



Centro di competenza FOIA

L'attuazione dell'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) nei Ministeri: i risultati del monitoraggio 2017 – 2019

A cura del Dipartimento della funzione pubblica
Ufficio per l'innovazione e la digitalizzazione

Roma, Luglio 2020



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

Sommario

1. Introduzione	3
1.1. Obiettivi del Rapporto.....	3
1.2. Il Freedom of Information Act (cd. FOIA)	3
1.3. Le iniziative del Dipartimento della funzione pubblica a supporto dell'adozione del FOIA .	4
1.4. Il Monitoraggio dell'applicazione del FOIA presso i Ministeri.....	5
1.5. Strumenti e modalità di rilevazione	6
2. I risultati del monitoraggio presso i Ministeri: triennio 2017 - 2019.....	8
2.1. Richieste FOIA ricevute e gestite	8
2.2. Esiti delle richieste FOIA gestite.....	9
2.3. Motivazioni di rifiuto (totale e parziale)	11
2.4. Richieste di riesame	13
2.5. Modalità e costi di trasmissione di dati e documenti richiesti	16
2.6. Il centro di competenza FOIA interno o Help desk	17
2.7. Gestione delle richieste FOIA e Registro degli accessi	19
Allegato 1 – Dati in forma tabellare	23
Allegato 2 – Modello questionario	28

1. Introduzione

1.1. Obiettivi del Rapporto

A tre anni dall'introduzione nell'ordinamento italiano del Freedom of Information Act (FOIA), il Dipartimento della funzione pubblica (di seguito anche "Dipartimento"), con il presente rapporto, intende fornire elementi conoscitivi utili a delineare un quadro sull'attuazione dell'istituto da parte delle pubbliche amministrazioni italiane. Nel rapporto sono pubblicati i dati acquisiti nel corso dell'attività di ricognizione periodica sulle richieste di accesso pervenute e sulle relative modalità di gestione da parte dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, condotta tra il 2017 e i primi mesi del 2020. La ricognizione è stata realizzata attraverso la somministrazione di questionari on-line ai Responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPTC) delle amministrazioni indicate, al fine di rilevare la capacità di risposta alla innovazione normativa delle amministrazioni centrali e le eventuali criticità riscontrate. I risultati acquisiti e la loro analisi, realizzata in dialogo con le amministrazioni interessate a seguito di ciascuna rilevazione, rappresentano un patrimonio conoscitivo funzionale non solo all'azione di impulso all'attuazione del FOIA da parte del Dipartimento, ma anche al dibattito pubblico e scientifico sul tema.

Il rapporto è strutturato come segue. Dopo un sintetico inquadramento della disciplina dell'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA), sono illustrate le azioni promosse dal Dipartimento per accompagnarne il processo di attuazione. Successivamente, descritta l'attività di monitoraggio e l'approccio metodologico seguito, sono esposti nel dettaglio i risultati delle diverse rilevazioni condotte in relazione al triennio 2017– 2019. In appendice sono riportati i dati presentati nei grafici in forma tabellare e il modello di questionario utilizzato ai fini della rilevazione per l'anno 2019.

1.2. Il Freedom of Information Act (cd. FOIA)

Il Freedom of Information Act (FOIA), diffuso in oltre 100 paesi al mondo, è la normativa che garantisce a chiunque il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, salvi i limiti a tutela degli interessi pubblici e privati stabiliti dalla legge.

In Italia tale diritto è stato introdotto con il decreto legislativo n. 97 del 2016, che ha modificato il decreto legislativo n. 33 del 2013 (c.d. decreto trasparenza), introducendo l'accesso civico generalizzato al fine di promuovere la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Giornalisti, organizzazioni non governative, imprese, cittadini italiani e stranieri, residenti e non, possono richiedere dati e documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni. L'obiettivo della

normativa è promuovere un ruolo attivo dei cittadini nel controllo sulle attività amministrative, favorire una maggiore trasparenza nel rapporto tra le istituzioni e la società civile, nonché incoraggiare un dibattito pubblico informato su temi di interesse collettivo.

L'accesso civico generalizzato si aggiunge alle altre forme di accesso previste dall'ordinamento – tra le quali, l'accesso procedimentale e l'accesso civico semplice – che continuano a operare in base alle rispettive discipline.

A differenza del diritto di accesso procedimentale (o documentale), che, in base agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990, tutela solo il richiedente con un interesse diretto, concreto e attuale, l'accesso civico generalizzato garantisce al cittadino la possibilità di richiedere dati e documenti alle pubbliche amministrazioni senza dover motivare la domanda o dimostrare uno specifico interesse qualificato.

A differenza, invece, del diritto di accesso civico semplice, che, in base all'art. 5, co. 1 del decreto trasparenza, consente di accedere esclusivamente alle informazioni che rientrano negli obblighi di pubblicazione previsti dal medesimo decreto, l'accesso civico generalizzato si estende a tutti i dati e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, con il solo limite degli interessi pubblici e privati indicati dalla legge.

Con l'obiettivo di definire tali ipotesi di limitazione, l'ANAC ha emanato le Linee guida n. 1309/2016 in cui, fra le diverse indicazioni operative, si esortano le pubbliche amministrazioni a realizzare un Registro degli accessi contenente l'elenco delle richieste ricevute e il relativo esito. Questo strumento, da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale di ciascuna amministrazione, oltre a semplificare la trattazione delle istanze e consentire il monitoraggio delle stesse, favorisce l'armonizzazione delle decisioni su domande analoghe e agevola i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate.

1.3. Le iniziative del Dipartimento della funzione pubblica a supporto dell'adozione del FOIA

Il Dipartimento della funzione pubblica – nell'esercizio della sua funzione generale di “coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi” (art. 27, n. 3, legge n. 93 del 1983) – ha assicurato un costante impulso alla attuazione della disciplina in tema di accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) fin dalla sua introduzione.

Con le Circolari n. 2/2017 e n. 1/2019 del Ministro per la pubblica amministrazione, il Dipartimento, in raccordo con l'ANAC e il Garante per la protezione dei dati personali, ha formulato raccomandazioni operative a beneficio di tutte le pubbliche amministrazioni in merito

agli aspetti organizzativi e procedurali connessi all'applicazione della normativa FOIA, anche sulla base delle esigenze emerse nell'attività di monitoraggio sull'attuazione presso i Ministeri oggetto del presente rapporto.

Il Dipartimento ha, inoltre, avviato, nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020, un progetto dedicato, denominato Centro di competenza FOIA, volto a supportare le amministrazioni e i cittadini nell'esercizio di questa nuova tipologia di diritto di accesso. Operando una ricognizione costante delle buone pratiche nazionali e internazionali, della giurisprudenza e degli altri provvedimenti rilevanti, il Centro di competenza FOIA mette a disposizione, attraverso il sito tematico www.foia.gov.it, un ampio patrimonio di conoscenze e ne promuove la diffusione tramite molteplici strumenti (es. incontri tematici, webinar, moduli formativi, FAQ, newsletter, l'osservatorio sulla giurisprudenza nazionale ed europea e sui pareri del Garante per la protezione dei dati personali e la sezione "FOIA in azione"). Il supporto alle amministrazioni e ai cittadini è, altresì, assicurato con l'attivazione di un servizio di *help desk* dedicato.

1.4. Il Monitoraggio dell'applicazione del FOIA presso i Ministeri

Nel 2017 il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato un'attività di monitoraggio dell'attuazione della disciplina FOIA a livello centrale che ha consentito di attivare un proficuo percorso di interlocuzione sul tema con i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Attraverso il monitoraggio si è inteso verificare la capacità di risposta delle amministrazioni centrali alla nuova normativa, al fine di individuare eventuali problemi di natura organizzativa, gestionale, tecnologica o di altro tipo, e programmare interventi di supporto diretti a individuare le soluzioni adeguate alle diverse tipologie di amministrazioni.

L'attività di monitoraggio si è basata sulla somministrazione periodica di un questionario on-line e sulla presentazione e discussione dei risultati nel corso di incontri dedicati con i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPTC) delle amministrazioni coinvolte.

In particolare, sono state condotte sette rilevazioni:

- quattro relative a ciascun trimestre del 2017;
- due relative al 2018, rispettivamente incentrate sul primo trimestre e sui restanti nove mesi del 2018;
- una relativa all'intera annualità 2019.

La scelta di ricorrere ad un monitoraggio particolarmente frequente nei primi 15 mesi successivi all'introduzione del FOIA ha consentito al Dipartimento di supportare le amministrazioni coinvolte nella tempestiva rilevazione dei problemi di gestione interna. Con il progressivo assestarsi delle scelte organizzative e operative si è ritenuto opportuno ridurre la frequenza della rilevazione fino

a prevedere, per il 2019, una cadenza annuale. Tale scelta è stata ulteriormente avvalorata dalla necessità di non rendere troppo onerosa per le amministrazioni l'attività di monitoraggio, basata sulla somministrazione di un questionario on-line a seguito dell'impossibilità di poter ricorrere efficacemente all'analisi dei Registri degli accessi che le amministrazioni sono invitate a pubblicare sul proprio sito istituzionale (cfr. § 1.2).

I Ministeri hanno, infatti, avviato la pubblicazione del proprio registro in momenti diversi nel corso del triennio e, tuttora, alcuni di essi (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca¹ e Ministero dell'Interno) ne sono sprovvisti. Inoltre, i registri pubblicati sono molto eterogenei nel formato (es. PDF, .ODS, .XLS...), nella organizzazione e denominazione dei campi e nei contenuti.

Al fine di contenere tale eterogeneità e rendere i registri il più possibile uniformi e comparabili, il Dipartimento ha fornito indicazioni puntuali nella Circolare n. 2/2017 e nella Circolare n. 1/2019, suggerendo specifici interventi di configurazione del sistema di protocollo informatico e di gestione documentale, volti a favorire una più efficiente gestione delle richieste FOIA e a rendere automatizzabile la realizzazione del Registro degli accessi. Come attestano i risultati del Monitoraggio 2019, cinque Ministeri hanno avviato il processo di recepimento di tali indicazioni (§ 2.7). È auspicabile che anche altre amministrazioni procedano nella stessa direzione, con evidenti benefici in termini di affidabilità e sostenibilità amministrativa di ulteriori attività di monitoraggio.

1.5. Strumenti e modalità di rilevazione

L'attività di monitoraggio si è basata sulla somministrazione di un questionario on-line indirizzato ai Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e al relativo staff dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il nucleo centrale del questionario, realizzato con la piattaforma open source LimeSurvey (www.limesurvey.org), è rappresentato da un gruppo di domande a risposta chiusa, volte a rilevare, in forma aggregata, il numero delle richieste FOIA e di riesame pervenute e trattate nel periodo di riferimento, il relativo status e, limitatamente alle sole richieste in prima istanza, le eventuali motivazioni di rigetto totale e parziale. Nel questionario si richiedono, inoltre, informazioni circa le modalità di trasmissione dei dati e documenti oggetto delle istanze e gli eventuali costi di riproduzione, nonché lo status del Registro degli accessi. Infine, viene richiesto se la rilevazione ha coinvolto anche eventuali uffici periferici dell'amministrazione.

¹ Si ricorda che con decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, recante *Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca*, convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, sono stati istituiti il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca ed è stato conseguentemente soppresso il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Considerata l'entrata in vigore del citato intervento normativo gli effetti e gli impatti attuativi ai fini del monitoraggio FOIA saranno visibili nelle richieste pervenute e trattate nel corso dell'anno 2020.

Nel corso delle diverse rilevazioni alcune di queste domande sono state oggetto di interventi di riformulazione o modifica, volti a rafforzarne la chiarezza e il valore informativo; inoltre, ai fini della rilevazione 2019 sono state aggiunte due ulteriori sezioni: la prima, per verificare l'istituzione di un centro di competenza interno o help desk a supporto degli uffici della medesima amministrazione nella trattazione delle singole domande, così come suggerito nella Circolare n. 2/2017; la seconda, per approfondire le modalità di utilizzo del sistema di protocollo informatico e gestione documentale a supporto della gestione delle richieste FOIA, anche in vista della realizzazione e pubblicazione del Registro degli accessi.

La somministrazione del questionario è avvenuta nel corso di tutte le rilevazioni per un periodo non inferiore a 15 giorni ed è stata seguita da un'attività di verifica e validazione dei dati acquisiti attraverso un'interlocuzione diretta con i referenti delle amministrazioni rispondenti.

L'attività di monitoraggio relativa all'anno 2019, avviata nel mese di febbraio del 2020, si è conclusa nella prima settimana di luglio, con un ritardo dovuto all'emergenza sanitaria da Covid-19. I risultati della ricognizione relativa al 2019, insieme alle elaborazioni relative al biennio precedente, sono stati condivisi con le amministrazioni rispondenti nelle prime due settimane di luglio in vista della loro validazione e pubblicazione. Durante questa ulteriore attività di verifica sono state segnalate delle variazioni anche relativamente a dati acquisiti nelle precedenti rilevazioni.

A riguardo è opportuno precisare che i Ministeri, anche in risposta al monitoraggio condotto dal Dipartimento, hanno progressivamente affinato la propria capacità di censire le richieste di accesso. A fronte degli evidenti risvolti positivi, questo aspetto, insieme alle diverse modalità di classificazione delle richieste adottate in sede di predisposizione del registro, è alla base della presenza di discrepanze, in alcuni casi anche significative, tra i dati riportati nei registri degli accessi pubblicati dalle rispettive amministrazioni e quelli forniti al Dipartimento in occasione dei periodici monitoraggi.

2. I risultati del monitoraggio presso i Ministeri: triennio 2017 - 2019

Di seguito si riportano le elaborazioni svolte a partire dai dati acquisiti nel corso delle sette diverse rilevazioni condotte dal Dipartimento della funzione pubblica relative al triennio 2017 – 2019.

2.1. Richieste FOIA ricevute e gestite

In coerenza con gli obiettivi del monitoraggio, il primo elemento di investigazione è rappresentato dal volume di richieste FOIA ricevute complessivamente e da parte di ciascuna amministrazione rispondente. Si precisa che i Ministeri hanno esteso la ricognizione anche agli uffici periferici, ove presenti, anche se, come emerso nel corso degli incontri di discussione dei risultati, il loro grado di copertura è progressivamente migliorato nel corso delle diverse rilevazioni.

All'approfondimento del volume delle richieste FOIA si affianca poi l'osservazione della capacità di evasione delle richieste pervenute nei termini previsti dalla norma. Dalla ricezione della richiesta l'amministrazione ha, infatti, 30 giorni di tempo per fornire un riscontro con provvedimento espresso e motivato, sia in senso positivo (accoglimento) sia negativo (rifiuto).

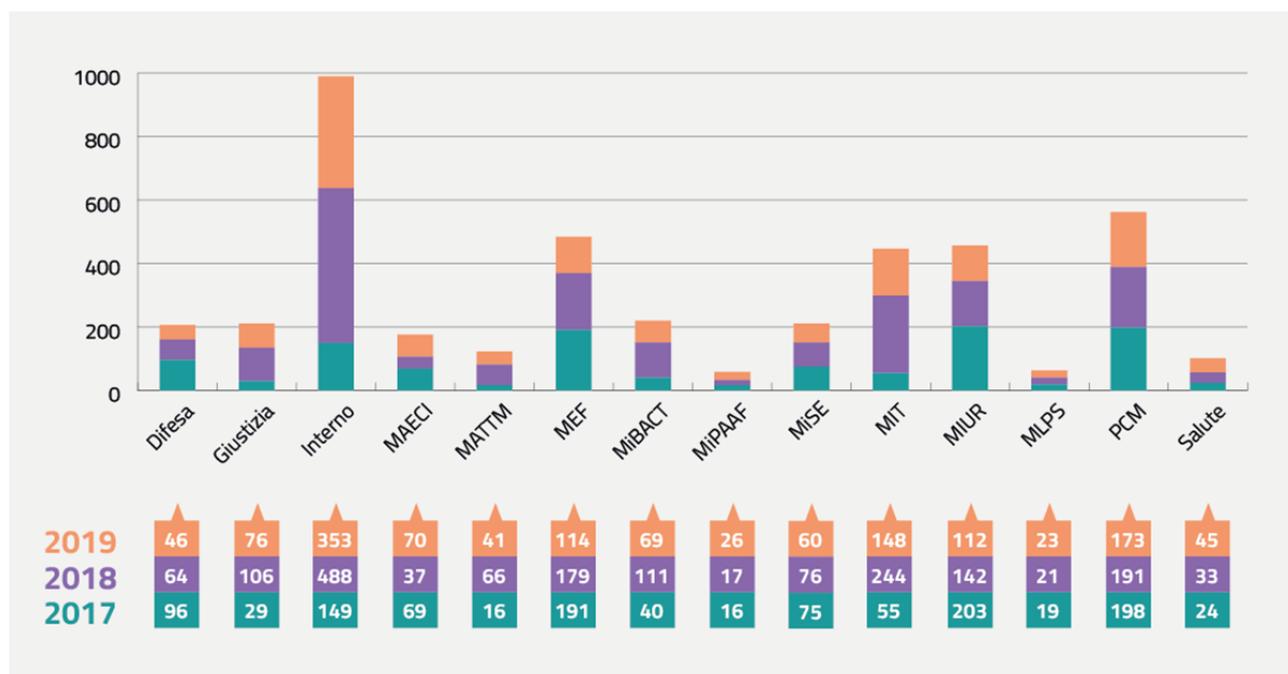
Il tasso di evasione delle richieste nei termini è stato rilevato a partire dal secondo trimestre 2017 ed è calcolato considerando il numero delle richieste che le amministrazioni hanno dichiarato di aver trattato nel periodo di rilevazione, anche se ricevute in momenti precedenti.

2.1.1. Richieste FOIA ricevute

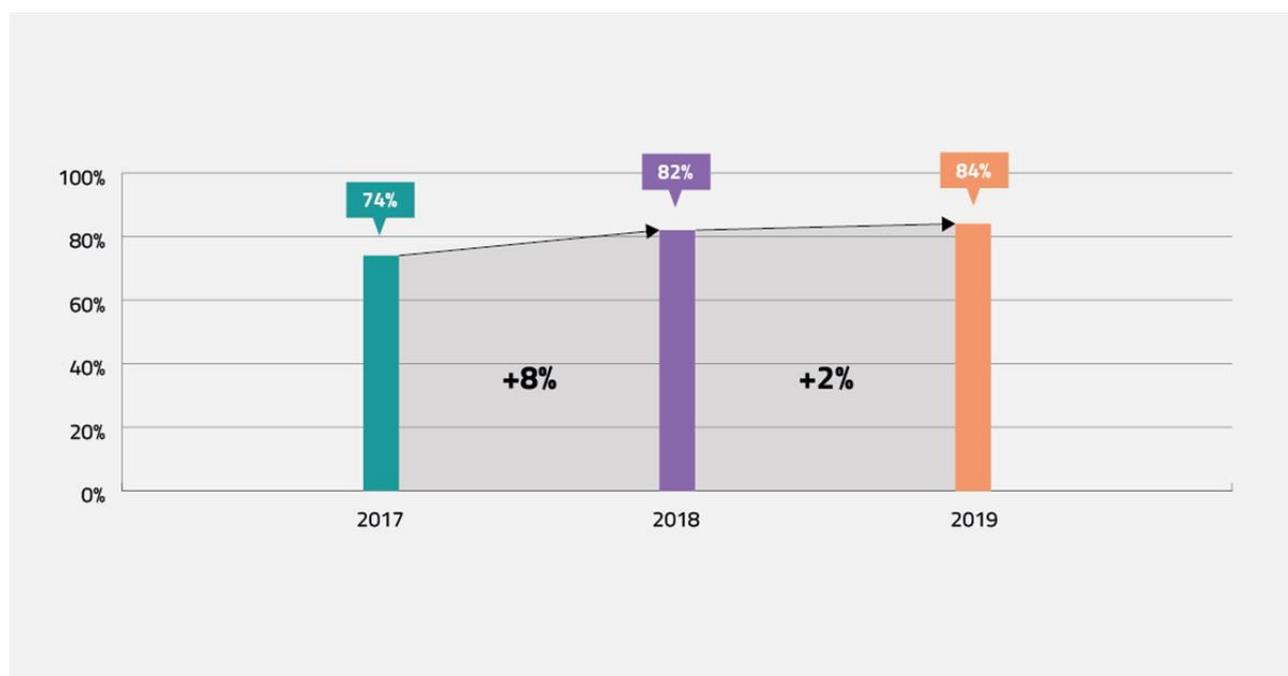
Totale richieste pervenute nel triennio 2017-2019 **4.310**



2.1.2. Richieste FOIA ricevute per Ministero



2.1.3. Richieste FOIA evase nei termini



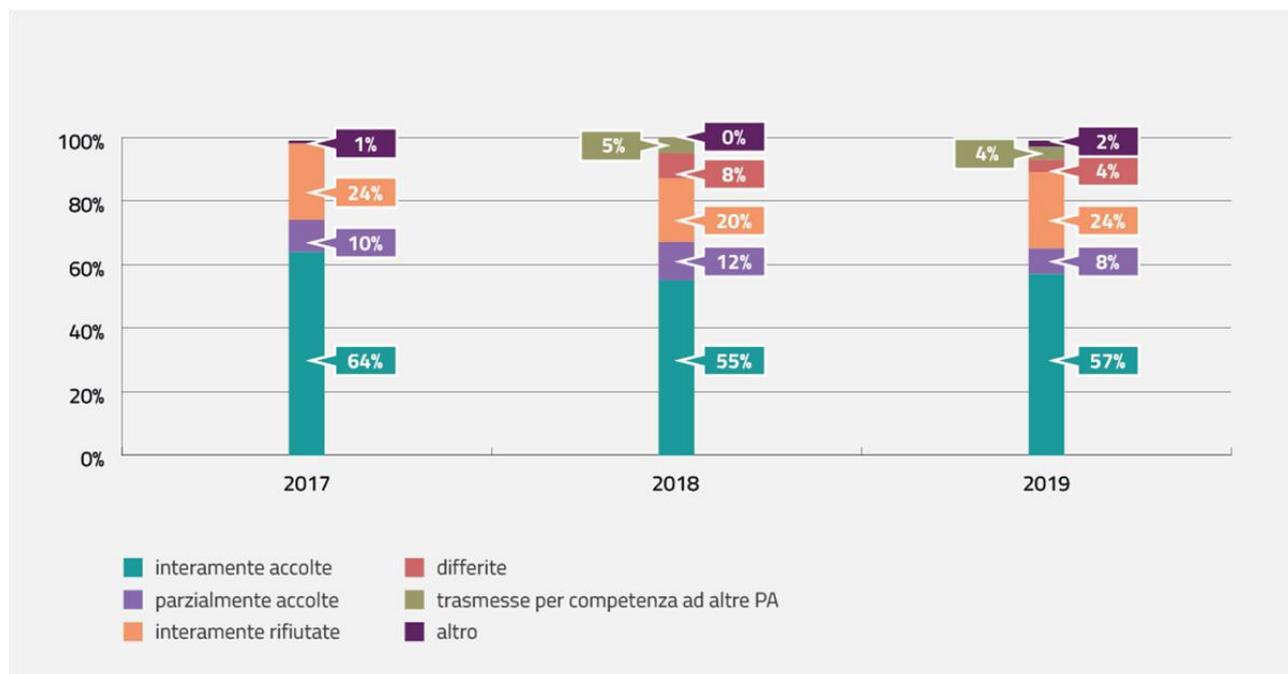
2.2. Esiti delle richieste FOIA gestite

L'approfondimento degli esiti delle richieste FOIA consente di valutare l'effettività del diritto di accesso generalizzato in termini di soddisfazione dell'interesse conoscitivo e, quindi, può contribuire alla definizione del grado di "apertura" delle amministrazioni interessate.

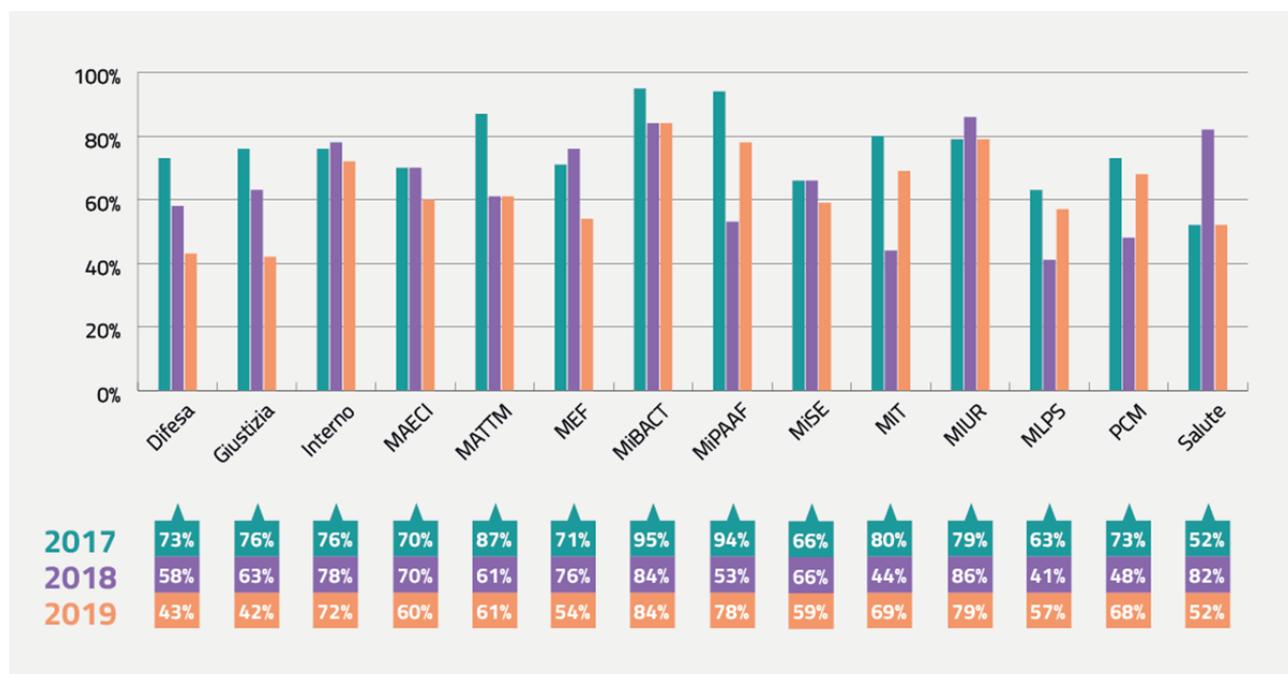
Nel corso del tempo, grazie anche ai riscontri ricevuti dai referenti delle amministrazioni coinvolte, è stato ampliato il ventaglio dei tipi di esito delle richieste rilevato, in modo da dare evidenza della ricchezza delle casistiche presenti. In particolare:

- dal secondo trimestre 2017 è stato rilevato il numero di richieste evase nel termine dei trenta giorni,
- dal terzo trimestre 2017 è stato aggiunto tra gli status delle richieste trattate il “differimento”,
- dal primo trimestre 2018 è stato aggiunto tra gli status delle richieste trattate la “trasmissione per competenza ad altre PA” precedentemente inclusa tra i rigetti,
- dal 2019 è stata aggiunta la voce “altro” in risposta all’esigenza di raggruppare una serie di casi particolari in precedenza impropriamente annoverati tra i rigetti, quali l’interruzione del procedimento a seguito del mancato riscontro del richiedente una volta avviato un dialogo collaborativo da parte dell’amministrazione. È stato, inoltre, classificato nella voce «altro» anche un gruppo di richieste (n.13) pervenute alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso del 2017 indirizzate per mera conoscenza al Dipartimento della funzione pubblica oltre che alla corretta amministrazione detentrici dei dati o dei documenti richiesti.

2.2.1. Distribuzione degli esiti delle richieste FOIA



2.2.2. Trend degli accoglimenti (totali e parziali) per Ministero



2.3. Motivazioni di rifiuto (totale e parziale)

Nel corso dell'attività di rilevazione particolare attenzione è stata prestata all'approfondimento delle motivazioni di rifiuto delle richieste in prima istanza, al fine di comprendere quelle più ricorrenti.

Si precisa che l'accesso civico generalizzato può essere rifiutato, fornendo adeguata motivazione, per evitare che la diffusione dei dati o dei documenti richiesti provochi un pregiudizio concreto ad alcuni interessi pubblici e privati, espressamente individuati (ad esempio: sicurezza pubblica e ordine pubblico, difesa e questioni militari, relazioni internazionali, protezione dei dati personali, interessi economici e commerciali). Le amministrazioni, inoltre, non possono accogliere richieste di accesso laddove queste ultime vertano su dati e documenti coperti da segreto di Stato e negli altri casi di divieti di divulgazione previsti dalla legge. Infine, per salvaguardare il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa, l'accesso può incontrare un limite in ipotesi circoscritte (ad esempio: richieste eccessivamente onerose, richieste vessatorie, richieste di dati o documenti non posseduti). Il rigetto, infine, può essere totale, ovvero riguardare l'istanza in ogni sua parte; oppure parziale, concedendo il rilascio dei dati o documenti (o parte di essi) non coperti dalle eccezioni menzionate.

Di seguito si riporta la distribuzione delle motivazioni di rifiuto dichiarate dalle amministrazioni rispondenti in fase di compilazione del questionario. Ai fini della valutazione del valore informativo

di tale dato occorre precisare che più motivazioni potrebbero essere associate ad uno stesso rifiuto e che non in tutti i casi, come evidenziato dalle stesse amministrazioni rispondenti, è stato possibile acquisire le motivazioni associate a ciascuna richiesta rifiutata, soprattutto per quelle comunicate dagli uffici periferici. Per tali ragioni la percentuale riportata per ciascuna motivazione è calcolata non sul totale dei rifiuti (parziali o totali) rilevati nell'anno di riferimento ma piuttosto sul totale delle ricorrenze dichiarate per le diverse motivazioni proposte nel questionario.

Rispetto alle motivazioni di rifiuto diverse dalle eccezioni ex art. 5-bis d.lgs. n. 33/2013 si precisa, infine, che a seguito dei riscontri con i referenti delle amministrazioni rispondenti sono state apportate variazioni rispetto agli item proposti nel corso delle diverse rilevazioni. In particolare, dalla rilevazione relativa al primo trimestre del 2018 sono state eliminate le voci "Richiesta di informazioni non già elaborate", "Richiesta di dati o informazioni non posseduti/inoltrata per competenza ad altra PA". Questa seconda fattispecie, non essendo un rifiuto in senso proprio, è stata inclusa tra i diversi tipi di esito di una richiesta trattata (cfr. § 2.2)

2.3.1. Motivazioni di rifiuto (totale e parziale) ex art. 5-bis d.lgs. n. 33/2013

Eccezioni ex art. 5-bis d.lgs. n.33/2013	2017	2018	2019
<i>Relazioni internazionali</i>	2%	9%	30%
<i>Protezione dei dati personali</i>	37%	30%	23%
<i>Condizioni di indagini su reati e il loro perseguimento</i>	11%	7%	12%
<i>Interessi economici e commerciali di una persona</i>	12%	5%	12%
<i>Difesa e questioni militari</i>	4%	7%	3%
<i>Sicurezza pubblica e ordine pubblico</i>	8%	25%	7%
<i>Regolare svolgimento di attività ispettive</i>	10%	12%	4%
<i>Libertà e segretezza della corrispondenza</i>	3%	2%	5%
<i>Segreto di Stato</i>	3%	2%	2%
<i>Sicurezza nazionale</i>	7%	1%	2%
<i>Politica e stabilità finanziaria ed economica dello stato</i>	2%	0%	1%
TOTALE	100%	100%	100%

2.3.2. Motivazioni di rifiuto (totale e parziale) diverse dalle eccezioni ex art. 5-bis d.lgs. n. 33/2013

Motivazioni diverse dalle eccezioni ex art. 5-bis d.lgs. 33/2013	2017	2018	2019
<i>Richiesta di dati o informazioni non posseduti/NON trasferita ad altra PA</i>	14%	36%	52%
<i>Richiesta di dati o informazioni non esistenti</i>	19%	11%	12%
<i>Richiesta eccessivamente onerosa</i>	5%	18%	4%
<i>Richiesta generica (oggetto non identificabile)</i>	13%	7%	4%
<i>Richiesta reiterata (identica a precedente)</i>	0%	4%	4%
<i>Richiesta vessatoria (sproporzionata o irragionevole)</i>	4%	7%	7%
<i>Richiesta di dati o informazioni non posseduti/inoltrata per competenza ad altra PA</i>	29%	ND	ND
<i>Richiesta di informazioni non già elaborate</i>	10%	ND	ND
<i>Altre motivazioni</i>	6%	18%	17%
TOTALE	100%	100%	100%

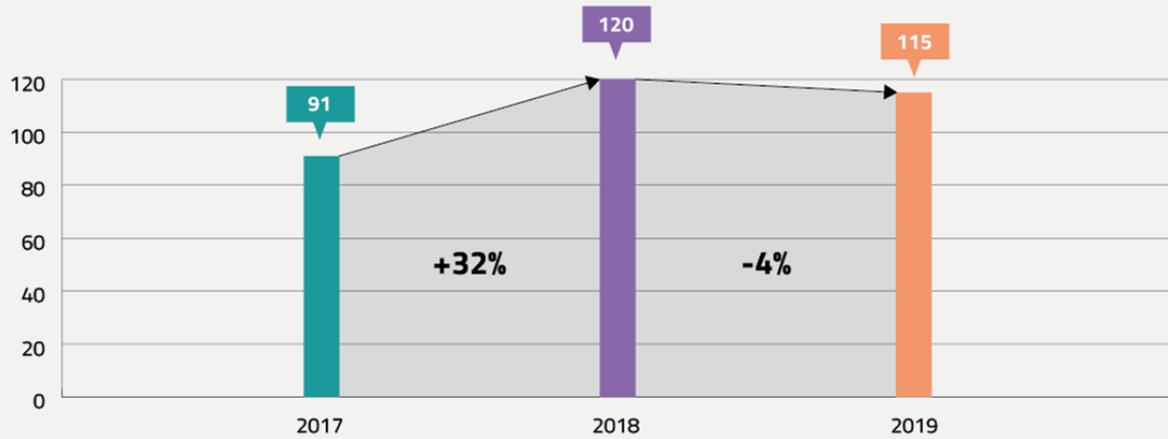
2.4. Richieste di riesame

I dati inerenti al numero di richieste di riesame presentate, rapportati al loro esito nonché alla tempestività del riscontro fornito, consentono di verificare l'effettività della tutela apprestata tramite strumenti amministrativi e, dunque, senza la necessità di ricorrere in sede giurisdizionale.

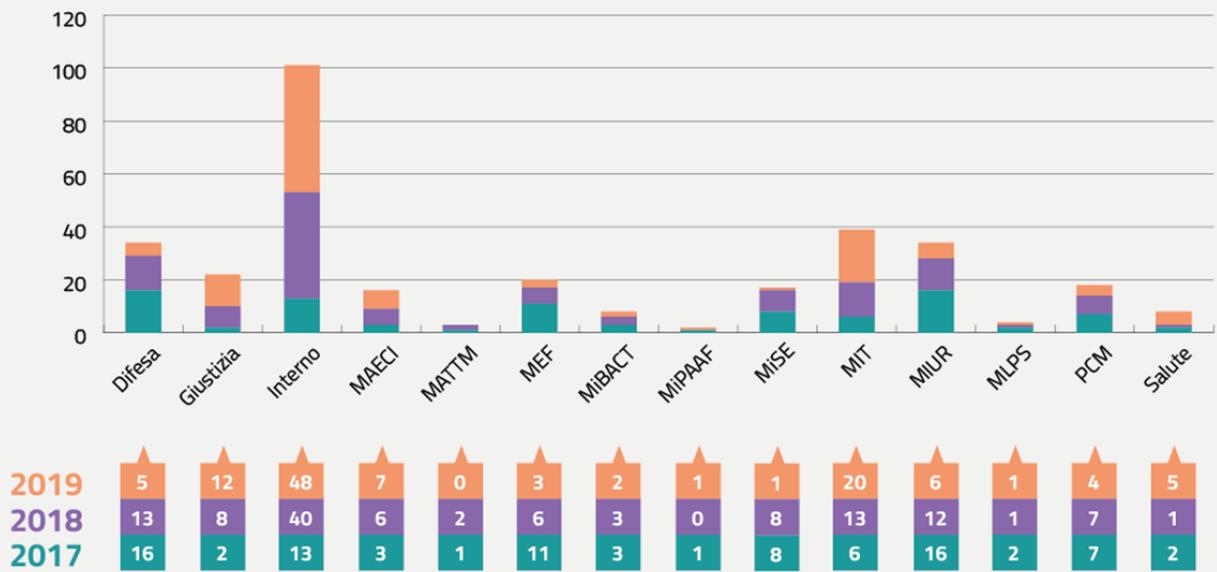
A fronte di un diniego (totale o parziale) o nei casi di silenzio serbato dall'amministrazione intimata, infatti, il richiedente può proporre una istanza di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il quale è tenuto a emettere una decisione entro venti giorni.

2.4.1. Richieste di riesame pervenute

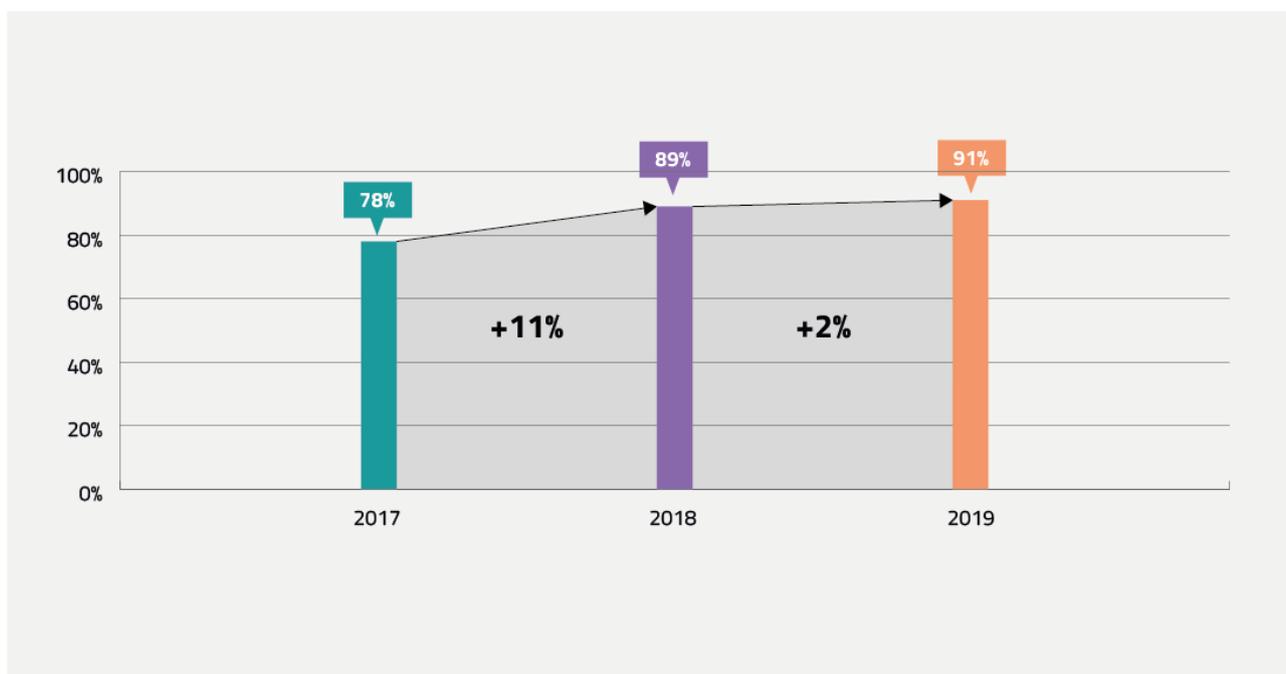
Totale richieste di riesame **326**



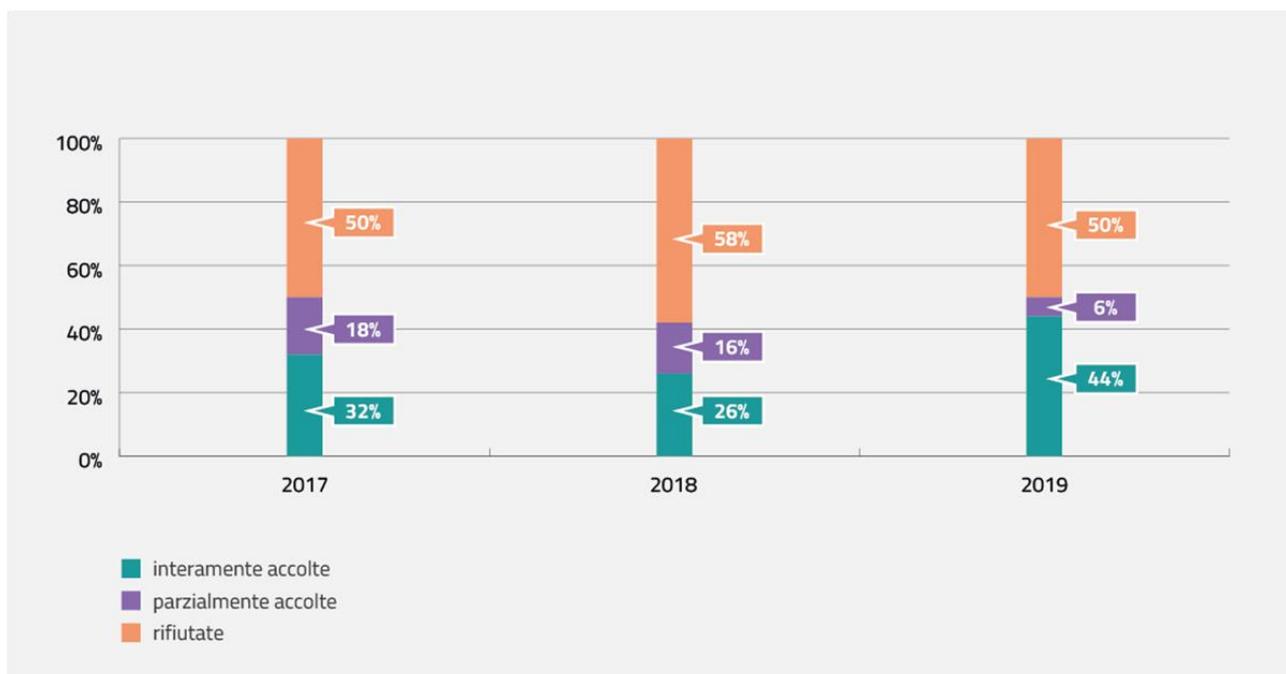
2.4.2. Richieste di riesame per Ministero



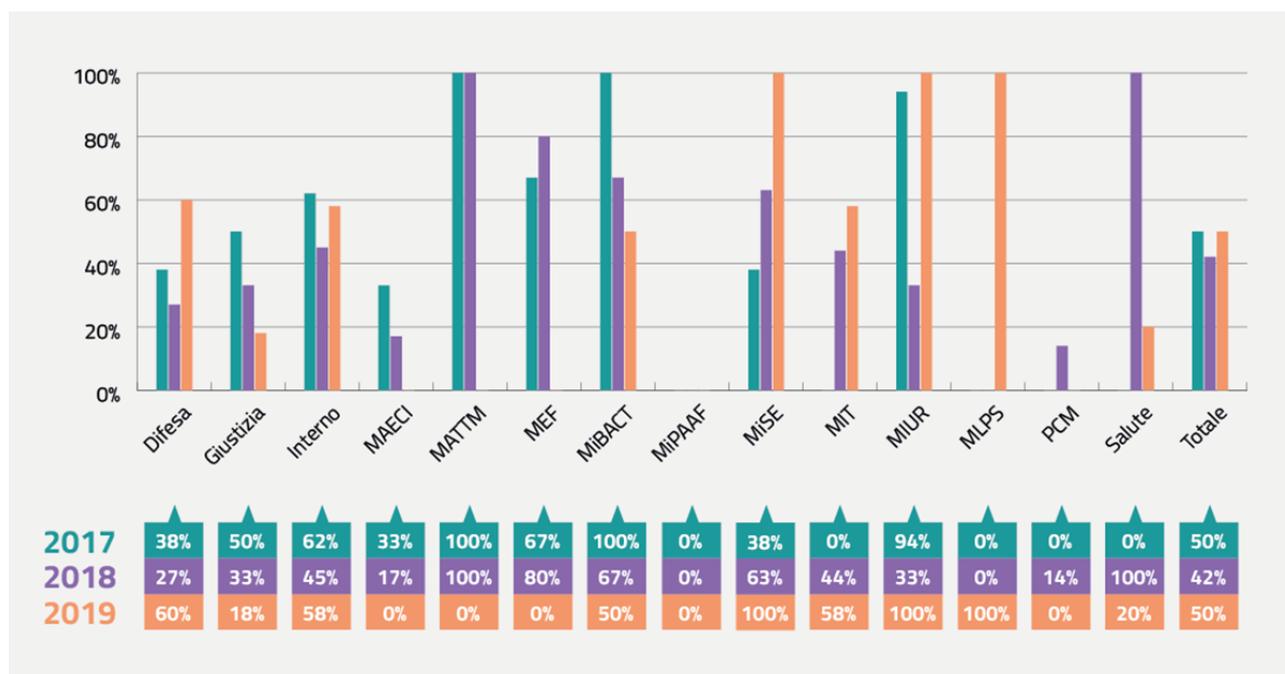
2.4.3. Richieste di riesame evase nei termini



2.4.4. Esito delle richieste di riesame



2.4.5. Accoglimenti (totali e parziali) delle richieste di riesame per Ministero



2.5. Modalità e costi di trasmissione di dati e documenti richiesti

La rilevazione delle modalità di trasmissione dei dati e documenti oggetto delle istanze ricevute e delle richieste di rimborso ha rappresentato un'ulteriore importante costante dell'azione di monitoraggio condotta.

Nel corso di tutte le rilevazioni la modalità di trasmissione telematica si è dimostrata assolutamente prevalente. In alcuni casi, tuttavia, la mole dei documenti richiesti o la mancata disponibilità dei documenti in formato digitale ha comportato la necessità di ricorrere al rilascio di copie cartacee o attraverso il ricorso a supporti informatici (es. DVD), con conseguente rimborso dei costi di riproduzione.

Si precisa che rispetto ai costi di riproduzione il dato riportato rappresenta il valore medio del costo medio di riproduzione indicato dalle amministrazioni rispondenti.

2.5.1. Modalità di trasmissione attraverso strumenti tradizionali e costi di rimborso

Modalità e costi di trasmissione dei dati e documenti richiesti			
	2017	2018	2019
n. Ministeri che hanno ricorso ANCHE alla trasmissione attraverso strumenti tradizionali	6	6	5
n. Ministeri che hanno richiesto il rimborso dei costi di produzione	6	5	1
n. richieste per cui è stato chiesto il rimborso dei costi di riproduzione	41	89	4
costo medio di riproduzione (<i>in Euro</i>)	0,30	0,48	0,2

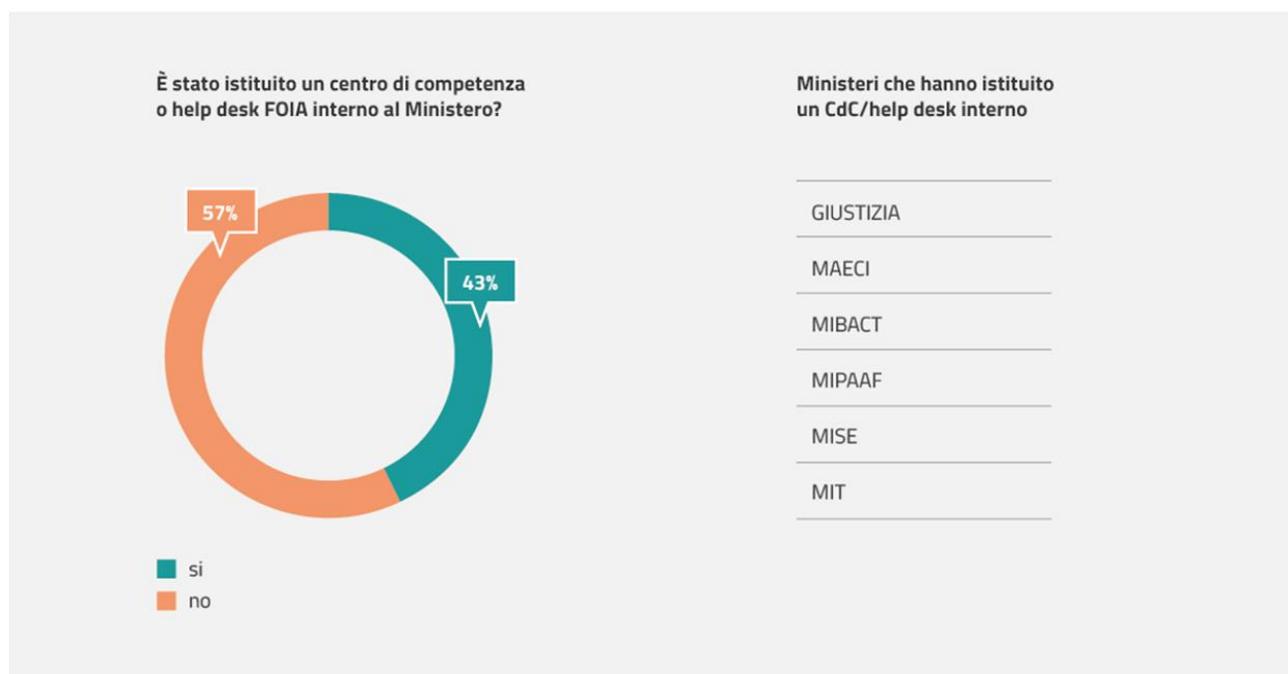
2.6. Il centro di competenza FOIA interno o Help desk

La rilevazione relativa al 2019, come anticipato, si è arricchita di una nuova sezione volta a verificare l'istituzione di un centro di competenza FOIA all'interno di ciascuna amministrazione (c.d. Help Desk), secondo quanto suggerito nella Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione n. 2/2017. L'Help Desk, oltre a fornire indicazioni di carattere generale e supporto agli uffici nella gestione di richieste più complesse, dovrebbe contribuire ad assicurare:

- la diffusione delle informazioni riguardanti gli strumenti impiegati per attuare la normativa sull'accesso generalizzato;
- la disseminazione di buone pratiche e delle indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali che monitorano e orientano l'attuazione della normativa.

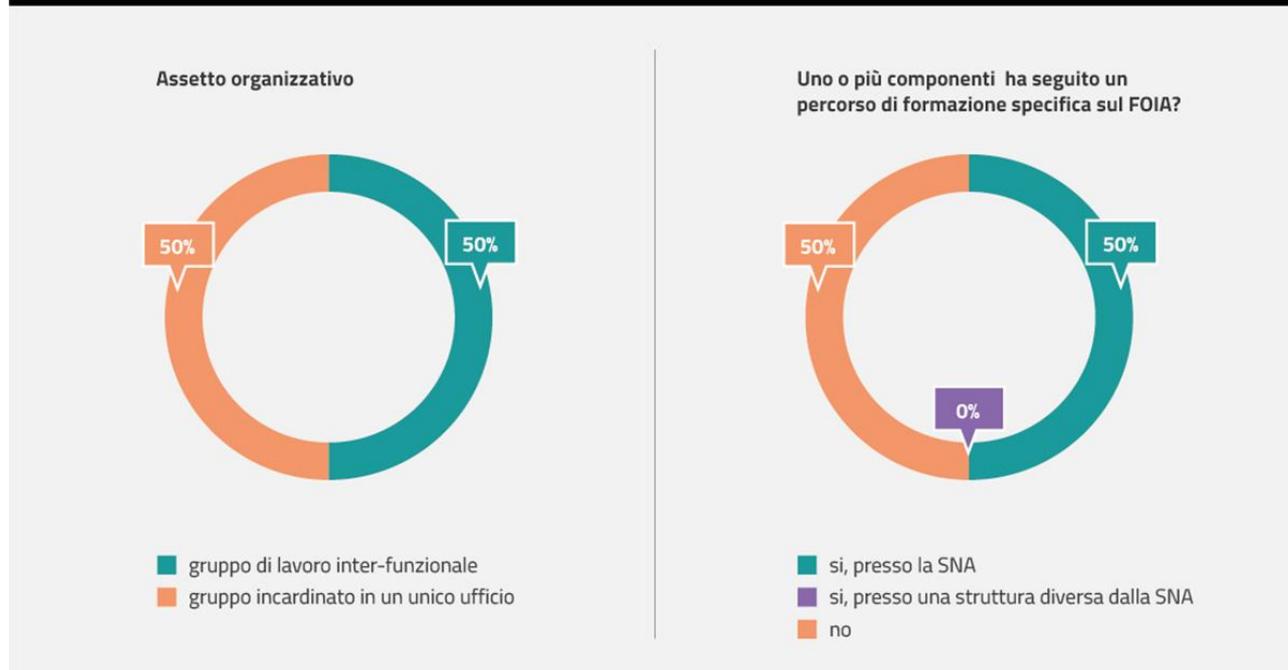
Nel corso della rilevazione, oltre a verificare la presenza o meno di un help desk, si è cercato di approfondire le principali scelte organizzative adottate e, in particolare, la sua composizione in termini di risorse e competenze e la natura dei compiti assegnati.

2.6.1. Istituzione di un centro di competenza FOIA interno (cd. help desk)



2.6.2. Organizzazione dell'help desk interno

Numero medio di risorse allocate **2,8**



2.6.3. I compiti assegnati all'help desk interno

Compiti assegnati dal centro di competenza FOIA interno	%
Curare il registro degli accessi FOIA	100%
Assistere nella gestione di richieste complesse	83%
Curare la diffusione interna di informazioni riguardanti gli strumenti per l'attuazione del FOIA	83%
Disseminare buone pratiche, anche in materia di pubblicazione proattiva, e indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali	67%
Altro	33%

2.7. Gestione delle richieste FOIA e Registro degli accessi

Il questionario utilizzato ai fini del monitoraggio 2019, come già anticipato, è stato integrato da un'ulteriore sezione volta a verificare il ricorso agli strumenti di protocollo informatico e gestione documentale a supporto della la gestione delle diverse fasi di un procedimento di accesso e della realizzazione del Registro degli accessi.

Come già richiamato in precedenza, il Dipartimento della funzione pubblica, in merito, ha fornito indicazioni puntuali nella Circolare n. 2/2017 e nella Circolare n. 1/2019, suggerendo come valorizzare, attraverso specifici interventi di configurazione, sistemi già in uso presso ciascuna amministrazione per ridurre gli oneri connessi alla gestione delle richieste di accesso, quali appunto il sistema di protocollo informatico e di gestione documentale.

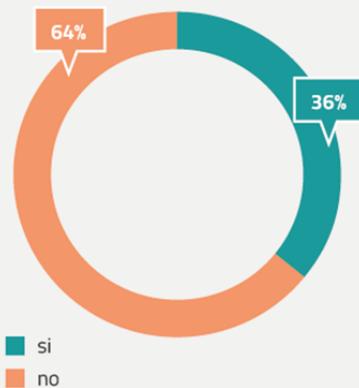
Più in dettaglio, attraverso il questionario si è voluto rilevare il ricorso o meno, ai fini della gestione delle richieste FOIA, ad:

- uno specifico repertorio di registrazione per ogni tipologia di accesso dove tenere traccia delle domande;
- una specifica tipologia di fascicolo procedimentale, opportunamente configurata per accogliere tutti i dati che possono essere generati durante l'esecuzione del procedimento, in cui far confluire tutti i documenti del procedimento relativo alla domanda di accesso.

In fine, oltre a verificare, in coerenza con le rilevazioni precedenti, lo stato del Registro degli accessi, distinguendo tra istituzione del registro a fini di controllo interno e pubblicazione sul sito web istituzionale, è stata sottoposta ai referenti delle amministrazioni rispondenti una domanda a risposta aperta in cui illustrare le modalità con cui viene attualmente compilato il Registro degli accessi.

2.7.1. Ricorso ad uno specifico repertorio di registrazione per tipologia di accesso

Nel sistema di protocollo informatico è previsto uno specifico repertorio di registrazione per ogni tipologia di accesso dove tenere traccia delle richieste pervenute?

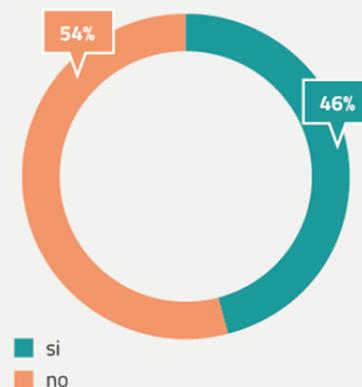


Repertori presenti per tipo di accesso

Accesso FOIA	100%
Accesso documentale	60%
Altri tipi di accesso	60%

2.7.2. Utilizzo del fascicolo procedimentale per raccogliere la documentazione relativa ad un accesso FOIA

Al momento della ricezione di una richiesta FOIA viene creato un fascicolo per raccogliere la documentazione ad essa inerente attraverso il sistema di protocollo in uso?

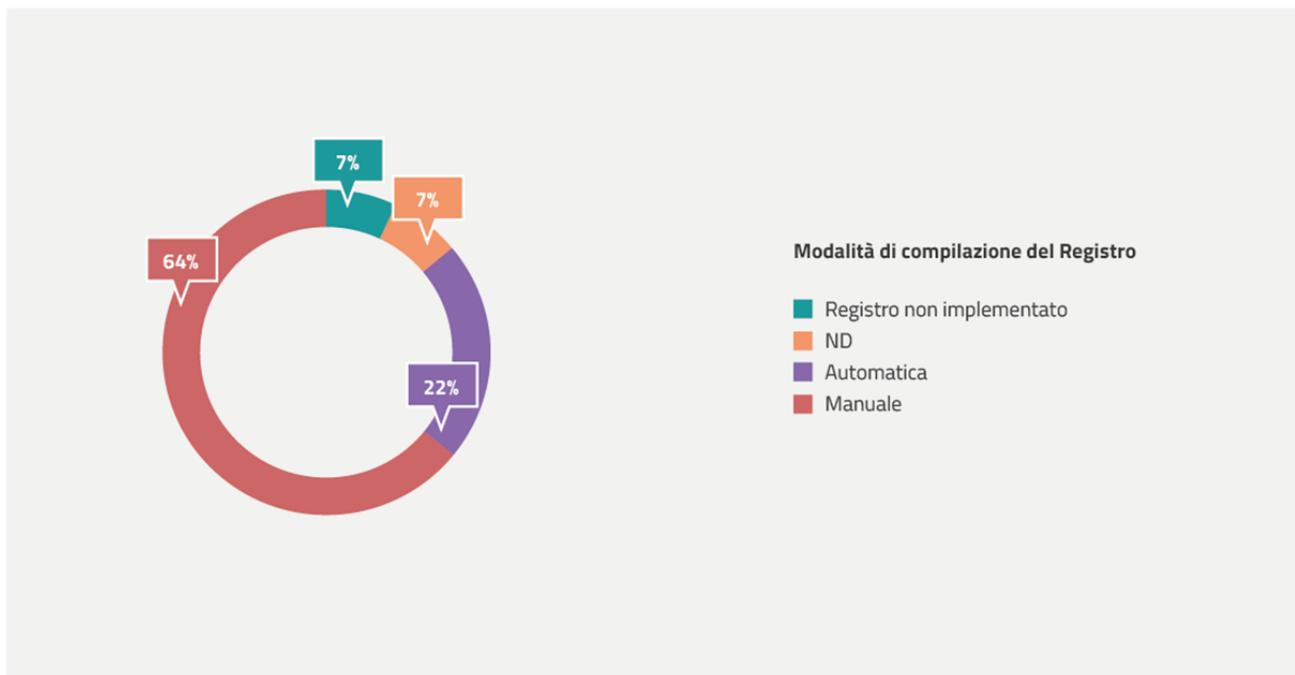


2.7.3. Istituzione e pubblicazione del Registro degli accessi

Ministero	Registro istituito	Registro pubblicato
MAECI	Si	Si
MATTM	Si	Si
MiBAC	Si	Si
Difesa	Si	Si
MEF	Si	Si
Giustizia	Si	Si
MIT	Si	Si
Interno	No	No
MIUR	Si	No
Lavoro e PS	Si	Si
MiPAAF	Si	Si
PCM	Si	Si
Salute	Si	Si
MiSE	Si	Si

MIUR e Interno, nel corso del monitoraggio 2019, hanno dichiarato di essere in procinto di procedere alla pubblicazione del registro.

2.7.4. Modalità di compilazione del Registro degli accessi



Rispetto al tema della compilazione automatica del registro, dall'analisi delle risposte alla domanda aperta, oltre a quanto rielaborato in forma sintetica nel grafico 2.7.4, è emerso che, quando presente, si basa in tutti i casi (Giustizia, MIUR e MIT) sull'utilizzo di funzionalità del protocollo informatico. Inoltre, il Ministero della salute ha dichiarato di essere in procinto di completare le configurazioni del sistema di protocollo in uso a supporto della gestione FOIA mentre nel caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali la funzionalità di fascicolazione sul protocollo informatico, sebbene ultimata e operativa, è ancora in fase di sperimentazione da parte delle Direzioni Generali.

Allegato 1 – Dati in forma tabellare

2.1.1. Richieste FOIA ricevute

	2017	2018	2019	TOTALE TRIENNIO
Totale richieste pervenute	1180	1774	1356	4.310

2.1.2. Richieste FOIA ricevute per Ministero

Ministero	2017	2018	2019
Difesa	96	64	46
Giustizia	29	106	76
Interno	149	488	353
MAECI	69	37	70
MATTM	16	66	41
MEF	191	179	114
MiBACT	40	111	69
MiPAAF	16	17	26
MISE	75	76	60
MIT	55	244	148
MIUR	203	142	112
MLPS	19	21	23
PCM	198	191	173
Salute	24	33	45
TOTALE	1.149	1.774	1.356

2.1.3. Richieste FOIA evase nei termini

	2017	2018	2019
Richieste foia evase entro il termine di 30 giorni	74%	82%	84%

2.2.1. Distribuzione degli esiti delle richieste FOIA

	2017	2018	2019
Interamente accolte	64%	55%	57%
Parzialmente accolte	10%	12%	8%
Interamente rigettate	24%	20%	24%
Trasmesse per competenza ad altre PA	0	5%	4%
Differite	1%	8%	4%
Altro	1%	ND	2%
TOTALE	100%	100%	100%

2.2.2. Trend degli accoglimenti (totali e parziali) per Ministero

Ministero	2017	2018	2019
Difesa	73%	58%	43%
Giustizia	76%	63%	42%
Interno	76%	78%	72%
MAECI	70%	70%	60%
MATTM	87%	61%	61%
MEF	71%	76%	54%
MiBACT	95%	84%	84%
MiPAAF	94%	53%	78%
MiSE	66%	66%	59%
MIT	80%	44%	69%
MIUR	79%	86%	79%
MLPS	63%	41%	57%
PCM	73%	48%	68%
Salute	52%	82%	52%

2.4.1. Richieste di riesame pervenute

	2017	2018	2019
Totale richieste di riesame pervenute	91	120	115

2.4.2. Richieste di riesame per Ministero

Ministero	2017	2018	2019
Difesa	16	13	5
Giustizia	2	8	12
Interno	13	40	48
MAECI	3	6	7
MATTM	1	2	0
MEF	11	6	3
MiBACT	3	3	2
MiPAAF	1	0	1
MiSE	8	8	1
MIT	6	13	20
MIUR	16	12	6
MLPS	2	1	1
PCM	7	7	4
Salute	2	1	5
TOTALE	91	120	115

2.4.3. Richieste di riesame evase nei termini

	2017	2018	2019
Istanze di riesame trattate ed evase entro il termine di 20 giorni	78%	89%	91%

2.4.4. Esito delle richieste di riesame

	2017	2018	2019
Interamente accolte	32%	26%	44%
Parzialmente accolte	18%	16%	6%
Rifiutate	50%	58%	50%
TOTALE	100%	100%	100%

2.4.5. Accoglimenti (totali e parziali) delle richieste di riesame per Ministero

Ministero	2017	2018	2019
Difesa	38%	27%	60%
Giustizia	50%	33%	18%
Interno	62%	45%	58%
MAECI	33%	17%	0%
MATTM	100%	100%	0%
MEF	67%	80%	0%
MiBACT	100%	67%	50%
MiPAAF	0%	0%	0%
MISE	38%	63%	100%
MIT	0%	44%	58%
MIUR	94%	33%	100%
MLPS	0%	0%	100%
PCM	0%	14%	0%
Salute	0%	100%	20%
TOTALE	50%	42%	50%

2.6.1. Istituzione di un centro di competenza FOIA interno (cd. help desk)

E' stato istituito un centro di competenza o help desk FOIA interno al Ministero?	%
Sì	43%
No	57%
TOTALE	100%

Ministeri che hanno istituito un centro di competenza FOIA
Giustizia
MAECI
MIBACT
MIPAAF
MISE
MIT

2.6.2. Organizzazione dell'help desk interno

Numero medio di risorse allocate	2,8
---	-----

Configurazione organizzativa	%
gruppo di lavoro inter-funzionale	50%
gruppo incardinato in un unico ufficio	50%
<i>TOTALE</i>	<i>100%</i>

Uno o più componenti hanno seguito un percorso di formazione specifica in materia di FOIA?	%
Si, presso la SNA	50%
Si, presso una struttura diversa dalla SNA	0%
No	50%
<i>TOTALE</i>	<i>100%</i>

2.7.1. Ricorso ad uno specifico repertorio di registrazione per tipologia di accesso

Nel sistema di protocollo informatico è previsto uno specifico repertorio di registrazione per ogni tipologia di accesso dove tenere traccia delle richieste pervenute?	%
Sì	36%
No	64%
<i>TOTALE</i>	<i>100%</i>

Presenza di un repertorio di registrazione per tipologia di accesso	%
Accesso FOIA	100%
Accesso documentale	60%
Altri tipi di accesso (es. accesso civico semplice, ambientale...)	60%

2.7.2. Utilizzo del fascicolo procedimentale per raccogliere la documentazione relativa ad un accesso FOIA

Al momento della ricezione di una richiesta FOIA viene creato un fascicolo per raccogliere la documentazione ad essa inerente attraverso il sistema di protocollo in uso?	%
Sì	46%
No	54%
<i>TOTALE</i>	<i>100%</i>

2.7.4. Modalità di compilazione del Registro degli accessi

Modalità di compilazione del Registro degli accessi	%
Automatica	22%
Manuale	64%
Registro non implementato	7%
ND	7%
<i>TOTALE</i>	<i>100%</i>

Allegato 2 – Modello questionario

Applicazione dell'accesso civico generalizzato

Monitoraggio presso i Ministeri

Periodo di rilevazione: 1° gennaio 2019 – 31 dicembre 2019

TESTO QUESTIONARIO

N.B. La visualizzazione di parte del questionario on-line è condizionata dal tipo di risposta attribuita ad alcune domande filtro

1 – Informazioni generali

1.1 - Indicare il Ministero

1.2 - Indicare se la ricognizione delle istanze FOIA condotta ai fini della presente indagine è stata effettuata anche presso gli uffici periferici

a) Sì	
b) No	
c) Il Ministero non ha uffici periferici	

1.3 – Indicare il numero di istanze pervenute tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2019

1.4 – Indicare il numero totale di istanze in attesa di risposta al 31 dicembre 2019

2 – Istanze trattate nel periodo di riferimento

2.1 – Indicare il numero totale di istanze trattate tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2019, anche se pervenute in periodi precedenti a quello di riferimento

N.B. - Per "istanze trattate" si intende le richieste per le quali nel periodo di riferimento si è concluso l'iter procedimentale con un provvedimento (accoglimento, rigetto totale o parziale, differimento) o con l'inoltro per competenza ad altra PA.

2.2 – Indicare quante tra le istanze trattate sono state evase nel termine di 30 giorni

N.B. – Per istanze "evase" si intende le istanze concluse con un provvedimento (accoglimento, rigetto totale o parziale, differimento) o con l'inoltro per competenza ad altra PA.

Il valore deve risultare minore o uguale al totale delle istanze trattate (Domanda 2.1)

2.3 – Indicare quante tra le istanze trattate sono state

a) interamente accolte	
b) interamente rigettate	
c) parzialmente rigettate	
d) differite	
e) inoltrate per competenza ad altra PA	
f) altro	

N.B. - La somma [a] + [b] + [c] + [d] + [e] + [f] deve essere uguale al totale delle istanze trattate (Domanda 2.1)

2.3.1 – Indicare il numero di istanze totalmente o parzialmente rigettate per una o più tra le seguenti eccezioni previste dall'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013

a) Sicurezza pubblica e ordine pubblico	
b) Sicurezza nazionale	
c) Difesa e questioni militari	
d) Relazioni internazionali	
e) Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato	

f) Conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento	
g) Regolare svolgimento di attività ispettive	
h) Segreto di Stato	
i) Protezione dei dati personali	
j) Libertà e segretezza della corrispondenza	
k) Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica	

2.3.2 – Indicare il numero di istanze totalmente o parzialmente rigettate per una o più delle seguenti motivazioni DIVERSE dalle eccezioni previste dall’art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013

a) Richiesta di dati o documenti non esistenti	
b) Richiesta di dati o documenti non posseduti (richiesta NON inoltrata ad altra PA)	
c) Richiesta generica (oggetto non identificabile)	
d) Richiesta reiterata (identica a precedente)	
e) Richiesta vessatoria (sproporzionata o irragionevole)	
f) Richiesta eccessivamente onerosa	
g) Altro (nel riquadro a destra oltre al numero specificare la motivazione di rigetto)	

2.3.3 Specificare, in relazione allo status delle istanze trattate, cosa si intende per “altro”

--

3 – Istanze di riesame al Responsabile della Trasparenza

3.1 – Indicare il numero di istanze di riesame pervenute tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2019

3.2 – Indicare il numero di istanze di riesame in attesa di risposta al 31 dicembre 2019

3.3 – Indicare il numero di istanze di riesame trattate tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2019, anche se pervenute in periodi precedenti

N.B. – Per "istanze di riesame trattate" si intende le istanze di riesame per le quali nel periodo di riferimento si è concluso l'iter procedimentale con un provvedimento (accoglimento, rigetto totale o parziale)

3.3.1 – Indicare quante tra le istanze di riesame trattate sono state evase nel termine di 20 giorni

N.B. – Per istanze di riesame "evase" si intende le istanze di riesame concluse con un provvedimento (accoglimento, rigetto totale o parziale)

Il valore deve essere minore o uguale al totale delle istanze di riesame trattate (Domanda 3.3)

3.3.2 – Indicare quante istanze di riesame trattate sono state

a) interamente accolte	
b) parzialmente accolte	
c) respinte	

La somma [a] + [b] + [c] deve essere uguale al totale delle istanze di riesame trattate (Domanda 3.3)

4 - Altre informazioni

4.1 – Indicare in quanti casi di istanze accolte totalmente o parzialmente (anche in sede di riesame) la trasmissione dei dati e/o documenti richiesti è avvenuta...

	a) attraverso strumenti tradizionali (posta, corriere, consegna a mano)	
	b) in modalità telematica (mail, pec, ecc.)	

4.2 – Indicare in quanti casi di istanze accolte totalmente o parzialmente è stato richiesto il rimborso dei costi di produzione

4.2.1 – Indicare il costo medio per pagina richiesto (in Euro), ove possibile

4.3 – Il Ministero ha istituito un “Registro degli accessi”?

a) Si	
b) No	

4.3.1 – La pubblicazione del Registro degli accessi è prevista entro il prossimo trimestre?

a) Si	
b) No	

5 – Organizzazione interna e istituzione di un centro di competenza /help desk FOIA presso l'amministrazione

5.1 E' stato istituito un contro di competenza o help desk FOIA interno al Ministero?

a) Si	
b) No	

5.1.1 Di quante unità di personale si compone il centro di competenza o help desk FOIA?

5.1.2 Si tratta di un gruppo di lavoro inter-funzionale o incardinato in un unico ufficio?

a) Inter-funzionale	
b) Incardinato in un unico ufficio	

5.1.3 Uno o più componenti del centro di competenza - help desk ha partecipato ad un percorso di formazione specifica in materia di FOIA?

a) Si, presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)	
b) Si, presso una struttura diversa dalla SNA	
c) No	

5.1.3.1 E' stata pianificata la partecipazione ad un percorso di formazione specifica in materia di FOIA di uno o più componenti del centro di competenza – help desk nei prossimi tre mesi?

a) Si, presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)	
b) Si, presso una struttura diversa dalla SNA	
c) No	

5.1.4 Quali compiti svolge il centro di competenza - help desk FOIA?

a) Assistere nella gestione di richieste complesse	
b) Curare la diffusione interna di informazioni riguardanti gli strumenti per l'attuazione del FOIA	

c) Disseminare buone pratiche, anche in materia di pubblicazione proattiva, e indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali	
d) Curare il registro degli accessi FOIA	
e) Altro	

5.1.4.1 Se è stata selezionata la voce “altro” specificare di che tipo di compiti si tratta

5.2 Nel sistema di protocollo informatico è previsto uno specifico repertorio di registrazione per ogni tipologia di accesso dove tenere traccia delle richieste pervenute?

a) Sì	
b) No	

5.2.1 Indicare per quale tipologia di accesso è stato definito uno specifico repertorio di registrazione

a) Accesso FOIA	
b) Accesso documentale	
c) Altri tipi di accesso (es. accesso civico semplice, ambientale...)	

5.3 Al momento della ricezione di una richiesta Foia viene creato un fascicolo in cui raccogliere la documentazione ad essa inerente attraverso il sistema di protocollo in uso?

d) Sì	
e) No	

5.4 Illustrare brevemente la procedura (attività e attori) e gli strumenti attualmente in uso (o in programma) per la creazione e l’aggiornamento del Registro degli accessi

Grazie per la collaborazione!



Il progetto Centro di competenza FOIA (CUP J54F18000000007) è finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014- 2020



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**