenzia per la protezione dell'ambiente;
- gli enti controllati dal Governo federale, come ad esempio il servizio postale.

I documenti prodotti da queste agenzie possono essere di svariato tipo: dai file investigativi del Federal Bureau of Investigation (FBI) ai rapporti sull'inquinamento ambientale della Commissione sull'energia atomica.

Quali tipi di informazioni vengono richieste dal pubblico in base al FOIA?

Sono fondamentalmente due le tipologie di informazioni che vengono richieste in base al FOIA:

- informazioni di tipo statistico, sull'attività dell'ente e sull'utilizzo dei fondi pubblici ad esso destinati (tema molto sentito dall'opinione pubblica negli USA);
- documenti riguardanti i singoli cittadini, prodotti e detenuti dalle agenzie.

⁸ Disponibile all'indirizzo <http://www.usdoj.gov/04foia/93_clntmem.htm>.

⁹ Paul McMaster, *FOIA, it's always there*, disponibile all'indirizzo <http://www.spj.org/foia_history.asp>.

A questo proposito bisogna necessariamente aprire una parentesi sull'altro testo normativo statunitense che viene spesso citato in comunanza con il FOIA: il *Privacy act* del 1974. Tale norma tutela la *privacy* dell'individuo, e per tale scopo può consentire di richiedere l'accesso ad alcuni documenti, in possesso della pubblica amministrazione, riguardanti proprio il singolo individuo.

È prassi comune, nei casi in cui sia possibile, appellarsi ad entrambi i dispositivi al momento della richiesta di accesso ad alcuni documenti posseduti da agenzie federali. Si tornerà più avanti sull'utilità di questo accorgimento, ma fin da subito va sottolineata una fondamentale differenza tra le due norme: mentre al FOIA può appellarsi chiunque, cittadino o meno degli Stati Uniti, persona fisica o persona giuridica, al *Privacy act* possono appellarsi unicamente i cittadini degli USA, o stranieri legalmente e stabilmente residenti sul territorio statunitense.

Si possono avere tutte le informazioni in possesso della pubblica amministrazione tramite il FOIA?

Non tutti i documenti prodotti e posseduti dall'amministrazione pubblica possono essere richiesti richiamandosi alla norma di cui si sta trattando in questa sede. Innanzitutto sono espressamente esclusi i documenti prodotti da enti federali, come il Congresso, le corti federali e gli uffici esecutivi, come la stessa Casa Bianca. Sono poi esclusi tutti gli organismi non facenti capo al Governo federale: agenzie dipendenti dai singoli stati o da amministrazioni locali, scuole ed ogni ente facente capo a privati, come le imprese.

Vi sono poi nove motivi di esenzione dell'obbligo di fornire un documento al cittadino, e tre motivi di esclusione. Questi ultimi, raramente richiamati, differiscono dai primi in quanto l'agenzia può anche negare l'esistenza di un documento in suo possesso, mentre rifacendosi ai primi può solamente negare l'accesso ad essi al richiedente, esponendosi così alla possibilità di un ricorso amministrativo o giudiziale. I motivi di esclusione sono:

- la possibilità che la divulgazione dei documenti richiesti interferisca con indagini giudiziali in corso;
- il rischio di rendere pubblica l'identità di alcuni informatori confidenziali delle agenzie (in particolare per quegli enti che hanno compiti investigativi);
- la richiesta di documenti dell'FBI riguardanti l'attività di indagine internazionale, il controspionaggio ed il terrorismo.

Mentre le nove esenzioni riguardano:

- informazioni che ragionevolmente potrebbero causare rischi per la sicurezza nazionale;
- ruoli e regole interne dell'ente, che pur non essendo generalmente di grande interesse per il pubblico, possono in alcuni casi venire richiesti, come ad esempio nel caso dei codici di comportamento nelle forze armate;
- dati protetti da altre norme, come ad esempio i documenti della *Central Intelligence Agency*, oppure dati riguardanti la *privacy* di un individuo;
- informazioni riguardanti attività economiche o imprenditoriali, come segreti commerciali (statistiche di vendita, *know-how* produttivi ecc.), o informazioni confidenziali, frutto di indagini o dati forniti da persone di cui non può essere rivelata l'identità;
- comunicazioni interne all'agenzia o tra le diverse agenzie, necessarie per il funzionamento delle stesse;
- dati personali di singoli individui;
- dati riguardanti indagini giudiziali in corso, in particolare nel caso che la divulgazione degli stessi possa essere causa di ostacolo ad un equo processo per un indizia-

to, oppure possa mettere a rischio la sicurezza di testimoni ed informatori. In base a questa esenzione vengono respinte molte richieste inoltrate all’FBI;

– informazioni su regolamenti e procedure interne di istituzioni finanziarie di controllo e di credito federali;

– informazioni geologiche e geofisiche riguardanti le riserve nazionali di petrolio.

Bisogna aggiungere alcune annotazioni. Innanzitutto le esenzioni non sono obbligatorie, cioè ogni singola agenzia può decidere in libertà di rendere note informazioni che vanno a ricadere nelle nove situazioni sopracitate. Inoltre vi è la possibilità di rendere pubblico un documento che contenga informazioni che ricadono in una delle nove esenzioni, previa la cancellazione indelebile della parte protetta nella copia fornita al richiedente.

Una volta appurato che il documento richiesto non rientra nelle tre esclusioni e nelle nove esenzioni, altre due condizioni devono realizzarsi perché la richiesta di accesso possa essere presa in considerazione, ovvero che il documento richiesto esista (infatti il FOIA non prevede che l’agenzia debba creare un nuovo documento per rispondere ad una richiesta informativa) e che sia in possesso ed a disposizione dell’agenzia al momento della richiesta.

In quanto tempo si può ottenere una risposta?

L’agenzia federale che riceve una richiesta in base al FOIA ha dieci giorni lavorativi di tempo per esaminarla e fornire una risposta (sia essa positiva o negativa) al richiedente. Vi è la possibilità per l’ente di richiedere ulteriori dieci giorni di tempo per “circostanze particolari”, come la mancanza di personale o la necessità di consultare altri uffici per rispondere. Trascorso il termine il richiedente ha il diritto di presentare un ricorso amministrativo all’interno della stessa agenzia, ricorso a cui l’ente deve rispondere entro il termine di venti giorni lavorativi.

Scaduti i termini naturali il passo successivo diventa il ricorso ad una corte giudiziale, che però in moltissimi casi concede all’agenzia tempo ulteriore, avvallando una procedura che prevede la risposta alle richieste in ordine di arrivo, secondo il criterio *first-come, first-served*.

Quanto costa una richiesta in base al FOIA?

Nell’evasione di una richiesta di accesso ai documenti in base al FOIA vi sono tre tipi di costi addebitabili al richiedente:

- per la ricerca dei documenti;
- per la verifica sui documenti per decidere se possono essere resi pubblici;
- per la duplicazione.

Non necessariamente tutti e tre i suddetti costi debbono essere a carico del richiedente. La situazione infatti varia a seconda dei motivi della richiesta. Se la richiesta di accesso ai documenti avviene per motivi commerciali, allora tutti i costi saranno a carico del richiedente. Se invece la richiesta avviene per motivi non commerciali, saranno addebitati dall’agenzia solo i costi di ricerca e di duplicazione. Se infine la richiesta è fatta da una istituzione che si occupa di educazione o di ricerca scientifica, oppure da chi si occupa di informazione attraverso i vari media, saranno addebitati unicamente i costi di duplicazione. In tale categoria, va sottolineato, rientrano le biblioteche, universitarie e non, che possono così richiedere materiali per i propri utenti.

È comunque buona norma richiedere prima della formulazione della richiesta il prospetto con le tariffe applicate dall’ente per l’evasione delle pratiche in oggetto, o almeno indicare nella propria domanda il limite massimo di spesa che si è disposti ad affrontare. Vi è infine la possibilità che tutti e tre i costi vengano coperti dall’agenzia,

nel caso che la documentazione richiesta venga riconosciuta di pubblico interesse. In ogni caso le prime due ore di ricerca e le prime cento pagine di riproduzione non vengono addebitate per qualunque richiesta a scopo non commerciale.

A chi inviare la propria richiesta?

Non esiste un ufficio centrale che si occupi di smistare le richieste tra le varie agenzie. In ogni singolo ente esiste un ufficio o un responsabile delle domande formulate in base al FOIA. I vari indirizzi sono reperibili nel *United States Government organization manual*¹⁰, guida ufficiale all'amministrazione federale, oppure contattando direttamente le sedi centrali delle varie agenzie.

Come fare una lettera di richiesta?

Molto importante, nella compilazione della domanda di richiesta di accesso a documenti in base al FOIA, è l'attenzione alla descrizione di ciò che si cerca. Bisognerà inserire tutti i dati di cui si è a conoscenza sugli atti richiesti, nella speranza di ottenere una più rapida risposta. Non è invece a tal fine necessario inserire le motivazioni della propria richiesta, che però risulteranno necessarie se si vorrà essere esentati da alcuni costi.

Altri consigli utili sono: cercare di limitare il più possibile la propria richiesta; allegare molta documentazione esplicativa del tipo di informazione che si ricerca, come ad esempio articoli di giornale riguardanti l'argomento; indicare un ordine di priorità per i risultati che si desiderano ricevere.

Se si richiede l'accesso a dati personali bisognerà allegare alcune informazioni, come nome e cognome completi, data e luogo di nascita, il proprio numero di previdenza sociale e gli eventuali cambiamenti di residenza avvenuti.

Converrà anche specificare l'eventuale rapporto intercorso tra il richiedente e l'agenzia (ad esempio nel caso di ex dipendenti), ed infine, se possibile, appellarsi sia al FOIA che al *Privacy act*.

Altra buona regola è conservare la documentazione completa dell'*iter* della propria richiesta, cioè copia di ogni comunicazione inviata e ricevuta e di ogni colloquio intercorso con i funzionari dell'ente.

Come ultimo accorgimento sarà utile scrivere in maniera chiara sulla busta contenente la propria domanda che si tratta di una richiesta in base al FOIA e/o al *Privacy act*.

Come interpretare la risposta dell'agenzia?

Le risposte da parte dell'agenzia federale alla quale è stata indirizzata una richiesta in base al FOIA, possono essere svariate:

- l'agenzia può rispondere che il richiedente dovrà attendere. I tempi di attesa in questi casi possono anche essere lunghi, da alcuni mesi anche ad anni. È comunque preferibile attendere, pur continuando a sollecitare e ad informarsi sullo stato della pratica e del ricorso amministrativo conseguente, almeno fino a quando non si riterrà giunto il momento di imbarcarsi in una causa giudiziale contro la pubblica amministrazione;
- la descrizione dei documenti richiesti può essere considerata inadeguata, nel qual caso sarà utile riscrivere la propria richiesta cercando di essere più precisi;
- altra risposta potrà essere che il materiale richiesto non esiste, nel qual caso converrà fare ulteriori ricerche, e laddove ci sia presunzione di esistenza dei documenti, ripresentare la propria richiesta allegando ulteriore documentazione;

¹⁰ Stampato dal U.S. Government printing office e posseduto da tutte le biblioteche pubbliche statunitensi.

– una parte o la totalità del materiale richiesto può ricadere in una o più delle nove esenzioni previste. In questo caso si può chiedere di avere almeno parte del materiale, o avere documenti parzialmente “censurati”. Bisogna inoltre ricordarsi che per questo tipo di risposte è sempre possibile sia il ricorso amministrativo che quello giudiziale, ed anche che le esenzioni vanno applicate solo se strettamente necessario, essendo stato emanato il FOIA per garantire il diritto dei cittadini all’accesso ai documenti prodotti dalle agenzie federali.

Come formulare il ricorso?

Come per la compilazione della domanda di richiesta di accesso a documenti di un’agenzia federale, anche per la compilazione di una lettera di ricorso amministrativo bisognerà seguire attentamente le prescrizioni, simili a quelle utilizzate per la domanda di richiesta d’accesso a documenti. Conseguentemente anche un ricorso contro l’eccessivo o non dovuto carico di costi dovrà seguire regole precise.

Cosa fare se i ricorsi falliscono?

Nel caso che tutti i ricorsi amministrativi dovessero fallire vi è ancora una possibilità prima di rivolgersi ad un giudice, cioè si potrà contattare un membro del Congresso o un senatore (possibilmente quelli eletti nella propria circoscrizione elettorale) e chiedere un ulteriore intervento. In effetti un rappresentante del popolo non ha più diritti di qualsiasi altro cittadino in queste questioni, ma in pratica spesso le agenzie federali sono sensibili a richieste sollecitate da tali personalità.

Come ultima possibilità rimane il ricorso ad un giudice, con i tempi e i possibili costi che esso comporta. Infatti, pur avendo le cause legate al FOIA la precedenza su molti altri tipi di azioni legali, le attese sono spesso nell’ordine di alcuni anni, e il giudice che esamina le cause, anche in caso di esito favorevole per il richiedente, può non addebitare le spese processuali alla pubblica amministrazione.

Considerato ciò, sarà bene, in ultimo, non intraprendere una azione legale senza almeno il consiglio (se non l’assistenza) di un legale. Nel caso non si voglia affrontare tale spesa, esistono alcune associazioni disposte a patrocinare gratuitamente tali azioni, ma non è detto che accettino tutte le cause. Tra di esse possiamo ricordare l’American civil liberties union¹¹ e la Freedom of information clearinghouse¹².

Freedom of information act o Privacy act?

Quindi, come già detto, è possibile richiedere l’accesso a documenti prodotti e conservati presso un’agenzia governativa sia appellandosi al FOIA che al *Privacy act*, anche se vi sono alcune differenze tra le due norme. Si è già accennato al fatto che il ricorso al *Privacy act* è limitato ai cittadini statunitensi ed agli stranieri ivi residenti in maniera stabile. Ma vi sono altre differenze che è bene sottolineare.

Il *Privacy act* consente ad ogni interessato (avente diritto ad appellarsi) di conoscere i documenti che lo riguardano e che sono in possesso delle agenzie federali. Tali documenti devono necessariamente essere inseriti in un sistema di dati, e devono essere indicizzati tramite i dati personali dell’individuo, ad esempio per nome o per numero di previdenza sociale. Tali dati possono non solo essere richiesti dall’interessato, ma egli può anche ottenere che vengano emendati, se non corretti,

¹¹ Informazioni all’indirizzo <<http://www.aclu.org>>.

¹² Non esiste un sito Web di questa associazione, ma solo una casella postale a cui rivolgersi per informazioni: PO Box 19367 Washington, DC 20036, USA.

oppure cancellati se la loro conservazione non risulta motivata. In ultimo va anche ricordato che ai richiedenti, in base al *Privacy act*, non può essere addebitato alcun altro costo se non quello della riproduzione dei documenti. Appare dunque chiaro perché, a chi ne abbia possibilità, convenga fare richieste di accesso a documenti appellandosi ad entrambe le norme.

L'Electronic freedom of information act

Nel 1996 il FOIA ha subito modifiche significative per essere adeguato all'avvento dei documenti elettronici. Infatti non si è trattato semplicemente di un conformare il testo ai nuovi supporti, ma è stata colta l'occasione per sottolineare che il proposito fondamentale del FOIA è quello di portare alla luce l'attività del governo, e per modificare alcune procedure generali.

Gli emendamenti principali sono:

- L'equiparazione a tutti gli effetti di banche dati computerizzate a qualsiasi altro documento accessibile appellandosi al FOIA.
- La possibilità di richiedere che la copia del documento richiesto fornita dall'agenzia sia, quando possibile e senza costi aggiuntivi, in formato elettronico.
- La possibilità di utilizzare sistemi elettronici di *information retrieval* per la ricerca dei documenti richiesti dal pubblico.
- La previsione di "sale di lettura elettroniche" in cui rendere disponibili al grande pubblico documenti che ragionevolmente potrebbero essere oggetto di numerose richieste.
- L'aumento del tempo consentito alle agenzie per rispondere alle richieste in base al FOIA da dieci a venti giorni lavorativi. Purtroppo nel caso di enti che evadono pratiche con mesi, se non anni, di ritardo tale slittamento non ha avuto effetti pratici significativi.
- La possibilità di proporre ad un richiedente, i cui tempi di attesa previsti siano lunghi, di limitare la sua domanda iniziale per accelerare le pratiche.
- La possibilità per casi specifici, come necessità impellente per la salute fisica o psichica del richiedente, o per un'urgenza di informare l'opinione pubblica di alcune attività dell'amministrazione federale, di richiedere una "corsia preferenziale" per la propria richiesta. Se tale agevolazione viene rifiutata è prevista la possibilità di ricorso giudiziale.
- L'obbligo di segnalare, nel caso di documenti elettronici parzialmente censurati, l'ammontare quantitativo della parte censurata, cosa che sarebbe stata invece evidente nella copia di un documento cartaceo.
- L'obbligo di redigere un rapporto, in versione informatica, sulle richieste ricevute in base al FOIA da ogni agenzia, con elencate specificatamente le domande rifiutate.

Il ruolo delle biblioteche

Il FOIA ed il *Privacy act* possono interessare in maniera significativa le biblioteche ed i bibliotecari. È piuttosto intuitivo come il *Privacy act* abbia un'importanza molto rilevante nel lavoro quotidiano di istituzioni come le biblioteche, che per svolgere la loro funzione trattano grosse quantità di dati personali dei loro utenti. Il testo normativo impone di mantenere riservati i dati identificativi degli individui, ma anche i loro interessi personali, come ad esempio i libri consultati o presi in prestito¹³. Tali problemi ed implicazioni sono stati discussi ed analizzati in un recente articolo di Valeria Gia-

¹³ Ad esempio si può ipotizzare il caso di una persona sospettata dalle forze dell'ordine di essere sul punto di compiere una qualsiasi attività illecita. Una eventuale richiesta da parte degli investigatori per conoscere le letture e le informazioni richieste da questo soggetto andrebbe a contrastare con il suo diritto alla *privacy*, mettendo in grave imbarazzo i bibliotecari.

quinto¹⁴. Ma anche il FOIA può avere un'utilità nel lavoro di biblioteche e bibliotecari. Infatti nella moderna società della comunicazione l'informazione, scientifica e non, non viaggia più unicamente attraverso i canali tradizionali, ma anche attraverso "canali non convenzionali". Sono ormai strumenti comunemente trattati la letteratura grigia, le banche dati disponibili on-line, le risorse presenti in Internet. Dunque la figura del bibliotecario tradizionale si sta modificando verso quella di un moderno intermediario dell'informazione, sovrapponendosi a quella del documentalista.

Anche all'interno delle associazioni internazionali di categoria si può registrare la tendenza a considerare l'informazione come valore autonomo, indipendentemente da forma e supporto. A tal riguardo possiamo brevemente ricordare l'istituzione, nel 1995, in seno alla International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA)¹⁵ della CAIFE (Committee on Access to Information and Freedom of Expression), con il compito di studiare e fornire supporto all'IFLA stessa in materia di accesso all'informazione e diritto di espressione, che nel 1997 a Copenhagen propose alcune conclusioni, che portarono alla istituzione del comitato permanente FAIFE (Free Access to Information and Freedom of Expression)¹⁶.

Tra i documenti prodotti in seno a questo comitato molti riguardano il problema, per i bibliotecari, di garantire l'accesso ad ogni tipo di informazione utile all'utente (si possono menzionare i lavori di Alex Byrne¹⁷, di Tomas Lidman¹⁸ e Ursula Owen¹⁹), alcuni tra i quali²⁰ hanno sottolineato come anche le più importanti organizzazioni internazionali (Come l'ONU e l'Unione Europea) si siano occupate del problema²¹, che viene preso in considerazione anche dall'Unesco nel suo manifesto per le biblioteche pubbliche²². In particolare si può ricordare l'intervento di Russel Bowden, presentato nel gennaio del 1999 ad un convegno delle associazioni bibliotecarie dello Sri

14 Valeria Giaquinto, *Biblioteca e diritto alla privacy: il modello statunitense*. «Bollettino AIB», 40 (2000), n. 4, p. 489-500.

15 Per ogni informazione si consulti il sito Web all'indirizzo <<http://www.ifla.org>>.

16 Al riguardo si consulti il sito Web all'indirizzo <<http://www.faife.dk>> ed in particolare sulla nascita del comitato il testo di Børge Sørensen, *Free access to information and freedom of expression*, disponibile all'indirizzo <<http://www.faife.dk/papers/others/sorens.htm>>.

17 Alex Byrne, *Freedom of access to information and freedom of expression in a pluralistic world*, disponibile all'indirizzo <<http://www.faife.dk/papers/others/byrne.htm>>.

18 Tomas Lidman, *The libraries' roles in the development of democratic societies*, disponibile all'indirizzo <<http://www.faife.dk/papers/riga/lidman.htm>>.

19 Ursula Owen, *Gateways to freedom: libraries and the next millenium*, disponibile all'indirizzo <<http://www.faife.dk/papers/guest/owen.htm>>.

20 Ad esempio Marianna Tax Choldin, *Beginning a conversation on access to information and freedom of expression*, disponibile all'indirizzo <<http://www.faife.dk/papers/guest/choldin.htm>>.

21 In particolare ci si riferisce all'articolo 19 della dichiarazione ONU dei diritti umani: «Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers», e all'articolo 10 della convenzione europea dei diritti umani: «Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers».

22 L'articolo 9 recita: «Ensuring access for citizens to all sorts of community information».

Lanka, *Access to information: a librarian's responsibility?*²³, in cui l'interesse viene spostato talmente verso l'informazione nel senso più completo da proporre di sostituire il termine *information* a quello di *book* nelle cinque famose leggi di Ranganathan²⁴.

Partendo da questi presupposti è evidente come la possibilità di offrire ai propri utenti una massa di informazioni come i documenti prodotti e conservati dalle agenzie governative statunitensi possa essere di capitale importanza per una biblioteca. Si pensi solo all'utilità che i rapporti raccolti dall'agenzia per l'ambiente americano (United States Environmental protection agency²⁵) possono avere per chi si occupi di problemi ambientali o agricoli, oppure i documenti della NASA (National Aeronautics & Space Administration²⁶) per chi debba ricostruire la storia del volo spaziale umano, e molti altri potrebbero essere gli esempi.

Dunque l'utilizzo e la conoscenza del FOIA non solo può, ma è auspicabile debba, essere utile per il lavoro di un bibliotecario, in particolare se di una biblioteca scientifica. In ultimo va ricordato che lo stesso FOIA prevede agevolazioni ed esenzioni da costi per richieste provenienti da enti educativi o biblioteche.

E in Italia?

In ultimo sarà utile un confronto, seppur sintetico, con la situazione normativa italiana riguardo al diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda tale norma esistono, oltre ad alcuni articoli specialistici di settore²⁷, alcune monografie esaustive²⁸.

La l. n. 241 del 7 agosto 1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* stabilisce alcuni principi generali ai quali si devono adeguare le pubbliche amministrazioni, con varie modalità. Ma ciò che interessa è il diritto sancito per "chiunque" abbia un "interesse giuridicamente rilevante" di accedere ai documenti amministrativi prodotti dalle «amministrazioni dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi» (art. 23)²⁹.

Da sottolineare immediatamente due caratteristiche: la possibilità per "chiunque" di richiedere l'accesso ai documenti amministrativi, quindi (come nel FOIA) non unicamente ai cittadini (ovviamente in questo caso) italiani, limitazione pre-

23 Disponibile all'indirizzo <<http://www.faife.dk/papers/others/bowden.htm>>.

24 «Books are for use»; «Every reader his book»; «Every book its reader»; «Save the time of the reader»; «The library is a growing organism». Shiyali Ramamrita Ranganathan, *The five laws of library science*, Madras: The Madras Library Association; London: Edward Goldston, 1931.

25 Informazioni all'indirizzo <<http://www.epa.gov>>.

26 Informazioni all'indirizzo <<http://www.nasa.gov>>.

27 Si veda come riferimento Giulia Barrera, *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, «Rassegna degli archivi di Stato», 51 (1991), n. 2/3, p. 342-372.

28 Si vedano, tra gli altri, i seguenti lavori: *L'accesso ai documenti amministrativi*, a cura di Gregorio Arena, Bologna: Il Mulino, 1991; Domenico Di Rago, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Roma: CISU, 1994; Vittorio Italia – Massimiliano Della Torre – Gianfranco Perulli – Alberto Zucchetti, *Privacy e accesso ai documenti amministrativi*, Milano: Giuffrè, 1999; Salvatore Bellomia, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi e i suoi limiti*, Milano: Giuffrè, 2000.

29 Resta dubbia l'applicabilità della norma ai documenti prodotti dalle Province e dai Comuni, riguardo ai quali bisogna tener conto della l. n. 191/1990 sulla disciplina delle autonomie locali.

sente in molte normative europee analoghe, e la contemporanea limitazione dell'accesso a chi abbia un "interesse giuridicamente rilevante", in netta contrapposizione con il FOIA.

Alcune tipologie di documenti sono escluse dalla possibilità di essere consultate, in particolare quelle che riguardano³⁰:

- la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali;
- la politica monetaria e valutaria;
- l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;
- la riservatezza dei terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo per altro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

Una volta richiesto il documento all'amministrazione è necessario attendere 30 giorni per la risposta. In caso di risposta negativa, o di mancata risposta, è possibile il ricorso al TAR e, in caso di ulteriore diniego, l'appello al Consiglio di Stato.

Altra legge che dobbiamo ricordare è la l. n. 675 del 31 dicembre 1996, *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*, affrettata nella redazione del testo ed emanata con una certa urgenza perché necessaria per l'entrata in vigore in Italia, prevista proprio per il 31 dicembre 1996, del trattato di Schengen³¹ sulla libera circolazione di merci e persone all'interno della Comunità europea.

La normativa in esame tutela "chiunque" riguardo al trattamento dei suoi dati personali fatto a qualunque titolo in Italia, garantendo altresì il diritto dell'interessato (sia esso una persona fisica, giuridica, ente o associazione) di richiedere visione dei dati in possesso di terzi, il diritto di emendarli se errati e di ottenerne la cancellazione se giudicati non più necessari per il detentore.

Altra caratteristica da sottolineare di questa norma è la presenza di particolare attenzione verso le banche dati, e di una loro definizione normativa.

Senza voler entrare troppo nello specifico e nei problemi interpretativi legati alla detta legge, va sottolineato come essa non abbia previsto nessuna protezione per chi si occupa di ricerca, di qualunque tipo essa sia, storica, statistica o scientifica, che non può esistere senza la possibilità di consultare dati di persone o enti. A tale problema si è tentato di dare risposta tramite il d.l. n. 281 del 30 luglio 1999 *Disposizioni in materia di trattamento dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca* che ha cercato un'intermediazione tra il legittimo diritto alla *privacy* da una parte e le necessità della ricerca dall'altra, facendo leva sul fatto che la ricerca si basa sui dati senza curarsi dell'identità personale del soggetto a cui tali dati si riferiscono.

In tale campo è molto attiva, anche dal punto di vista normativo, la Comunità europea, da sempre attenta ai diritti dei suoi cittadini. Fra i vari testi da essa promulgati a tal riguardo ricordiamo la Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 di ottobre del 1995 (relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati).

La normativa italiana sull'accesso ai documenti amministrativi è dunque probabilmente più assimilabile al *Privacy act* che al FOIA, anche se sulla difesa della *pri-*

30 È da notare che le limitazioni sotto riportate corrispondono, per sommi capi, alle esclusioni previste dal d.P.R. n. 1409/1963 sugli archivi, tranne che per un ampliamento della tutela del diritto alla riservatezza anche a gruppi ed imprese, con conseguente possibile ampliamento significativo dei documenti per tale ragione esclusi dalla consultazione.

31 Stipulato il 14 giugno 1985.

vacy esistono, come già detto, due norme in Italia. È però da sottolineare come, almeno in alcuni settori, esistano normative in grado di superare i limiti dei due testi sopracitati. Ad esempio in materia ambientale è stato varato il d.l. 24 febbraio 1997, n. 39, in attuazione della direttiva CEE 90/313 concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente in possesso delle autorità pubbliche, che all'articolo 3 sancisce il principio molto importante che "le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse", dunque senza le limitazioni previste della l. n. 241/1990. Purtroppo, e stranamente, tale norma non è molto conosciuta, e quindi sfruttata, in Italia.

Conclusioni

In questo breve lavoro di presentazione del FOIA, si è provato a sostenere come l'utilizzo di questa norma, tanto famosa quanto poco conosciuta, possa essere utile all'interno di un istituto come una moderna biblioteca, per offrire agli utenti tutte le informazioni, di varia natura e provenienza, disponibili su di un determinato argomento. Il campo dell'informazione di fonte pubblica è particolarmente importante in quest'ottica. Tali documenti sono sempre più necessari per i ricercatori che si occupano di vari ambiti della vita civile e sociale.

Le amministrazioni pubbliche tradizionalmente hanno sempre prodotto grosse moli di dati, che prima dell'avvento delle nuove tecnologie informatiche erano difficilmente raggiungibili (e per tale motivo nel 1966 è stato emanato il FOIA). Le comunicazioni telematiche, i supporti "non tradizionali" per i documenti e le reti (prima tra tutte Internet) hanno potenzialmente facilitato l'accesso all'informazione per i cittadini, e per rendere queste possibilità operative la conoscenza e l'utilizzo del FOIA sono strumenti molto importanti per un mediatore dell'informazione come deve essere un moderno bibliotecario-documentalista.

Ovviamente il FOIA non è l'unico strumento utilizzabile. Esso limita la sua efficacia, come è stato esplicitato, solo ad alcuni dei documenti prodotti dalle agenzie governative statunitensi.

Molti sono i campi d'azione per un professionista dell'informazione che decida di sfruttare le possibilità di accesso ai documenti di fonte pubblica per fornire un servizio migliore ai propri utenti.

La letteratura professionale statunitense non ha che raramente dato risalto all'importanza che la norma in oggetto può avere per il concreto lavoro dei bibliotecari. Escludendo due interventi risalenti ad ormai più di venti anni fa³², si possono ricordare alcuni articoli³³ di S. Uhler e J. Pesche comparsi tra il 1998 ed il 1999 sul periodico «Illinois Libraries», che però focalizzano l'attenzione sulle richieste inoltrate alle biblioteche in base al FOIA, per conoscere documenti da esse prodotti, ed un recente articolo di Michael E. Unsworth³⁴. Si tratta di un campo di ricerca molto ampio e dalle grandi possibilità di sviluppo futuro. Tali problematiche sono state

32 Gordon Cook, *Commentary on FOIA – neither sacred nor safe*, «Special libraries», 68 (1977), n. 7/8, p. 276-278; Robert V. Cuddihy, *Freedom of information act: exceptional opportunity for the special librarian*, «Special libraries», 71 (1980), n. 3, p. 163-168.

33 Scott Uhler – Janet Pesche, *Question and answers on library law: the Freedom of information act*, «Illinois libraries», 80 (1998), n. 4, p. 220-221; *ivi*, 81 (1999), n. 1, p. 20-22; *ivi*, n. 2, p. 79-82.

34 Michael E. Unsworth, *Freedom of information is ebb and flow*, «American libraries», 30 (1999), n. 6, p. 82-85.

analizzate in maniera completa ed esauriente in un recente intervento di Ferdinando Venturini³⁵.

Dunque la proposta (concreta e pratica³⁶) di utilizzare il FOIA, non è che uno solo tra gli esempi di servizio che un'istituzione come una biblioteca può fornire ai propri utenti.

35 Fernando Venturini, *La documentazione di fonte pubblica e le biblioteche*, disponibile al seguente indirizzo: <<http://www.burioni.it/forum/vent-dfp.htm>>.

36 Indirizzata sia alle biblioteche e centri di documentazione statunitensi che italiani.

The *Freedom of information act* An opportunity for libraries?

by Michele Carlo Marino

Issued on 1966, the *Freedom of information act* is certainly the most famous law regarding the right of access to public information. Often mentioned with the *Privacy act*, this text could be very important also for services to users for public, research or other kind of libraries. Importance connected with the necessity of giving to a user who is looking for a subject all the possible kind of information, traditional or not. So the opportunity to give the access to the documents produced by the United States public administration could be very useful for a library user.

After a brief talk about the problem of the sources that can be useful for a panoramic view on the *Freedom of information act*, the law is examined more detailed.

Using the FOIA, it's possible to ask government agencies to disclose certain types of records. FOIA defines an agency in that way: the agencies, offices and departments of the Executive branch of the federal government; independent federal regulatory agencies; federal government-controlled corporations. But FOIA does not apply to the federal entities, like the Congress, the Federal Courts or executive office staff such as the White House Chief of Staff, State and local government agencies or private organizations. There are also three exclusions and nine exemptions.

It is important to remember that these exemptions are not mandatory, but discretionary. That means an agency can choose to release records to you even after it has determined the records fall within one or more of the above exemptions. The agency can also choose to give access to a record after the portions which are exempt have been deleted from it. There must be other two circumstances to access the record required. The agency record must already exist, because FOIA does not require an agency to create a record just to satisfy your request. The record must be within both the possession and the control of the federal agency at the time you make your FOIA request. The law establishes also times and costs for the answer of the agency and the eventual administrative appeal. It's a good practice to make a request under both *Freedom of information act* and *privacy act*.

The *Privacy act*, issued in 1974, give the right to U.S. citizens or permanent residents to ask government agencies about records regarding themselves. The *Privacy act* provides low costs and less exemptions. In 1996 the *Freedom of information act* was amended to be confirmed to the electronic documents.

At last a brief comparison between FOIA and the Italian situation gives the evidence that the Italian law n. 241 of 1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, is better comparable with the *Privacy act* than with the *Freedom of information act*.

MICHELE CARLO MARINO, Biblioteca dell'Accademia nazionale delle scienze detta dei XL, via L. Spalanzani 7, 00161 Roma, e-mail michele.marino@accademixl.it.