



OSSERVATORIO SULLA CORRUZIONE
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Monitoraggio sullo stato di attuazione dell'accesso generalizzato e del registro degli accessi: il Foia va a rilento

Alla fine del 2016 è divenuto operativo il Freedom of Information Act (Foia) italiano, ovvero la possibilità per chiunque di accedere gratuitamente ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, purché non arrechino un pregiudizio concreto a ben definiti interessi pubblici o privati.

La richiesta prende il nome di accesso 'Generalizzato'¹, che va ad affiancarsi all'accesso 'Semplice' (per vedere pubblicati nella sezione 'Amministrazione trasparente' del sito internet di un ente pubblico i contenuti obbligatori previsti dal dlgs 33/2013) e all'accesso 'Documentale' (riservato dalla legge 241/1990 ai portatori di interessi legittimi, come i candidati relativamente agli atti concorsuali o le imprese per le procedure su appalti pubblici alle quali hanno partecipato).

Per mettere ordine alla materia, innovata dal dlgs 97/2016, l'Autorità nazionale anticorruzione ha emanato il 28 dicembre 2016 ([Delibera n. 1309](#)) linee guida indirizzate a tutte le amministrazioni pubbliche per invitarle a: i) adottare nel più breve tempo possibile soluzioni organizzative al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso; ii) adottare una disciplina interna sugli aspetti procedurali per esercitare l'accesso; iii) istituire presso ogni amministrazione un registro delle richieste di accesso presentate (per le diverse tipologie).

Su quest'ultimo punto, in particolare, l'Anac raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. Registro degli accessi", che le amministrazioni è auspicabile pubblicino sui propri siti. Tale Registro degli accessi, oltre a consentire il monitoraggio delle richieste e del loro esito, può essere utile per le p.a. che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività.

Dal canto suo il Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione, il 30 maggio scorso ha diffuso la [Circolare n. 2/2017](#) relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. Foia). Un paragrafo della circolare è dedicato al Registro degli accessi, da pubblicare con cadenza trimestrale, che dovrebbe comprendere i dati utili a gestire in modo efficiente le richieste di accesso ricevute, ad agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e a monitorare l'attuazione della disciplina in materia.

¹ L'accesso generalizzato è stato introdotto con lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Lo stesso Ministero per la funzione pubblica ha pubblicato a metà settembre i risultati di un [monitoraggio](#) che mette a confronto gli accessi generalizzati ricevuti e trattati nel primo e secondo semestre del 2017 da un campione di amministrazioni pubbliche, che hanno risposto a un questionario. Ai 14 Ministeri sono pervenute 453 richieste, di cui 294 accolte, con una crescita del 21% tra il primo (205) e il secondo trimestre (248). Al Ministero dell'Economia e delle Finanze ne sono state recapitate 83, alla Presidenza del Consiglio 65, agli Interni 54 e all'Istruzione 49. In 132 amministrazioni locali campionate sono state, invece, ricevute nel primo semestre del 2017 948 richieste e 814 sono state accolte.

L'Osservatorio sulla corruzione nella PA ha svolto un proprio monitoraggio per verificare lo stato di attuazione dell'accesso generalizzato e del registro degli accessi.

Nella settimana tra il 18 e il 24 settembre sono stati visitati i siti internet di 483 pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti dell'Amministrazione centrale (21), Scuola (20)², Università (66), Enti pubblici di ricerca (20), Regioni (20), Province e città metropolitane (107), Comuni capoluogo (108), Aziende sanitarie locali (121)³.

Per ogni sito è stato verificato se nella sezione Accesso civico o Altri contenuti di Amministrazione trasparente erano pubblicate informazioni sull'accesso civico generalizzato, se fosse presente il registro degli accessi e, in caso affermativo, quanti accessi civici e generalizzati sono stati ricevuti nel primo semestre del 2017.

Monitoraggio accesso generalizzato e Registro degli accessi – primo semestre 2017 (numeri e valori percentuali)

Comparti	Enti monitorati		Informazione su accesso generalizzato		Pubblicazione registro accessi		Accessi semplici		Accessi generalizzati	
	Numero	Numero	Numero	%	Numero	%	Numero	Composiz. %	Numero	Composiz. %
Amm.ni Centrali	21	20	95		6	29	2	2	114	16
Scuola (uffici regionali)	20	13	65		3	15	0	0	2	0
Università	66	50	76		16	24	4	3	40	5
Enti di Ricerca	20	12	60		1	5	0	0	4	1
Regioni	20	16	80		7	35	42	34	98	13
Province e Città metropolitane	107	71	66		22	21	8	7	114	16
Comuni capoluogo	108	86	80		32	30	42	34	276	38
Asl	121	74	61		23	19	25	20	85	12
Totale	483	342	71		110	23	123	100	733	100
Nord	164	118	72		47	29	61	50	286	39
Centro	64	44	69		19	30	29	24	182	25
Sud	128	85	66		18	14	27	22	105	14

Fonte: elaborazioni di Osservatorio Corruzione nella PA

² Considerando che negli Istituti scolastici è presente in genere un solo dirigente, l'Anac ha disposto che l'attività di prevenzione della corruzione fosse concentrata negli uffici scolastici regionali o nell'intendenza scolastica per le province autonome di Trento e Bolzano.

³ In termini di personale gli enti monitorati rappresentano i 2/3 della pubblica amministrazione.

Pur avendo avuto più di un anno a disposizione per adeguare il proprio sito internet⁴, **solo il 71% delle amministrazioni pubbliche fornisce informazioni riguardanti l'accesso civico generalizzato e le relative modalità per esercitarlo**. Il mancato aggiornamento della pagina 'Accesso civico' induce in errore gli utenti, che non vengono a conoscenza delle nuove potenzialità e modalità di presentazione delle richieste previste dalla normativa vigente.

Tra i comparti, le amministrazioni centrali oggetto di monitoraggio (Ministeri, Agenzie, Anac, Agcom, Inps, Inail) mostrano il maggior grado di *compliance*, anche se ha del clamoroso il fatto che proprio l'Anac non abbia ancora aggiornato la pagina del sito internet, che fa ancora riferimento all'accesso civico vecchia maniera. Livelli superiori alla media si registrano tra le Regioni e i Comuni capoluogo (entrambi 80%), mentre il livello più basso si riscontra tra gli Enti di Ricerca (60%) e Asl (61%). Rispetto alla distribuzione territoriale⁵ si registra un ritardo di 6 punti percentuali al Sud rispetto al Nord.

Gli enti che – in mancanza di obbligo - hanno reso disponibile il Registro degli accessi sono solo 110, il 23% del totale⁶. La mancata pubblicazione del Registro degli accessi fa venire meno alcune delle finalità previste dalla delibera Anac e dalla circolare ministeriale. In particolare, si ostacola la diffusione di informazioni relative alle richieste effettuate e all'esito delle stesse, rallentando il processo di transizione verso una gestione più trasparente e partecipata della cosa pubblica, che è il principio su cui si fonda il Foia.

Un maggior livello di adeguamento si ha tra le Regioni (35%) e i Comuni capoluogo (30%). Notevole è il divario tra il Sud (14) e il resto d'Italia (29% al Nord, 30% al Centro).

Nel primo semestre 2017 sono state raccolte 123 richieste di accesso civico semplice e 733 generalizzato⁷. Le richieste di accesso civico semplice sono più presenti in Regioni (34%), Comuni (34%) e Asl (20%), metà di esse sono state recapitate in enti territoriali del Nord. Un maggior numero di accessi civici generalizzati è pervenuto nei Comuni (38%), Amministrazioni centrali e Province (16% per entrambe), con una netta prevalenza al Nord (39%) e uno scarso riscontro al Sud (14%).

Il confronto con il monitoraggio condotto dal Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione, evidenzia che la maggior parte dei ministeri, pur avendo predisposto il Registro degli accessi, non lo ha pubblicato. Tra questi anche la Presidenza del Consiglio, fatta eccezione per la Funzione Pubblica.

⁴ Il dlgs 97/2016 contenente la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza è stato pubblicato nella G.U. del 8 giugno 2016, ma alle amministrazioni sono stati concessi 6 mesi di latenza prima dell'entrata in vigore avvenuta il 23 dicembre 2016, proprio per consentire l'adeguamento alla normativa novellata.

⁵ Il dato territoriale è ottenuto sommando i risultati di Regioni, Province e città metropolitane, Comuni capoluogo e Asl.

⁶ Alcuni enti hanno predisposto la pagina con il Registro degli accessi, senza però alcun contenuto e per questo motivo non sono stati presi in considerazione. Sono stati, invece, conteggiati coloro che dichiarano di non aver ricevuto alcuna richiesta di accesso nel primo semestre del 2017.

⁷ Alcuni enti hanno pubblicato nel Registro degli accessi sia gli accessi civici semplici e generalizzati ex dlgs 33/2013, sia gli accessi documentali (ex legge 241/1990 e riservati ai membri elettivi dei consigli regionali, provinciali, metropolitani e comunali). Altri si sono limitati ai soli accessi civici e altri ancora solo quelli generalizzati di recente introduzione. Il dato sugli accessi civici generalizzati è, quindi, quello più attendibile rispetto all'eshaustività.

La stessa Autorità nazionale anticorruzione, che ha emanato la delibera con la quale 'auspicava' che le Amministrazioni pubbliche diffondessero sul sito internet il Registro degli accessi, non lo ha reso finora disponibile.

Tra le Regioni si distingue il Veneto, con 34 accessi semplici⁸ e 22 generalizzati, mentre in Lombardia sono rispettivamente 2 e 33. Tra le altre regioni mancano all'appello Lazio, Piemonte ed Emilia Romagna.

Tra i Comuni capoluogo il primato spetta a Roma Capitale, che ha ricevuto nel primo semestre del 2017 19 richieste di accesso semplice e 99 generalizzato sugli aspetti più disparati (di cui 86 dichiarate totalmente accoglibili). Un buon segnale di partecipazione civica da un lato e di trasparenza dall'altro, soprattutto se confrontato con altre realtà come Torino, Milano, Venezia, Napoli e Palermo in cui il Registro degli accessi non è pubblicato. Una curiosità riguarda 4 degli 8 accessi generalizzati ricevuti dall'Università di Salerno, relativi al [conferimento della laurea *honoris causa* al Dr. Jorge Maria Bergoglio](#) da parte del Senato Accademico, per "*le sue doti e capacità, universalmente riconosciute, di medico delle anime e di intimo conoscitore dei bisogni delle persone più deboli, più povere, più bisognose della divina misericordia e della umana solidarietà*". Da parte sua Papa Francesco ha rifiutato l'onorificenza, non essendo incline ad accettare premi dedicati alla sua persona. La laurea *honoris causa* non è stata, però, mai revocata dall'Università, come si deduce dall'esito di un accesso civico.

Scarso successo si registra per l'accesso generalizzato negli enti pubblici di ricerca, dove si contano solo 4 richieste pervenute all'Istituto Superiore di Sanità, l'unico che ha messo a disposizione il Registro degli accessi.

Se per certi versi il bilancio del primo semestre di applicazione della nuova disciplina del Foia mostra qualche segnale positivo, per altri profili molta strada c'è ancora da fare. E' inconcepibile che alcuni enti dal 2013 non abbiano ancora attivato la pagina 'Accesso civico' e che altri non la abbiano aggiornata per informare sul nuovo diritto di accesso: stiamo parlando di quasi il 30% del totale. Troppo bassa, poi, la percentuale di coloro che pubblicano il Registro degli Accessi (23%), senza contare il fatto che per quanto riguarda i contenuti molti non seguono gli standard definiti dalla circolare ministeriale. Grave, infine, la doppia dimenticanza dell'Anac, che dovrebbe essere la prima a dare il buon esempio.

Osservatorio sulla Corruzione nella PA
1 ottobre 2017

⁸ Per lo più sono richieste di ostensione di delibere regionali. Solo 3 sono state recapitate al responsabile per la corruzione e la trasparenza.