

WELFARE, POLITICHE PUBBLICHE E SOCIETÀ CIVILE.
UN'ANALISI DELL'APPLICAZIONE DELL'ACCESSO CIVICO
GENERALIZZATO (FOIA) IN ITALIA

Valentina Grassi* - Daniel Pommier Vincelli**

Welfare, public policies and civil society. An analysis of the application of FOIA in Italy

Abstract. The purpose of this article is an investigation on the use of the so-called Freedom of Information Act (FOIA) in Italy. A FOIA law was enacted in Italy in 2016 and became operational in 2017. In particular, by using different datasets, we try to correlate the use of FOIA by associations and organizations of civil society to their actions either as producers of social cohesion or as actors of welfare initiatives. Access to information, by increasing information capital of actors, enables the management of complexity.

Keywords: FOIA, Public policies, Welfare, Civil society.

ISSN: 0039291X (print) 18277896 (digital)

DOI: 10.26350/000309_000019

To link to this article: https://doi.org/10.26350/000309_000019

I - INTRODUZIONE¹

La contrazione dell'azione diretta dello Stato nelle politiche di welfare, tanto in termini di stanziamento di risorse economiche quanto di mobilitazione di competenze, ha condotto a un crescente affermarsi dell'associazionismo, espressione della società civile organizzata, come attore delle politiche di welfare sul territorio. Il ruolo della società civile trova una particolare centralità nel quadro della proposta del *welfare responsabile* (Cesareo 2017): con «welfare responsabile» si intende un approccio al welfare che metta al centro la *persona*, la quale acquista una *corresponsabilità* nella produzione di servizi e

* Valentina Grassi, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Parthenope. Email: valentina.grassi@uniparthenope.it. Orcid: 0000-0001-6900-0859

** Daniel Pommier Vincelli, Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale, Università La Sapienza, Roma, Email: daniel.pommier@uniroma1.it. Orcid: 0000-0003-0711-4097

¹ Il lavoro di ricerca e la stesura del testo sono stati costantemente concordati dai due autori; nello specifico, il primo, il quarto e il quinto paragrafo sono da attribuire a Valentina Grassi, mentre il secondo e il terzo paragrafo a Daniel Pommier Vincelli.

prestazioni di welfare e attiva risorse *relazionali* e *riflessive* per intercettare bisogni emergenti e produrre così innovazione nell'ambito del welfare stesso. Ancora, il ruolo della società civile appare centrale rispetto ai due ambiti del *welfare comunitario* e del *welfare municipale*. Si definisce «welfare comunitario» l'azione dei soggetti in un determinato contesto sociale che vogliono accrescere l'inclusione sociale, creando e/o valorizzando legami sociali comunitari, e per far questo attivano risorse e capacità ai fini della produzione e della fruizione di interventi di welfare. Il modello di welfare comunitario

enfatica la centralità delle persone, dei mondi vitali e della società civile organizzata, dando vita a un movimento che promuove e valorizza l'attitudine delle reti sociali di farsi carico dei problemi, di difendere e potenziare la dotazione di beni comuni e più in generale di rafforzare la resilienza individuale, organizzativa e comunitaria (Cesareo 2017: 545).

Infine, con «welfare municipale» si indicano le iniziative di welfare locale nelle quali sono coinvolte istituzioni pubbliche in stretta relazione con altri attori locali, che formano così una rete territoriale.

Il quadro analitico relativo alla proposta di welfare responsabile, e ai due modelli del welfare comunitario e del welfare municipale, introduce una forte discontinuità concettuale rispetto agli approcci tradizionali delle politiche di welfare. Per fare un esempio, nel modello di welfare comunitario si considera la coesione sociale dei territori come una condizione dello sviluppo autopropulsivo del welfare, rovesciando la visione tradizionale *top-down* nella quale il governo nazionale definisce priorità e interventi in chiave centralistica e con parametri indifferenziati e calati dall'alto. Questo processo di coesione e di autonomizzazione si attiva attraverso la «produzione di beni comuni quali il senso di appartenenza, la fiducia, il credito, il supporto sociale, la capacità di dialogo interetnico e intergenerazionale» (Cesareo 2017: 21). Il rapporto tra Stato e società civile è di carattere *abilitante* in quanto il primo crea le condizioni affinché i corpi sociali si assumano responsabilità e intraprendano iniziative. Il modello di welfare municipale, che è complementare a quello comunitario, ha come caratteristiche peculiari l'attivazione di potenzialità pubbliche e private in una logica di *partnership* per la produzione e la fruizione di iniziative di welfare, la territorializzazione dell'intervento e la reticolarità dell'azione che vede scendere in campo anche «competenze professionali che siano in grado di affrontare la complessità dei problemi emergenti» (*ivi*: 24). L'oggetto di questo articolo è un'indagine, alla luce delle suggestioni interpretative offerte dal quadro analitico brevemente presentato, sull'utilizzo di un nuovo strumento abilitante recentemente introdotto in Italia: l'accesso civico generalizzato (il cosiddetto Freedom of Information Act - FOIA), operativo nel Paese dal dicembre 2016. In particolare si cerca di correlare l'uso del FOIA da parte delle realtà associative della società civile alla loro azione sia come produttori di coesione sociale che come attori delle iniziative di welfare, utilizzando un meccanismo che, accrescendo il capitale informativo, permette di gestire la complessità secondo una logica *bottom-up*.

Il tema della *conoscenza*, che è l'obiettivo del meccanismo abilitante messo in campo dal FOIA, è centrale per l'azione delle realtà associative della società civile che operano sui temi del welfare (ambiente, diritti sociali, emigrazione, carcere, qualità della spesa pub-

blica, sanità sono tra i temi oggetto degli interventi studiati in questo lavoro di ricerca). Il modello di welfare comunitario postula un processo di autodeterminazione dei soggetti che in esso operano; tale autodeterminazione rende necessaria una conoscenza di base dei bisogni del territorio, per passare successivamente alla proposta e all'azione. Inoltre la maggiore conoscenza delle dinamiche e dei bisogni sociali investe quella produzione di un bene comune immateriale, la *fiducia* sia nelle istituzioni che nell'incisività della propria azione soggettiva, che accompagna il processo «circolare» di costruzione del welfare comunitario.

L'accesso civico generalizzato, definito anche nei documenti ufficiali come FOIA, è un istituto giuridico recentemente introdotto nella normativa nazionale con la riforma della Pubblica Amministrazione (legge 124/2015). Il FOIA consente a chiunque – sia individuo che realtà associativa – di richiedere qualsiasi dato, documento o informazione in possesso delle pubbliche amministrazioni locali e nazionali, senza dover dimostrare – a differenza della normativa precedente sull'accesso documentale contenuta nella legge 241/1990 – un interesse diretto, giuridicamente rilevante, alla *disclosure* di tale informazione. La caratteristica inedita del FOIA sta nel fatto che l'oggetto delle «istanze» (cioè le richieste di accesso all'informazione) si allarga anche a documenti, dati e informazioni ulteriori rispetto a quelli che la stessa PA è tenuta a pubblicare: si restringe così sempre di più il campo di quello che Max Weber ha definito il «segreto d'ufficio», cioè l'insieme delle conoscenze possedute esclusivamente dalle amministrazioni burocratiche. Con alcune eccezioni strettamente definite (privacy, sicurezza nazionale ed economica, relazioni internazionali, inchieste penali e attività ispettive in corso) non esiste dato o informazione in possesso di una pubblica amministrazione che non possa essere divulgato liberamente a chiunque lo richieda. Il FOIA è entrato in vigore nel gennaio del 2017 e ha visto un aumento crescente dell'utilizzo da parte dei cittadini e delle associazioni. In questo lavoro viene esaminato il fenomeno nella sua dimensione *quantitativa*, per quanto riguarda l'utilizzo complessivo del FOIA rispetto alle principali pubbliche amministrazioni statali e locali, e nella sua dimensione *qualitativa*, per quanto riguarda l'uso degli accessi FOIA da parte delle realtà organizzate della società civile in relazione alle politiche di welfare. Vengono in particolare analizzate e incrociate due serie di dati, relativi al 2017, sulle istanze di accesso civico generalizzato prodotte in Italia verso le PA nazionali e locali. La prima serie di dati, rielaborata da un'analisi di monitoraggio condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica e da Foromez PA, ricostruisce la dinamica quantitativa delle richieste di accesso realizzate in Italia nel periodo gennaio-settembre 2017. La seconda serie di dati, rielaborata dagli *open data* forniti dall'associazione Diritto di Sapere, rendono conto della natura qualitativa del fenomeno, cioè il contenuto delle domande conoscitive da parte delle realtà associative e come tale processo influenzi l'articolazione di iniziative di welfare e di promozione e tutela dei diritti sociali.

II - IL POTERE PUBBLICO TRA SEGRETO E TRASPARENZA

La relazione tra la dicotomia trasparenza/segreto e le forme di potere è stata trattata dagli autori classici del pensiero sociologico soprattutto in relazione all'affermarsi della burocrazia come forma distintiva della modernità. In uno degli scritti giovanili, *La critica della filosofia del diritto di Hegel* (1843), Marx contesta il principio hegeliano secondo

il quale la burocrazia è una classe universale, che media tra gli interessi generali e quelli particolari, cioè tra la società civile organizzata in corporazioni e lo Stato. Per Marx la burocrazia, che è la corporazione dello Stato, utilizza pretestuosamente il bene collettivo per farsi potere, autonomo rispetto allo Stato stesso, promuovendo gli interessi particolari dei suoi membri: nel far questo, delinea verso il mondo esterno una dimensione misticheggiante, quasi sacrale, che nasconde un interesse egoistico. L'aura sacrale che proietta la burocrazia è sostanziata e protetta dall'utilizzo del segreto come strumento di tutela della propria autorità e della sua dimensione gerarchica (Avineri 1968: 24).

Il rapporto strutturale tra la forma organizzativa della burocrazia, come modello tipico di organizzazione dello Stato moderno, e l'uso del segreto è trattato estensivamente da Max Weber in *Economia e Società* (1922). Come è noto, in Weber i caratteri distintivi dell'ideal-tipo di burocrazia sono: una divisione stabile e specializzata dei compiti, una precisa struttura gerarchica, una competenza specializzata per ogni posizione e una remunerazione per i suoi funzionari da parte dell'organizzazione burocratica; nel modello burocratico, potere e controllo sono esercitati sulla base della competenza e della conoscenza. Weber si interroga sulla relazione di potere tra la burocrazia «nel suo pieno sviluppo» e il detentore di potere; la competenza tecnica pone la relazione tra burocrazia e sovranità politica in una condizione di subalternità per quest'ultima, in un rapporto che Weber definisce come quello tra «dilettante» e «specialista». Il segreto delle informazioni in possesso della burocrazia è sostanziale per preservare questa relazione di potere:

Ogni burocrazia tenta di accrescere questa superiorità del sapere professionale mediante il segreto delle sue cognizioni e intenzioni. L'amministrazione burocratica è per tendenza un'amministrazione con esclusione della pubblicità. La burocrazia protegge dalla critica per quanto può, ciò che essa conosce e che essa fa (Weber 1980: 91).

Il segreto e il divieto di accesso alle informazioni sono dunque strutturalmente connessi a una relazione di potere difensiva della burocrazia, che va ben oltre le necessità oggettive che uno Stato conservi la riservatezza in alcuni campi amministrativi, come la politica estera o la difesa. Il «segreto d'ufficio», sottolinea Weber, è difeso con uno zelo e un fanatismo senza pari; l'autore riflette sul tema della trasparenza e della pubblicità come strumenti a disposizione del potere politico per accedere, a sua volta, a un sapere specializzato di cui la burocrazia detiene e difende l'esclusività. Il controllo del sapere di servizio è centrale dunque per determinare la relazione di potere della politica con la burocrazia. Una delle maggiori fragilità del parlamento tedesco di era bismarckiana e guglielmina (1866-1918) è stato per Weber la mancanza, a differenza del parlamento inglese, di un preciso potere di inchiesta sull'azione della burocrazia. Un rapporto collaborativo tra amministrazione e rappresentanza parlamentare – conclude Weber – fondato sulla *disclosure* data dal diritto di inchiesta è il presupposto fondante di una crescita positiva delle capacità del Parlamento.

Il nesso tra trasparenza e democrazia viene messo in luce anche nel pensiero di Georg Simmel, come parte della più ampia riflessione contenuta ne *Il segreto e la società segreta* (1906): egli definisce il segreto, cioè l'occultamento della verità con mezzi positivi e negativi, «una delle maggiori conquiste dell'umanità». La quantità di segreto determina la qualità dei

rapporti sociali tra gruppi; lo sviluppo storico della società è segnato da una continua trasformazione del rapporto tra ciò che è manifesto e ciò che è segreto. Il segreto non va trattato sociologicamente rispetto alla sua possibile negatività etica, ma come una forma sociologica generale, neutrale rispetto ai suoi contenuti: nella tensione tra la tendenza a nascondere e quella a rivelare scaturisce la qualità e la gradazione delle relazioni umane. Maggiore è lo sviluppo sociale, maggiormente lo spazio pubblico si apre a forme di pubblicità:

Con il crescere della conformità allo scopo culturale della società le questioni collettive diventano sempre più pubbliche e quelle private sempre più segrete. [...] I portatori di interessi pubblici in organismi statali di epoche primitive si avvalgono di solito di un'autorità mistica, mentre in rapporti più maturi e più grandi aumenta [...] la sicurezza e la dignità che fanno loro sopportare la pubblicità del loro comportamento (Simmel 1998: 313-314).

Simmel riflette anche sul nesso tra democrazia e trasparenza: ogni democrazia ritiene la pubblicità delle sue azioni uno stato di cose desiderabile, poiché la conoscenza è alla base della deliberazione democratica. Non è detto, però, che questo principio sia universalmente valido, poiché «una formazione di potere oggettiva» può avere anche un funzionamento segreto senza smentire la sua «pubblicità», questa ultima intesa nel senso di percezione degli interessi collettivi. Simmel distingue dunque tra interesse pubblico e necessità che i processi della democrazia siano trasparenti: non esiste una connessione logica dalla quale consegue il valore maggiore della condizione di trasparenza; ciò che è certo, per Simmel, è che attorno alla dicotomia trasparenza/segreto aumenta la distanza tra sfera pubblica e sfera privata.

Il rapporto tra privato e pubblico e il ruolo della trasparenza si ritrovano anche nella riflessione di Richard Sennett ne *Il declino dell'uomo pubblico* (1974). La tesi generale di Sennett è che nella contemporaneità si viva un inaridimento della sfera pubblica, non solo nella vita politica ma in tutto lo spazio relazionale sociale e che la partecipazione alla *res publica* si sia svuotata di senso, divenendo un evento formale: solo lo spazio privato, intimo e psicologico, viene considerato «autentico» rispetto a una vita sociale considerata monotona e vuota. Per Sennett, dopo il declino dell'*ancien regime*, la formazione di una civiltà secolarizzata, capitalistica e urbana ha portato a uno squilibrio tra la sfera pubblica e quella privata: da un lato vi è la «morte» e lo svuotamento dello spazio pubblico, dall'altro vi è una «tirannia dell'intimità» che sconfinata nel narcisismo e nello squilibrio dell'io. In questa dinamica la trasparenza, che è un elemento fondante della modernità anche nell'organizzazione dello spazio pubblico, isola le persone e le rende strumenti del controllo burocratico:

Per essere socievoli, gli uomini hanno bisogno di essere in qualche modo lontani dagli occhi altrui. Aumentare l'intimità dei contatti significa ridurre la socievolezza. È la logica dell'efficienza burocratica (Sennett 2006: 17).

La trasparenza è dunque una forza anti-sociale che contribuisce al declino dello spazio pubblico: non è uno strumento per controllare il potere, ma al contrario uno strumento di controllo pervasivo.

Un equilibrio tra le esigenze di trasparenza e quelle di mantenimento di una sfera di segreto e riservatezza, anche nella sfera pubblica, è l'oggetto di uno studio di Edward Shils, sociologo della scuola di Chicago. Shils, in *The Torment of Secrecy: The Background & Consequences of American Security Policies* (1956), riflette sul processo storico che ha portato gli Stati Uniti, nel primo decennio della guerra fredda, a una vera e propria ossessione per il segreto come strumento di protezione della sicurezza nazionale. Il Maccartismo, la paura della sovversione interna e dello spionaggio sovietico, l'aumento paranoico dell'uso del segreto nelle politiche governative confliggono con la predisposizione della cultura americana alla pubblicità e alla trasparenza delle istituzioni; a sua volta, l'eccesso di trasparenza ha un potere erosivo nei confronti dell'autorità e spinge a un suo declino. La soluzione alla tensione tra queste due tendenze, per Shils, possiede un valore prescrittivo che va oltre i confini statunitensi e si applica a tutte le società occidentali. Le democrazie possiedono una natura pluralistica che rende necessaria la coesistenza di *privacy*, *secrecy*, pubblicità e trasparenza: la libertà degli individui e dei gruppi sociali è assicurata dalla combinazione dei diversi fattori. Il segreto va distinto, nella sua natura funzionale e necessaria alla protezione dalla società, dalla sua versione ideologica, paranoica e cospirativa, che è uno strumento simbolico delle forze estremiste e populiste. Shils ritiene l'equilibrio tra *privacy* e *secrecy* da un lato e pubblicità e trasparenza dall'altro come centrale nel definire il rapporto tra autonomia e legami sociali e nel sostenere la stabilità del sistema: la società civile è al centro di questo equilibrio che garantisce l'intero assetto pluralistico del sistema democratico.

Il tentativo di definire una teoria sociologica della trasparenza, nel suo nesso con lo sviluppo della società civile, è al centro del lavoro di Burkart e Leslie Holzner *Transparency and Social Change* (2006). Gli Holzner riprendono il concetto di Talcott Parson di *Societal Community*, a cui Parsons lavorò nei suoi ultimi anni. La *Societal Community* è, per Parsons, il *framework* morale che permette l'integrazione sociale delle diversità etniche, razziali e religiose; la caratteristica di una *Societal Community* avanzata è il consenso attorno al principio di inclusione sociale di tutti i cittadini: l'uguaglianza dei diritti è alla base di una democrazia inclusiva che si relaziona con la diversità sociale. Essa produce una società civile attiva che opera, attraverso un sistema di norme e valori, per la risoluzione dei conflitti. Per gli Holzner, la diffusione globale di norme e culture della trasparenza non solo permette un funzionamento dello Stato nazionale in senso più democratico e inclusivo, ma apre anche la strada a una società transnazionale, all'azione di una società civile globale che operi per una società aperta, a nuove forme di solidarietà transnazionale e globale che devono diventare oggetto della ricerca sociologica. Poiché, in una società globalizzata, cresce massicciamente la domanda di *disclosure* delle informazioni da parte dei centri di potere, le organizzazioni della società civile, tanto a livello globale quanto locale, sono i maggiori interpreti della domanda di trasparenza, soprattutto in un'epoca di indebolimento dello Stato nazionale e di intreccio crescente tra globale e locale. La trasparenza è una trasformazione epocale in termini di norme, valori e aspettative e influenza profondamente l'azione della società civile, al punto che gli Holzner parlano di una coalescenza tra società civile e pratica della trasparenza. Le realtà della

società civile operano nei vari temi di impatto globale e transnazionale (la lotta alla corruzione, l'ambiente, la distribuzione delle risorse) attraverso domande di trasparenza alle autorità politiche: sono queste istanze di trasparenza che danno un valore abilitante alla loro azione.

III - IL FOIA E IL SUO UTILIZZO IN ITALIA: UN'ANALISI QUANTITATIVA

In Italia la riforma della pubblica amministrazione del 2015 ha apportato una modifica sostanziale sul tema dell'accesso civico alle informazioni: è stato introdotto un approccio basato sul modello del Freedom of Information Act (FOIA). Il modello FOIA implica che i cittadini, le associazioni e le organizzazioni della società civile e le imprese abbiano una piena libertà di accesso alle informazioni prodotte e detenute dai governi e dalle pubbliche amministrazioni per controllarne l'operato.

È nel 1966, in coincidenza con una stagione di fermento e di proteste sociali, che il governo statunitense adotta la prima legislazione FOIA, che diventa nei decenni successivi un modello di riferimento internazionale. Il sociologo Michael Schudson, utilizzando la teoria di Roland Inglehart sull'emergere del post-materialismo in Occidente, ha ricostruito in un recente volume il processo storico-politico che ha portato, negli Stati Uniti, all'adozione del FOIA e all'esplosione della cosiddetta «cultura della trasparenza», tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta. La tesi di Schudson (2015) è che a partire dalla fine della seconda guerra mondiale la società americana si sia aperta, in ogni suo elemento – dalla vita privata, alla politica, all'etica professionale –, a una cultura dell'apertura e della trasparenza che ha profondamente modificato la natura stessa della democrazia e le pratiche degli individui.

È così che tra la fine degli anni Novanta del secolo scorso e gli anni Duemila, i FOIA si diffondono a livello globale, essendo adottati con grande successo in contesti socioculturali molto diversi, dalla Corea del Sud (1996) al Regno Unito (2000), dal Messico (2002) all'India (2005), fino alla Spagna e all'Italia (2015). A oggi sono circa 117 i Paesi che hanno adottato approcci FOIA come interfaccia tra Stato e cittadini: ovunque, la società civile ha risposto in massa alla possibilità di poter accedere alle informazioni, in una chiave sì di controllo rispetto all'operato delle attività istituzionali della PA e dell'uso delle risorse pubbliche, ma soprattutto in una prospettiva abilitante rispetto alla partecipazione civica al welfare. Ad avviare una nuova fase globale di consapevolezza dell'importanza di trasparenza, partecipazione e collaborazione tra i governi e la società civile è l'azione del Presidente degli Stati Uniti Barack Obama, che tra i suoi primi atti emana la direttiva sull'Open Government (2009); nel 2011 lo spirito dell'iniziativa interna di Obama viene istituzionalizzato a livello globale dalle Nazioni Unite, che danno vita all'Open Government Partnership (OGP). È questa un'iniziativa multilaterale che a oggi include 75 Stati membri e che riunisce governi e società civile con lo scopo di promuovere azioni di trasparenza e quindi di partecipazione, soprattutto attraverso l'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione.

L'Italia partecipa all'OGP dal 2012: tale partecipazione istituzionale è correlata a un ruolo attivo della società civile, che si configura come l'attore principale del processo di *policy making* che ha portato all'adozione del FOIA. Infatti, le organizzazioni della società civile che hanno partecipato ai forum internazionali di OGP decidono di costituirsi in una rete associativa – secondo il modello delle FOIA Coalitions presenti in molti Paesi – per spingere le istituzioni italiane a legiferare un approccio FOIA. Nasce così nel 2014 FOIA4Italy, un'organizzazione reticolare costituita da una trentina di associazioni, attive nazionalmente nei più diversi ambiti del sociale: dalla tutela dell'infanzia ai diritti civili, dall'ambiente alla legalità e alla tutela dei beni comuni, dal giornalismo partecipativo all'attivismo digitale, fino alle questioni del carcere e del recupero dei detenuti. Il gruppo di associazioni si muove su un doppio binario: da un lato svolge opera di lobbying verso i decisori politici per l'adozione di un approccio FOIA, dall'altro organizza e convoglia le istanze conoscitive dei cittadini e della società civile. Nel febbraio 2015 viene lanciata Chiedi, la prima piattaforma digitale a disposizione di cittadini e associazioni per l'accesso alle informazioni: Diritto di Sapere, l'associazione leader della coalizione, offre gratuitamente le proprie competenze giuridiche e tecnologiche a tutti coloro che desiderano conoscere dati, documenti e informazioni di carattere pubblico.

Si configura così una dimensione mutualistica e solidaristica nella cooperazione tra associazioni della società civile: Diritto di Sapere offre la propria *expertise*, che per le realtà associative locali diventa fattore abilitante nella conoscenza delle informazioni pubbliche utili, se non indispensabili, alle loro attività nei territori. Fra gli altri, si pensi all'esempio di Legambiente di Olgiate Olona (Va), che chiede e ottiene le analisi chimico-fisiche e biologiche del depuratore locale, gestito da una società pubblica partecipata, al fine di verificarne i valori previsti nella normativa vigente sugli scarichi degli impianti di depurazione. Dopo un'intensificazione della mobilitazione pubblica (vengono raccolte circa 90mila firme di cittadini e attivisti), il Governo e il Parlamento approvano definitivamente tra l'agosto 2015 e il maggio 2016 l'istituzione dell'accesso civico generalizzato, ispirato all'approccio FOIA di totale pubblicità e disponibilità di dati, documenti e informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. Dopo un ulteriore e complesso periodo di definizione dei meccanismi attuativi, l'accesso civico generalizzato entra definitivamente in vigore nel 2017, con il pieno riconoscimento del lavoro svolto e del risultato ottenuto da parte delle associazioni promotrici. Da questo momento il confronto tra il mondo associativo della società civile e le istituzioni pubbliche si sposta sulla diffusione dello strumento e sul grado di efficacia di attuazione dell'accesso civico generalizzato (Belisario - Romeo 2017).

Prima di procedere all'esame del rapporto tra azione delle realtà della società civile e accesso civico generalizzato, appare dunque necessario comprendere l'incidenza numerica del fenomeno. Si presenta, in questa sede, un'analisi quantitativa delle istanze FOIA presentate presso le pubbliche amministrazioni italiane, statali e locali, nel periodo 1 gennaio-30 settembre 2017. I dati sono stati rielaborati a partire da un primo monitoraggio promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da Formez PA, organismo *in house* dello stesso DFP che hanno messo a disposizione i dati completi. I dati mostrano un'ampia responsività da parte delle amministrazioni, come illustrato nella Tabella 1, che mostra il confronto nei tre trimestri.

TABELLA 1 – *Confronto trimestri gennaio-settembre 2017*

<i>Istanze</i>	<i>I trimestre</i>	<i>II trimestre</i>	<i>III trimestre</i>
Pervenute	205	248	339
Trattate	151	221	294
<i>Distribuzione percentuale dello status per trimestre</i>	<i>I trimestre</i>	<i>II trimestre</i>	<i>III trimestre</i>
Interamente accolte	75%	73%	59,5%
Parzialmente accolte	4%	6%	14,3%
Interamente rigettate	21%	21%	26,2%

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'analisi di Formez PA si concentra sui principali enti locali italiani: i comuni metropolitani (Torino, Roma, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), i comuni capoluogo divisi per macroaree geografiche e le regioni, mostrando sia un elevato numero di richieste rispetto ai ministeri centrali, sia un alto tasso di responsività. L'analisi copre lo stesso arco temporale di quella effettuata dal DFP sui ministeri, sebbene l'indagine sia stata effettuata in due blocchi, relativi rispettivamente ai primi cinque e ai secondi quattro mesi del 2017. Le tabelle mostrano le istanze pervenute dalla data dell'entrata in vigore della legge fino al 31 maggio 2017 con la relativa trattazione (Tabella 2), nonché i numeri del secondo periodo (Tabella 3): su 132 enti locali interessati al monitoraggio, 102 hanno risposto e 76 hanno dichiarato di aver ricevuto istanze FOIA (57,5%).

TABELLA 2 – *Richieste di accesso FOIA agli enti locali gennaio-maggio 2017*

<i>Tipologia di amministrazione</i>	<i>pervenute</i>	<i>evase</i>	<i>in attesa di risposta</i>	<i>evase su pervenute</i>	<i>in attesa di risposta su pervenute</i>	<i>amministrazioni</i>
	<i>v.a.</i>	<i>v.a.</i>	<i>v.a.</i>	<i>v. %</i>	<i>v. %</i>	
Regioni	116	111	5	95,7%	4,3%	19
Comuni metropolitani	250	230	20	92,0%	8,0%	12
Comuni capoluogo del Nord	377	362	15	96,0%	4,0%	37
Comuni capoluogo del Centro	51	43	8	84,3%	15,7%	16
Comuni capoluogo del Sud	154	145	9	94,2%	5,8%	21
Totale	948	891	57	94,0%	6,0%	105

TABELLA 3 – *Richieste di accesso FOIA agli enti locali giugno-settembre 2017*

Tipologia amministrazione	presentate	trattate	accolte	parzialmente accolte	rigettate	evasate entro 30gg	accolte e parzialmente accolte	rigettate
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v. %	v. %	v. %
Regioni	392	411	353	25	33	52,8%	92,0%	8,0%
Comuni metropolitani	358	297	266	14	17	90,9%	94,3%	5,7%
Comuni capoluogo del Nord	206	202	182	7	13	89,1%	93,6%	6,4%
Comuni capoluogo del Centro	24	26	24	0	2	88,5%	92,3%	7,7%
Comuni capoluogo del Sud	140	144	136	6	2	88,9%	98,6%	1,4%
Totale	1120	1.080	961	52	67	75,7%	93,8%	6,2%

Fonte: Formez PA.

Il monitoraggio ha misurato nei primi tre trimestri del 2017 un totale di 2860 istanze FOIA presentate: di queste, 792 sono rivolte ai ministeri centrali, 2068 sono rivolte alle amministrazioni locali (Regioni, Città metropolitane e Comuni capoluogo). Molto sostenuta è la capacità di trattare le istanze da parte delle istituzioni, segno della crescente competenza delle amministrazioni e della consapevolezza dei cittadini nella formulazione delle istanze stesse: i ministeri sono infatti riusciti a trattare 666 istanze, di cui l'89% entro il termine di legge dei trenta giorni, e anche gli enti locali sono riusciti a trattare l'85% delle istanze entro i trenta giorni. I ministeri maggiormente interrogati sono stati: il Ministero Istruzione, Università e Ricerca (149 istanze), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (133 istanze) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (120 istanze). È di rilievo anche la crescita esponenziale del ricorso al FOIA: si pensi che, per quanto riguarda i ministeri, nel terzo trimestre cresce di circa il 37%, mentre per quanto riguarda gli enti locali, nello stesso periodo, cresce di circa il 150%. Interessante il dato sull'uso del FOIA in richieste rivolte alle amministrazioni locali, che sono più del 70% del totale: è questo un indicatore dell'attivismo della società civile a livello locale, confermando come esperienze di welfare a questo livello assumano sempre più spazio in termini di auto-determinazione. Le amministrazioni locali coinvolte sono 132, il numero più alto di istanze viene rivolto ai Comuni capoluogo del Nord, mentre il numero minore ai Comuni capoluogo del Sud.

IV - IL FOIA COME STRUMENTO ABILITANTE PER LA SOCIETÀ CIVILE

La portata innovativa del FOIA è soprattutto nel ruolo proattivo che, nell'utilizzo dello strumento conoscitivo, viene svolto dai cittadini e dalle organizzazioni della

società civile. La legge sul FOIA indica tra le motivazioni per l'istituzione della nuova forma di accesso civico generalizzato oltre che il favorire «forme diffuse di controllo sul perseguimento sulle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche» anche lo scopo di «tutelare i diritti», ponendo la trasparenza come condizione di garanzia dei «diritti politici, civili e sociali», concretizzati questi ultimi dalle prestazioni di welfare. Secondo la più recente analisi giuridica dottrinale, il FOIA mette in pratica una visione «riflessiva» dell'accesso all'informazione, a differenza della normativa precedente (la cosiddetta trasparenza istituzionale del dlgs 33/2013) che proponeva una visione «passiva», affidando alle amministrazioni la scelta su quali informazioni divulgare nei propri siti internet:

Qui [nel FOIA] è il cittadino – entro un margine di autodeterminazione che è, sì, delimitato ma non predeterminato a priori – a scegliere quali informazioni conoscere, così attivando il dovere dell'amministrazione di esibire l'informazione (Ponti 2016: 33).

La scelta e la conoscenza dell'informazione si intreccia con la progressiva capacità delle realtà organizzate della società civile di agire, nel territorio, proponendo azioni di welfare: la necessità di conoscere i dati e le informazioni detenute dal pubblico, ma non rese pubbliche, diventa sempre più importante per determinare la propria capacità di azione nel territorio, conoscere le risorse e le opportunità messe a disposizione dall'amministrazione al privato sociale, esprimere il «principio di responsabilità» attraverso la proposta – in partnership col pubblico – di prestazioni di welfare. Una testimonianza su questa correlazione viene raccontata dal network associativo che ha promosso l'adozione del FOIA e che, come precedentemente descritto, offre alle altre associazioni la propria *expertise* tecnico-legale per agevolare l'accesso alle informazioni. FOIA4Italy viene contattata, nel maggio del 2014, da un cittadino senegalese immigrato in Italia, che rappresenta un'associazione attiva nell'offrire percorsi di integrazione agli immigrati. L'associazione aveva partecipato a un bando comunale per l'assegnazione di fondi per la realizzazione di progetti venendone esclusa, senza motivazione espressa da parte dell'amministrazione. Alla richiesta di accesso agli atti per comprendere criteri e motivazioni dell'esclusione viene risposto dall'amministrazione che, essendo la legge 241 del 1990 sull'accesso agli atti amministrativi riservata ai cittadini italiani, gli stranieri anche con regolare permesso di soggiorno non possono avvalersene. Il responsabile legale di FOIA4Italy risponde che la decisione è illegittima e che bisogna rivolgersi al Tribunale Amministrativo Regionale. La risposta del responsabile dell'associazione indica chiaramente come il negato accesso all'informazione abbia una dimensione discriminatoria per l'attività dell'associazione, in quanto la si costringe a una dimensione conflittuale con l'amministrazione, che essa rifiuta per non minare il percorso di integrazione dei suoi componenti:

Qualche giorno dopo [il responsabile dell'associazione] mi ha ricontattato e con gentilezza mi ha detto che gli altri membri avevano deciso di non presentare ricorso. Il motivo? Si stavano impegnando molto per integrarsi e temevano che il ricorso contro l'amministrazione potesse essere percepito come un segnale di ostilità e, quindi, fosse in grado di mettere a rischio quello

che con tanti sacrifici avevano provato a costruire nel corso degli anni: un futuro sereno e onesto nel nostro Paese (Belisario - Romeo 2016: 148).

Il secondo insieme di materiali qui presentato, di carattere quantitativo e qualitativo, riguarda le istanze FOIA presentate a tutte le amministrazioni pubbliche – locali e statali – nei primi tre mesi del 2017, ed è stato fornito dall'associazione Diritto di Sapere; questa realtà associativa si è costituita nel 2012 e gode del sostegno economico di importanti organizzazioni di stampo globale, come l'Open Society Foundation. I materiali forniti da Diritto di Sapere raccolgono le istanze presentate da associazioni della società civile e da giornalisti e attivisti, specificando sia il contenuto dell'istanza sia il contenuto della risposta dell'amministrazione; inoltre essi includono un numero più ampio di amministrazioni rispetto al monitoraggio di DFP e Formez: sono incluse per esempio le articolazioni locali regionali come le ASL. Nel monitoraggio fornito da Diritto di Sapere, riguardante istanze presentate da associazioni, cittadini attivisti e giornalisti, il dato più rilevante riguarda l'alto numero di istanze che non hanno ricevuto risposta: sono circa il 73%. Se non è possibile attribuire la responsabilità alla società civile, dal momento che la formulazione delle istanze è stata assistita tecnicamente dalla stessa associazione Diritto di Sapere, è lecito pensare che vi è ancora una certa resistenza culturale delle amministrazioni, soprattutto medio-piccole e locali, rispetto alla trasparenza e alla collaborazione con i cittadini. A ulteriore dimostrazione di ciò, tra le istanze che hanno ricevuto risposta, si nota che un rifiuto su tre è persino illegittimo secondo i principi della nuova legge, che non viene così applicata correttamente. Inoltre, delle istanze pervenute, solo il 17% delle risposte delle amministrazioni è giudicato soddisfacente, mentre il 10% è giudicato insoddisfacente, contro un 73% di non risposte, condizione in assoluto peggiore.

Il monitoraggio di Diritto di Sapere ha coinvolto nello specifico 23 organizzazioni della società civile, 15 cittadini attivisti impegnati sulle questioni sociali della propria comunità di riferimento e 18 giornalisti che si occupano di inchieste sociali. Delle 800 istanze presentate, il 48% riguarda le prestazioni sanitarie locali, il 18% il controllo della spesa pubblica, il 15% la questione migratoria, il 5% i diritti civili, il 4% le tematiche ambientali, il 3% il funzionamento della pubblica amministrazione e i processi decisionali, mentre in percentuali tra il 2 e l'1% i temi di giustizia, trasporti, sicurezza, istruzione e lavoro. Emerge che, a fronte di quasi la metà delle istanze presentate (380), il tema della sanità è quello di maggior interesse, in ottica di *welfare diffuso*, anche se una parte consistente delle istanze riguarda argomenti oggetto soprattutto del giornalismo d'inchiesta, allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica su temi «caldi», come la campagna vaccinatoria.

In particolare, è dal punto di vista tematico che emerge, attraverso la lettura delle istanze FOIA, il coinvolgimento della società civile rispetto ai grandi temi del welfare. I macro-temi oggetto di un consistente numero di istanze provenienti dalla società civile sono infatti:

- *ambiente*, con istanze specifiche relative alle valutazioni di impatto ambientale di opere pubbliche, ai tassi di inquinamento delle falde acquifere, all'uso dei fitofarmaci;
- *migranti e integrazione sociale*, con istanze relative all'elenco dei centri di acco-

glienza, ai regolamenti dei medesimi centri, alla spesa effettuata per la gestione dei campi rom in alcuni territori;

- *interventi d'inclusione sociale*, con istanze relative ai diritti delle persone diversamente abili e in particolare all'abbattimento delle barriere architettoniche, alle condizioni igienico-sanitarie degli istituti di pena e alle misure recupero degli ex detenuti;
- *sicurezza sociale*, con richieste sui dati sull'emersione del lavoro nero.

Sono oggetto anche dell'attenzione e dell'interesse di cittadini e giornalisti: la questione migratoria (elenco delle strutture dei centri di accoglienza migranti, numero e risultati delle ispezioni ai medesimi), l'ambiente (in particolare la spesa per le energie rinnovabili), l'inclusione e la sicurezza sociale (emersione del lavoro nero, condizione carceraria, elenco dei veicoli militari operanti nel territorio, ordini di servizio delle forze di polizia in alcune prefetture). È necessario sottolineare come la questione migratoria sia nettamente uno dei temi di maggiore interesse dei giornalisti, a testimonianza della sua complessità e delicatezza, nonché dell'attenzione di cui è oggetto da parte dell'opinione pubblica.

Di particolare interesse, infine, sono le testimonianze dirette degli esponenti della società civile che hanno presentato istanze FOIA, confermandone chiaramente la capacità abilitante per le loro azioni di intervento sociale (Cesarano - Murgese - Romeo 2017). Afferma ad esempio il responsabile della campagna «Clima ed energia» di Greenpeace Italia, Luca Iacoboni:

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, e infine per valutare quanto si sta concretamente facendo per supportare la produzione decentrata di energie da fonti rinnovabili.

Il nesso tra accesso all'informazione e capacità della società civile di agire in termini di welfare, anche a favore di soggetti marginalizzati, è messo in luce nelle parole dei responsabili dell'associazione Antigone, Andrea Andreoli, Susanna Marietti e Alessio Scandurra:

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 stesse relazioni delle ASL.

In ambito locale, il rapporto tra informazione e interventi di assistenza e supporto alle persone è ancora più evidente: significativo è il caso dell'associazione Il Naga, organizzazione di volontariato operante a Milano dal 1987, che si occupa di promozione

e tutela dei diritti dei cittadini stranieri, attraverso prestazioni di assistenza sanitaria, legale e sociale gratuita a stranieri irregolari e non, rom e sinti. L'associazione risponde in forma collettiva, affermando:

Abbiamo chiesto alla Prefettura e 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.

V - CONCLUSIONI

Da questo primo lavoro di screening dei dati a disposizione sull'utilizzo del FOIA in Italia emerge come l'accesso civico generalizzato attivi un processo virtuoso di *reticolazione* tra società civile e istituzioni pubbliche, in particolare amministrazioni locali, abilitando così una *corresponsabilità*, in chiave *riflessiva*, nella produzione di servizi e prestazioni di welfare per le comunità. In particolare, grazie alla possibilità di accesso a informazioni fondamentali in possesso delle pubbliche amministrazioni, il ricorso al FOIA permette di intercettare bisogni emergenti e produrre così innovazione nell'ambito degli interventi di welfare attuati dalla società civile organizzata. L'attitudine delle reti sociali di farsi carico dei problemi della comunità, di difendere e valorizzare i beni comuni, viene potenziata in modo esponenziale dalla possibilità di conoscere le dimensioni quantitative e qualitative dei problemi stessi: in particolare, è interessante il dato rispetto all'uso del FOIA in richieste rivolte alle amministrazioni locali, che sono più del 70% del totale, mostrando come il livello territoriale, municipale, sia quello prediletto dalle azioni delle associazioni della società civile.

Le prestazioni di welfare «realizzano» i diritti sociali di cui sono titolari i cittadini: ebbene, tali diritti richiedono come condizione di garanzia la piena *trasparenza* da parte delle amministrazioni, che devono quindi mettere a disposizione dei cittadini stessi le informazioni necessarie affinché gli interventi possano essere operati efficacemente da tutti gli attori coinvolti. È a questo aspetto che l'uso del FOIA va ricondotto, con particolare riferimento ai macrotemi dell'ambiente, dell'integrazione dei migranti, dell'inclusione e della sicurezza sociali: le testimonianze dei responsabili delle associazioni mostrano come il mancato riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni abbia una connotazione fortemente discriminatoria, laddove invece il corretto utilizzo dello strumento FOIA da parte di tutti i soggetti coinvolti (pubblica amministrazione, società civile organizzata e cittadini) si configuri come uno strumento abilitante, soprattutto in termini di progettazione di interventi di welfare secondo una logica *bottom-up*.

BIBLIOGRAFIA

- AVINERI S.
(1968) *The social and political thought of Karl Marx*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BELISARIO E. - ROMEO G. (A CURA DI)
(2016) *Silenzi di Stato*, Chiarelettere, Milano.
- CESARANO C. - MURGESE E. - ROMEO G.
(2017) *Ignoranza di Stato. Risultati e raccomandazioni dal primo monitoraggio nazionale sul Foia italiano*, <https://blog.dirittodisapere.it/wp-content/uploads/2017/04/ignoranza-di-stato.pdf>, 13/1/2018.
- CESAREO V. (A CURA DI)
(2017) *Welfare responsabile*, Vita e Pensiero, Milano.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(2017a) FOIA monitoraggio I e II trimestre, 13 Settembre, <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/infografiche/riforma-della-pa/13-09-2017/foia-monitoraggio-i-e-ii-trimestre>, 14/1/2018.
(2017b) III Monitoraggio FOIA, 22 Novembre, <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/infografiche/riforma-della-pa/22-11-2017/iii-monitoraggio-foia-1>, 13/1/2018.
- HOLZNER B. - HOLZNER L.
(2006) *Transparecny in Global Change: The Vanguard of Open Society*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- INGLEHART R.
(1983) *La rivoluzione silenziosa*, Rizzoli, Milano (ed. or. 1977).
- PONTI B. (A CURA DI)
(2016) *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- SCHUDSON M.
(2015) *The Rise of the Right to Know. Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA).
- SENNETT R.
(2006) *Il declino dell'uomo pubblico*, Bruno Mondadori, Milano (ed. or. 1974).
- SHILS E.
(1996) *The Torment of Secrecy*, Elephant Paperbacks, Chicago (ed. or. 1956).
- SIMMEL G.
(1998) *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Torino (ed. or. 1906).
- WEBER M.
(1980) *Economia e società. Sociologia politica*, vol. IV, Edizioni di Comunità, Milano (ed. or. 1922).

