



Accesso all'informazione come bene comune immateriale

La prima applicazione del FOIA in Italia, tra nuove
forme di partecipazione civica e criticità
applicative

di Valentina Grassi e Daniel Pommier Vincelli

UN PAESE CI VUOLE: LA SOCIOLOGIA DI FRONTE ALLA
CRISI ITALIANA – SAPIENZA UNIVERSITA' DI ROMA – CoRiS - 18 OTTOBRE 2017





Il pensiero sociologico e la relazione tra potere e dicotomia trasparenza/opacità

Weber: ogni **burocrazia** lotta per aumentare il proprio **potere** mantenendo segrete la sua conoscenza e le sue intenzioni. La burocrazia ha inventato il termine “segreto ufficiale”

Simmel: il **segreto** è essenziale per mantenere le strutture di potere e la possibilità di sopravvivenza del gruppo. Gli individui al potere dipende dal segreto e dalla lealtà. L’accesso e il diniego all’informazione sono importanti fenomeni sociologici

Parsons: la **Societal Community** è il framework morale che consente l’integrazione delle diversità etniche e culturali. E’ fondata su quattro media simbolici di scambio legati all’informazione: denaro, potere, influenza, valori. Il medium **influenza** appartiene alla società civile, è connesso alla **trasparenza** e assume una dimensione globale (Holzner, 2006)

Partendo dal concetto di Societal Community di Parsons, **Holzner** afferma che il fenomeno della trasparenza descrive il crescente valore dato all’apertura dell’informazione. La **trasparenza** è un fattore strategico di trasformazione globale e nella creazione di solidarietà sociali in conflitto e coesione.



Una sociologia critica della trasparenza

Secondo **Moore** (in un recente articolo su *Sociology* del 2017) le iniziative di **open government** enfatizzano la visibilità a discapito dell'intelligibilità e ignorano le basi comunicative della fiducia. Si configura una **relazione non reciproca** che oscura più di rivelare. Moore usa il concetto di Ezrahi di «politica strumentale», ovvero una tecnologizzazione che depolitizza e spersonalizza l'esercizio del potere politico. Vanno trovate forme alternative di open government.

Secondo **Fink** le politiche pubbliche sono sempre più condizionate dall'uso degli **algoritmi** che **non sono trasparenti**. Le leggi sulla trasparenza non riescono a rendere il design degli algoritmi, creando una discrasia tra accesso all'informazione e tecnologia (2017)



Freedom Of Information Act

DIRITTO DI CONOSCERE

Il crescente consenso, nelle scienze sociali, sulla necessità di trasparenza di governi e amministrazioni pubbliche

Stiglitz: la segretezza eccessiva ha un effetto corrosivo su tutti gli aspetti della governance peggiorando la qualità delle decisioni pubbliche impedendo ai cittadini di controllare gli abusi del potere. L'**asimmetria informativa** ha conseguenze economiche e sulla **qualità della democrazia** (2012)

Florini: la questione della trasparenza è uno scontro globale di idee. Il diritto di conoscere contrapposto alla “privacy” e alla “sicurezza nazionale”. Nelle democrazie l’informazione sui governi appartiene alle persone e non ai governi (2012)

Diamond: Tutte le democrazie soffrono di una **crisi di fiducia** nelle istituzioni. I Paesi in via di sviluppo soffrono di corruzione e scarsa accountability che rendono inefficace l’azione di governo, le democrazie avanzate soffrono di una crescente polarizzazione politica e di una cattiva informazione espressa soprattutto nel cyberspazio. La trasparenza e l’accountability sono vettori di fiducia e va costruita una **coalizione transnazionale** per migliorare la qualità della governance (2017)



Freedom Of Information Act

DIRITTO DI CONOSCERE

Open Government Partnership

Open Government Partnership

L'Open Government Partnership (OGP) è un'iniziativa internazionale che mira a ottenere impegni concreti dai Governi in termini di **promozione della trasparenza**, di sostegno alla **partecipazione civica**, di **lotta alla corruzione** e di diffusione, dentro e fuori le Pubbliche Amministrazioni, di **nuove tecnologie** a sostegno dell'innovazione.

L'Open Government Partnership è stata lanciata ufficialmente il 20 settembre 2011 da otto Paesi (Brasile, Gran Bretagna, Indonesia, Messico, Norvegia, Repubblica delle Filippine, Sudafrica e Stati Uniti): da allora il numero di Paesi aderenti è cresciuto costantemente, fino a includere attualmente 75 membri.



Freedom Of Information Act

DIRITTO DI CONOSCERE

I FOIA nel mondo

Gli approcci FOIA implicano che i cittadini abbiano un **accesso libero alle informazioni** prodotte e in possesso dei governi e delle pubbliche amministrazioni. Nel 1966, in coincidenza con un'importante stagione di attivismo politico e sociale, il FOIA viene adottato dagli Stati Uniti divenendo un modello internazionale di riferimento.

Le legislazioni FOIA si diffondono a livello globale tra la fine degli anni Novanta e gli anni Duemila, giungendo ad essere adottate in contesti socioculturali profondamente diversi: Corea del Sud (1996), Regno Unito (2000), Messico (2002).

Secondo **Freedominfo.org** sono 117 i Paesi, alla fine del 2016, ad aver adottato legislazioni per l'accesso delle informazioni da parte dei cittadini.



Freedom Of Information Act

DIRITTO DI CONOSCERE

FOIA4Italy

In Italia è proprio grazie all'opera di lobbying delle associazioni della società civile facenti parte dell'OGP che viene adottato il FOIA all'interno della riforma della pubblica amministrazione (2015). Nel complesso processo che porta all'adozione del FOIA si costruisce un reticolo di attori pubblici e privati che rende marginali le strutture formali di policy making (partiti, Parlamento).

Foia4Italy è una rete che riunisce oltre **30 organizzazioni della società civile**. Ha esercitato per due anni opera di lobbying su governo e parlamento, raccolto 88.000 firme e si è relazionata direttamente con il governo, negoziando i contenuti del FOIA all'interno della complessa fase applicativa, derivante dall'esercizio della delega legislativa. **Principali criticità:** il regime delle eccezioni, la mancanza di sanzioni, la sovrapposizione di due legislazioni.



Freedom Of Information Act

DIRITTO DI CONOSCERE

L. 241/90 vs. FOIA

In Italia una normativa per l'accesso dei cittadini ai documenti della pubblica amministrazione esiste dal 1990

- 1) Necessità che il richiedente possieda un interesse giuridicamente rilevante
- 2) Riguarda i documenti amministrativi: ogni rappresentazione del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse.
- 3) Inammissibilità delle istanze di accesso “preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”

Con il FOIA (dlgs 97/2016) **si introduce la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale.** Il principio che guida l'intera normativa è la tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo di tutti i soggetti della società civile: in assenza di ostacoli riconducibili ai limiti previsti dalla legge, le amministrazioni devono dare prevalenza al diritto di chiunque di conoscere e di accedere alle informazioni possedute dalla pubblica amministrazione.

Giornalisti, organizzazioni non governative, imprese, i cittadini italiani e stranieri possono richiedere **dati e documenti**, così da svolgere un ruolo attivo di controllo sulle attività delle pubbliche amministrazioni. L'obiettivo della norma è anche quello di favorire una maggiore trasparenza nel rapporto tra le istituzioni e la società civile, e incoraggiare un dibattito pubblico informato su temi di interesse collettivo.



FOIA 2017: i due monitoraggi

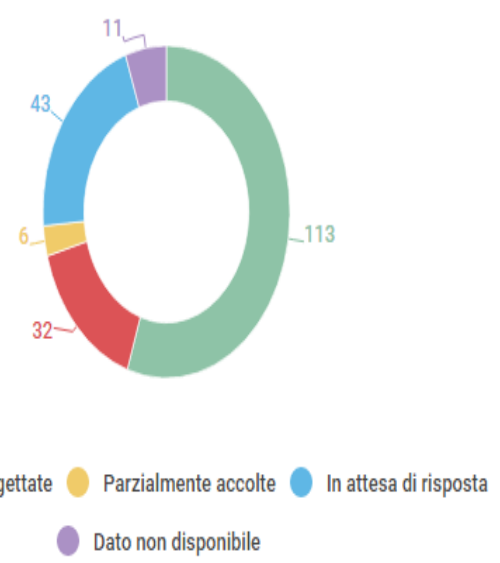
- 1) L'applicazione del FOIA viene **attentamente monitorata**: dalle organizzazioni della società civile e dal governo. Vi sono due insiemi di dati raccolti rispettivamente **dall'associazione Diritto di Sapere** e dal **Dipartimento della funzione pubblica** in collaborazione col **Formez**, relativi ai primi tre mesi di applicazione del FOIA (gennaio-marzo 2017) e al primo semestre 2017.
- 2) Diritto di Sapere ha convogliato le istanze di accesso alle informazioni raccogliendone circa 800 provenienti da 18 associazioni della società civile (da Greenpeace a Legambiente, da Ambrosia a Cild, da Transparency Italia ad Antigone). Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha invece monitorato circa 200 istanze pervenute ai ministeri e ad alcune importanti amministrazioni locali, come i comuni di Roma e Milano. Le prime risultanze delle richieste FOIA presentate dalle associazioni vedono forti elementi critici nella valutazione sull'efficacia della normativa. Forte tasso di dinieghi all'accesso.
- 3) I due monitoraggi della funzione pubblica mostrano un quadro più roseo: 58% di accettazione nei ministeri, 74% negli enti locali (ma in un periodo più lungo).



205 istanze pervenute

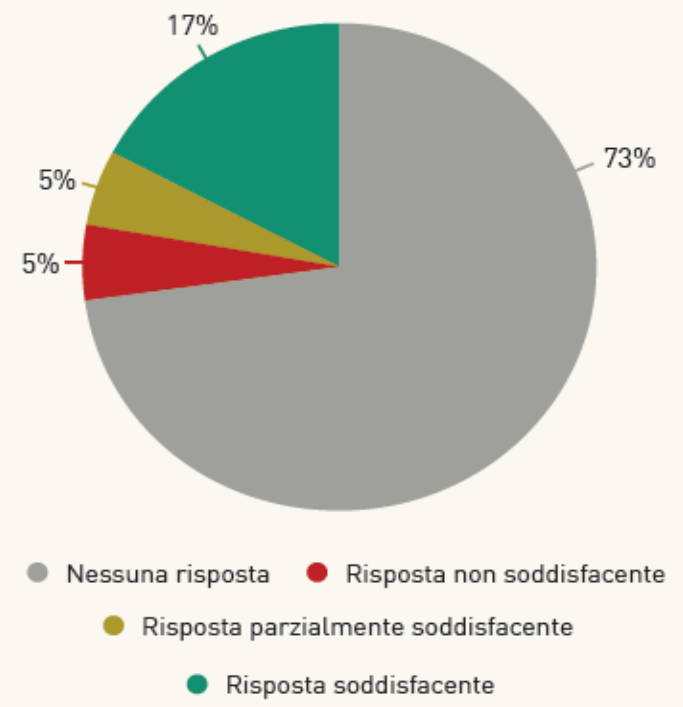
presso i Ministeri nel trimestre Dicembre 2016 a Marzo 2017

Status delle istanze



4.4. I RISULTATI PRINCIPALI

Fig. 5 - Le risposte ottenute nei 30 giorni



Cosa chiedono gli accessi FOIA

Ministero dell'Interno



Lista completa dei centri di prima accoglienza dei migranti nei comuni d'Italia



Elenco dei rimpatri effettuati per via aerea nel 2016

DIE - Dipartimento per l'informazione e l'editoria



Contratti stipulati tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e un editore per gli anni 2015 e 2016

DIPE - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica



Publicazione atti istruttori della delibera CIPE 58/2016 "POC infrastrutture e trasporti" 2014-2020

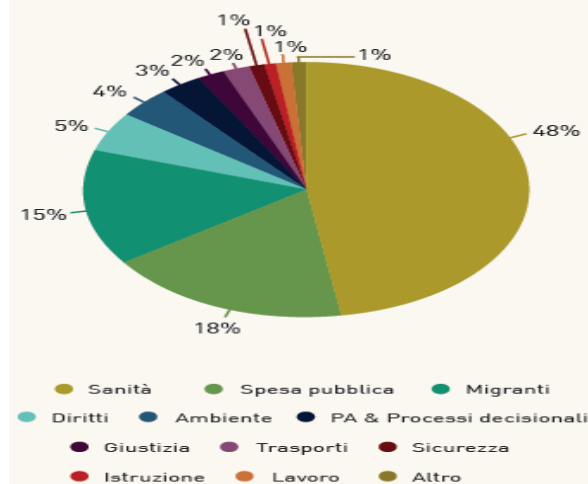
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Registro dei regali di rappresentanza ricevuti negli incontri di stato di valore superiore a 300€ e elenco dei restituiti

4.2. I TEMI DELLE RICHIESTE

Fig. 2 - Quali sono i temi delle richieste?



Dipartimento della Funzione pubblica

Diritto di Sapere

Il FOIA a Milano (fonte DFP)



22 istanze pervenute

Presso il Comune di Milano nel trimestre
23 Dicembre 2016 - 23 Marzo 2017

Status istanze



 **Interamente accolte**

 **In attesa di risposta**

Esempi di istanze accolte:



Documentazione progetto originale di realizzazione della Linea Metropolitana M4



Numero unioni civili celebrate al 31/12/16



Statistiche incidenti con moto e motorini negli anni 2014-2016



Ammontare dei finanziamenti pubblici destinati a consultori e centri antiviolenza in Lombardia negli anni 2014-2016



Il FOIA a ROMA (fonte Roma Capitale)

ROMA 

Registro degli Accessi (1° Semestre 2017)

Tipo Accesso	Data della richiesta	Oggetto	C.interessati	Esito	Data dell'esito
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	03/01/17	Richiesta documentazione relativa a schemi di convenzione e progetti	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	02/02/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	10/01/17	copia dei giustificativi dei rimborsi spese della sindaca di roma dal 22 giugno 2016 al 24 dicembre 2016	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	27/01/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	12/01/17	Segnaletica stradale	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	31/01/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	17/01/17	Richiesta informazioni relative ad opere abusive	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	07/02/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	19/01/17	Richiesta informazioni contenute in mail privata in merito a ufficio competente per strade dissestate	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	20/01/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	24/01/17	Importo dei viaggi di servizio e missioni inerenti l'attività istituzionale della sindaca di roma dal 22 giugno 2016 al 23 gennaio 2017	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	15/02/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	24/01/17	Richiesta dati relativi alla segnalazione dissesto stradale	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	26/01/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	24/01/17	Dati su opere pubbliche	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	17/02/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	25/01/17	Richiesta Capitolato d'appalto	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	20/02/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	27/01/17	Richiesta dati su dotazione organica personale non dirigente	NO	INAMMISSIBILITA'	06/02/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	27/01/17	Richiesta documentazione missione sindaca	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	03/02/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	10/02/17	Richiesta di informazioni sul numero dei dipendenti di roma capitale cessati, nell'anno 2016 e sull'ammontare della quota di turn over per il personale non dirigente, non utilizzata da roma capitale negli anni 2016 e precedenti ed utilizzabile nel 2017, compatibilmente con le disponibilità di bilancio	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	09/03/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	13/02/17	Richiesta copia di eventuali manifesti prelevati o fotografie scattate dal personale della polizia locale in occasione dell'accertamento di violazioni inerenti l'affissione abusiva di manifesti elettorali; v.a.v. notificate alle liste elettorali; ecc.	NO	INAMMISSIBILITA'	13/03/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	15/02/17	Esposto	NO	DIFFERIMENTO	02/03/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	15/02/17	Richiesta documentazione relativa agli accordi stipulati per mecenatismo culturale.	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	09/03/17
ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	20/02/17	Manufatti abusivi	NO	ACCOGLIMENTO TOTALE	23/02/17



ASSOCIAZIONE ITALIANA DI SOCIOLOGIA

Sociologia Politica



Freedom Of Information Act

DIRITTO DI CONOSCERE

Gli Open data di diritto di Sapere

Tipologia richiedente	MacroTAG	Tema	Destinatario	Tipologia destinatario	Città	Regione	Email/Pec	Firma?	Ho chiesto open data?	Data invio	Data risposta	GG per dare risposta
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F ANCI	Comune	Pomezia	Lazio	PEC	NO	SI	22-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Pomezia	Comune		Nazionale	PEC	NO	NO	21-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Formia	Comune	Formia	Lazio	PEC	NO	SI	22-feb-2017	6-mar-2017	12
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Loreto	Comune	Loreto	Marche	PEC	NO	SI	22-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Francavilla Fontana	Comune	Francavilla Fontana	Puglia	PEC	NO	SI	22-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Monza	Comune	Monza	Lombardia	PEC	NO	SI	22-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Rimini	Comune	Rimini	Emilia-Romagna	PEC	NO	SI	22-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Trento	Comune	Trento	Trentino-Alto Adige	PEC	NO	SI	22-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Trieste	Comune	Trieste	Friuli-Venezia Giulia	PEC	NO	SI	22-feb-2017	21-mar-2017	27
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Sala Consilina	Comune	Sala Consilina	Campania	PEC	NO	SI	22-feb-2017	7-mar-2017	13
ATTIVISTA	Diritti	Diversamente abili, copia del	F Comune di Ponsacco	Comune	Ponsacco	Toscana	PEC	NO	SI	22-feb-2017		No risp
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero della Difesa	Ministero	Nazionale	Nazionale	PEC	NO	SI	5-feb-2017		No risp
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero della Giustizia	Ministero	Nazionale	Nazionale	Email	NO	SI	5-feb-2017	7-feb-2017	2
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero della Salute	Ministero	Nazionale	Nazionale	PEC	NO	SI	5-feb-2017		No risp
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Ministero	Nazionale	Nazionale	Email	NO	SI	5-feb-2017		No risp
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Rurali	Ministero	Nazionale	Nazionale	Email	NO	SI	5-feb-2017		No risp
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero dello Sport	Ministero	Nazionale	Nazionale	PEC	NO	SI	5-feb-2017		No risp
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero dello Sviluppo Economico	Ministero	Nazionale	Nazionale	Email	NO	SI	5-feb-2017		No risp
GIORNALISTA	Spesa Pubbli	Immobili	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Ministero	Nazionale	Nazionale	Email	NO	SI	5-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Giustizia	Carcere	Ministero dell'Interno	Ministero	Nazionale	Nazionale	PEC	NO	SI	14-feb-2017	27-feb-2017	13
ATTIVISTA	Ambiente	Valutazione ambientale	Cassa di Risparmio di Roma	Società controllata	Nazionale	Nazionale	PEC	NO	NO	31-gen-2017		No risp
ATTIVISTA	Ambiente	Valutazione ambientale	Nascosto, su richiesta del richiedente	Società controllata	Nazionale	Nazionale	Email	NO	NO	31-gen-2017	6-feb-2017	6
ATTIVISTA	Ambiente	Valutazione ambientale	Ministero dell'Economia e delle Attività Produttive	Ministero	Nazionale	Nazionale	Email	NO	NO	31-gen-2017	14-feb-2017	14
CITTADINO	Sanità	Distribuzione studi di psicologia	Ordine degli psicologi della Lombardia	Ordine professionale	Milano	Lombardia	PEC	NO	NO	26-gen-2017	30-gen-2017	4
ATTIVISTA	Sanità	Elenco dei consulenti accreditati	ATS Insubria (Como)	Asl	Como	Lombardia	Email	NO	SI	24-feb-2017	28-feb-2017	4
ATTIVISTA	Sanità	Nascosto, su richiesta del richiedente	Nascosto, su richiesta del richiedente	Nascosto, su richiesta del richiedente	Nascosto, su richiesta del richiedente	Lombardia	Email	NO	SI	24-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Sanità	Elenco dei consulenti accreditati	Regione Lombardia	Regione		Lombardia	Email	NO	SI	24-feb-2017		No risp
ATTIVISTA	Migranti	Centri accoglienza, elenco strutture	Ministero dell'Interno	Ministero	Nazionale	Nazionale	PEC	NO	SI	28-feb-2017	22-mar-2017	22
ATTIVISTA	Migranti	Centri accoglienza, elenco strutture	Ministero dell'Interno, Prefettura	Ministero	Nazionale	Nazionale	PEC	NO	SI	28-feb-2017		No risp



ASSOCIAZIONE ITALIANA DI SOCIOLOGIA

Sociologia Politica

Domande di ricerca e metodologia

Le domande conoscitive che guidano il lavoro empirico riguardano:

le tematiche che suscitano nella società civile la maggiore esigenza di informazione;

le quantità e la qualità delle risposte da parte delle amministrazioni;

la relazione tra accesso all'informazione e qualità delle attività associative espressione della società civile;

il peso dato all'accesso all'informazione e alla sua regolazione, nel rapporto tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni della democrazia rappresentativa.

I dati quantitativi e qualitativi messi a disposizione agli autori saranno integrati da dati raccolti attraverso la somministrazione di un questionario a domande aperte, rivolto alle 18 associazioni coinvolte nel monitoraggio di Diritto di Sapere