DIRITTO DI SAPERE

IGNORANZA DI STATO

Risultati e raccomandazioni
dal primo monitoraggio nazionale
sul Foia italiano

Aprile 2017



INDICE

QUESTO RAPPORTO 04

RINGRAZIAMENTI 04

PARTE I - IL MONITORAGGIO 06

1. Sintesi 06

2. L'accesso alle informazioni, un diritto umano fondamentale 07

    2.1. Il contesto italiano 07

3. Metodologia 09

    3.1. Le richieste 09

    3.2. I richiedenti 10

    3.3. I destinatari 10

    3.4. Gli esiti 11

4. Analisi 12

    4.1. Cosa è stato richiesto 12

    4.2. I temi delle richieste 12

    4.3. A chi abbiamo chiesto 13

    4.4. I risultati principali 15

    4.5. I silenzi 17

    4.6. Cosa hanno "dimenticato" 18

    4.7. Chi ha risposto e come 19

    4.8. Cosa ci è stato negato 20

    4.9. Tempi di risposta 21

5. Raccomandazioni 22

PARTE II - FARE UNA RICHIESTA 23

1. La trasparenza raccontata da chi la chiede 23

2. Come si fa una richiesta 38

3. LOL&Co. ovvero, esempi di (vere) risposte a una richiesta Foia 39

QUESTO RAPPORTO

Questo studio presenta i risultati del primo monitoraggio sull'applicazione del diritto di accesso generalizzato (Foia) condotto e coordinato da Diritto Di Sapere. Diritto Di Sapere è la prima Ong italiana per la tutela e la promozione del diritto di accesso alle informazioni come strumento di democrazia e partecipazione civile.

Autori di questo rapporto sono Claudio Cesarano, Elisa Murgese e Guido Romeo di Diritto Di Sapere. La preparazione delle richieste nonchè la gestione e l'elaborazione dei dati è stata curata da Claudio Cesarano ed Elisa Murgese con il prezioso sostegno di Martina Basile e Francesca Giordi.

Helen Darbishire (Access Info Europe), Toby Mendel (Centre for Law and Democracy), Ben Worthy (Birbeck College dell'Università di Londra) e il gruppo FOIAnet hanno contribuito al rapporto con suggerimenti e osservazioni su metodologia e analisi.

Impaginazione e grafica: Ilaria Mastro.

SOSTENITORI

Hanno reso possibile questo progetto il sostegno economico di Open Society Foundations e il costante aiuto di Access Info Europe.

Ignoranza di Stato è pubblicato sotto licenza Creative Commons che permette la condivisione e il riutilizzo, con vincolo di attribuzione (Diritto Di Sapere) e condivisione allo stesso modo.



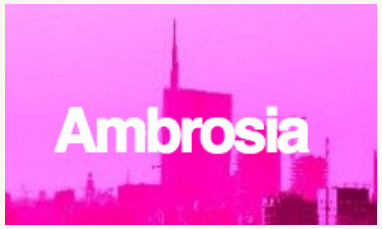
RINGRAZIAMENTI

L'intero progetto non sarebbe stato possibile senza la collaborazione delle persone che si sono rese disponibili a inviare richieste di accesso o hanno in altro modo supportato il nostro lavoro. Vogliamo quindi ringraziare: Sabina Alasia, Andrea Andreoli, Giulia Annovi, Guia Baggi, Simone Basile, Ernesto Belisario, Ester Benzoni, Davide Biffi, Americo Bonanni, Andrea Boraschi, Adriano Bonforti, Luca Boniardi, Marta Boniardi, Marina Borgatti, David Cabo, Valentina Calderone, Andrea Campanella, Rosalba Capitano, Francesca Casella, Alessia Cerantola, Fabio Cesarano, Serena Chiodo, Beatrice Costa, Elena Ciccarello, Eleonora Cirant, Matteo Civillini, Alberto Crespi, Gianluca De Martino, Sergio De Muro, Davide Del Monte, Carlo De Sanctis, Vincenzo de Stefano, Federica Delogu, Mauro Di Lorenzo, Luca Di Palo, Irene Doda, Federica Ferrario, Abramo Francescato, Luigi Franco, Giorgio Fraschini, Angela Gennaro, Federico Graziani, Alba Gutiérrez, Luca Iacoboni, Luisa Izuzquiza, Corallina Lopez Curzi, Chiara Lorenzin, Thomas Mackinson, Sara Martelli, Susanna Marietti, Raffaele Mastrolonardo, Chantal Meloni, Andrea Menapace, Marie Moise, Luisa Mondo, Donato Nubile, Andreas Pavlou, Marina Petrillo, Fabio Pietrosanti, Priscilla Robledo, Flavio Romani, Camilla Rossini, Riccardo Saporiti, Assunta Sarlo, Giulia Saudelli, Mario Spacagna, Carlo Stasolla, Elena Sisti, Paola Tamma, Viola Tofani, Claudia Torrisi, Lorenzo Vendemiale, Elisa Zamboni, Edoardo Zanchini, Marzo Zanne, Luca Zorloni.

HANNO PARTECIPATO AL MONITORAGGIO





































PARTE I – IL MONITORAGGIO

1. SINTESI

Alla fine del 2016, il nuovo Foia italiano ha fatto compiere un balzo storico all'Italia nell'RTI Rating,[1] la graduatoria internazionale dell'accesso alle informazioni stilata in base all'analisi delle leggi sulla trasparenza di oltre 100 Paesi. Il nostro Paese è passato dall'essere tra i dieci peggiori alla 55esima posizione. Questa era però una misura sulla carta, che non poteva prendere in considerazione come effettivamente le amministrazioni rispondevano alle richieste di accesso. Il rapporto che avete tra le mani ha il pregio di essere invece costruito su dati empirici misurati sul campo con tutte le difficoltà che ne conseguono. Abbiamo deciso di intitolarlo *Ignoranza di Stato* per tre ragioni. La prima sono i numeri emersi alla fine di oltre sei mesi di lavoro: le 800 richieste inoltrate dai 56 volontari che hanno collaborato a questo esercizio hanno ricevuto una quota spropositata di non risposte (73%). È una cifra addirittura più alta del 65% del monitoraggio analogo che avevamo completato quattro anni fa sulla legge 241 di accesso agli atti che contemplava il silenzio amministrativo come legittimo, ma che ora è fuori legge (anche se non sanzionato). La seconda ragione è che uno su tre dei rifiuti che ci sono stati opposti sono di fatto illegittimi perché l'accesso è stato negato per mancanza di motivazione o utilizzando eccezioni non previste dal decreto trasparenza, a riprova che la nuova norma sia ancora poco conosciuta e rispettata dalle Pubbliche amministrazioni (PA). La terza ragione, più aneddotica, è che abbiamo toccato con mano la scarsa conoscenza del nuovo istituto quando ci è stato chiesto se il Foia fosse un'azienda.

Per quanto allarmante, il quadro che emerge dal monitoraggio dà anche una speranza di miglioramento. Alcune delle richieste erano infatti state presentate (e rigettate) nel 2013 perché basate sulla legge 241/1990 (che presentava molte più limitazioni). Quest'anno hanno ottenuto invece risposta positiva, permettendo di ottenere informazioni di indubbio interesse pubblico come, tra gli altri, copie degli scontrini delle spese degli eletti e informazioni sui rimpatri dei migranti.

In breve, se applicato meglio e con meno discrezionalità da parte delle amministrazioni, nei prossimi anni il Foia potrebbe davvero contribuire a rendere l'Italia un po' più trasparente.

800

LE RICHIESTE INVIATE

136

LE RISPOSTE SODDISFACENTI

73%

LE RICHIESTE CHE NON HANNO RICEVUTO RISPOSTA

1 RIFIUTO SU 3

È ILLEGITTIMO

1. Global Right to Information Rating Map - www.rti-rating.org.

2.L' ACCESSO ALLE INFORMAZIONI, UN DIRITTO UMANO FONDAMENTALE

Il diritto di accesso è diventato un punto di riferimento per gli Stati democratici, tanto da essere riconosciuto a livello internazionale come diritto umano collegato alla libertà di espressione dell'individuo, a prescindere dal requisito di cittadinanza. Questo diritto è affermato da diversi trattati e dichiarazioni sui diritti umani, nonché dalle sentenze di alcune corti internazionali come la Corte Interamericana dei Diritti Umani (2006)[2] e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (2009 e 2016).[3]

Il diritto di ottenere accesso e ricevere copia di tutti i documenti, i dati e le informazioni detenuti dalle Pubbliche amministrazioni è essenziale affinché i cittadini possano pienamente prendere parte al processo di formazione dell'opinione pubblica e parteciparvi. L'accesso è fondamentale anche per controllare l'operato della Pubblica amministrazione, poiché la trasparenza aumenta direttamente la tracciabilità delle attività dei suoi operatori.

2. Claude Reyes et al. v. Chile Serie C No. 151, del 19 settembre 2006.

Nato in Svezia ben 250 anni fa, il diritto di accesso si è poi diffuso nelle democrazie del resto d'Europa e negli altri continenti negli ultimi 50 anni. Oggi le Costituzioni, le leggi sull'accesso e la giurisprudenza di oltre 100 Paesi consentono ai cittadini di chiedere e ottenere informazioni dai propri governi e riconoscono l'accesso quale diritto civile fondamentale.

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

Altro punto di riferimento è la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Accesso ai Documenti Ufficiali del 2009, il primo trattato internazionale a introdurre il diritto di accesso generale ai documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni. Il trattato è aperto alla firma degli Stati membri e all'adesione degli Stati non membri e qualsiasi organizzazione internazionale.

3. Le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo rilevanti per il diritto di accesso sono: Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (App no. 37374/05); Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary (App no. 18030/11).

Entrerà in vigore quando sarà ratificato da dieci Stati membri. Al momento in cui scriviamo, l'Italia non ha ancora firmato il trattato.

Grazie allo sforzo degli attivisti sono stati mossi numerosi passi in avanti nella promozione di questo diritto, al punto che dal 2016 l'Unesco riconosce il 28 settembre come la Giornata mondiale del diritto di accesso (International Day for Universal Access to Information - IDUAI). Eppure, come mostra questo rapporto, molta strada resta ancora da fare, non solo sul fronte delle norme ma anche su quello della loro applicazione.

2.1. IL CONTESTO ITALIANO

Diritto Di Sapere (DDS) è nata nel 2012, in seguito al meeting dell'Open Government Partnership[4] di Brasilia, quando in Italia l'unico strumento di accesso alle informazioni era la legge 241 del 1990. Era una legge estremamente restrittiva, nata per un'amministrazione analogica ed espressamente concepita per impedire il controllo diffuso dell'operato della Pubblica amministrazione da parte dei cittadini. Dal 2013

4. Open Government Partnership è una iniziativa internazionale multilaterale che mira, attraverso una maggiore collaborazione tra istituzioni e società civile, a rendere i Governi delle nazioni aderenti più trasparenti, più aperti alla partecipazione civica e all'innovazione Vd.https://www.opengovpartnership.org/

ad oggi il Paese ha compiuto passi da gigante sul fronte legislativo, prima con "l'accesso civico" del decreto 33 del 2013 e, più recentemente, con le modifiche apportate dal decreto 97 che ha introdotto l'ancor più ampio "accesso generalizzato" che consente a chiunque di chiedere qualsiasi documento.

L'Italia sconta però ancora questo ritardo, che prima di essere giuridico, è culturale e affonda le radici nella storia dell'ultimo secolo. In Italia, infatti, il percorso della trasparenza ha seguito sentieri ben più tortuosi rispetto a quelli degli altri Paesi. La prima norma sul diritto di accesso è arrivata nel nostro Paese nel 1990 con la legge 241, quando il Foia statunitense (che garantiva già un accesso generalizzato a tutti, cittadini americani e non) era già in vigore da 24 anni, e in Svezia questo istituto vantava più di due secoli di storia.

Quando nel 2013, qualche mese dopo l'incontro di Brasilia, grazie al sostegno di Open Society Foundations, DDS realizzò il primo monitoraggio sul diritto di accesso in Italia con Access Info Europe, i risultati sono stati (se possibile) ancora peggiori delle aspettative.[5] Appena il 27% delle 300 richieste inviate alle diverse Pubbliche amministrazioni ha ricevuto una risposta e solo il 13% ha avuto un riscontro pienamente soddisfacente.

Un dato preoccupante non solo perché ben al di sotto degli standard internazionali, ma perché nel 65% dei casi le amministrazioni non hanno nemmeno risposto, avvalendosi del silenzio -diniego scegliendo, quindi, di non essere trasparenti neanche sui motivi per cui non hanno accolto le richieste di accesso.

Si tratta di dati incredibili se si pensa che poco dopo l'approvazione della legge 241 si è aperta Mani pulite, la stagione in cui l'Italia ha scoperto un livello diffuso di malaffare nella gestione della cosa pubblica. Una situazione che rappresenta al tempo stesso la causa e la conseguenza dell'arretratezza (anche normativa) del Belpaese in termini di trasparenza.

Il decreto trasparenza (33/2013), varato dal governo di unità nazionale di Mario Monti nel marzo del 2013, fu spacciato per il "Foia italiano" ma era solo una norma che introduceva una mole (pure importante) di obblighi di pubblicazione sui siti web delle Pubbliche amministrazioni. Inoltre, in questi quattro anni la trasparenza non sembra diventata una vera priorità della politica, nonostante il moltiplicarsi degli scandali: dalla corruzione per i lavori di Expo 2015 alle inchieste sul Mose di Venezia passando per lo "scandalo dei Rolex", che è costato il posto al ministro dei Trasporti.

Per questo motivo nel 2014 Diritto Di Sapere ha aderito con entusiasmo a Foia4Italy, una coalizione per l'adozione, anche in Italia, del Freedom of Information Act, concepita dall'avvocato Ernesto Belisario. Intorno alla sigla di Foia4Italy si sono riunite oltre 30 organizzazioni della società civile e dopo una campagna durata due anni, punteggiata di tensioni politiche e scoop giornalistici sulla non-trasparenza dello stesso progetto di legge sulla trasparenza, l'Italia ha finalmente avuto il suo primo Foia con l'approvazione del decreto 97.

Quella che abbiamo testato negli ultimi mesi, a partire dalla sua entrata in vigore il 23 dicembre 2016, è certamente una legge migliorabile e non deve spaventare il pensiero di dover mettere mano a una norma relativamente recente perché la storia del diritto mostra che esso è materia viva che deve evolvere insieme alla società che regola.

Il Foia statunitense ne è un esempio: nei dieci anni successivi alla sua introduzione è stato modificato più di quattro volte e perfino il presidente Barack Obama lo ha profondamente riformato nel corso del suo ultimo mandato.

5. Il rapporto (consultabile al link: www.dirittodisapere.it/wpcontent/ uploads/2013/04/DDS_SilenzioDiStato_ITA.pdf) è il risultato del primo studio di monitoraggio sull'accesso alle informazioni della Pubblica amministrazione in Italia. Un gruppo di trentatré volontari, provenienti da organizzazioni della società civile e dai media, ha partecipato al monitoraggio inviando 300 richieste di informazione a differenti livelli della Pa. Le materie oggetto delle richieste coprono numerosi settori dell'attività delle istituzioni: ambiente, diritti umani, giustizia, spesa pubblica, scuola, servizi sociali, performance delle istituzioni, investimenti finanziari e sanità.

3. METODOLOGIA

La metodologia applicata per raccogliere i dati di questo rapporto ha seguito il protocollo di monitoraggio per l'accesso alle informazioni sviluppato insieme ad Access Info Europe nel 2012 e già sperimentato per il monitoraggio sulla legge 241/1990 realizzato da Diritto Di Sapere nel 2013.[6]

Questo approccio ci ha permesso di analizzare non solo l'efficacia e l'efficienza delle nuove procedure introdotte dalla riforma del decreto trasparenza, ma anche quanto sia cambiata l'accessibilità delle informazioni detenute dalle Pubbliche amministrazioni.

Questo protocollo è stato integrato a fine 2016 con le metodologie di monitoraggio delle leggi sul diritto di accesso utilizzate a livello internazionale grazie alla collaborazione con la rete FOIAnet.[7]

3.1. LE RICHIESTE

A partire dal 23 dicembre 2016 e fino al 28 febbraio 2017 i partecipanti al monitoraggio hanno spedito 800 richieste di accesso generalizzato via email o PEC (posta elettronica certificata). Nel rispetto delle indicazioni riportate dalle linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac)[8] ai richiedenti è stato richiesto di allegare una copia della loro carta di identità.

Le richieste sono state scritte partendo da un modello base (*Parte II*) che prende in considerazione

- le linee guida Anac;
- i modelli di richieste di accesso generalizzato già resi disponibili da Pubbliche amministrazioni;
- gli standard internazionali sulla formulazione di una richiesta di accesso.

Qualora sia stato richiesto più di un documento, la richiesta è stata presentata sotto forma di elenco puntato: questo per rendere chiaro alla Pubblica amministrazione tutti i punti ai quali doveva fornire risposta. Per evitare che una richiesta venisse classificata come "manifestamente irragionevole"[9] è stato chiesto ai volontari di considerare con attenzione la quantità di informazioni richieste.

Diritto Di Sapere si è occupata di scrivere il testo di tutte le richieste e di restituirlo ai partecipanti fornendo osservazioni, suggerimenti e restando a disposizione per ulteriori approfondimenti. In questo modo, è stato possibile garantire una maggiore uniformità tra le richieste definendo al meglio il loro oggetto ed evitando così il rischio di eccessiva vaghezza o di incompatibilità con l'accesso generalizzato.

Nel calcolo dei tempi di risposta, per ogni richiesta sono stati conteggiati 30 giorni dal suo invio. È infatti questo il termine stabilito dal decreto trasparenza per la conclusione del procedimento che deve avvenire "con provvedimento espresso e motivato" e "con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati". Le risposte ricevute dopo questo periodo e fino alla chiusura del rapporto (30 marzo 2017) sono state comunque accettate e classificate. I richiedenti sono stati sollecitati (via mail e via contatto telefonico) a inoltrare le risposte e fornire ogni dettaglio utile sull'esito della richiesta. L'elaborazione e analisi dei dati sono state condotte internamente da Diritto Di Sapere.

6. http://www.dirittodisapere.it/wp-content/uploads/2013/04/DDS_SilenzioDiStato_ITA.pdf

7. FOIAnet: https://foiadvocates.net/

8. Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. del d.lgs 33/2013 http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=4a54031c0a778042569a4de35fcf8a89

9. Secondo le linee guida Anac una richiesta è "manifestamente irragionevole" quando è "tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione".

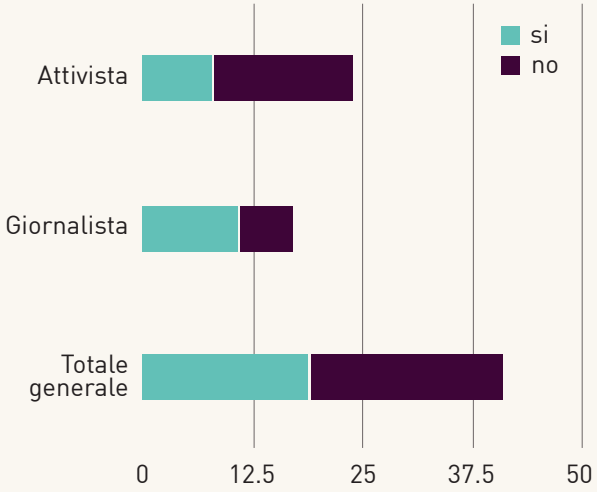
3.2. I RICHIEDENTI

L'obiettivo di questo rapporto è stato quello di avere un monitoraggio che restituisse una fotografia il più possibile fedele, per quanto empirica, di cosa succede sul campo quando cittadini, giornalisti e associazioni esercitano il proprio diritto alla trasparenza. Per questa ragione le richieste parte del monitoraggio hanno avuto come oggetto tipologie di documenti, dati e informazioni che fossero di reale interesse per i giornalisti nel loro lavoro, per gli attivisti nel portare avanti le loro cause e per i cittadini, più in generale, interessati a tutelare i propri diritti e a esercitare un controllo civico sull'operato delle Pubbliche amministrazioni.

Tra ottobre e novembre 2016 Diritto Di Sapere ha reclutato volontari tra giornalisti, attivisti di organizzazioni della società civile e cittadini per costituire un gruppo di 56 richiedenti con interessi e competenze molto diversificate. Ai volontari è stata inviata una breve guida sul diritto di accesso ed è stato chiesto di compilare un modulo nel quale indicare proposte di richieste o di temi da affrontare partendo da ciò che ritenevano potesse essere loro utile e dovesse essere accessibile.

Giornalisti e attivisti sono stati liberi di scegliere se dichiarare la loro professione e il giornale o l'organizzazione di appartenenza. Meno della metà dei giornalisti coinvolti nel monitoraggio (6 su 17) ha esplicitato nella sua richiesta di accesso di lavorare per una testata mentre la tendenza è inversa negli attivisti, visto che il 67% di loro ha indicato nella richiesta Foia la Ong per cui lavora.

Fig. 1 - Hanno dichiarato il giornale o l'Ong di appartenenza?



3.3. I DESTINATARI

Al fine di fornire un'immagine quanto più ampia e fedele possibile dell'applicazione del Foia in Italia, abbiamo cercato di variare le tipologie di Pa destinatarie e la loro distribuzione geografica.

Nella scelta degli indirizzi email ai quali inviare le richieste sono state seguite le indicazioni sull'accesso generalizzato riportate dalle Pubbliche amministrazioni nella sezione "Amministrazione Trasparente" del loro sito internet. Se la Pubblica amministrazione non aveva ancora aggiornato il proprio sito con indicazioni sulla nuova modalità di accesso, la richiesta è stata indirizzata a uno dei seguenti destinatari:

1) Ufficio Relazioni col Pubblico (Urp);

2) l'ufficio ritenuto in posseso dei documenti o comunque responsabile della materia in oggetto;

3) l'Ufficio Protocollo dell'ente.

3.4. GLI ESITI

Il tasso di successo delle richieste è stata calcolato come rapporto tra le informazioni ricevute e richieste. Le risposte, anche se rifiuti espliciti, sono stati definiti "conformi" quando in linea con la normativa come già avvenuto nel 2013.

RISPOSTA SODDISFACENTE

100% - 80%di successo

La Pubblica amministrazione, se ne è in possesso, ha garantito l'accesso ad almeno l'80% delle informazioni richieste.

RISPOSTA PARZIALMENTE SODDISFACENTE

50% - 79% di successo

Sono state inviate al richiedente tra il 50% e l'80% delle informazioni richieste, se in possesso della PA. Ciò vuol dire che i documenti sono stati forniti con parti mancanti o oscurate oppure le informazioni sono in altro modo incomplete secondo quanto stabilito dalla legge. Poiché le autorità possono stabilire delle eccezioni per cui è possibile rifiutare l'accesso ad alcune informazioni, l'accesso parziale è considerato risultato conforme al diritto di accesso.

RISPOSTA NON SODDISFACENTE

0% - 49% di successo

L'accesso è stato interamente negato o è stato possibile accedere a meno del 50% delle informazioni richieste. Le informazioni negate vengono rifiutate con una risposta esplicita e formale in forma scritta, in cui vengono spiegate le motivazioni del rifiuto. Qualora il rifiuto sia effettivamente collegato ai limiti stabiliti dalla legge, il risultato è stato considerato conforme.

RISPOSTA INADEGUATA

La Pubblica amministrazione dimostra un'indifferenza o una scarsa conoscenza del diritto d'accesso alle informazioni. Questo può avvenire ignorando parti dell'oggetto della richiesta, fornendo informazioni non rilevanti o applicando eccezioni che non sono previste nel decreto o nelle linee guida Anac.

NESSUNA RISPOSTA

Nessuna risposta dalle istituzioni interpellate. Non è un rifiuto esplicito ma nessuna informazione viene fornita. Questo risultato viene annotato dopo 30 giorni di tempo, termine legale entro il quale l'ente è tenuto a rispondere.

Risultato conforme Risultato non conforme

4. ANALISI

4.1. COSA È STATO RICHIESTO

La parte più significativa delle richieste di questo monitoraggio è nata dalla necessità o dalla curiosità di 56 richiedenti tra cittadini, attivisti e giornalisti. Per preparare le richieste sono state rivolte tre domande ai volontari:

- *Cosa ti piacerebbe sapere riguardo le attività delle istituzioni pubbliche che ti governano, sia a livello locale che nazionale?*
- *Cosa sarebbe utile per i tuoi articoli, progetti o per tutelare i tuoi interessi?*
- *Quali informazioni dovrebbero essere accessibili ma non lo sono?*

Le risposte sono state le più varie: Legambiente si è concentrata sui soldi spesi dal governo per le energie rinnovabili mentre gli incidenti sulle piattaforme di estrazione di idrocarburi è stato il tema scelto da Greenpeace. L'associazione Naga ha cercato di fare il punto sulla situazione dell'accoglienza migranti a Milano mentre il collettivo femminista queer Ambrosia ha voluto sondare i finanziamenti del Comune ai centri antiviolenza. Ognuna delle 23 organizzazioni coinvolte nel monitoraggio ha utilizzato il Foia come strumento per approfondire le problematiche al cuore delle loro associazioni.

I 15 volontari che hanno partecipato a titolo personale come semplici cittadini hanno prevalentemente voluto fare chiarezza su alcuni temi che interessavano loro da vicino, dal progetto di pista ciclabile sotto casa ai lavori di costruzione della biblioteca universitaria passando per l'elenco delle scuole che offrono un menù vegetariano e vegano.

Un'altra serie di richieste sono state invece il tassello di inchieste volte a sviscerare alcune tematiche che, per interesse dei 18 giornalisti coinvolti, si sono concentrate soprattutto sull'ambito sanitario e la spesa pubblica per i migranti.

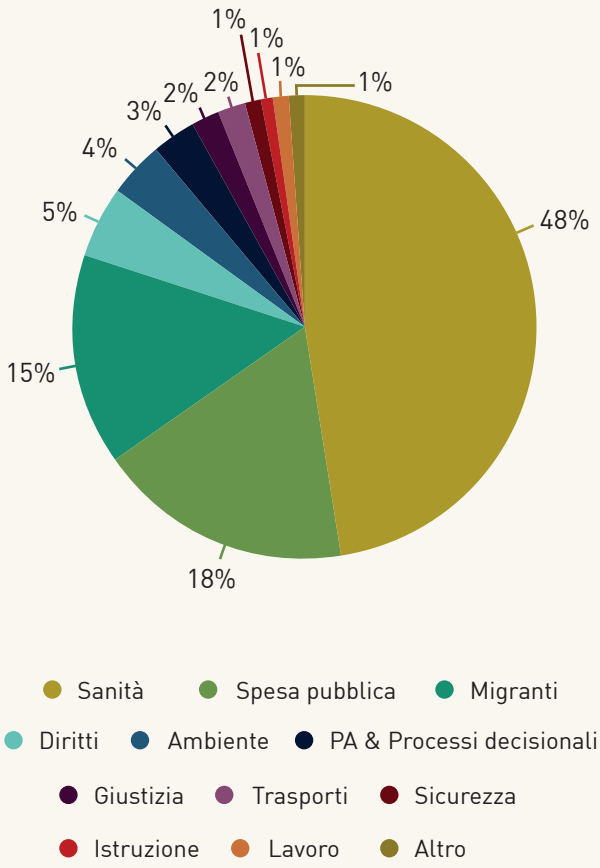
Infine, una parte delle richieste di accesso è stata elaborata da Diritto Di Sapere per i partecipanti che hanno scelto di essere volontari nel monitoraggio ma hanno preferito inviare richieste di accesso già preparate.

Un'ultima tranche di richieste Foia nasce dalla scelta di inviare nuovamente richieste di accesso che tre anni fa erano già state inviate per realizzare il rapporto Silenzio di Stato o altri studi in cui, utilizzando le richieste di accesso, l'Italia è stata oggetto di analisi.[10]

10. Vd. Access Info Europe: The Uncounted: Detention of Migrants and Asylum Seekers in Europe (https://www.access-info.org/a4r/21623); The Transparency of the Policing of Protests (https://www.access-info.org/a4r/15021).

4.2. I TEMI DELLE RICHIESTE

Fig. 2 - Quali sono i temi delle richieste?



Sanità (48%), spesa pubblica (18%) e migranti (15%) sono stati i temi più frequenti nelle 800 richieste di accesso generalizzato (Foia) al centro del monitoraggio di Diritto di Sapere. Il fatto che gran parte delle richieste sia dedicata a tematiche sanitarie deriva dalle scelte professionali di due giornalisti che hanno partecipato al nostro monitoraggio.[11] Volendo approfondire tramite richieste Foia le ricerche che stavano portando avanti per inchieste legate alla sanità in Italia, 380 richieste di accesso sono state inviate alle Aziende sanitarie locali (ASL) di tutto il territorio nazionale. Pur trattandosi di un grosso numero di richieste di accesso, averle distribuite tra 165 ASL in tutta Italia ha permesso di non caricare di eccessivo lavoro nessun ente pubblico.

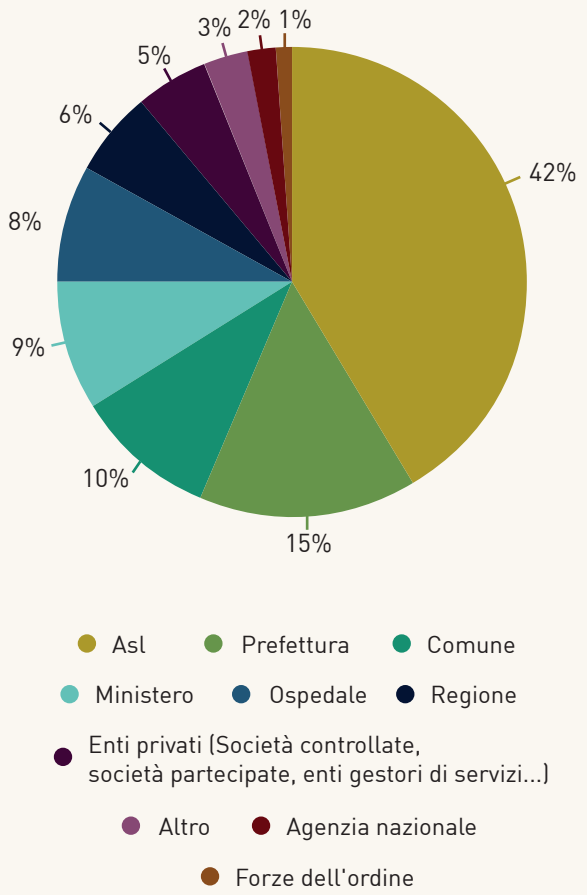
Il secondo argomento maggiormente trattato riguarda le informazioni sulla spesa pubblica dei differenti livelli di PA (quasi 150 richieste di accesso). Solo per citare alcuni temi che mostrano la diversità delle richieste che rientrano in questo macro insieme, sono state inviate richieste di accesso per svelare le spese sostenute dai presidenti di Regione (con tanto di scontrini e fatture in allegato), i costi per le auto blu o i fondi investiti nella gestione dei campi rom e sinti della Capitale.

Le 118 richieste di accesso incentrate sul tema migrazione[12] occupano il terzo posto nella classifica delle tematiche oggetto di richieste. Un argomento, quello dei migranti, che nelle nostra richieste di accesso è stato sviluppato non soltanto dal punto di vista economico (l'elenco e il bilancio delle strutture di accoglienza presenti in Italia, i costi dei rimpatri obbligatori, la spesa pubblica per i centri di accoglienza temporanei per immigrati Cie - Centri di identificazione ed espulsione) ma anche sanitario (l'accesso alle cure per i cittadini stranieri irregolari negli ospedali) e umanitario (il numero dei suicidi nelle strutture di accoglienza, le condizioni di vita negli Hub, la presenza di minori non accompagnati).

Un numero minore di richieste di accesso ha riguardato l'ambito dei diritti (5%) - ovvero il mondo Lgbti, quello dei diversamente abili e la realtà rom - e dell'ambiente (4%), grazie al coinvolgimento di Ong come Greenpeace e Legambiente che si sono concentrate sulle rinnovabili, la sicurezza alimentare e ambientale legata ai fitofarmaci e il livello di pericolosità delle piattaforme di estrazione di idrocarburi.[13] Non è mancato un interesse, inoltre, legato all'ambito della giustizia, dei trasporti urbani, della sicurezza, di scuola e istruzione.

4.3. A CHI ABBIAMO CHIESTO

Fig. 3 - A quali PA sono state indirizzate le richieste?



11. Per approfondire le richieste di accesso in ambito sanitario si veda la scheda di Guido Romeo e agli obiettori di coscienza nel capitolo "La trasparenza raccontata da chi la chiede".

12. Per approfondire le richieste di accesso sui migranti si veda la scheda dell'associazione Naga nel capitolo "La trasparenza raccontata da chi la chiede".

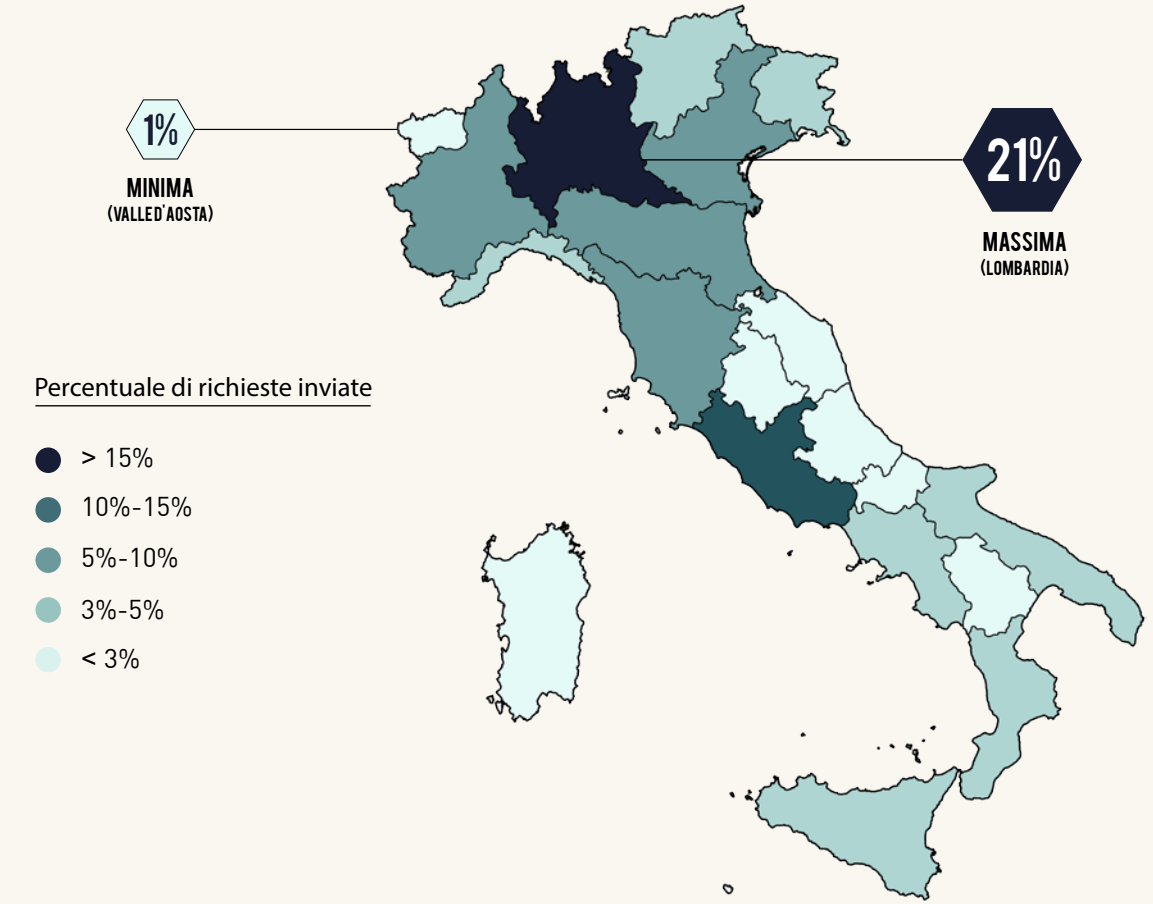
13. Per approfondire le richieste di accesso e i risultati ottenuti da Greenpeace e Legambiente attraverso le loro richieste di accesso si vedano le rispettive schede nel capitolo "La trasparenza raccontata da chi la chiede".

La tipologia di Pubbliche amministrazioni a cui sono state inviate le richieste è legata alle tematiche e alle informazioni scelte dai partecipanti al monitoraggio. Per questo motivo, visto che la maggior parte delle richieste hanno riguardato l'ambito sanitario mentre il terzo gruppo più numeroso ha raggruppato richieste Foia sul tema dei migranti, gli enti pubblici ad avere ricevuto il maggior numero di richieste sono state le ASL e le Prefetture (rispettivamente il 42% e 15% del totale delle richieste inviate). Per quanto riguarda l'insieme delle richieste legate alla spesa pubblica, pur trattandosi del secondo tema più ricorrente, non è stato possibile individuare un'unica tipologia di istituzioni a cui sono state inviate essendo una tematica che ha coinvolto diverse pubbliche amministrazioni, dai Comuni (10%) ai Ministeri (9%), passando per le Regioni (6%) e gli enti privati quali le imprese controllate e partecipate o i gli enti gestori di servizi pubblici (5%).

Le altre istituzioni maggiormente interpellate dai richiedenti sono state gli ospedali (8%), a cui è stato chiesto - per esempio - riscontro circa gli stipendi dei medici chiamati a supplire gli obiettori di coscienza alla legge 194, ma anche gli ordini professionali (quello degli psicologi è stato interpellato per ottenere informazioni sugli studi di psicologi nel territorio di Milano) e le forze dell'ordine (per conoscere gli ordini della polizia di frontiera o il regolamento che disciplini l'uso dell'equipaggiamento a disposizione delle forze di Polizia nella gestione di situazioni di protesta).

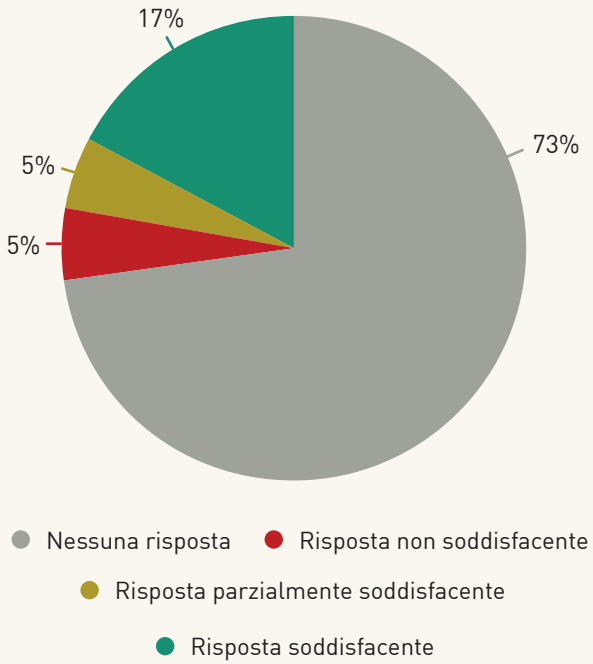
Dal punto di vista geografico, Lombardia (21%) e Lazio (11%) sono le due Regioni alle quali sono state inviate il maggior numero di richieste Foia. Seguono Piemonte e Veneto, entrambe destinatarie del 7% delle richieste formulate dai volontari di Diritto Di Sapere. Oltre 100 richieste sono state indirizzate invece a enti nazionali (ministeri, agenzie nazionali, Polizia di Stato, Cassa depositi e prestiti, Agenzia italiana del farmaco). In generale, vi è stata un'equa distribuzione geografica con l'obiettivo di sondare la nuova legge su tutte le regioni italiane, nessuna esclusa.

Fig. 4 - Distribuzione geografica delle richieste



4.4. I RISULTATI PRINCIPALI

Fig. 5 - Le risposte ottenute nei 30 giorni

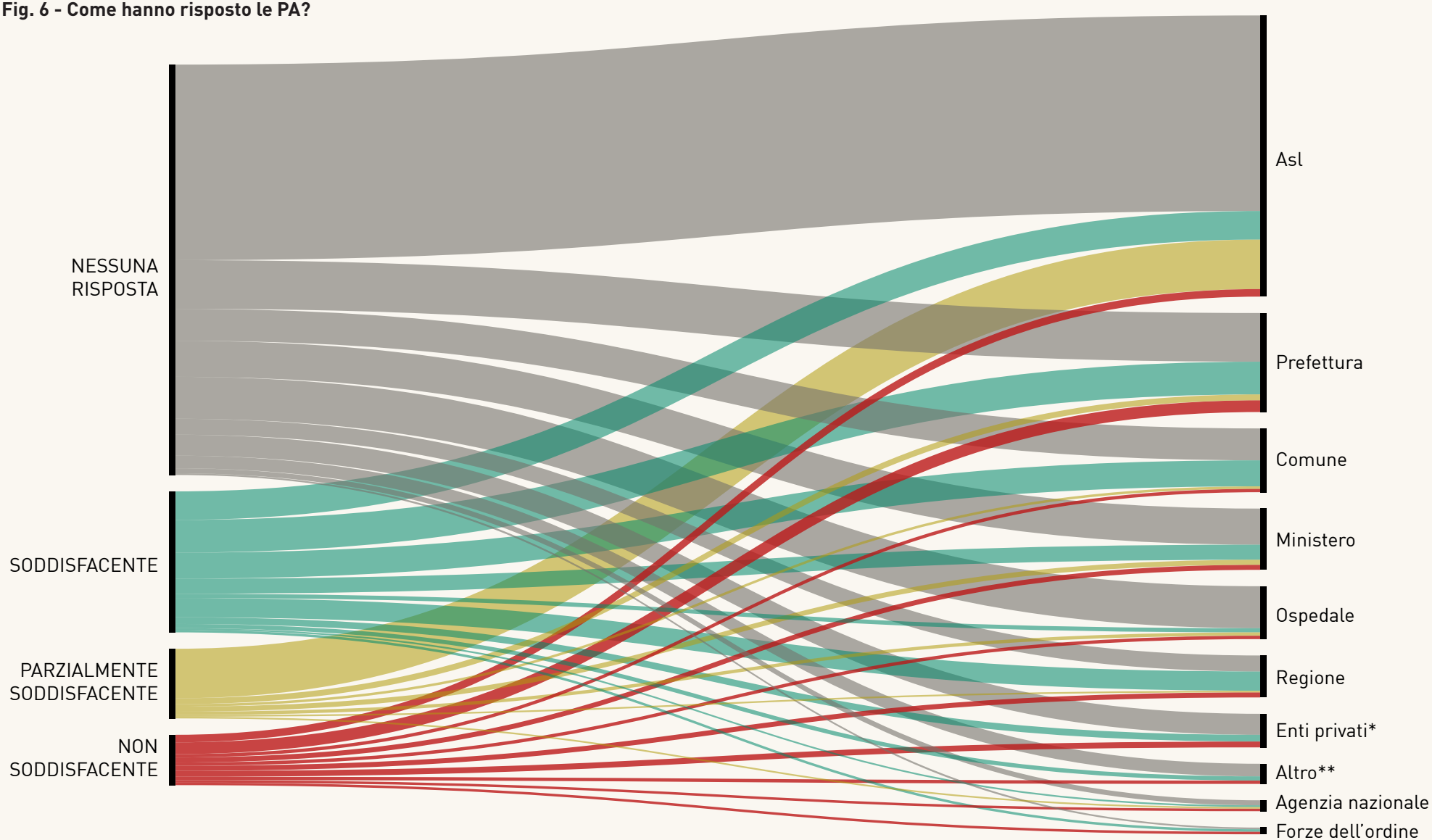


I risultati principali sono riassumibili in tre principali evidenze.

- **Sette richieste su dieci non hanno risposta**
  Sebbene sia stato eliminato il silenzio amministrativo, le PA continuano a tacere. Ben il 73% delle richieste Foia non ha ricevuto risposta nei 30 giorni previsti dal decreto. Anche considerando le risposte arrivate in ritardo fino a un tempo complessivo di 45 giorni, la frazione di pubbliche amministrazioni che ignora le richieste si attesta comunque oltre la metà, ovvero, al 53%. L'assenza di risposta a una richiesta di accesso non solo è una violazione di un diritto umano, ma è anche in contrasto con i principi della democrazia: l'obbligo di una risposta al cittadino permane, a prescindere dall'effettivo possesso dell'informazione di quell'istituzione e a prescindere dalle eventuali eccezioni all'accesso in cui quell'informazione può ricadere. La mancanza di una risposta allontana il cittadino dalle istituzioni, limitando la sua capacità di partecipare effettivamente e attivamente al processo di decisione pubblica. Come osservato da Ben Worthy, ricercatore presso il Birbeck College dell'Università di Londra e autore di *The Politics of Freedom of Information: How and Why Governments Pass Laws That Threaten Their Power*: "Il ritardo nell'ottenere una risposta è un problema molto serio in tutti i Paesi dotati di un Foia ma la situazione sembra molto grave in Italia. In Gran Bretagna solo 1 richiesta su 5 arriva oltre il limite di 20 giorni stabilito dalla legge. Dopo pochi anni dalla sua approvazione in Australia, il 50% delle risposte arrivava in tempo e solo 1 su 5 dopo 45 giorni". L'inadempienza, i ritardi e i dinieghi - avverte Worthy - permettono alle pubbliche amministrazioni di ignorare semplicemente la legge e più questa viene ignorata e meno diventa efficace. Ciò innesca una spirale negativa che ostacola la cooperazione col cittadino disincentivando l'esercizio del diritto di accesso.
  Sebbene non esista un'unica formula magica, secondo Worthy, per funzionare bene un Foia dovrebbe essere accompagnato da:
  1. una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica (come in Scozia in cui sono stati trasmessi spot televisivi che promuovevano la nuova legge sul diritto di accesso o attraverso un'ampia copertura mediatica);
  2. l'esercizio del diritto di accesso da parte di un'ampia varietà di individui nonché una loro attività di pressione affinché questo diritto sia rispettato;
  3. l'appoggio di politici e funzionari pubblici di alto profilo che si impegnino a promuovere il diritto di accesso;
  4. un sistema di ricorsi e di sanzioni efficace.

- **Troppi dinieghi illegittimi**
  Il decreto trasparenza definisce una serie di limiti ed eccezioni all'accesso generalizzato che debbono essere gli unici motivi di diniego per le Pubbliche amministrazioni. Tuttavia il 35% dei rifiuti rilevati nel corso di questo monitoraggio appartiene alla categoria "dinieghi irregolari" in cui l'accesso è stato negato per mancanza di motivazione o utilizzando eccezioni non previste dal decreto trasparenza. Si tratta di chiari segnali di allarme che rivelano come la nuova norma sia ancora poco conosciuta e rispettata

Fig. 6 - Come hanno risposto le PA?



* Enti privati (Società controllate, società partecipate, enti gestori di servizi)
** Altro (Corte d'appello, Ordini professionali, Province, Camera e Senato, Università, Agenzie territoriali, Corte dei Conti)

dalla Pubbliche amministrazioni.
Secondo Toby Mendel, fondatore del Centre for Law and Democracy di Halifax, in Canada: "L'alto numero di dinieghi impropri, ad esempio per motivazioni non stabilite dalla legge, suggerisce la necessità di assicurare una formazione migliore ai dipendenti pubblici. Inoltre, alcune risposte (come il rifiuto motivato dalla mancanza di firma autografa) suggeriscono la necessità di ricordare ai funzionari pubblici il loro obbligo di assistere i richiedenti poiché un rifiuto su questa base non ha alcun senso".

- **Se bene applicato, il Foia funziona**
  Sebbene ci siano ancora grossi problemi di applicazione, il principio di accesso generalizzato ha permesso di ottenere documenti e informazioni prima non disponibili perché non parte degli obblighi di pubblicazione e non accessibili con la legge 241/1990. Alcune Pubbliche amministrazioni si sono dimostrate, inoltre, molto disponibili a fornire chiarimenti e a sostenere il procedimento di richiesta.

4.5. I SILENZI

Il 73% delle richieste Foia del monitoraggio di DDS non ha ricevuto alcuna risposta entro i 30 giorni previsti dal decreto. La stragrande maggioranza delle Pubbliche amministrazioni italiane, quindi, sembra considerarsi in diritto sia di ignorare le domande dei suoi cittadini sia di potere andare contro una legge che li obbliga a fornire una risposta.

Se in generale le Pa italiane non sembrano essere ben predisposte a fornire informazioni ai cittadini che le richiedono, vediamo quali sono le Pubbliche amministrazioni che all'interno del monitoraggio di Diritto Di Sapere hanno risposto di meno alle nostre richieste di accesso generalizzato. Prendendo in considerazione solo gli enti a cui abbiamo inviato più di 50 richieste di accesso (ovvero Asl, Prefetture, Comuni, Ministeri, ospedali), pessimi segnali sono arrivati da ospedali (90% di richieste ignorate), Asl (70%) e Ministeri (60%). Non si salvano neppure Comuni e Prefetture, che in media hanno ignorato una richiesta Foia su due.

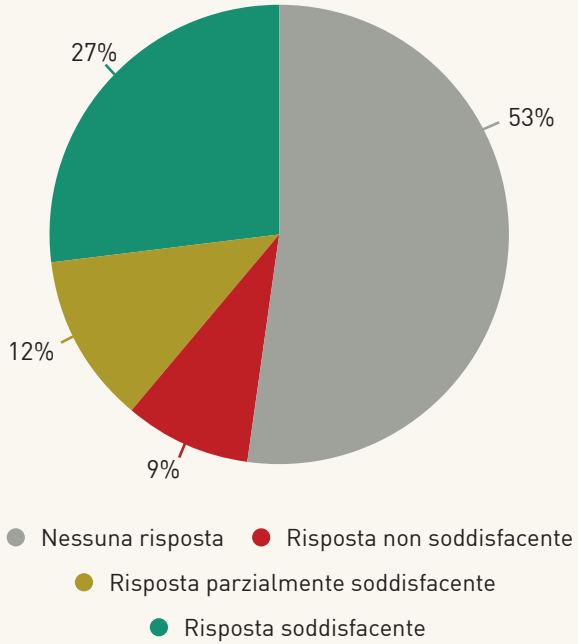
Un risultato migliore viene dalle Regioni che hanno risposto a 6 richieste su 10 (delle 50 inviate) e dalle Forze dell'ordine che, pur essendo poco rappresentative in quanto oggetto di sole 8 richieste Foia, possiamo segnalare che hanno risposto ben al 75% delle richieste.

C'è un gradiente geografico per gli amministratori pubblici che andando contro la legge hanno scelto di ignorare le richieste di accesso ricevute? Se si escludono gli enti nazionali, che non hanno risposto a più della metà (55%) delle richieste Foia, sono pochissime le Regioni italiane ad avere avuto grandi performance. Lombardia e Lazio, ad esempio, per citare le due Regioni dove hanno sede gran parte degli enti pubblici coinvolti nel monitoraggio, hanno scelto di non dare alcuna risposta a più della metà delle richieste di accesso che sono state inviate loro: il 67% per le PA lombarde e il 73% per gli enti che hanno sede in Lazio. Si tratta, infatti, di 111 richieste bypassate in Lombardia (delle 166 inviate) e di 61 richieste su 84 in Lazio. Situazione di poco migliore in Veneto e Piemonte dove non è stata data risposta al 56% delle richieste Foia inviate.

Se prendiamo in considerazione anche le regioni a cui i volontari del monitoraggio di Diritto Di Sapere hanno inviato meno di 55 richieste, maglia nera per la Calabria, dove gli enti pubblici sono stati in grado di ignorare ben l'86% della ventina di richieste che sono arrivate loro. Performance migliori in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Umbria: anche se sono state inviate loro, rispettivamente, solo sei, 25 e otto richieste di accesso, la risposta è stata positiva in quanto gli enti di queste Regioni hanno preso in carico intorno ai due terzi delle richieste ricevute. La Valle d'Aosta, in particolare, ha ignorato una sola richiesta mentre l'Umbria tre.

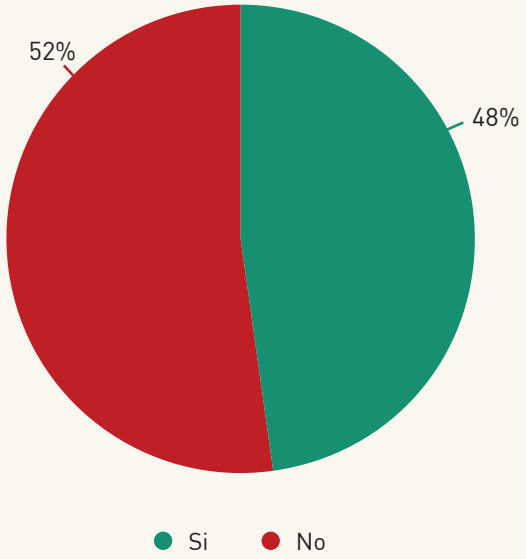
Forse 30 giorni sono troppo pochi per rispondere? Non sembra questo il problema dato che anche concedendo alle PA del tempo in più il tasso di non risposta rimane alto: infatti, se consideriamo le risposte che sono pervenute 15 giorni oltre i termini previsti per legge,il tasso di silenzio delle Pubbliche amministrazioni resta oltre la metà.[14]

Fig. 7 - Le risposte ottenute dopo 45 giorni



Questa impossibilità di comunicare con le PA è ancora più grave quando le richieste partono da caselle di posta elettronica certificata (PEC). in questo secondo caso, non rispondere a una richiesta d'accesso vuol dire ignorare una comunicazione che ha lo stesso valore legale di una raccomandata con ricevuta di ritorno. Eppure, ben il 52% delle PEC inviate dai volontari di Diritto Di Sapere non ha ricevuto alcuna risposta.

Fig.8 - Le PA hanno risposto alle richieste inviate via PEC?



4.6. COSA HANNO "DIMENTICATO"

Anche quando la PA decide di rispondere, non vuol dire che la richiesta verrà valutata nella sua interezza: nel 15% dei casi, infatti, le Pubbliche amministrazioni non hanno fornito alcun riscontro su uno o più punti della richiesta.

Pur essendo numeri bassi, rappresentano un risultato preoccupante considerando che l'oggetto delle richieste è stato volutamente strutturato sotto forma di elenco puntato e che le richieste sono state bilanciate in modo da non richiedere un numero eccessivo di informazioni (in media meno di tre punti per richiesta).

Le PA sono tenute a rispondere alle richieste nella loro interezza e ignorare letteralmente parte della richiesta non può che essere considerata una violazione del diritto di accesso.

14. In quest'analisi vengono considerate le 641 richieste che hanno avuto almeno 45 giorni di tempo per ottenere risposta.

4.7. CHI HA RISPOSTO E COME

Poche risposte ma in diversi casi estremamente interessanti. Tra le richieste che hanno ricevuto risposta nei 30 giorni previsti, il 59% ha garantito l'accesso a tutte le informazioni richieste. Aggiungendo le richieste classificate come soddisfacenti (ovvero in cui è stato ottenuto almeno l'80% delle informazioni) si arriva a un totale del 63%.

Le Pubbliche amministrazioni che hanno garantito di più l'accesso nei 30 giorni sono state le Regioni (63% di risposte soddisfacenti) e i Comuni (76%) mentre a livello territoriale spicca su tutte la Valle d'Aosta con il 67% di risposte soddisfacenti.

Sono da apprezzare, inoltre, i tentativi da parte di diversi responsabili del procedimento di contattare il richiedente per fornire chiarimenti sulla risposta, concordare modalità di invio più semplici o assicurarsi che la risposta fosse soddisfacente.

Le tipologie di dati, documenti e informazioni che sono state inviate ai richiedenti varia molto e si estende oltre le categorie di dati pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente: dataset, rapporti, dichiarazioni ufficiali, mappe e cronoprogrammi.

Solo per citare alcuni casi, tra i documenti ricevuti abbiamo ottenuto:

- i documenti presentati dai candidati al concorso per il posto di professore associato bandito dall'Università del Molise;[15]
- le email di reclamo inviate dai cittadini alle aziende che gestiscono i trasporti pubblici a Torino e Napoli;[16]
- le copie delle ispezioni sanitarie realizzate dalle ASL lombarde nelle carceri di Pavia, Como, Busto Arsizio e Bergamo;
- documenti e dati sulla gestione dei migranti: dai regolamenti interni dei CIE ai numeri dei rimpatri, da informazioni sull'accesso alle cure fino al nominativo e il contatto dei responsabili dei CIE;
- le ricevute delle spese di viaggio (copia dei biglietti e delle ricevute dell'albergo) del presidente di Regione Toscana, Emilia Romagna (con tanto di CD inviato a casa del richiedente) e Valle d'Aosta.

Tra le richieste mandate in passato con la legge 241/1990 e riproposte in questo monitoraggio, è interessante notare come le richieste inviate da Access Info Europe sui "centri di detenzione per migranti" e la "gestione delle proteste da parte delle forze di Polizia" che prima non avevano ricevuto alcuna risposta hanno, invece, avuto riscontro dalle Pubbliche amministrazioni grazie al Foia. Nel primo caso è stato possibile ottenere l'80% delle informazioni, mentre per le richieste che riguardano la gestione delle proteste, sebbene sia stato un passo avanti ottenere una risposta, il risultato è stato un accesso molto parziale (Polizia di Stato) o il diniego completo (Carabinieri).

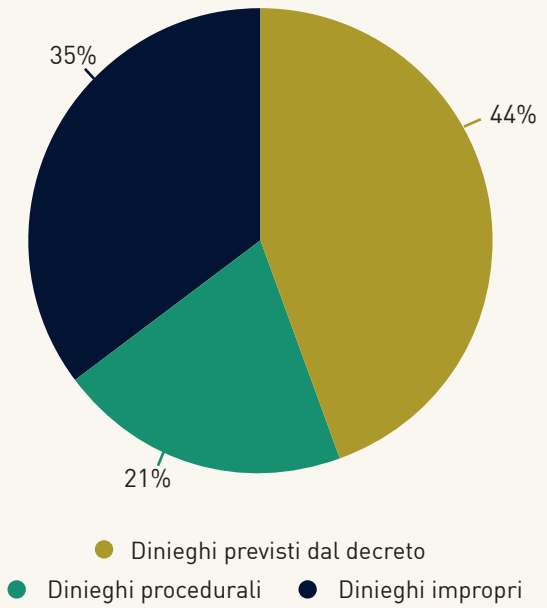
Il principio dell'accesso generalizzato, se correttamente interpretato, dunque, permette di ottenere alcune tipologie di documenti, dati e informazioni fino a pochi mesi fa inaccessibili per i cittadini.

15. Vd. Articolo di Elena Ciccarello sul Fatto Quotidiano online: www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/lon-prof-boccia-e-il-plagio-per-luniversita-del-molise/

16. Per approfondire le richieste di accesso sui Trasporti, si veda la scheda di Claudio Cesarano nel capitolo "La trasparenza raccontata da chi la chiede".

4.8. COSA CI È STATO NEGATO

Fig.9 Che tipo di dinieghi sono stati utilizzati?



Legenda

- Dinieghi previsti dal decreto: dinieghi che rientrano tra i limiti previsti dall'articolo 5-bis.
- Dinieghi procedurali: dinieghi legati alle procedure ("la richiesta non è firmata", "la richiesta non è chiara")
- Dinieghi impropri: dinieghi che dimostrano scarsa conoscenza del decreto o utilizzano eccezioni non previste dalla norma

Secondo il decreto trasparenza e le linee guida Anac la regola generale è che "l'accesso va garantito" mentre il diniego è limitato alla tutela di alcuni interessi pubblici e privati elencati dallo stesso decreto all'articolo 5-bis che recita:

"L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:
a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
b) la sicurezza nazionale;
c) la difesa e le questioni militari;
d) le relazioni internazionali;
e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990."

All'interno dei dinieghi in base all'articolo 5-bis non sorprende che la motivazione più utilizzata sia la protezione dei dati personali: il bilanciamento tra trasparenza e tutela della privacy è sicuramente uno dei temi più importanti che riguardano l'applicazione delle leggi sull'accesso in tutto il mondo.

Tuttavia, il dato che colpisce di più è sicuramente l'altissimo numero di rifiuti irregolari e legati alla mancata conoscenza da parte delle PA della normativa.

Nonostante ogni richiesta utilizzi sempre la definizione "accesso generalizzato" e il riferimento normativo specifico[17] in diversi casi i responsabili del procedimento hanno trattato la richiesta secondo la precedente legge sull'accesso (241/1990)

17. "Ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D. Lgs 33/2013, come modificato dal D. Lgs 97/2016" vd. Come si fa una richiesta - Allegato 2.

o considerandola come una richiesta di accesso civico, ovvero sugli obblighi di pubblicazione. Ad esempio, l'accesso è stato negato per mancanza di motivazione o di dettagli su come il richiedente intenda utilizzare i documenti richiesti.

È fondamentale ricordare che il decreto trasparenza specifica chiaramente che i richiedenti non sono tenuti a fornire alcuna motivazione e che il diritto di accesso serve a garantire "forme diffuse di controllo" sull'operato delle Pubbliche amministrazioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Un caso a sé sono i dinieghi che potremmo definire procedurali, ovvero, quelli che potrebbero essere evitati dalle Pubbliche amministrazioni fornendo assistenza ai richiedenti e non ricorrendo a un diniego a priori.

Molti dinieghi, inoltre, sono estranei a ciò che è previsto dal decreto e dalle linee guida Anac. Tra queste citiamo:

- il "danno alla professionalità" delle persone coinvolte;
- il rischio che "i dipendenti interessati vengano discriminati o subiscano svantaggi personali o sociali sul luogo di lavoro";
- una non meglio definita "confidenzialità delle informazioni".

In altri casi, pur detenendo le informazioni, il responsabile del procedimento ha risposto che la richiesta va mandata all'ufficio stampa o che, addirittura, sia il sindaco a dover stabilire quali informazioni è bene rendere note o meno.

Non mancano anche risposte apertamente ostili, quali "in questo momento non possiamo dedicare tempo a questa sua richiesta di cui (sic) non sappiamo a che titolo viene avanzata".

4.9. TEMPI DI RISPOSTA

La Pubblica amministrazione che decide di rispondere a una richiesta di accesso lo fa più velocemente che in passato. Come a dire che la forbice si sta allargando: da una parte, l'enorme maggioranza di enti pubblici che (illegalmente) ignorano le richieste ricevute, dall'altra una piccola fetta di amministratori preparati che rispondono in pochi giorni.

Numeri alla mano, se all'interno del monitoraggio di Diritto Di Sapere si prendono in considerazione esclusivamente le richieste di accesso che hanno ricevuto una risposta dalle Pa, possiamo dire che i tempi di risposta sono migliorati rispetto a quattro anni fa. Infatti, mentre nel 2013 i dati del primo monitoraggio[18] segnalavano come in media agli enti servissero 30 giorni per replicare a una richiesta di accesso con la 241/1990, oggi si deve aspettare in media 23 giorni.

Inoltre, considerando le PA che hanno risposto nei termini previsti dal decreto, ovvero prima dei 30 giorni, la media scende a 17 giorni. A conferma che se l'intenzione della PA è quella di rispondere, può farlo ampiamente nei tempi. Peccato che, l'intenzione della stragrande maggioranza degli enti sia stata quella di ignorare delle richieste a cui avrebbero dovuto dare un feedback per legge.

18. Silenzio di Stato, 5.5 Tempi di risposta, http://www.dirittodisapere.it/wp-content/uploads/2013/04/DDS_SilenzioDiStato_ITA.pdf

5. RACCOMANDAZIONI

I dati di questo monitoraggio sono una fotografia dell'accesso alle informazioni in Italia all'indomani dell'introduzione di una legge che introduce un diritto nuovo. È una transizione non facile per il Paese ma non mancano i precedenti nelle democrazie evolute poiché più di 100 Stati l'hanno affrontata con problemi analoghi. L'introduzione dell'accesso generalizzato è un passo avanti per l'Italia verso una trasparenza reattiva senza precedenti e sinergica agli open-data. Tuttavia, è a nostro avviso inaccettabile che più di sette volte su dieci le Pubbliche amministrazioni non rispondano ai cittadini e che, quando lo fanno, più di un rifiuto su tre sia irregolare. Le nostre raccomandazioni si dividono perciò in due livelli di azioni, a breve e a medio termine.

1. A breve termine: corretta applicazione del Foia

- Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione deve richiamare tutti i funzionari pubblici al rispetto degli obblighi previsiti dal decreto trasparenza e deve assicurarsi che sia garantita un'adeguata formazione a tutte le persone coinvolte nel procedimento di richiesta affinché applichino correttamente la legge. Il Ministero deve richiedere resoconti periodici su come sono gestite le richieste, se le scadenze sono rispettate e quali siano le motivazioni dei dinieghi.

- Le Pubbliche amministrazioni devono assicurare che tutte le richieste vengano gestite e ricevano risposta entro il limite dei 30 giorni previsto dalla legge.

- Le Pubbliche amministrazioni possono negare l'accesso alle informazioni soltanto applicando le eccezioni previste per legge e notificandole per iscritto ai richiedenti. Il silenzio-diniego non è contemplato.

- Ogni pubblica amministrazione deve avere procedure trasparenti e funzionali all'esercizio del diritto di accesso. La pubblica amministrazione deve indicare chiaramente sul proprio sito istituzionale l'indirizzo che deve essere utilizzato per l'invio di richieste di accesso, chi è il responsabile della gestione delle richieste e quali sono le procedure.

- La gestione della richiesta in prima istanza e il riesame devono essere gestiti da figure diverse: non può dunque essere affidata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza la gestione della richiesta in prima istanza.

- Anac deve revisionare le proprie linee guida e fornire alle Pubbliche amministrazioni istruzioni chiare sull'applicazione delle eccezioni.

2. A medio termine: riforma della legge per il diritto di accesso

- La legge deve essere riformata per creare un ente supervisore che abbia poteri sufficienti per adempiere le seguenti funzioni:
  - formare i funzionari pubblici nell'applicazione della legge
  - promuovere il diritto di accesso alle informazioni
  - ricevere reclami sulla gestione delle richieste e su altre violazioni della legge
  - ordinare la pubblicazione di informazioni e imporre altre misure alle Pubbliche amministrazioni per garantire il rispetto della legge
  - sanzionare gli enti che che non rispettano la legge

- È necessario creare un quadro normativo più chiaro, armonizzando il decreto trasparenza con l'accesso documentale previsto dalla legge 241/1990 con un unico ente supervisore a tutela del diritto di accesso e del rispetto degli obblighi di pubblicazione.

- L'Italia deve firmare e ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Accesso ai Documenti Ufficiali e assicurarsi che il proprio ordinamento sia in linea con quanto previsto dalla Convenzione.

PARTE II – FARE UNA RICHIESTA

1. LA TRASPARENZA RACCONTATA DA CHI LA CHIEDE

Questo monitoraggio è costruito attraverso reali richieste di accesso generalizzato che rispecchiano gli interessi professionali e individuali di 56 volontari che hanno cercato di rendere pubbliche informazioni, spesso importanti e utili per la collettività, detenute o prodotte dalle PA italiane.
Le richieste che hanno permesso di realizzare *Ignoranza di Stato* hanno un valore che va oltre i singoli dati ottenuti o meno dai richiedenti.
Per questo motivo, oltre che per mostrare una gamma di domande possibili da fare alle Pubbliche amministrazioni, abbiamo chiesto a 13 partecipanti di raccontare la loro esperienza e darne una valutazione diretta.

INDICE SCHEDE

- Cosa sta facendo l'Italia per l'ambiente? 24
- Come vivono i detenuti italiani? 25
- Quanto investiamo per l'energia verde? 26
- Quante sono le unioni civili? 27
- Quanto si investe per consultori e centri antiviolenza? 28
- Quali scuole hanno menù vegetariani e vegani? 29
- Quanto ha speso il sindaco in viaggi e cene? 30
- Come stanno costruendo la biblioteca della mia università? 31
- Dove sono accolti i richiedenti asilo di Milano? 32
- Quanti lavoratori irregolari hanno usufruito dell'ultima sanatoria? 33
- Quali sono i provvedimenti per il plagio scientifico? 34
- Quanti sono i medici obiettori alla legge 194 in Italia? 35
- Il ministro Lorenzin ha firmato la campagna sul Fertility Day? 36
- Mezzi pubblici, quali sono i reclami dei cittadini? 37

COSA STA FACENDO L'ITALIA PER L'AMBIENTE?



RICHIEDENTE:

Luca Iacoboni
- Greenpeace -

AREA

Ambiente

CHI SEI?

Da oltre tre anni sono responsabile della Campagna Clima e Energia di Greenpeace Italia. Mi occupo in particolare di energie rinnovabili e trattati internazionali sul tema dei cambiamenti climatici.

COSA HAI CHIESTO?

Abbiamo chiesto dati su tematiche ambientali riguardanti incidenti sulle piattaforme petrolifere, uso di fitosanitari in agricoltura, presenza nell'acqua di composti chimici potenzialmente dannosi per la salute umana, rispetto dell'obbligo di installare impianti rinnovabili su edifici di nuova costruzione o sottoposti a ingenti ristrutturazioni. Sono tutte informazioni fondamentali per i cittadini per conoscere eventuali pericoli per la propria salute e per l'ambiente, ed infine per valutare quanto si sta concretamente facendo per supportare la produzione decentrata di energia da fonti rinnovabili nel rispetto dei vincoli di legge.

COM'È ANDATA?

Le richieste inoltrate come Greenpeace Italia hanno quasi tutte ricevuto risposta, mentre l'unica istanza a nome di un privato cittadino (riguardante il rispetto dei vincoli di legge relativi a impianti di energia a fonti rinnovabili sui nuovi edifici) non ha ricevuto alcun riscontro.

In generale le risposte sono state spesso state vaghe e incomplete e rimandavano ad altri enti competenti, dai quali però non abbiamo ricevuto alcuna risposta.
Per quanto riguarda nello specifico i fitosanitari, ci è stato risposto che alcune informazioni erano in possesso del ministero della Salute ed altre le avremmo dovute richiedere all'Istat. Il ministero della Salute era da noi stato interpellato contemporaneamente al ministero dell'Ambiente ed al Ministero delle Politiche agricole e forestali per la stessa richiesta, ma l'unico a risponderci è stato appunto il ministero dell'Ambiente, senza però fornirci i dati richiesti.
Per quanto concerne invece gli incidenti su piattaforme petrolifere, il ministero dell'Ambiente ha risposto che non sempre gli incidenti sono di sua competenza, fornendo dati lacunosi. Il Mise invece non ha fornito alcuna risposta.
Infine sul tema dei PFC, il ministero dell'Ambiente ci ha risposto dicendo che il tema non è di sua competenza, ma del ministero della Salute. Nei giorni successivi alla risposta del Ministero dell'Ambiente abbiamo ricevuto riscontro, pur non avendo inoltrato alcuna comunicazione, dal ministero della Salute che ci ha comunicato di non essere in possesso dei dati ma di rivolgerci alle singole Regioni/ASL per ottenerli.
In conclusione si può dire che per tutte le istanze di accesso effettuate non abbiamo mai ricevuto informazioni complete e soddisfacenti ma, al massimo, informazioni parziali.

COME VIVONO I DETENUTI ITALIANI?



RICHIEDENTI:

Andrea Andreoli,
Susanna Marietti,
Alessio Scandurra
- Antigone -

AREA

Giustizia

CHI SEI?

L'associazione Antigone, per la tutela dei diritti e delle garanzie nel sistema penale, che si occupa di monitorare su base sistemica con visite alle carceri le condizioni di detenzione in Italia.

COSA HAI CHIESTO?

Abbiamo chiesto:

- il numero delle persone agli arresti domiciliari, un dato importante per capire quanto la misura è usata rispetto alla custodia cautelare;
- il numero delle persone detenute in camere di sicurezza, importante per capire il fenomeno detentivo in tutta la sua portata;
- le relazioni igienico sanitarie relative alle visite effettuate dalle ASL negli istituti penitenziari della Lombardia, utili per arricchire la base dati del nostro Osservatorio sulle condizioni di detenzione e per verificare il rispetto delle raccomandazioni contenute nelle relazioni stesse.

COM'È ANDATA?

Per quanto riguarda la richiesta dati relativa al numero delle persone agli arresti domiciliari e al numero di persone detenute in camere di sicurezza, la formulazione della richiesta è stata piuttosto facile e lineare. Il rapporto con la Pubblica amministrazione è consistito esclusivamente nello scambio epistolare di domanda e risposta. La risposta è stata interessante e dunque anche soddisfacente, anche se non ha centrato del tutto la richiesta, sia nell'aver sostituito un dato di flusso a uno istantaneo sia nell'aver sostituito il dato degli arresti in flagranza a quello della detenzione in camere di sicurezza (dando per scontato che i due potessero equivalersi).
Per quanto riguarda le richieste alle ASL della Lombardia, la formulazione della richiesta è stata ancora più semplice, anche grazie alla piattaforma Chiedi.[21] Le reazioni delle ASL sono state diverse. Alcune hanno risposto prontamente inviando quanto richiesto, mentre altre infine non hanno ancora risposto. Le risposte ricevute risultano tutte complete ed esaustive.

19. Chiedi è l'unica piattaforma italiana per richiedere l'accesso alle informazioni della Pubblica amministrazione.
Su https://chiedi.dirittodisapere.it puoi consultare le richieste già fatta è selezionare l'amministrazione che ti interessa e inviare la tua domande anche con Pec

QUANTO INVESTIAMO PER L'ENERGIA VERDE?



RICHIEDENTE:

Edoardo Zanchini
- Legambiente -

AREA

Energia rinnovabile

CHI SEI?

Sono vicepresidente di Legambiente e responsabile Clima e Internazionale. Seguo le politiche energetiche e gli investimenti in Italia e all'estero che puntano a ridurre le emissioni di gas serra e i sussidi alle fonti fossili.

COSA HAI CHIESTO?

Abbiamo chiesto a Cassa depositi e prestiti quali investimenti ha finanziato negli ultimi anni in merito a energia e infrastrutture, distinguendo tra fonti fossili e rinnovabili, mobilità stradale e sostenibile. Sono informazioni fondamentali per capire quali investimenti nel nostro Paese vengono finanziati e per spingere un cambiamento nelle scelte che vada nell'interesse dell'ambiente e dei cittadini.

COM'È ANDATA?

Cassa depositi e prestiti ha risposto che, vista la complessità della richiesta, si prenderanno 60 giorni in più per rispondere. Per noi è già un risultato perché, qualche mese prima, avevamo scritto una semplice mail al presidente chiedendo le stesse informazioni, e in quell'occasione non avevamo ricevuto alcuna risposta. Il Foia, quindi, ha già prodotto un primo risultato e spero altri ne potremo ottenere in futuro rispetto a un tema - quello degli investimenti in Italia e all'estero - su cui le informazioni sono molto difficili da recuperare. Il nostro obiettivo resta quello di monitorare gli investimenti pubblici, per capire e informare i cittadini delle direzioni che stanno prendendo ed evitare che vadano a finanziare progetti dannosi per l'ambiente e il clima come oleodotti, centrali a carbone, autostrade.

QUANTE SONO LE UNIONI CIVILI?



RICHIEDENTE:

Flavio Romani
- Arcigay -

AREA

Diritti LGBTI

CHI SEI?

Presidente nazionale di Arcigay – Associazione LGBTI italiana. Arcigay si occupa da più di trent'anni della lotta contro il pregiudizio e la discriminazione verso gay, lesbiche e trans in Italia, per il raggiungimento della piena uguaglianza nel campo dei diritti.

COSA HAI CHIESTO?

Ho chiesto ai 20 Comuni capoluogo di Regione e al ministero dell'Interno i dati relativi al numero delle unioni civili celebrate al 31 dicembre 2016, per avere dei numeri sui quali valutare l'impatto della legge 76/2016, la "legge Cirinnà" sulle unioni civili, che ha cominciato ad essere pienamente operativa dai primi di agosto. Ho chiesto inoltre alla Lombardia i dati relativi al "telefono antigender".

COM'È ANDATA?

Per ciò che riguarda le unioni civili, i Comuni hanno dato risposte esaustive, talvolta dando anche il numero delle trascrizioni di matrimoni contratti all'estero. In alcuni casi c'è stato un rimando ad altri indirizzi email, o la richiesta di usare moduli appositi. In altri, sono stato contattato telefonicamente da funzionari che chiedevano informazioni per soddisfare al meglio la richiesta. Trovo curiosa la risposta del Comune di Roma di "inoltrare la richiesta all'ufficio stampa del gabinetto della sindaca Raggi al fine di poter ricevere l'autorizzazione a fornire i dati".
I numeri sono quelli che immaginavamo e che erano già parzialmente usciti sulla stampa. Una certa sorpresa invece dal rapporto fra unioni maschili e femminili. Avevamo già la percezione che le unioni civili fra uomini fossero maggioritarie, ma dai numeri che ci arrivano la sproporzione è impressionante, dato che le unioni fra due uomini oscillano fra il 70 e l'80%.
Infine, molto dettagliata la risposta dello Sportello Famiglia della Regione Lombardia sull'attività di quello che era stato presentato come il "telefono antigender", ossia un numero per dare una risposta alle famiglie allarmate dal fatto che si facesse "propaganda omosessuale" nelle scuole. Su 120 contatti diretti in 6 mesi (52 telefonate e 68 mail), uno solamente ha riguardato la "teoria gender". Il resto dei contatti ha richiesto informazioni su progetti formativi, attività extracurriculari, disabilità, segno che più che allarmate per la cosiddetta "ideologia gender" le famiglie hanno bisogno di informazioni sulla scuola di tutt'altro tipo.
Nel report fornito compaiono inoltre i dettagli riguardanti il sito dedicato, con numero di articoli pubblicati, sezioni, accessi, etc. Tutto molto interessante, se non fosse per la sensazione di aver voluto "annegare" l'unico contatto "antigender" in un mare di altre informazioni, e camuffare così il sostanziale fallimento di questo telefono.

QUANTO SI INVESTE PER CONSULTORI E CENTRI ANTIVIOLENZA?



RICHIEDENTE:

Marina Borgatti
- Ambrosia -

AREA

Donne e Diritti

CHI SEI?

Sono una studentessa lavoratrice e faccio parte di Ambrosia, una "collettività mista" che si trova a Milano e lavora sui grandi temi del femminismo e del queer ma anche della crisi economica, della sessualità e della costruzione politica dal basso.

COSA HAI CHIESTO?

Abbiamo chiesto dati relativi alla presenza di medici obiettori all'interno di strutture pubbliche, ai finanziamenti pubblici forniti a consultori e centri antiviolenza ed infine dati relativi ai tassi di mortalità materna. Sono dati essenziali che consentono di avere una stima dell'investimento pubblico nella tutela di diritti fondamentali come la salute della popolazione e nella prevenzione della violenza di genere. Sono utili inoltre per lo sviluppo di pratiche di mutuo sostegno e resistenza dal basso.

COM'È ANDATA?

A un mese dall'invio delle richieste abbiamo ricevuto alcune risposte, mentre siamo ancora in attesa di altre. Nello specifico, per quanto riguarda le domande poste alle aziende ospedaliere e ai poliambulatori, il feedback è stato abbastanza buono: cinque ospedali su sette hanno risposto con dati sufficienti, mentre in un caso il materiale fornito era superiore rispetto a quanto chiesto. Nel caso dei poliambulatori invece è stata inviata una risposta ma del tutto insoddisfacente, ignorando le informazioni richieste.
Delle altre sette domande inviate ai vari enti pubblici, sono solo due quelle che hanno ricevuto un feedback positivo. Un esempio è quello riguardante la nostra domanda inviata a Regione Lombardia e al Comune di Milano a proposito dei finanziamenti pubblici erogati ai consultori e centri antiviolenza (fondamentali sul territorio) in Lombardia. Mentre dal Comune abbiamo ricevuto senza problemi i dati richiesti, la Regione non ha fornito una risposta esauriente. Questo ha fatto sì che le informazioni risultino incomplete, visto che abbiamo ottenuto dati solo del territorio milanese.
In generale, abbiamo riscontrato alcune difficoltà nella risposta alle domande d'accesso: una lentezza generale nel fornire una replica, risultati parziali e, addirittura, in alcuni casi le nostre richieste sono state del tutto ignorate. Nonostante queste difficoltà, però, si sono notati anche risvolti positivi di questa indagine, tanto da sperare che grazie all'adozione del Foia si possa andare verso una semplificazione nella raccolta dati.

QUALI SCUOLE HANNO MENÙ VEGETARIANI E VEGANI?



RICHIEDENTE:

Luisa Mondo
- Cittadina -

AREA

Mense scolastiche

CHI SEI?

Sono medico, vegetariana dal 1981 e vegana dal 2000. Per motivi professionali e personali mi occupo di alimentazione priva di prodotti animali.

COSA HAI CHIESTO?

Ho chiesto al ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca quali e quante sono le scuole di ogni ordine e grado che prevedono, nello loro mense, un menù vegetariano o vegano per gli allievi e gli insegnanti. Con i dati che ho chiesto avrei voluto fare presente la diffusione di questo fenomeno ad alcuni dirigenti scolastici che rendono ancora difficile questa possibilità ai genitori o agli insegnanti dei loro plessi scolastici.

COM'È ANDATA?

La mia percezione è che malgrado si parli tanto di trasparenza, in alcuni ambiti questa non sia ancora realtà. Infatti, nonostante siano scaduti i trenta giorni che la legge dà a disposizione alle Pubbliche amministrazioni per rispondere ad una richiesta di accesso, non ho ancora ricevuto alcuna replica. Per me, sarebbe stato importante avere un feedback perché si tratta di un dato non disponibile che riguarda un diritto esigibile: infatti, visto che scegliere un menù vegano/vegetariano è una scelta ideologica, non occorre presentare nessun certificato medico per avere questo tipo di opzione alimentare.
Francamente sono rimasta molto delusa di non aver nessuno riscontro, neppure una comunicazione relativa al fatto che il dato non sia al momento disponibile.
Resta il triste sospetto che, avendo scritto in qualità di privata cittadina, la mia domanda sia stata trattata come di "serie B": forse se avessi scritto a nome di uno studio medico o legale o di un'associazione ambientalista/animalista famosa, la risposta sarebbe arrivata.

QUANTO HA SPESO IL SINDACO IN VIAGGI E CENE?



RICHIEDENTE:

Luigi Franco
- ilfattoquotidiano.it -

AREA

Spese della politica

CHI SEI?

Dopo una laurea in ingegneria e alcuni anni in una multinazionale dell'elettromeccanica, ho preso la via del giornalismo. Per ilfattoquotidiano.it seguo Milano e Lombardia, oltre che inchieste su temi economici e politici.

COSA HAI CHIESTO?

La richiesta presentata in sei comuni riguardava il dettaglio delle spese sostenute con fondi pubblici per le trasferte del sindaco, con relative ricevute e scontrini. Una risposta positiva da parte dell'amministrazione ha un significato importante: riconosce al singolo cittadino il diritto a un controllo attivo sull'operato del proprio sindaco. Avere a disposizione le ricevute consente infatti di fare una verifica su quelle voci di spesa che di solito sono sì pubblicate nella sezione trasparenza dei siti istituzionali, ma spesso solo in modo aggregato. E come insegna il caso dell'ex sindaco di Roma Ignazio Marino, è nei dettagli che si nasconde la cena di troppo.

COM'È ANDATA?

Prima osservazione: il Freedom of information act ha migliorato la disponibilità alla trasparenza dei comuni 'testati'. Le istanze di accesso generalizzato introdotte con la nuova normativa sono state presentate dopo che l'anno scorso ricevute e scontrini dei sindaci erano stati richiesti con il classico accesso agli atti previsto dalla legge n. 241 del 1990. E i risultati questa volta sono stati più confortanti. Comuni che in passato non avevano voluto mettere a disposizione gli scontrini, questa volta lo hanno fatto rispettando i 30 giorni previsti dalla norma. È questo il caso dei comuni di Milano, Torino e Roma, che si sono resi disponibili a inviare i documenti scansionati via email, senza addebitare costi. O del comune di Verona, che ha richiesto il versamento di un contributo, di entità in ogni caso accettabile. Qualche ritardo c'è stato da parte del comune di Parma, che però dopo due mesi ha inviato via email quanto richiesto.

Meno soddisfacente la risposta del comune di Firenze, che ritenendo un'opera "gravosa" la digitalizzazione delle ricevute non ha inviato alcun documento. Ha invece spedito un'email in cui propone di eseguire l'accesso attraverso visione ed estrazione di copia degli "eventuali documenti di effettivo interesse" negli uffici del comune, dietro il pagamento di un rimborso dei costi sostenuti che nella comunicazione non vengono quantificati. Dopo due mesi non è invece arrivata alcuna risposta dal comune di Venezia, dove l'istanza di accesso è stata regolarmente protocollata, ma poi nessuno se n'è fatto più carico.

COME STANNO COSTRUENDO LA BIBLIOTECA DELLA MIA UNIVERSITÀ?



RICHIEDENTE:

Camilla Rossini
- Cittadina -

AREA

Università

CHI SEI?

Ho 24 anni e studio Lettere Classiche all'Università di Bologna. Mi interesso di filologia classica e informatica umanistica. Bilancio con entusiasmo l'amore per l'antico e per il presente.

COSA HAI CHIESTO?

Le prime due richiesta sono state rivolte all'Università di Pavia e alla Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio della provincia. In una delle sedi storiche dell'Università di Pavia, infatti, stanno costruendo una biblioteca interrata, ma sotto il palazzo è nota da tempo una costruzione romana mai esplorata. Come si concilia il progetto con i resti, in termini di sicurezza strutturale e di tutela del patrimonio archeologico?
La seconda richiesta era sui bilanci di Kion, società il cui socio unico è Cineca, consorzio universitario "senza scopo di lucro" che gestisce i sistemi informatici di molte università. La sezione "bilanci" del sito di Kion è vuota da almeno sei anni.

COM'È ANDATA?

La richiesta alla sovrintendenza è stata la più problematica. Dopo una decina di giorni dall'invio, mi è stato risposto che non mi avrebbero concesso i documenti richiesti perché 'l'obbligo di pubblicazione non era retroattivo' e si domandava 'a quale titolo fosse avanzata la richiesta'. Entrambe i punti sono contrari alla normativa sull'accesso generalizzato. Ad una mia segnalazione del fatto, mi è stato risposto che potrò recarmi a visionare i documenti previo appuntamento.
L'Università di Pavia, al contrario, mi ha risposto con una cortesia e una disponibilità esemplari. L'ing. Silvia Lombardi, responsabile dell'edilizia universitaria, mi ha fornito il proprio numero di telefono, tramite cui ci siamo accordate per la consegna a mano o la spedizione, gratuite, di un cd contenente dati completi ed esaustivi. Non sono state avanzate richieste di motivazioni nemmeno implicite: è stato rispettato con professionalità il mio diritto di accesso agli atti.
Infine, Cineca, mi ha risposto il 16 marzo, in ritardo rispetto al periodo di un mese previsto dalla legge. Mi ha inviato tutti i bilanci dal 2012 a oggi, come da me richiesto. Questi documenti dovrebbero essere alla portata di tutti, nell'apposita sezione del sito il cui unico contenuto è, dal 2011, la dicitura 'sezione in costruzione'

DOVE SONO ACCOLTI I RICHIEDENTI ASILO DI MILANO?

RICHIEDENTE:

Naga
- Onlus -

AREA

Migranti

CHI SEI?

Il Naga è un'associazione di volontariato laica e apartitica costituitasi a Milano nel 1987 allo scopo di promuovere e tutelare i diritti di tutti i cittadini stranieri senza discriminazione alcuna. I volontari del Naga garantiscono assistenza sanitaria, legale e sociale gratuita a cittadini stranieri irregolari e non, a rom e sinti.

COSA HAI CHIESTO?

Il Naga ha chiesto alla Prefettura al Comune di Milano l'elenco delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo presenti nella provincia di Milano e il numero degli accolti presso le medesime strutture.
Ottenere questi dati ci permetterebbe di strutturare al meglio il nostro intervento nei confronti dei richiedenti asilo che, pur essendo stati accolti presso queste strutture, si rivolgono al Naga per segnalare disagi di varia natura. Inoltre, questi dati ci permetterebbero di agevolare l'attività di monitoraggio delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo.

COM'È ANDATA?

Il Comune di Milano ha risposto alla nostra richiesta in modo positivo, fornendoci l'elenco aggiornato delle strutture di accoglienza gestite dall'amministrazione. Occorre però segnalare che inizialmente la richiesta non è stata presa in considerazione poiché non presentata attraverso il modulo appositamente predisposto dal Comune.
La richiesta alla Prefettura di Milano, invece, non ha ancora ottenuto alcuna risposta. Questa non-risposta si configura in un silenzio generalizzato da parte della Prefettura in merito a questo tipo di informazioni.
Come è infatti documentato dal report (Ben)venuti!, pubblicato dal Naga a maggio 2016, una sola volta la Prefettura di Milano ha risposto favorevolmente alla nostra richiesta di accesso a questi dati, respingendola invece in altre tre occasioni.

QUANTI LAVORATORI IRREGOLARI HANNO USUFRUITO DELL'ULTIMA SANATORIA?



RICHIEDENTE:

Martina Basile
- Cittadina -

AREA

Lavoro nero, giustizia e appalti



CHI SEI?

Ho 25 anni, studio Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano e mi sto specializzando in Cooperazione internazionale. Prima di conoscere Diritto Di Sapere e di effettuare uno stage di quattro mesi presso l'organizzazione, ho fatto volontariato presso ActionAid.

COSA HAI CHIESTO?

Ho inviato dieci richieste di accesso a diverse Pubbliche amministrazioni: al Comune di Milano documenti sulla nuova Metropolitana 4, dati sull'emersione del lavoro irregolare al ministero dell'Interno e a quattro Prefetture; ho fatto delle richieste al Consiglio Nazionale Ordine degli Psicologi e all'Ordine degli Psicologi della Lombardia. Infine, ho fatto richiesta al ministero della Giustizia per avere delle statistiche aggiornate sui reati commessi da minorenni. A parte le richieste ai due ordini professionali, le altre richieste inviate sono di interesse generale perché le informazioni domandate aiuterebbero ogni cittadino ad essere maggiormente consapevole della realtà in cui vive, sia a livello nazionale che comunale.

COM'È ANDATA?

Su dieci richieste, solo quattro hanno avuto esito pienamente positivo. Una Pubblica amministrazione (l'Ordine degli Psicologi della Lombardia) non aveva le informazioni che chiedevo e le altre sono in forte ritardo con le risposte. Non mi aspettavo risposte celeri dal ministero della Giustizia e da quello dell'Interno per cui, quando ho ricevuto notifica da entrambi, sono rimasta piacevolmente sorpresa, visto che le risposte erano anche soddisfacenti.
Per quanto riguarda le Prefettura, mentre quelle di Roma, Milano e Bari non hanno mai risposto, Palermo ha prontamente inviato le informazioni richieste. Il Comune di Milano ha contestato la quantità di documenti che avevo richiesto, proponendomi un incontro per chiarire meglio a cosa fossi interessata. In generale, grazie al fatto che le richieste sono state inviate tramite il portale Chiedi, non ho trovato grosse difficoltà nell'invio delle mie richieste. Il vero problema sta a monte, nelle Pubbliche amministrazioni che non facilitano al cittadino la ricerca delle modalità con cui fare richiesta ai loro uffici. Trovare le persone di riferimento per l'accesso civico o anche solo gli indirizzi email a cui inviare le richieste si è rivelato un problema alquanto spinoso.

QUALI SONO I PROVVEDIMENTI PER IL PLAGIO SCIENTIFICO?



RICHIEDENTE:

Irene Doda
- Cittadina -

AREA

Ricerca e plagio

CHI SEI?

Studentessa di Relazioni Internazionali all'Università di Bologna, ho 23 anni e sono un'aspirante giornalista freelance interessata a diritto di accesso e open data.

COSA HAI CHIESTO?

Mi sono occupata di un caso di plagio riguardante una ricerca medica. Il 23 febbraio 2016 l'Experimental and Clinical Sciences Journal ha pubblicato l'articolo *The improvement of large High-Density Lipoprotein (HDL) particle levels, and presumably HDL metabolism, depend on effects of low-carbohydrate diet and weight loss* (http://www.excli.de/vol15/Finelli_23022016_proof.pdf) di Carmine Finelli, Crispino, Gioia, La Sala, D'amico, La Grotta, Miro e Colarusso. Due degli autori citano l'ASP di Potenza come loro istituzione di riferimento, gli altri, invece, la Fondazione Stella Maris.
Il 19 settembre, la rivista ha pubblicato una ritrattazione di Finelli, in cui si menzionava la "riproduzione non autorizzata di materiale confidenziale di un altro manoscritto" alla cui *peer review* aveva partecipato Finelli.
Ho richiesto copia di eventuali provvedimenti disciplinari interni a carico degli autori dell'articolo, inviando la richiesta di accesso alla Fondazione Stella Maris e all'ASP di Potenza.

COM'È ANDATA?

Il presidente di Stella Maris, Mario Marra, è stato estremamente disponibile, trasmettendomi nei tempi il documento con cui la Fondazione affidava l'incarico legale per promuovere un'azione risarcitoria nei confronti di Finelli. L'azione legale è stata volta alla tutela dell'immagine della Fondazione, danneggiata dal caso di plagio. Il presidente, inoltre, ha specificato che gli altri autori non erano dipendenti della Fondazione, ma solo dell'azienda Sanitaria di Potenza.

L'atteggiamento della Fondazione è stato positivo e collaborativo. Marra mi ha messo in contatto con il direttore dell'ASP di Potenza, per ulteriori chiarimenti. Il direttore generale mi ha risposto di non poter consentire l'accesso ai dati per non ostacolare i procedimenti giudiziari e non arrecare danno agli operatori sanitari, nel loro rapporto con pazienti e colleghi.
Una buona reputazione è essenziale per i membri della comunità scientifica: senza completa trasparenza nella gestione delle fonti, dei dati, e senza che emergano casi di plagio come questo, la qualità della ricerca ne può risentire.
Per queste ragioni, la risposta positiva della Fondazione è stata di particolare rilievo e mostra la volontà di agire per prevenire ulteriori casi di plagio.

QUANTI SONO I MEDICI OBIETTORI ALLA LEGGE 194 IN ITALIA?



RICHIEDENTE:

Guido Romeo
- Diritto Di Sapere -

AREA

Salute

CHI SEI?

Sono presidente di Diritto Di Sapere che ho contribuito a fondare nel 2012 perché, come giornalista interessato al data-journalism, lavoravo spesso con colleghi britannici e americani che facevano largo uso del Foia nei loro Paesi per le proprie inchieste. Ho coordinato il primo monitoraggio sull'accesso nel 2013 e coordinato la campagna Foia4Italy.

COSA HAI CHIESTO?

Ho chiesto a tutte le Asl italiane tre cose molto semplici: quanti medici ginecologi avessero come dipendenti, quanti fossero obiettori a operare interruzioni di gravidanza in base alla legge 194 e i nomi dei ginecologi obiettori. Le motivazioni dietro queste richieste erano due. La prima, prettamente giornalistica, era che volevo capire se effettivamente è garantito un corretto accesso all'interruzione di gravidanza che rimane un diritto delle donne in Italia. Alcuni casi in cronaca hanno infatti mostrato come diverse Asl, nonostante abbiano nel loro staff diversi ginecologi, spesso non abbiano personale medico sufficiente per garantire questo. Inoltre, la verifica era interessante perché, nonostante lo stesso Ministero della Salute abbia sostenuto che il numero fosse adeguato, alcune Regioni, come la Campania, non avevano mai comunicato al Ministero i dati relativi ai propri centri. In seconda battuta mi interessava testare l'applicazione delle norme sulla privacy sostenendo che non mi interessavano le posizioni religiose che potevano motivare la scelta degli obiettori, ma solo capire se il Foia permetteva di conoscere le mansioni svolte da un dipendente pubblico nel quadro del suo incarico.

COM'È ANDATA?

Male. Su 162 richieste inviate alle Asl italiane hanno risposto in 47 (29%) nonostante il Foia e le linee guida di Anac indichino espressamente che una risposta è dovuta al richiedente anche nel caso di diniego, a differenza della legge 241. Nel 2013 l'altro tasso di non risposta (65%) era dovuto anche alla liceità del silenzio amministrativo. Spero che questi silenzi siano indice del fatto che molti uffici ancora non conoscono bene la norma. Un altro dato scoraggiante è la media dei tempi di risposta. Una sola PA su 47 ha risposto in meno di una settimana, mentre il tempo medio è stato di 31 giorni. Di fatto, l'83% dei rispondenti non è riuscito a stare nel mese di tempo previsto dalla legge la semplicità della richiesta.
Sul fronte della privacy sono stato colpito dall'eterogeneità delle interpretazioni delle norme poiché mentre 44 Asl hanno rifiutato di fornire i nomi dei medici obiettori, due li hanno divulgati per intero e una ha fornito solo le iniziali di nome e cognome.

IL MINISTRO LORENZIN HA FIRMATO LA CAMPAGNA SUL FERTILITY DAY?



RICHIEDENTE:

Elisa Murgese
- Diritto Di Sapere -

AREA

Processi decisionali

CHI SEI?

Sono giornalista e videomaker per il Fatto Quotidiano online e collaboratrice di Diritto Di Sapere. Da Milano lavoro come *data journalist* per L'Espresso online e mi occupo di ambiente per La Nuova Ecologia, il mensile di Legambiente.

COSA HAI CHIESTO?

Ho mandato al ministero della Salute una richiesta di accesso Foia sull'approvazione delle foto del Fertility Day, una campagna che è stata accusata di razzismo a causa di un fascicolo del ministero della Salute sull'infertilità in cui "i cattivi compagni da abbandonare" sono stati rappresentati da ragazzi neri mentre "le buone abitudini da promuovere" sono state illustrare con i volti di ragazzi bianchi. Visto che il ministro della Salute, Beatrice Lorenzin, aveva dichiarato che la foto pubblicata era diversa da quella che lei stessa aveva vidimato, ho chiesto al Ministero i documenti riguardanti l'autorizzazione delle fotografie selezionate per il Fertility Day.

COM'È ANDATA?

Secca la risposta del Ministero della Salute che è arrivata allo scadere del trentesimo giorno: porta sbattuta in faccia alla mia richiesta Foia per garantire "la libertà e la segretezza della corrispondenza".

Il Ministero ci ha tenuto a precisare quelli che ritiene essere imprecisioni della mia richiesta, evidenziando come sia scorretto chiamare il Fertility Day "campagna pubblicitaria", visto che si è trattata di "un'iniziativa di comunicazione e informazione". Peccato che, precisazioni sul nome a parte, le mie richieste siano state tutte rifiutate in modo esplicito.
Ma la risposta del Ministero va oltre il semplice segnalare la (a loro dire) necessaria tutela di "comunicazioni che hanno carattere confidenziale". Un ulteriore motivo per cui non mi sono stati inviati i documenti relativi all'autorizzazione della campagna (e quindi anche delle fotografie tacciate di razzismo) è che il processo è avvenuto tramite "informale assenso", "appunti", "atti confidenziali", fino ad arrivare all'"ok" orale del Ministro. Un ok dato oralmente che stride di fronte al fatto che Lorenzin aveva parlato di "un documento vidimato" da lei in persona. All'interno di questo monitoraggio abbiamo visto come sia possibile ottenere scambi tra privati cittadini e le aziende che gestiscono i trasporti pubblici. Mi chiedo allora come sia possibile tenere sotto chiave scambi che vedono al centro Ministeri e soldi pubblici.[20] Per la promozione del Fertility Day è stato previsto uno stanziamento di 113mila euro. Credo quindi sia doveroso che lo Stato fornisca ai suoi cittadini un rendiconto per tutti i passaggi che hanno definito questa campagna. Invece di limitarsi a "ok orali".

20. Vedi scheda "Mezzi pubblici, quali sono i reclami dei cittadini?" di Claudio Cesarano

MEZZI PUBBLICI, QUALI SONO I RECLAMI DEI CITTADINI?



RICHIEDENTE:

Claudio Cesarano
- Diritto Di Sapere -

AREA

Trasporti

CHI SEI?

Lavoro a Diritto Di Sapere come Project Manager dal 2015 e mi sono occupato, in particolare, della campagna Foia4Italy e dello sviluppo della piattaforma Chiedi. Ringrazio i tre volontari con i quali ho condiviso questa richiesta: Fabio Cesarano, Giulia Saudelli e Mario Spacagna.

COSA HAI CHIESTO?

Alle aziende di trasporti di Milano (ATM), Roma (ATAC), Torino (GTT) e Napoli (ANM) ho chiesto, innanzitutto, il numero di lettere di reclamo ricevute negli ultimi 5 anni. In aggiunta ho scelto una linea ritenuta pericolosa o problematica (ad esempio la Linea 90 di Milano) e ho chiesto "una copia delle lettere ricevute nel 2016" in merito a quella linea e "le risposte inviate dalle Aziende". L'obiettivo è stato quello di capire come vengono gestiti reclami e disservizi dalle aziende trasporti soprattutto in merito a linee con una "cattiva fama".

COM'È ANDATA?

ATAC Roma non ci ha risposto: come avrete letto in questo rapporto questo è un risultato ancora troppo comune.
Torino e Napoli, invece, hanno pienamente soddisfatto la richiesta inviandoci i dati sui reclami e copia della corrispondenza richiesta. È importante sottolineare che ho espressamente chiesto alle aziende di eliminare i riferimenti dei mittenti e le aziende hanno rispettato anche questo punto.
ATM mi ha inviato i dati dei reclami ricevuti ma ha negato l'accesso alle lettere: a sorprendermi sono state, però, le motivazioni. Innanzitutto hanno bocciato la richiesta in quanto "esplorativa", ovvero perché non ho la certezza che esistano queste lettere: certo, c'è un modulo online per i reclami e devo immaginare che nessuno lo abbia utilizzato e che l'azienda non abbia risposto...
Inoltre l'accesso è negato "per evitare un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi economici e commerciali dell'azienda" in quanto le lettere riportano "elementi che sono parte di quelle informazioni organizzative che costituiscono il know-how aziendale e che rappresentano per ATM Servizi un importante valore economico".
Quindi se ATM (società pubblica di proprietà del Comune di Milano) spiega ai cittadini come intende rimediare a un disservizio si sta danneggiando economicamente? Ma soprattutto, se le risposte alle lettere di reclamo contengono pezzi di questo "know-how aziendale" vuol dire che queste informazioni sono già state divulgate. Quello che viene vietata qui, è la possibilità di ottenerle in blocco e magari esercitare un controllo civico su come è gestito un servizio pagato dai cittadini: esattamente ciò per cui è nato il Foia.

2. COME SI FA UNA RICHIESTA?

Quello che segue è il modello base utilizzato per le richieste di accesso generalizzato (Foia) del monitoraggio. Affinché la richiesta sia valida è necessario che il richiedente si identifichi (fornendo i dati personali minimi e allegando una fotocopia della propria carta d'identità), ma non è necessario fornire motivazioni.
Le parti in corsivo sono facoltative in quanto servono semplicemente a precisare alcuni punti della richiesta. In particolare:

- "in qualità di" permette di qualificarsi in un ruolo specifico, ad esempio in quanto giornalista;
- "premesso che" permette di introdurre elementi a sostegno della richiesta;
- "dei seguenti dati si richiede..." serve a precisare la richiesta di dati in formato open;
- "qualora nel documento/nei dati richiesti..." può essere utilizzato se non ci interessano i dati personali contenuti in un documento e si vuole evitare un diniego per tutela della privacy.

MODELLO DI RICHIESTA FOIA

OGGETTO: Istanza di accesso generalizzato (Foia) - [descrizione DOCUMENTI]

Alla Cortese attenzione di [NOME PA]

Il/La sottoscritta

Nome_____ Cognome_____
nato/a a _____ il _____
residente a _____ (Provincia _____)
in Via_____
in qualità di _____

PREMESSO
che .....
che .....

CHIEDE
ai sensi dell'art. 5 comma 2 del D. Lgs 33/2013, come modificato dal D. Lgs 97/2016
l'accesso e l'invio di copia elettronica dei seguenti dati / informazioni / documenti

Doc 1
Doc 2

Dei seguenti dati si richiede, ove disponibile, il rilascio in formato aperto e preferibilmente processabile (.csv, .xl, .xls).

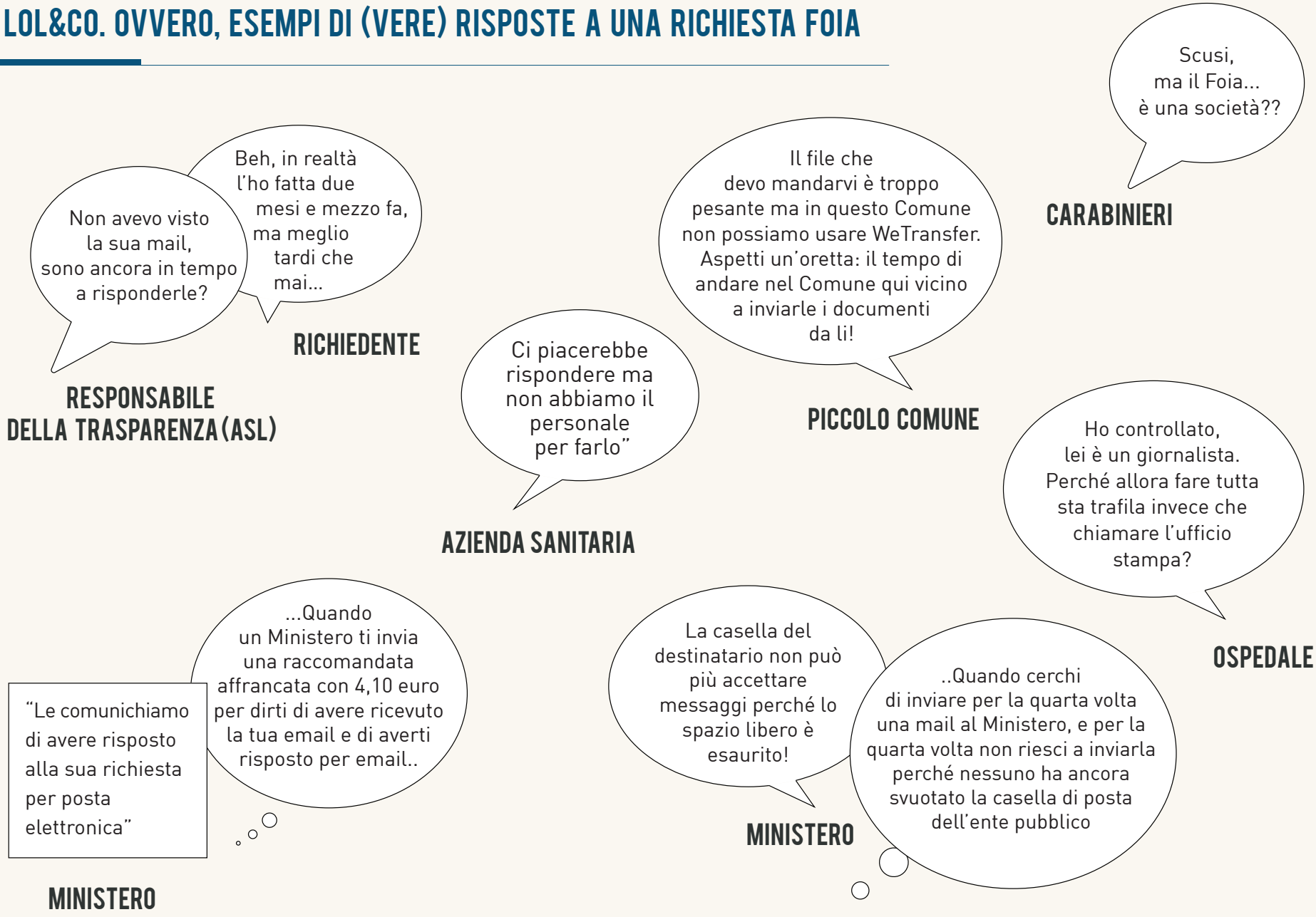
Qualora nel documento/nei dati richiesti siano presenti dati sensibili, si prega di oscurarli e di garantire l'accesso alle altre parti del documento come previsto dall'art. 5-bis, comma 4, secondo alinea.

Ai sensi dell'art. 18-bis, comma 1, Legge n. 241/1990 si resta in attesa del rilascio immediato della ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione dell'istanza completa di tutti i contenuti previsti dalla predetta disposizione.

Cordiali saluti,

Nome e Cognome

3. LOL&CO. OVVERO, ESEMPI DI (VERE) RISPOSTE A UNA RICHIESTA FOIA



DIRITTO DI SAPERE

Per contattarci:

www.dirittodisapere.it


info@dirittodisapere.it


Tel: 339 8032256 (no chat)


@dirittodisapere

@chiedi


www.facebook.com/DirittoDiSapereONG