



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale (ordinamento ex D.M. 270/2004)  
in Storia e gestione del patrimonio archivistico e bibliografico

**Tesi di Laurea**

## **Tracce digitali**

**I sistemi di gestione documentale  
come strumento di trasparenza e accessibilità  
per la pubblica amministrazione**

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

**Relatore**

Ch.ma Prof.ssa  
Giorgetta Bonfiglio Dosio

**Laureando**

Luca Milani  
matr. 839970

**Anno Accademico**

2014 / 2015

A Stefania e Massimo

## Sommario

Introduzione .....	1
1. Gestire i documenti.....	4
1.1 Il documento fra diplomatica, diritto e informatica.....	4
1.2 L'archivio e il ciclo di vita dei documenti .....	7
1.3 La gestione dei documenti nell'archivio corrente .....	9
1.4 Il sistema di gestione dei documenti .....	12
2. Essere trasparenti .....	15
2.1 Il valore della trasparenza .....	15
2.2 La trasparenza come diritto e garanzia di diritti.....	18
2.3 Un'amministrazione trasparente .....	21
2.4 Le finalità della trasparenza .....	22
2.5 Gli strumenti della trasparenza .....	26
2.6 Pubblicità, accesso e trasparenza.....	28
2.7 I limiti della (e alla) trasparenza.....	31
2.8 La trasparenza amministrativa.....	34
2.9 Un decreto per la trasparenza.....	37
3. Gestire i documenti per essere trasparenti .....	42
3.1 Trasparenza e principio di documentalità.....	42
3.2 La semplificazione documentale.....	44
3.3 La trasparenza nel linguaggio amministrativo.....	47
3.4 Trasparenza amministrativa e gestione documentale .....	49
3.5 Amministrazione digitale e trasparenza amministrativa.....	52
3.6 Trasparenza, documenti e procedimenti.....	56
4. Seguire le tracce digitali .....	61
4.1 Il progetto "Tracce digitali" .....	61
4.2 La pubblicazione dei provvedimenti amministrativi.....	62
4.3 La pubblicazione degli atti di concessione.....	64
4.4 La pubblicazione dell'elenco dei beneficiari .....	66
Conclusioni .....	68
Bibliografia .....	70

## **Sigle, abbreviazioni e acronimi**

Elenco delle principali sigle, abbreviazioni e acronimi utilizzati nel testo:

art.	articolo
CAD	Codice dell'amministrazione digitale <sup>1</sup>
c.d.	cosiddetto/a
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione
dir.	direttiva
d. lgs.	decreto legislativo
DPCM	decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPR	decreto del Presidente della Repubblica
l.	legge
lett.	lettera
PA	Pubblica amministrazione
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
TUDA	Testo unico della documentazione amministrativa <sup>2</sup>
v.	vedi / vedasi

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

<sup>2</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

## Introduzione

Lo svolgimento dell'attività amministrativa si basa sulla produzione, gestione e conservazione di documenti secondo modalità organizzative ed operative previste da norme giuridiche e prassi archivistiche che disciplinano il ciclo di vita dei documenti.

La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 rafforzano l'esigenza delle amministrazioni pubbliche di gestire i propri documenti secondo i criteri di efficacia ed efficienza, pubblicità e trasparenza che reggono l'attività amministrativa, al fine di rendere disponibili agli interessati i documenti relativi al procedimento, opportunamente raccolti nel rispettivo fascicolo.

A ciò si aggiunga che in questi ultimi anni la normativa in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico ha ulteriormente ampliato il concetto di trasparenza amministrativa, declinandolo in termini di *accessibilità totale* ai dati, alle informazioni e ai **documenti** che riguardano l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di favorire – soprattutto attraverso Internet e il web – forme diffuse di controllo sull'effettivo perseguimento delle funzioni istituzionali, nonché sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Gli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (il c.d. "decreto trasparenza")<sup>3</sup> evidenziano un legame indissolubile tra il procedimento amministrativo, i documenti ad esso afferenti e il fascicolo in cui devono essere raccolti e conservati; una relazione necessaria alla quale si collega direttamente l'esigenza imprescindibile, da parte di tutti i soggetti pubblici interessati, di organizzare i propri documenti attuando politiche di *records management* basate sull'utilizzo di strumenti archivistici adeguati e coerenti, a partire

---

<sup>3</sup> Nel seguito del testo, per semplicità e brevità, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*) sarà indicato, a seconda del contesto, come "decreto legislativo 33/2013" o "decreto trasparenza".

da un sistema di gestione documentale efficiente, funzionale e conforme alle regole tecniche del Codice dell'amministrazione digitale in materia di formazione dei documenti informatici, di protocollo informatico e di sistema di conservazione.

In questa prospettiva, l'**archivio** – inteso come «complesso dei documenti prodotti o comunque acquisiti da un ente [...] durante lo svolgimento della propria attività»<sup>4</sup> – espleta pertanto un ruolo fondamentale, non solo a garanzia di un'efficace gestione dei documenti, ma soprattutto a tutela dell'effettivo esercizio del diritto alla trasparenza, sia attraverso il nuovo istituto dell'accesso civico che nelle ormai tradizionali forme dell'accesso ai documenti amministrativi. Si tratta di «ribadire non solo la centralità della funzione archivistica nei modelli delle organizzazioni pubbliche, ma anche la trasversalità dell'archivio come *res*, cioè come cosa che, nella sua concretezza, non solo è garante di diritti soggettivi, ma assurge essa stessa a bene della vita».<sup>5</sup>

Di conseguenza, il **sistema di gestione documentale** – al quale la normativa attuale assegna una funzione centrale nell'organizzazione dei documenti amministrativi durante tutto il loro ciclo di vita – assume una rilevanza strategica nel quadro più ampio dei sistemi informativi della pubblica amministrazione, non solo e non tanto ai fini della definizione di politiche di *records management*, ma soprattutto in quanto snodo cruciale tra le funzioni (e le esigenze) di carattere organizzativo, giuridico e archivistico connesse alla realizzazione della trasparenza amministrativa, della pubblicità e accessibilità dei documenti della PA, nonché delle attività di comunicazione istituzionale finalizzate all'effettiva conoscenza e comprensione del contenuto di tali documenti.

Da "semplice" funzione archivistica, troppo spesso ancora percepita come mero adempimento burocratico, la gestione dei documenti – se opportunamente coniugata con iniziative di semplificazione documentale tendenti alla riduzione degli adempimenti, al miglioramento dei flussi documentali fra le amministrazioni e fra queste e i cittadini, oltre ad un rinnovamento dello stile comunicativo che favorisca una più agevole comprensione del contenuto dei documenti pubblici – diviene un

---

<sup>4</sup> P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, Carocci, 1998, p. 200.

<sup>5</sup> G. PENZO DORIA, *L'archivio come "bene della vita"*, «Scrinia», V/1-3 (luglio- novembre 2008), p. 23.

potente strumento di trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come la possibilità di conoscerne e comprenderne lo svolgimento attraverso la trasparenza dei documenti che produce. A tal fine è indispensabile che la PA non si limiti a rendere disponibili ed accessibili i propri documenti, ma che ne garantisca – in primo luogo attraverso il rispetto delle norme che disciplinano la forma del documento, le sue modalità di redazione e condizioni di reperibilità – la loro effettiva conoscibilità e piena comprensibilità.

Attraverso un'analisi multidisciplinare del concetto di **trasparenza** ed una lettura coordinata della normativa italiana in materia di trasparenza amministrativa orientata all'individuazione degli impatti organizzativi sulla gestione dei documenti da parte delle amministrazioni pubbliche, il presente lavoro intende evidenziare la centralità del sistema di gestione documentale ed il suo ruolo strategico nel contesto del sistema informativo di una PA, sia ai fini di un'efficace organizzazione e gestione dei documenti nell'ambito dello svolgimento delle attività amministrative, sia per quanto riguarda la creazione di valore nei flussi documentali connessi agli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013.

Se è corretto affermare che la trasparenza è anzitutto un **modo di essere** dell'amministrazione, è altresì vero che la sua realizzazione passa necessariamente attraverso la gestione di informazioni e la produzione di documenti, i quali devono essere conoscibili grazie alla pubblicità cui sono sottoposti, ma anche comprensibili da parte degli interessati, in modo da garantire l'effettiva possibilità di conoscere l'attività dell'amministrazione. Alle iniziative di semplificazione del linguaggio e degli adempimenti burocratici – che vanno nella direzione di aumentare la trasparenza comunicativa della PA – deve quindi corrispondere un'adeguata strategia di integrazione tra i sistemi di gestione documentale, sui quali si basano la produzione e l'utilizzo dei documenti a fini amministrativi, e i portali web istituzionali deputati alla diffusione delle informazioni per finalità di trasparenza amministrativa.

# 1. Gestire i documenti

Il bisogno dell'uomo di documentare le proprie attività pratiche per finalità sociali, politiche, economiche, amministrative e giudiziarie è antico. All'origine dello sviluppo delle regole e degli strumenti di produzione e gestione dei documenti stanno infatti l'esigenza di assicurare adeguati livelli di certezza ai membri di una comunità e di conservarne la memoria nel tempo. «La definizione di un sistema di certezze giuridiche – osserva infatti Maria Guercio – è da secoli (se non da millenni) strettamente correlata alle modalità di produzione dei documenti e di organizzazione degli archivi che, nelle loro espressioni più complesse, costituiscono veri e propri sistemi documentari».<sup>6</sup>

## 1.1 *Il documento fra diplomazia, diritto e informatica*

Che cos'è un documento? La domanda non è priva di senso, e la risposta non è così scontata. Esistono infatti diverse definizioni di documento, forse tante quante sono le tipologie di documenti, gli ambiti applicativi nei quali sono utilizzati e le modalità operative con cui sono prodotti. I tratti comuni di tali definizioni sono riconducibili all'origine etimologica della parola "documento", che deriva dal latino *documentum*, termine che significa "cosa che serve alla rappresentazione di un fatto", ma anche "cosa che serve per insegnare". In senso lato, infatti, un documento è una *res* che rappresenta un atto o un fatto e serve a provarne l'esistenza o la verità (documento come mezzo di prova) ed a tramandarne la memoria (documento come testimonianza con valore storico). A queste caratteristiche oggettive e funzionali si tende perlopiù a collegare l'idea della forma scritta del documento, ma in realtà qualsiasi mezzo che consenta la rappresentazione di atti, fatti e dati – a prescindere dalla forma, dallo strumento e dal supporto utilizzati – è idoneo alla produzione di un documento. Altrettanto spesso, soprattutto in ambito giuridico e normativo, si registra la tendenza ad un utilizzo improprio del termine "atto" come sinonimo di documento, inteso nel senso di "scrittura"; si tratta in realtà di due concetti distinti,

---

<sup>6</sup> P. CARUCCI, M. GUERCIO, *Manuale di archivistica*, Roma, Carocci, 2008.

da non confondersi, in quanto l'atto designa un evento (dal latino *actum*, cioè "fatto, agito"), mentre il documento ne indica la rappresentazione.

A seconda dell'area disciplinare o dell'ambito operativo in cui assumono rilievo la produzione, la gestione e l'utilizzo dei documenti, esistono definizioni più accurate e riferite perlopiù alle caratteristiche più rilevanti del documento in relazione ad uno specifico settore di attività. In ambito amministrativo, ad esempio, assumono particolare importanza le definizioni di "documento amministrativo", che il Testo unico sulla documentazione amministrativa<sup>7</sup> definisce come «ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa»<sup>8</sup>, e di "documento amministrativo informatico", che il Codice dell'amministrazione digitale<sup>9</sup> definisce come la «rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti».

Ai fini della gestione dei documenti di un'amministrazione pubblica<sup>10</sup> assumono tuttavia particolare rilevanza le definizioni di documento elaborate dall'archivistica e, soprattutto, dalla diplomatica<sup>11</sup>, che oggi fornisce indicazioni metodologiche di grande attualità per un'efficace analisi dei documenti informatici ai fini della progettazione e del funzionamento dei sistemi di gestione documentale.

In particolare, secondo la definizione che ne dà Cesare Paoli, il documento è una «testimonianza scritta di un fatto di natura giuridica, compilata coll'osservanza di determinate forme, le quali sono destinate a procurarle fede e a darle forza di prova»<sup>12</sup>. Si tratta di una definizione che mantiene ancor oggi la sua grande attualità

---

<sup>7</sup> Il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa è contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

<sup>8</sup> Molto simile la definizione di documento amministrativo contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241 che considera documento amministrativo «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale» (art. 22.1, lett. d).

<sup>9</sup> Il Codice dell'amministrazione digitale è contenuto nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

<sup>10</sup> Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) stabilisce infatti che «gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico» sono beni culturali.

<sup>11</sup> Secondo Alessandro Pratesi «la diplomatica è la scienza che ha per oggetto lo studio critico del documento, al fine di determinarne il valore come testimonianza storica, non soltanto nella sfera della storia in generale o storia politica, ma anche in quelle della storia economica, della storia sociale, della storia della lingua» (cfr. A. PRATESI, *Genesi e forme del documento medievale*, Roma, Jouvence, 1999, p. 13).

<sup>12</sup> C. PAOLI, *Diplomatica*, Firenze, Le lettere, 1987 (ristampa anastatica dell'edizione del 1942, scritta nel 1898-1899).

– specie in riferimento alla formazione dei documenti informatici – in quanto evidenzia alcuni importanti aspetti che attengono alla forma del documento («testimonianza scritta»), alle regole secondo cui viene redatto («osservanza di determinate forme») ed agli effetti che produce («procurarle fede» e «darle forza di prova»), oltre a specificare che il documento è la rappresentazione di un «fatto di natura giuridica», cioè di un fatto che produce effetti ai quali le norme del diritto collegano determinate conseguenze.

Sul versante archivistico, invece, Paola Carucci definisce documento «ogni rappresentazione in forma libera o secondo determinati requisiti di un fatto o di un atto relativo allo svolgimento dell'attività istituzionale, statutaria o professionale di un ente o di una persona».<sup>13</sup> Simile nella sostanza, anche se più direttamente collegata all'ambito informatico, la definizione di documento archivistico che fornisce Maria Guercio, secondo la quale il documento è la «rappresentazione memorizzata su un supporto e conservata da una persona fisica o giuridica nell'esercizio delle sue funzioni (prodotta o diversamente acquisita nel corso dell'attività pratica da un soggetto produttore) di un atto/fatto rilevante per lo svolgimento di tale attività».<sup>14</sup>

Come dimostrano le definizioni di documento elaborate nei rispettivi ambiti disciplinari, l'archivistica e la diplomatica offrono strumenti di analisi particolarmente utili ai fini dello studio dei sistemi di gestione documentale in quanto considerano il documento non solo per ciò che è o per come è fatto (profilo sostanziale-formale) e per il contesto nel quale viene prodotto e utilizzato (profilo organizzativo-gestionale), ma anche per la sua capacità di produrre effetti giuridici e di costituire una prova del fatto giuridico che rappresenta (profilo giuridico-probatorio). A dispetto della sua limitata conoscenza e diffusione, è proprio la diplomatica a fornire il contributo più significativo in tal senso, ricordandoci – come osservato da Luciana Duranti – che «i concetti e i principi della diplomatica possono essere usati nella progettazione di sistemi digitali per produrre, mantenere e conservare i documenti contemporanei»<sup>15</sup>, oltre che per determinarne la provenienza e il valore giuridico-probatorio in relazione

---

<sup>13</sup> P. CARUCCI, M. MESSINA, *Manuale di archivistica per l'impresa*, Roma, Carocci, 1998, p. 29.

<sup>14</sup> M. GUERCIO, *Archivistica informatica*, Roma, Carocci, 2002, pp. 21-22.

<sup>15</sup> L. DURANTI, *Diplomatics. New uses for an old science*, Lanham, Maryland and London, The Scarecrow Press, 1998.

ai criteri di autenticità, integrità, affidabilità e immodificabilità ribaditi recentemente ribaditi dalle regole tecniche sul documento informatico.<sup>16</sup>

## 1.2 *L'archivio e il ciclo di vita dei documenti*

Il contesto nel quale i documenti vengono in rilievo quali oggetti della gestione è l'archivio del soggetto che li ha prodotti. Ma che cos'è un archivio? Anche in questo caso, la domanda appare tutt'altro che priva di senso, considerato che in ambiente archivistico – e quindi all'interno di uno specifico ambito specialistico – il termine "archivio" viene utilizzato per indicare tre cose diverse:

- ▶ il complesso di documenti prodotto e acquisito da un soggetto produttore nell'esercizio delle sue funzioni (archivio in senso proprio), tradizionalmente distinto in archivio corrente, di deposito e storico in base alle diverse fasi di gestione;
- ▶ il locale (o l'insieme dei locali) nei quali avviene la conservazione dei documenti;
- ▶ l'istituto di conservazione, cioè l'ente (diverso dal soggetto produttore) che si occupa istituzionalmente della conservazione della documentazione.

Il concetto di archivio inteso nel senso di complesso di documenti prodotti (o comunque acquisiti) da un soggetto produttore (persona, azienda, ente pubblico o privato) nello svolgimento di un'attività pratica connessa all'esercizio delle proprie funzioni ricorre in molte definizioni dell'archivistica

Secondo Eugenio Casanova, ad esempio, «l'archivio è la raccolta ordinata degli atti di un ente o individuo, costituitasi durante lo svolgimento della sua attività e conservata per il conseguimento degli scopi politici, giuridici e culturali di quell'ente o individuo»<sup>17</sup>, mentre Giorgio Cencetti – al quale dobbiamo la teorizzazione del

---

<sup>16</sup> Le regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni sono contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 novembre 2014.

<sup>17</sup> E. CASANOVA, *Archivistica*, Siena, Stabilimento Arti Grafiche Lazzeri, 1928. Il testo è consultabile e scaricabile all'URL: [www.icar.beniculturali.it/biblio/view\\_volume.asp?ID\\_VOLUME=53](http://www.icar.beniculturali.it/biblio/view_volume.asp?ID_VOLUME=53) (consultato il 18 maggio 2015).

concetto di “vincolo archivistico” – definiva l’archivio come il «complesso degli atti spediti e ricevuti da un ente o individuo per il conseguimento dei propri fini o per l’esercizio delle proprie funzioni»<sup>18</sup>. Le definizioni fin qui citate, oltre a confermare il prevalente riferimento all’archivio come prodotto di un’attività pratica, non distinguono cronologicamente tra archivi di soggetti ancora operanti e archivi di soggetti che hanno cessato la loro attività, potendosi quindi applicare ad entrambe le situazioni.

In epoca più recente Elio Lodolini elabora invece un concetto di archivio che, facendo propria la tradizione tedesca, si distacca da questa impostazione ed individua nell’archivio «il complesso dei documenti formati presso una persona fisica o giuridica nel corso dell’esplicazione della sua attività e pertanto legati da un vincolo necessario, i quali, una volta perduto l’interesse per lo svolgimento dell’attività medesima sono stati selezionati per la conservazione permanente quali beni culturali». Secondo Lodolini l’archivio «nasce spontaneamente, quale sedimentazione documentaria di un’attività pratica, amministrativa, giuridica» e i documenti che ne fanno parte sono caratterizzati dal fatto di essere «legati fra loro reciprocamente da un vincolo originario, necessario e determinato, per cui ciascun documento condiziona gli altri ed è dagli altri condizionato».

L’elemento qualificante di un archivio, ciò che lo distingue da una raccolta o collezione di documenti, è infatti il c.d. vincolo archivistico, in base al quale ciascun ente (o persona) produce documentazione in rapporto alla propria specifica attività e, quindi, con caratteristiche particolari dalle quali risulta che tra i documenti che ne formano gli archivi esiste un legame logico e formale per cui ciascun documento assume un significato ben preciso in funzione dei documenti che lo precedono e che lo seguono. Il vincolo archivistico è originario, cioè legato al processo di formazione delle carte, naturale e involontario: la posizione dei singoli documenti prodotti deriva da un’attività involontaria in quanto è determinata dal flusso documentale e non da scelte individuali (quando il vincolo assume carattere di volontarietà si è infatti in presenza di una “raccolta”, non di un archivio).

Gli archivi nascono e si sviluppano secondo un processo che l’archivistica chiama “ciclo di vita” dei documenti, tradizionalmente diviso in tre fasi<sup>19</sup>:

---

<sup>18</sup> G. CENCETTI, *L’archivio come Universitas rerum*, «Archivi», IV (1937), pp. 7-13. Il testo è consultabile e scaricabile all’URL: [www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/articoli/univarc.pdf](http://www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/articoli/univarc.pdf) (consultato il 18 maggio 2015).

<sup>19</sup> Si tratta di una suddivisione convenzionale che non mette in discussione la sostanziale unitarietà dell’archivio.

- ▶ archivio corrente, in cui i documenti si riferiscono a procedimenti o affari in corso di trattazione e che quindi vengono consultati abitualmente;
- ▶ archivio di deposito, in cui gli atti riguardano affari conclusi, ma che potrebbero avere ancora un'utilità operativa;
- ▶ archivio storico in cui gli atti non più occorrenti a fini pratici vengono destinati alla conservazione permanente per motivi soprattutto storici e di ricerca.

Considerato che l'interesse principale di questo lavoro è rivolto alla gestione dei documenti ai fini della realizzazione della trasparenza amministrativa e che tale attività si svolge prevalentemente, se non esclusivamente, nella fase di formazione dell'archivio, la definizione di archivio alla quale si ritiene più opportuno riferirsi è quella data da Paola Carucci, secondo la quale l'archivio è «il complesso dei documenti prodotti o comunque acquisiti da un ente (magistrature, organi e uffici centrali e periferici dello Stato; enti pubblici; istituzioni private, famiglie o persone) durante lo svolgimento della propria attività».<sup>20</sup> Prevalgono infatti in questa definizione gli aspetti pratici connessi alla produzione e all'organizzazione dei documenti in quanto oggetto di gestione dell'attività di *records management* che maggiormente interessano ai fini dell'analisi delle possibili interazioni tra il sistema di gestione documentale e il sistema di pubblicità disciplinato dalle disposizioni<sup>21</sup> in materia di trasparenza e diffusione di dati, informazioni e documenti delle pubbliche amministrazioni.

### 1.3 La gestione dei documenti nell'archivio corrente

Se in termini archivistici, il "ciclo di vita" di un documento si svolge attraverso le fasi di vita dell'archivio nell'ambito delle quali il documento viene a trovarsi per effetto del suo maggiore o minore interesse ai fini dell'attività corrente del soggetto produttore, la gestione dei documenti (*records management*) tipica della fase di

---

<sup>20</sup> P. CARUCCI, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, Carocci, 1998, p. 200.

<sup>21</sup> In particolare si farà riferimento alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 relativo al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

formazione dell'archivio corrente sposta il punto di vista del "ciclo di vita" del documento sulle attività che ne caratterizzano la produzione, l'organizzazione e la tenuta da parte del soggetto produttore fino al momento del passaggio dei documenti all'archivio di deposito in ragione dell'affievolimento della loro utilità ai fini della trattazione degli affari e dei procedimenti a cui sono riferiti.

Secondo Maria Guercio «la gestione dell'archivio corrente [è] la funzione di organizzazione e controllo generale e sistematico esercitata da un ente sulla propria documentazione corrente al fine di disporre del necessario supporto informativo-documentario per lo svolgimento efficiente della propria attività, sia a fini interni che a fini giuridici e di trasparenza amministrativa».<sup>22</sup> Il sistema di gestione documentale che presidia assolve a questa funzione deve pertanto rispondere a criteri di efficienza e di efficacia che consentano di soddisfare le esigenze di reperibilità dei documenti e di assicurare le condizioni di conservazione che ne garantiscano l'integrità nel tempo, a prescindere dal supporto cartaceo o digitale dei documenti gestiti. «L'adozione di strumenti specifici e di regole e procedure finalizzate a un corretto trattamento dei documenti – prosegue Maria Guercio – costituisce quindi un aspetto centrale per la gestione dell'archivio corrente, destinato peraltro ad influenzare significativamente anche le fasi successive di tenuta e conservazione dei documenti»<sup>23</sup>.

La normativa italiana in materia di documentazione amministrativa definisce la gestione dei documenti come «l'insieme delle attività finalizzate alla registrazione di protocollo e alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato»<sup>24</sup>. La normativa in questione si occupa della gestione dei documenti e si limita pertanto ad individuare gli strumenti necessari per il corretto funzionamento di un archivio corrente; assumono tuttavia una particolare rilevanza, soprattutto nella crescente prospettiva dell'utilizzo di documenti amministrativi informatici, le modalità di formazione dei documenti alle quali infatti le regole tecniche di attuazione del Codice dell'amministrazione digitale dedicano ampio spazio. La formazione del documento è una fase delicata nella quale emergono esigenze e criticità legate sia alla successiva gestione dei documenti in

---

<sup>22</sup> CARUCCI, GUERCIO, *cit.*, p. 204.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, art. 1.1, lett. q).

senso archivistico, sia al loro utilizzo nell'ambito del procedimento amministrativo e per le finalità di trasparenza previste dalle norme di riferimento; in questa fase, infatti, trovano definizione alcuni elementi formali e sostanziali del documento (relativi cioè alla sua struttura ed al suo contenuto) che ne influenzano il livello qualitativo in termini giuridici (profilo giuridico-probatorio), gestionali (profilo archivistico) e funzionali (profilo comunicativo e della trasparenza).

Il registro di protocollo, il piano (o titolario) di classificazione e il repertorio dei fascicoli sono i principali strumenti necessari per una corretta e funzionale gestione dell'archivio corrente, ai quali si affiancano i repertori per la registrazione particolare di specifiche tipologie di documenti e il piano di classificazione (o massimario di selezione e scarto). Al registro di protocollo è affidata la funzione di identificare in modo univoco i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione registrandone gli elementi che distinguono ciascun documento (mittente o destinatario, oggetto, data, descrizione degli allegati, ecc.) ed attestandone con data certa l'acquisizione nell'archivio del soggetto produttore attraverso l'attribuzione di un numero e di una data di registrazione che ne forniscono anche la prova dell'esistenza nel tempo.<sup>25</sup> Il piano (o titolario) di classificazione<sup>26</sup> fornisce il criterio logico di ordinamento dei documenti e ne garantisce l'ordinata sedimentazione, guidandone l'aggregazione fisica all'interno dei singoli fascicoli "raccolti" nel repertorio dei fascicoli che ne registra il numero progressivo in relazione all'indice di classificazione e l'oggetto, oltre a descrivere l'elenco dei documenti contenuti in ciascun fascicolo ed i relativi estremi di registrazione a protocollo. Il piano di conservazione, infine, direttamente collegato al titolario di classificazione, definisce i tempi di conservazione di ciascuna tipologia documentaria in relazione ad esigenze di carattere giuridico, tecnico e amministrativo.

Oltre a consentire un'efficace gestione dei documenti nell'archivio corrente, alcuni di questi strumenti, come si vedrà meglio in seguito, contribuiscono a fornire elementi informativi essenziali ai fini dell'adempimento di taluni obblighi in materia

---

<sup>25</sup> Per queste sue caratteristiche funzionali il registro di protocollo della amministrazioni pubbliche è quindi un elemento «probante che conferisce al documento il carattere dell'autenticità» (DE FELICE), cioè di certezza della provenienza, e lo qualifica come atto pubblico di fede privilegiata, secondo quanto affermato anche in diverse sentenze giudiziarie.

<sup>26</sup> La classificazione archivistica è l'attività di organizzazione di tutti i documenti formati da un soggetto produttore (ricevuti, spediti o altrimenti acquisiti) secondo un criterio logico basato su una struttura di voci gerarchiche (categorie, classi e sottoclassi) che rappresentano in modo sistematico, generale ed astratto le funzioni e le competenze del soggetto produttore.

di trasparenza amministrativa attualmente previsti dal decreto legislativo 33/2013. La puntuale adozione e il corretto utilizzo di tali strumenti da parte delle pubbliche amministrazioni, oltre a costituire un preciso obbligo normativo, forniscono oggi un imprescindibile supporto alle attività finalizzate alla pubblicazione di informazioni e documenti per finalità di trasparenza amministrativa, consentendo il reperimento e l'aggregazione di metadati che risultano disponibili solo in un sistema di gestione documentale efficiente, ben organizzato, adeguatamente governato e correttamente utilizzato all'interno dell'amministrazione.

#### *1.4 Il sistema di gestione dei documenti*

Il sistema di gestione dei documenti fornisce al soggetto produttore il supporto informativo e documentario necessario per svolgere con efficacia ed efficienza le attività connesse alle proprie funzioni, garantendone la prova documentaria sia a fini interni che di trasparenza amministrativa. Il sistema deve quindi consentire al soggetto produttore di produrre/acquisire documenti, organizzarli in modo ordinato e coerente rispetto alle funzioni svolte, riceverli e trasmetterli da/verso l'esterno, conservarli mantenendone l'autenticità nel tempo e consentirne la ricerca e il rapido reperimento nell'ambito dell'attività amministrativa svolta.

Le funzionalità e gli strumenti specifici sono definiti dal soggetto produttore sulla base delle proprie esigenze, tuttavia la spinta all'innovazione tecnologica e la rapida diffusione di questi sistemi, soprattutto in ambito pubblico, hanno favorito la creazione di linee guida e standard tecnici – ma anche lo sviluppo di una specifica normativa di settore, come è avvenuto in Italia – che hanno determinato l'avvio della definizione di modelli di requisiti funzionali per la formazione e la gestione dei documenti informatici. Ciò che qui giova tuttavia utile ricordare in prima analisi è il rapporto tra il sistema di gestione dei documenti e l'efficienza dell'organizzazione del soggetto produttore che lo utilizza: l'implementazione di un software di gestione documentale, per quanto efficiente, risulta pressoché vana nell'ambito di un ente le cui funzioni e attività non siano svolte con altrettanta efficienza. In altre parole, un sistema di gestione documentale, per quanto performante, non crea, né aggiunge efficienza in un contesto male organizzato ed inefficiente; in tali condizioni, anzi, si rischia solo di generare ulteriore disordine ed inefficienza. Non esiste, insomma,

alcun rapporto di causalità tra l'introduzione di un software di gestione documentale e la razionalizzazione e semplificazione delle procedure, se l'intervento si limita alla sola riorganizzazione o automazione dei processi documentali. La razionalità di un sistema di gestione dei documenti, infatti, non comporta la razionalità dei processi decisionali; tuttavia, è evidente che un significativo intervento di informatizzazione delle procedure e degli strumenti di gestione dei documenti (e di formazione dell'archivio) implica l'analisi dell'esistente, rende esplicite eventuali criticità e consente di ridefinire i processi decisionali e di semplificare le procedure amministrative, eliminando i passaggi inutili e riducendo la produzione archivistica (cioè la quantità di documenti prodotti), che risulta così riqualificata.

In modello italiano per la gestione dei documenti definito dal regio decreto 25 gennaio 1900, n. 35 che approvava il regolamento per gli uffici di registratura e di archivio delle amministrazioni centrali del Regno d'Italia è stato rinnovato nel 1998 con le disposizioni che oggi si trovano raccolte ed armonizzate nel capo IV del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, rubricato appunto *Sistema di gestione informatica dei documenti* e rimasto sostanzialmente invariato anche a seguito dell'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale e delle regole tecniche per il protocollo informatico<sup>27</sup> che hanno recentemente sostituito quelle precedentemente definite nel decreto del Presidente del Consiglio 31 ottobre 2000.

Il DPR 445/2000 definisce il sistema di gestione informatica dei documenti come e ne individua le seguenti funzionalità:

- ▶ garantire la sicurezza e l'integrità del sistema, garantire la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita;
- ▶ fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali;
- ▶ consentire il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati;
- ▶ consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in

---

<sup>27</sup> Si tratta delle regole tecniche approvate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2013.

materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;

- ▶ garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

La prima parte del capo IV del DPR 445/2000 definisce le regole per effettuare le registrazioni e la segnatura di protocollo, le rispettive caratteristiche formali e l'eventuale annullamento di registrazioni errate; la seconda parte descrive le funzioni di accesso ai documenti e alle informazioni del sistema anche da parte di soggetti esterni e di altre amministrazioni, mentre nella terza parte sono individuati i compiti e le funzioni del servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi e le procedure di salvataggio e conservazione delle informazioni del sistema, incluso il registro di emergenza. La quarta parte fornisce indicazioni sull'organizzazione e il funzionamento del sistema di gestione dei flussi documentali, mentre la quinta parte contiene disposizione sulla gestione degli archivi per il trasferimento dei documenti all'archivio di deposito, la conservazione degli archivi e l'organizzazione degli archivi storici.

## 2. Essere trasparenti

Fino a qualche anno fa l'espressione "trasparenza amministrativa" era perlopiù sinonimo di pubblicità, accesso ai documenti e partecipazione al procedimento amministrativo, tanto che la legge 7 agosto 1990, n. 241 – che ha introdotto questi istituti innovando la disciplina del segreto d'ufficio<sup>28</sup> – è divenuta famosa come "legge sulla trasparenza", pur disciplinando in realtà lo svolgimento del procedimento amministrativo, più che la sua trasparenza. Tuttavia, alla luce della successiva evoluzione del concetto di trasparenza e delle caratteristiche peculiari dei tre istituti giuridici in questione, pubblicità, accesso e partecipazione non sono di per sé sufficienti ad assicurare l'effettiva trasparenza dell'amministrazione pubblica, sebbene ne costituiscano i presupposti essenziali.

Ciò che oggi si intende per "trasparenza amministrativa", ovvero l'accessibilità piena ed incondizionata tramite i siti web istituzionali ad un'ampia selezione di dati, informazioni e documenti riguardanti l'attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, ha infatti più a che fare con il diritto dei cittadini ad essere informati su come opera la PA, per quali ragioni agisce (o non agisce) in un determinato modo e secondo quali obiettivi (oltre che con quali risultati) utilizza le risorse pubbliche. Ed è evidente che la semplice pubblicazione dei provvedimenti o l'accesso ai documenti che riguardano un singolo procedimento non consente di ottenere simili risultati...

### 2.1 *Il valore della trasparenza*

Al di là della sua attuale fisionomia giuridica, costituita da un insieme di istituti, di norme e di strumenti, la trasparenza coincide con la conoscenza e con la

---

<sup>28</sup> La disciplina del segreto d'ufficio, inizialmente prevista nel regio decreto 2960/1923, è ora contenuta nell'art. 15 del DPR 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), la cui formulazione originaria era espressione di un contesto improntato al principio della segretezza dell'azione amministrativa. In seguito, la legge 241/1990 (art. 22 e seguenti) ha riconosciuto il diritto di accesso ai documenti amministrativi come principio generale dell'attività amministrativa, volto ad assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, riformulando il testo del citato art. 15. Di conseguenza, non si verifica una violazione del segreto d'ufficio quando la comunicazione di un'informazione o di una notizia avvenga nel rispetto delle norme sul diritto di accesso e all'impiegato pubblico è consentito rilasciare copie ed estratti di documenti nei casi non vietati dall'ordinamento.

disponibilità effettiva delle informazioni. In questo senso, la trasparenza può essere letta come una metafora della distribuzione del potere che deriva dalla conoscenza e dalla disponibilità di informazioni. Da sempre, infatti, chi controlla le informazioni (e la loro conoscenza) detiene una posizione di potere. In questo senso, il potere – sia pubblico che privato – può dirsi fondato sullo squilibrio informativo tra chi dispone della conoscenza (e quindi detiene il potere) e chi non ha accesso alle informazioni (e quindi subisce il potere). Il percorso di affermazione della democrazia passa infatti attraverso una maggiore disponibilità delle informazioni, rese oggi sempre più accessibili anche grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), derivante dai mutati assetti di potere e da una sua distribuzione più orizzontale, che la trasparenza tende ulteriormente ad allargare, sia in ambito pubblico che privato.

Lo sviluppo delle società democratiche e, in epoca più recente, la rapida diffusione delle tecnologie dell'informazione – e in particolare di Internet e delle reti sociali (*social network*) – hanno inoltre introdotto una terza dimensione nella dinamica dell'informazione, che attiene alla creazione ed alla pubblicazione di contenuti, resa particolarmente semplice dalla disponibilità di software per l'editing digitale di testi e immagini e dall'agevole (ed economico) accesso a piattaforme di pubblicazione on-line. L'attuale scenario dell'accesso all'informazione, soprattutto in ambiente digitale, è quindi caratterizzato da una sorta di ipertrofia informativa che determina, da un lato, la disponibilità di grandi quantità di informazioni facilmente accessibili e, dall'altro, paradossalmente, il problema della "disinformazione": «quanto maggiore è la quantità di informazioni, tanto minore è il tempo che si può dedicare all'approfondimento e alla verifica della singola fonte» e, di conseguenza, «quanto maggiore è la probabilità di accreditare informazioni false, scorrette, tanto più alta la competenza digitale e in particolare "informativa" richiesta».<sup>29</sup>

Anche per questo, la crescita delle possibilità e delle capacità di accedere alle informazioni è alla base di un progressivo e continuo aumento della domanda di trasparenza in ogni settore della vita sociale, economica e politica: dall'amministrazione pubblica ai servizi finanziari (banche e assicurazioni), passando per i beni di consumo e i bisogni primari (in particolare l'alimentazione e la salute). Si pensi, ad esempio, alla crescente attenzione dei consumatori per l'origine e la qualità

---

<sup>29</sup> N. IACONO, *Perché dobbiamo essere ossessionati dal tema delle competenze informative e digitali*, «Agenda digitale» ([www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/1283\\_perche-dobbiamo-essere-ossessionati-dal-tema-delle-competenze-informative-e-digitali.htm](http://www.agendadigitale.eu/competenze-digitali/1283_perche-dobbiamo-essere-ossessionati-dal-tema-delle-competenze-informative-e-digitali.htm)). Sito web consultato il 21 maggio 2015.

dei prodotti alimentari declinata, a seconda dei casi, in termini di provenienza delle materie prime (agricoltura biologica, lotta agli OGM, ecc.), di processi produttivi (tracciabilità della filiera, rispetto dei diritti umani, difesa dell'ambiente, tutela delle risorse naturali, ecc.) e dinamiche commerciali (gruppi di acquisto solidali, equa distribuzione del reddito, sostegno alle economie dei PVS, ecc.).

La trasparenza è un principio trasversale, la cui realizzazione da parte di enti pubblici e organizzazioni private rappresenta, al tempo stesso, un'aspettativa e un criterio di valutazione da parte dei soggetti interessati, a prescindere dalla loro qualifica di cittadino, cliente, consumatore, ecc.. Non solo: in alcuni ambiti la trasparenza è ormai diventata un *asset* strategico che ha un valore economico in quanto elemento determinante nella costruzione di un marchio e nella difesa della reputazione di un'organizzazione. Non si spiegherebbero altrimenti i significativi investimenti che alcune aziende, specie multinazionali, destinano ad attività di *accountability* sociale e di miglioramento della qualità dei servizi dedicati alla relazione con il cliente (*custom relationship management*, *customer satisfaction*, ecc.).

Si percepisce quasi una sorta di tensione etica in questo crescente bisogno di trasparenza, una visione del mondo che Carlo Petrini, il carismatico leader di Slow Food, organizzazione internazionale no profit significativamente «impegnata a ridare il giusto valore al cibo, nel rispetto di chi produce, in armonia con ambiente ed ecosistemi»<sup>30</sup>, ha efficacemente sintetizzato nello slogan «buono, pulito e giusto», che, al di là dell'ambito enogastronomico nel quale nasce, contiene in sé il principio della trasparenza nella misura in cui per valutare un prodotto sulla base di questi tre criteri, che vanno ben oltre la pura dimensione estetica ed organolettica (il *buono*), è anzitutto necessaria la disponibilità del produttore a farsi conoscere non solo per ciò che fa (il *pulito*), ma soprattutto per ciò che è (il *giusto*).

La trasparenza, quindi, è una metafora attraverso la quale si indica un insieme di regole e di strumenti finalizzati al raggiungimento di un obiettivo per significare un modo di essere, di pensare e di agire. Essere trasparenti è uno *state of mind*: non basta adoperarsi per applicare una norma o essere puntuali nell'adempimento di un obbligo; bisogna "pensare trasparente" per poter agire con trasparenza secondo una linea di coerenza che, partendo dalle norme, arriva agli strumenti attraverso i quali esse trovano applicazione pratica; strumenti il cui utilizzo in quanto tali non sempre e

---

<sup>30</sup> La definizione è tratta dal sito web di Slow Food Italia ([www.slowfood.it/chi-siamo/che-cose-slow-food](http://www.slowfood.it/chi-siamo/che-cose-slow-food)) consultato il 24 maggio 2015.

non necessariamente risulta sufficiente per raggiungere l'obiettivo. Si consideri, ad esempio, la trasparenza amministrativa in ambito documentale: la pubblicazione di un documento è senza dubbio uno strumento che ne realizza la conoscibilità, ma non è detto che sia anche un mezzo idoneo a garantirne la comprensione. Un documento, ancorché pubblicato e quindi potenzialmente conoscibile, potrebbe infatti utilizzare un linguaggio poco chiaro, descrivere un fatto avulso dal contesto o rappresentare un atto privo di un'adeguata motivazione; in questi casi la pubblicità da sola non basta a rendere trasparente il documento, né l'amministrazione che l'ha prodotto e pubblicato, in quanto manca, al di là dell'esecuzione del mero adempimento burocratico, la volontà di essere trasparenti, che non nasce dall'esistenza di una norma, bensì dal livello di consapevolezza di chi è chiamato ad applicarla.

## *2.2 La trasparenza come diritto e garanzia di diritti*

La trasparenza è un principio di rilevanza costituzionale, ancorché non si ritrovi in modo esplicito nel testo della Costituzione. A questo proposito, ci si può limitare a sottolineare come a questa conclusione si possa arrivare solo in via interpretativa, facendo leva sul principio democratico o su altri principi costituzionali (imparzialità, buon andamento dell'amministrazione). La vicenda appare del tutto parallela a quella dell'emersione, come principio costituzionale, del diritto all'informazione come libertà (passiva) di informazione, come diritto del cittadino ad avere un'informazione ampia, completa e pluralistica, che si ricava solo in via estensiva rispetto alla più tradizionale libertà (attiva) di informazione compresa nella libertà di manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 della Costituzione.

L'art. 1.2 del decreto legislativo 33/2013, nel declinare i fondamenti costituzionali del principio di trasparenza, contiene tre ordini di previsioni:

- ▶ la trasparenza concorre ad attuare alcuni principi costituzionali (democraticità, eguaglianza, imparzialità e buon andamento della amministrazione, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione);
- ▶ la trasparenza è condizione di garanzia di diritti e libertà;

- la trasparenza, infine, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Queste previsioni, che pure risultano strettamente intrecciate, meritano di essere esaminate distintamente, dal momento che la legge suggerisce che il principio di trasparenza contiene al suo interno una dimensione di sviluppo di principi costituzionali una dimensione di garanzia di diritti e libertà e una dimensione che definisce la tensione verso un nuovo modello di amministrazione. Dal primo punto di vista merita attenzione l'ampiezza dei riferimenti costituzionali, che nel loro complesso evidenziano come la trasparenza sia connaturata ai valori costituzionali, primo tra tutti il principio democratico sancito dall'art. 1 della Costituzione, in base al quale la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla stessa Carta costituzionale. Altrettanto importante risulta il collegamento tra trasparenza e uguaglianza: una relazione che a bene guardare si sviluppa sia in riferimento all'eguaglianza formale che all'eguaglianza sostanziale: la trasparenza ed il diritto a conoscere sono condizioni sia perché la legge sia realmente uguale per tutti, sia perché ciascuno possa concorrere in condizioni di effettiva parità alla vita sociale e politica. La conoscenza, sotto questo profilo, si pone come strumento di riequilibrio, di definizione di una base di partenza comune, e la trasparenza (tanto più nella sua declinazione "attiva" che caratterizza il decreto legislativo 33/2013) contribuisce a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3 Cost.).

Per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione pubblica, un principio di trasparenza e pubblicità può considerarsi sotteso ad almeno due articoli della Costituzione italiana: l'art. 28 che afferma il principio di responsabilità della pubblica amministrazione e dei funzionari in caso di violazione dei diritti e l'art. 97 che prevede i principi di imparzialità, legalità e buon andamento dell'amministrazione. L'art. 1 del decreto legislativo 33/2013 conferma pienamente questa tesi, ancorando saldamente il principio di trasparenza ai principi che, nel loro insieme, reggono il funzionamento e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Per quanto il concetto di responsabilità si presti a più definizioni –

rimandi in particolare all'idea di *accountability* sopra richiamata a proposito della responsabilità sociale – è in primo luogo alla responsabilità del funzionario e dell'amministrazione di cui parla l'art. 28 della Costituzione che pare corretto agganciare la previsione ed il riferimento dell'art. 1 del decreto legislativo 33/2013. Il rapporto tra responsabilità e trasparenza è evidente e diretto: l'idea di un'amministrazione chiusa ed opaca si scontra con l'esigenza dei cittadini di conoscere le regole dell'azione amministrativa al fine di valutarne la legittimità (o l'illegittimità) e la condotta dei funzionari che l'hanno posta in essere (o che, pur dovendo, hanno omesso di farlo). Il riferimento più frequente rimane tuttavia quello all'art. 97 che sancisce in principio della imparzialità, rispetto alla quale la trasparenza non è solo una garanzia, ma un presupposto organizzativo.

Il decreto legislativo 33/2013 collega inoltre strettamente trasparenza e buon andamento con specifico riferimento al valore costituzionale dell'efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche: è noto infatti, fin dall'approvazione della legge sul procedimento, che l'efficacia e l'efficienza costituiscano delle declinazioni del principio di buon andamento, che anzi attraverso di esse acquista una più chiara valenza precettiva. La specifica attenzione alla dimensione economica, evidente nell'affiancare ai criteri di efficacia ed efficienza il riferimento all'utilizzo delle risorse economiche, non appare casuale se si pensa alla nuova formulazione dell'art. 97 della Costituzione che, a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale 1/2012, esordisce con la previsione che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Completano il quadro i riferimenti ai principi di integrità e lealtà nel servizio alla nazione, che possono essere significativamente ricollegati alle riforme del 2009 (la c.d. "legislazione Brunetta") a partire dalle quali si è imposto con forza il collegamento tra integrità, intesa nel senso di rettitudine che si contrappone alla corruzione e all'illegalità, e trasparenza. Il fatto che il decreto legislativo 33/2013 discenda da una delega contenuta nella legge c.d. "anticorruzione" (l. 190/2012) è di per sé significativo del valore attribuito dal legislatore a questo legame.

### 2.3 Un'amministrazione trasparente

Secondo la normativa vigente, la trasparenza «integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino». A differenza di quanto è stato analizzato nel paragrafo precedente, questa previsione non evoca principi costituzionali, bensì veri e propri modelli di amministrazione costituzionalmente necessari. Il primo concetto da analizzare è quello di diritto ad una buona amministrazione, che i riferimenti europei ed internazionali aiutano a leggere (ed ampliare). L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede infatti il principio di buona amministrazione in base al quale «ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione». In particolare, il diritto ad una buona amministrazione comprende:

- ▶ il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;
- ▶ il diritto di ogni persona di accedere al **fascicolo** che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale;
- ▶ l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

Si tratta di diritti che nell'esperienza italiana trovano sviluppo in primo luogo nella legge sul procedimento amministrativo, che quindi si pone come parametro interposto che realizza, sia pure ancora solo parzialmente, questo modello, ricollegandolo in particolare all'idea del giusto procedimento.

Il secondo concetto (e modello) sul quale è opportuno soffermarsi è quello della "amministrazione aperta": si tratta di una espressione utilizzata dal legislatore nel preveder una serie di importanti obblighi di pubblicazione, ma che merita di essere collocata in uno scenario più ampio. Amministrazione aperta è infatti l'espressione che corrisponde a quella anglosassone di *open government*, che a sua volta rimanda ad una pluralità di accezioni, tra le quali spicca quella dell'*Open Government Initiative* del governo americano con la quale il presidente Barak Obama ha recentemente

avviato la messa a disposizione *on line* del patrimonio informativo del *Federal register* ([www.data.gov.it](http://www.data.gov.it)) e che si sviluppa attraverso una politica di trasparenza esplicitata nella direttiva *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*<sup>31</sup> e basata sulla visione di un'amministrazione che promuove il valore dell'*accountability*, trasparente, aperta alla partecipazione ed alla collaborazione dei cittadini. Nel quadro della dottrina dell'*Open Government*, inoltre tutte le attività delle pubbliche amministrazioni non solo devono essere aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e favorire il controllo diffuso sulla gestione della cosa pubblica. È lo stesso rapporto tra amministrazione e cittadino ad essere ridefinito, spostando il *focus* della relazione da un approccio orientato all'erogazione di servizi, in cui il cittadino è mero fruitore delle prestazioni fornite dall'amministrazione, ad uno basato sulla collaborazione in cui il cittadino partecipa alle scelte del governo secondo il modello della democrazia partecipativa.

#### 2.4 *Le finalità della trasparenza*

Nell'immaginario collettivo, l'idea della trasparenza pubblica è perlopiù legata alle regole ed agli strumenti per il contrasto e la prevenzione dei fenomeni di corruzione e illegalità nell'ambito dello svolgimento di ruoli e funzioni istituzionali, sia di natura politica che amministrativa. Secondo i dati diffusi dall'Osservatorio Socialis<sup>32</sup> sulla base di una rilevazione effettuata a fine 2014, infatti, il 69% dei cittadini pensa che la trasparenza amministrativa costituisca un freno alla corruzione ed alla pratica delle raccomandazioni, mentre solo il 33% la collega al miglioramento dei servizi ed all'aumento di efficienza delle amministrazioni pubbliche. Coerentemente, tra i dati e le informazioni pubblicati per finalità di trasparenza ai quali i cittadini attribuiscono maggiore importanza figurano l'utilizzo delle risorse pubbliche (64%), i bilanci delle pubbliche amministrazioni (41%) e la situazione patrimoniale (inclusi i compensi) dei rappresentanti politici e i compensi degli amministratori pubblici (66%). Le vicende giudiziarie che nel recente passato hanno interessato – e continuano ad interessare – il settore pubblico, sia in ambito politico-istituzionale che amministrativo, determinando una crescente sfiducia verso

---

<sup>31</sup> Disponibile nel sito [www.whitehouse.gov/open](http://www.whitehouse.gov/open) (consultato il 12 giugno 2015).

<sup>32</sup> Il report è pubblicato nel sito web dell'Osservatorio Socialis ([www.osservatoriosocialis.it/wp-content/uploads/2015/05/PA-e-trasparenza\\_2014.pdf](http://www.osservatoriosocialis.it/wp-content/uploads/2015/05/PA-e-trasparenza_2014.pdf)) consultato il 9 giugno 2015.

tutto ciò che è “pubblico” in senso lato, contribuendo ad alimentare la percezione dei cittadini di una trasparenza amministrativa finalizzata prevalentemente alla lotta alla corruzione. Percezione sulla quale il legislatore non si preoccupa, evidentemente, di influire in maniera significativa, considerato che la legge 190/2012, dalla quale deriva tutta l’attuale disciplina della trasparenza amministrativa, nasce dall’esigenza di dettare disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione, quasi a confermare l’esistenza di un nesso causa-effetto tra corruzione e trasparenza in base al quale si persegue la trasparenza in quanto esiste la corruzione.

In realtà il fondamento della trasparenza risiede nei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione (art. 97) e nella conseguente previsione, sempre di rango costituzionale, che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione» (art. 98). In queste disposizioni fondamentali trovano infatti origine le finalità e gli obiettivi della trasparenza amministrativa, così come declinati nei primi articoli del decreto legislativo 33/2013, secondo cui «la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione» in quanto è «condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali» ed «integra il diritto ad una buona amministrazione», concorrendo «alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino», in presenza della quale non si renderebbe necessarie le «forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» che invece il decreto individua come principale finalità della trasparenza (art. 1).

Oltre al contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità ed all’esercizio del controllo democratico sull’imparzialità e la correttezza dell’azione amministrativa, è opportuno annoverare tra le finalità della trasparenza la **responsabilità sociale**, un concetto che negli ultimi anni si è andato affermando sempre di più, sia in ambito pubblico che privato, con il conseguente impegno crescente da parte delle imprese e delle amministrazioni pubbliche nell’avviare programmi di responsabilità sociale. La definizione più diffusa di responsabilità sociale è stata pubblicata dall’Unione Europea, secondo la quale si tratta di «un modello di governance allargata, in base al quale chi governa l’impresa ha responsabilità che si estendono dall’osservanza dei doveri fiduciari nei riguardi della proprietà ad analoghi doveri fiduciari nei riguardi, in

generale, di tutti gli stakeholder». In ambito aziendale la responsabilità sociale d'impresa risponde all'esigenza di integrazione delle preoccupazioni di natura etica all'interno della visione strategica dell'impresa, trattandosi di gestire efficacemente le problematiche d'impatto sociale ed etico nei vari ambiti dell'attività imprenditoriale. Un'impresa che adotti un comportamento socialmente responsabile, monitorando e rispondendo alle aspettative economiche, ambientali, sociali di tutti i portatori di interesse coglie infatti anche l'obiettivo di conseguire un vantaggio competitivo e a massimizzare gli utili di lungo periodo. Diviene, quindi, di fondamentale importanza l'attività dedicata al mantenimento delle relazioni con l'esterno, verso i cosiddetti *stakeholder*.

Nei sistemi di gestione aziendale, l'attenzione agli *stakeholder* è divenuta di importanza cruciale per le imprese e spesso lo sviluppo nel tempo di relazioni positive con tali soggetti può diventare un elemento di valore aggiunto per l'impresa. Ma il comportamento più o meno etico di un'impresa interessa potenzialmente tutti i cittadini, ai quali non bastano astratte dichiarazioni di principi e valori: essi esigono ormai un impegno quotidiano e credibile, frutto di una precisa politica manageriale e di un sistema aziendale organizzato a tal fine. Al netto degli aspetti segnatamente aziendalistici connessi alle logiche economiche di *business*, si tratta di concetti che oggi, nel quadro della trasparenza amministrativa, possono considerarsi applicabili anche alle amministrazioni pubbliche, dovendosi anch'esse misurare con il livello di soddisfazione dei propri "clienti" (i cittadini, che sono i principali *stakeholder* della PA) in termini di responsabilità, correttezza, imparzialità, accessibilità e trasparenza del proprio operato.

Al fine di favorire anche in ambito pubblico lo sviluppo della responsabilità sociale, nel 2006 il Ministro della funzione pubblica ha emanato una direttiva sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche contenente le *Linee guida per la redazione del bilancio sociale* specifiche per il settore pubblico. Nella premessa della direttiva viene ribadito come «nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza assume ormai da anni l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti. [...] Tra le iniziative che le amministrazioni [...] hanno iniziato ad adottare e che si stanno sempre più diffondendo, quella dell'utilizzo di tecniche di rendicontazione sociale ha particolare rilevanza e specifiche potenzialità. La rendicontazione sociale delle amministrazioni

pubbliche risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa».<sup>33</sup>

Lo scopo della direttiva è di promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale, cioè di un documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi. Tale strumento può incidere positivamente sul sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita, contribuendo in particolare a migliorare:

- ▶ la dimensione contabile, in quanto può integrare e rivitalizzare il sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie già adottato secondo le diverse discipline normative vigenti<sup>34</sup>;
- ▶ la dimensione comunicativa, ponendosi, per il suo contenuto, al centro delle relazioni con i portatori di interesse;
- ▶ la dimensione della responsabilità politica, poiché si inserisce nel sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo;
- ▶ la dimensione di funzionamento, in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo e dalle azioni di risanamento del deficit pubblico;

---

<sup>33</sup> Direttiva del Ministro della Funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 febbraio 2006.

<sup>34</sup> Si segnala in particolare l'obbligo di fatturazione elettronica verso la PA introdotto dalla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ed attuato con i successivi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze Decreto del 07 marzo 2008 e 3 aprile 2013. La normativa prevede l'impossibilità da parte delle pubbliche amministrazioni di ricevere le fatture in formato cartaceo e di procedere al loro pagamento. Le fatture devono essere infatti emesse in formato digitale secondo lo schema XML che definisce le informazioni da riportare obbligatoriamente in fattura in quanto rilevanti ai fini fiscali secondo la normativa vigente; il formato prevede inoltre l'indicazione obbligatoria delle informazioni indispensabili ai fini di una corretta trasmissione della fattura all'amministrazione destinataria attraverso il Sistema di Interscambio (Sdl).

- ▶ la dimensione strategico-organizzativa, come strumento efficace per riorientare, nell'ottica del cittadino, i processi di pianificazione, programmazione e controllo e per ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;
- ▶ la dimensione professionale, in quanto orienta l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità e fornendo nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori.

## 2.5 *Gli strumenti della trasparenza*

La trasparenza come **risultato** si realizza quando il soggetto destinatario (cittadino, cliente, consumatore, ecc.) acquisisce la conoscenza delle informazioni alle quali è interessato. Essere trasparenti significa infatti essere conoscibili e conosciuti per ciò che si è (organizzazione, competenze, ruoli e responsabilità), per ciò che si fa (funzioni, attività e obiettivi) e per come lo si fa (procedure, modalità operative e risultati).

Tuttavia, se la trasparenza come risultato appare un fine da perseguire, non va trascurato che essa è anche, a sua volta, uno strumento, cioè un mezzo, in quanto la conoscenza è funzione del raggiungimento di altre finalità rilevanti, quali la tutela delle situazioni soggettive coinvolte nell'esercizio di poteri, la più generale finalità di controllo democratico. La trasparenza assicura infatti al cittadino le informazioni sufficienti per valutare il comportamento delle istituzioni, formulare un giudizio e adottare le decisioni e le scelte conseguenti.

La trasparenza, intesa come **strumento** e risultato dell'attività amministrativa finalizzata a rendere conoscibili le informazioni dell'amministrazione (e i documenti che le contengono), risulta anche strettamente legata al raggiungimento di finalità diverse e ulteriori che esprimono valori generali. Dove c'è la conoscenza parziale (di singoli aspetti organizzativi, di singoli atti a procedimenti), senza la possibilità di avere un quadro informativo completo sulla istituzione, non si può parlare di trasparenza. Dove c'è una conoscenza insufficiente o dove la conoscenza è solo potenziale, per difficoltà di raggiungerla, o per difficoltà di comprendere il contenuto

delle informazioni, non si può parlare di trasparenza. La conoscenza deve essere completa (quanto all'oggetto), piena (quanto alla comprensione) e diffusa (quanto ai destinatari).

Il carattere distintivo della trasparenza è quindi la sua strumentalità ad un controllo diffuso, da aprire alla generalità dei destinatari e su un complesso ampio di informazioni (tale da consentire una valutazione, un giudizio completo). Il controllo diffuso da parte della generalità dei cittadini, il controllo democratico, si rivela, quindi, come il carattere essenziale della trasparenza pubblica (delle istituzioni pubbliche). A sua volta il controllo democratico, inteso come possibilità di acquisire informazioni sufficienti, di valutarle e di mettere su di esse un giudizio, appare come il risultato dell'attivazione della trasparenza e come strumento per il raggiungimento di altri valori. Sul tema la letteratura è vastissima. Ai fini di questo lavoro, ci si limita quindi ad indicare i valori più rilevanti.

In primo luogo la trasparenza e il controllo democratico dovrebbero favorire la responsabilità delle amministrazioni e dei loro decisori (nel senso inglese dell'*accountability*, del dover rispondere del proprio operato). Il cittadino, attraverso il controllo democratico, può farsi un giudizio sull'operato dei soggetti decisori (organi politici e organi amministrativi). Con il risultato di attivare comportamenti virtuosi da parte degli organi politici, chiamati a rispondere delle proprie scelte (e degli indirizzi impartiti agli organi amministrativi). In secondo luogo la trasparenza e il controllo democratico dovrebbero favorire l'efficienza, l'efficacia, cioè in generale la funzionalità (il buon andamento) delle istituzioni. Se rispondono da vicino dell'uso delle risorse pubbliche poste a loro disposizione per l'esercizio delle funzioni assegnate, gli organi delle amministrazioni pubbliche dovrebbero essere indotti a promuovere comportamenti efficienti ed efficaci delle amministrazioni per le quali esercitano il loro ruolo di indirizzo politico. Lo stesso effetto, in terzo luogo, dovrebbe aversi quanto all'imparzialità delle amministrazioni (della loro organizzazione e della loro attività). La conoscenza dei patrimoni dei componenti gli organi politici, delle posizioni che essi abbiano assunte in occasione delle decisioni deliberate dagli organi, dei criteri di scelta dei dirigenti amministrativi e delle motivazioni che hanno dato luogo alla scelta, sono, tra gli altri, strumenti che favoriscono comportamenti imparziali, non condizionati da interessi particolari (politici o economici). Con il risultato, ulteriore, dell'incremento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni

democratiche e della nuova legittimazione delle istituzioni in quanto tali, della politica e del sistema democratico.

## 2.6 *Pubblicità, accesso e trasparenza*

La trasparenza può quindi essere considerata il risultato (fine) che un soggetto può ottenere attraverso determinati strumenti (mezzo), che in ambito pubblico coincidono perlopiù con la pubblicità e l'accesso. Quanto alla prima è interessante notare la sua stretta vicinanza linguistica con l'aggettivo "pubblico", nella sua accezione soggettiva e oggettiva. Come esso denota, dal punto di vista soggettivo, l'esercizio di poteri o la disponibilità di beni da parte di soggetti pubblici, così la pubblicità contraddistingue le attività con le quali è reso pubblico ciò che era nella disponibilità più stretta (da parte di soggetti pubblici e privati). Così, dal punto di vista oggettivo, come è pubblico ciò che "è di tutti", che "tutti possono utilizzare" o che "è noto a tutti", la pubblicità è l'attività che ha come risultato di rendere le informazioni, da riservate, pubbliche, cioè conoscibili e utilizzabili da parte di tutti.

Il fatto che attraverso la pubblicità siano rese note a tutti alcune informazioni non comporta tuttavia che tutte le informazioni siano messe a disposizione del pubblico, cioè dell'insieme dei destinatari. La caratteristica della disciplina della pubblicità come si è fin qui consolidata, nel settore pubblico come in quello privato, è sempre stata infatti quella di individuare un'area, in crescita ma pur sempre limitata, di informazioni soggette a pubblicità, cioè obbligatoriamente messe a disposizione di alcuni o della generalità dei possibili destinatari. Questa pubblicità è stata qualificata come strumento di certezza, assistito dalla presunzione di conoscenza, o come (attività di) informazione amministrativa. Tramite la pubblicità, in altre parole, le informazioni sono diffuse non ai fini della trasparenza, ma per altri scopi, primo dei quali assicurare l'efficacia (cioè l'entrata in vigore o la produzione di effetti giuridici) di determinati documenti amministrativi.

Gli oggetti della pubblicità sono predeterminati: vi sono regole sulla pubblicità che predefiniscono le informazioni da rendere pubbliche, ovvero spetta ai soggetti titolari delle informazioni di decidere discrezionalmente quali informazioni rendere pubbliche e quali no. La pubblicità nella sua costruzione tradizionale non nasce come strumento di trasparenza, proprio perché è strumentale al raggiungimento di finalità

dei detentori di poteri. Naturalmente la pubblicità, anche in questa su più ridotta dimensione, concorre al risultato della trasparenza; tuttavia la pubblicità, come attività a contenuto predeterminato, può diventare strumento di trasparenza se le informazioni trasmesse non sono più limitate a poche aree di conoscenza, ma alla generalità delle informazioni detenute dalle istituzioni (pubbliche o private). Non è un caso, infatti, se la pubblicità, resa oggi molto più agevole e in grado di raggiungere più facilmente i suoi destinatari grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è in prospettiva il più rilevante strumento di trasparenza attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti nei siti web delle pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 33/2013.

Le considerazioni appena svolte sull'accesso si possono estendere alle altre forme di conoscenza soggettivamente delimitate derivanti dalla partecipazione al procedimento, nella quale la conoscenza dei documenti è considerata la regola, senza bisogno, di norma, di attivare una specifica procedura di accesso, e dalla motivazione del procedimento, che fornisce informazioni sul formarsi della volontà dell'amministrazione, nonché sugli elementi che stanno alla base della sua decisione. Si tratta di una conoscenza potenziale, limitata anche oggettivamente, e quindi solo eventualmente strumento di trasparenza.

Il secondo strumento tradizionalmente associato alla trasparenza è l'accesso. Alcuni documenti non sono pubblicati, ma sono accessibili, cioè acquisibili attraverso particolari procedure, fondate sulla richiesta dell'interessato e sull'ammissione alla conoscenza dell'informazione. Fondamentale la distinzione tra l'accesso soggettivamente delimitato, che coincide con il diritto di accesso previsto in via generale dalla legge 241/1990 e con i diritti di informazione di particolari categorie di soggetti (ad esempio, in ambito pubblico, i consiglieri comunali, provinciali e regionali), e l'accesso potenzialmente generale, significativo nelle esperienze di altri paesi (in particolare la Svezia, la Francia e i paesi anglosassoni, inclusi gli Stati Uniti d'America). L'accesso soggettivamente delimitato apre, di volta in volta, una singola porta, consentendo di conoscere parti dell'organizzazione e dell'attività di un'amministrazione, ma esclude esplicitamente il controllo generalizzato sull'operato della stessa<sup>35</sup> (art. 24.3): è strumento di conoscenza che non assicura tuttavia quella conoscenza diffusa che costituisce trasparenza.

---

<sup>35</sup> L'art. 24.3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 stabilisce infatti che «non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni».

Le informazioni conosciute sono per definizione puntuali (riferite ad una specifica situazione, al massimo ad una serie di atti e documenti ad essa riferibili), non in grado di fornire una conoscenza completa dell'amministrazione e del suo comportamento. La possibilità di rendere pubbliche informazioni acquisite attraverso l'accesso limitato (un giornalista ottiene copia di un documento e lo pubblica; le organizzazioni sindacali hanno informazioni sulla politica del personale e le diffondono) non trasforma l'accesso soggettivamente delimitato in uno strumento di trasparenza. Solo l'accesso potenzialmente generale, come strumento del diritto di sapere del cittadino, è strumento di trasparenza.

L'accesso, inoltre, non è predeterminato: è uno strumento potenzialmente generale, può riguardare informazioni non preventivamente individuate. L'unica predeterminazione è quella che deriva dalla possibilità di escludere intere categorie di informazioni dall'accesso. La conoscenza consentita dall'accesso è potenziale, non effettiva, dipende dall'uso che i titolari faranno del loro diritto di accesso, pertanto l'estensione delle aree sottratte all'accesso delimita di fatto l'ambito di applicazione della trasparenza.

Se pubblicità e accesso sono entrambi strumenti di trasparenza le differenze sono rilevanti, quanto a struttura e quanto a contributo al risultato finale, cioè la trasparenza. Anzitutto, dove c'è pubblicità, non c'è bisogno di accesso in quanto l'una assorbe in sé le esigenze dell'altro. Se la pubblicità esclude la necessità di avvalersi dell'accesso, tuttavia, non vale l'inverso: l'accesso completa infatti la pubblicità in quanto rende accessibili e conoscibili informazioni non pubblicate, complementari a quelle pubblicate.

Esiste una sorta di specularità tra questi due strumenti: nella pubblicità la trasparenza coincide con l'estensione dell'area positivamente soggetta alla diffusione delle informazioni, nell'accesso la trasparenza coincide con l'area di informazioni, non sottratte all'accesso, effettivamente rese conoscibili attraverso l'accesso.<sup>36</sup> Nei due casi la posizione dell'amministrazione detentrica delle

---

<sup>36</sup> L'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 stabilisce infatti che «Il diritto di accesso è escluso: a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo; b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione; d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi».

informazioni e dell'interessato a conoscere le informazioni è contrapposta, anche qui in modo speculare: nella pubblicità è l'amministrazione in posizione attiva (è lei a decidere cosa pubblicare), mentre la condizione del destinatario è passiva (egli è titolare di un generale diritto all'informazione, ma non può incidere sulla scelta delle informazioni da rendere pubbliche); nell'accesso è l'interessato che si attiva alla ricerca delle informazioni che ritiene utili, mentre l'amministrazione assume un atteggiamento passivo (deve limitarsi a consentire l'accesso), anche se spesso deve accompagnare questo con comportamenti attivi, di facilitazione nell'utilizzazione degli strumenti di accesso.

Sulla base di quanto appena argomentato emerge che vi sono delle aree di confine, delle aree grigie, difficilmente classificabili: ad esempio, i documenti liberamente e generalmente accessibili mediante banche dati e motori di ricerca sono anche da ritenersi pubblicati? Si dovrebbe rispondere in senso affermativo, qualora alle banche dati si acceda senza limitazioni (cioè vi può accedere chiunque, senza motivazioni), oppure negativo, laddove esistano delle limitazioni (ad esempio la necessità di farsi rilasciare una password o della previa esposizione di una motivazione all'accesso).<sup>37</sup>

## 2.7 *I limiti della (e alla) trasparenza*

La pressoché generale ed incondizionata adesione di fondo ai valori positivi della trasparenza e la convinzione che la progressiva estensione del suo ambito di applicazione, sia nell'amministrazione pubblica che nel settore privato, consentirà nel medio-lungo periodo di assicurare i risultati attesi in termini di responsabilità, funzionalità e fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche non devono far distogliere dagli elementi che sembrano contraddirne la tendenziale. In questa prima eccezione i limiti *della* trasparenza individuano alcune insufficienze della trasparenza nel raggiungere i risultati rispetto ai quali risulta strumentale.

Una prima serie di limiti è legata al tema dei costi della trasparenza: costi diretti, della pubblicità e dell'accesso, in termini di organizzazione (uffici e personale addetto alle funzioni di pubblicità e di accesso) e di costi vivi (di conservazione,

---

<sup>37</sup> A questo proposito il decreto legislativo 33/2013 prevede che «sono esclusi dall'ambito di applicazione [del decreto] i servizi di aggregazione, estrazione e trasmissione massiva degli atti memorizzati in banche dati rese disponibili sul web» (art. 4.8).

trattamento, riproduzione dei documenti contenenti le informazioni soggetti a trasparenza), ma anche dei costi indiretti, in particolare il lamentato effetto di "intralcio" all'attività amministrativa, che si avrebbe soprattutto con l'accesso (in particolare in caso di domande di accesso molto estese o relative ad atti interni di grande rilevanza ai fini dello svolgimento dell'attività).

Una seconda serie di limiti è legata alle reazioni negative alle contromisure che nelle amministrazioni che detengono le informazioni si possono verificare in risposta all'adozione di misure di trasparenza particolarmente incisive ed "invasive". Si pensi alla c.d. **elusione** della trasparenza (la mancata registrazione di dati, informazioni e documenti di cui si vuole evitare la conoscenza) o alla possibile manipolazione delle informazioni in vista della loro diffusione, per evitarne conseguenze negative o per promuovere giudizi positivi sull'operato dell'amministrazione. Si tratta dei casi di manipolazione interna, nei quali la trasparenza sulle informazioni può tradursi in un'opera di propaganda, con una curiosa eterogenesi dei fini: uno strumento pensato per il controllo democratico diffuso è utilizzato per la raccolta del consenso.

Una terza serie di limiti attiene alla trasparenza in sé, anche qualora siano evitati i limiti fin qui esaminati (costi e contromisure). La letteratura è ormai ricca di segnalazioni degli effetti negativi della trasparenza, quali, solo per fare alcuni esempi:

- ▶ la **sovraesposizione** causata da un eccesso di informazioni ne impedisce una conoscenza effettiva, impedisce di graduarle nella loro significatività in rapporto all'obiettivo di conoscenza o al tipo di controllo che si intende perseguire;
- ▶ il **disorientamento** nell'utilizzo delle informazioni disponibili che si verifica quando sono parziali, insufficienti o non adeguatamente strutturate e non consentono quindi di conoscere la realtà osservata e di formarsi un giudizio;
- ▶ la **manipolazione** delle informazioni da parte di *opinion maker* esterni (*lobby*, partiti, associazioni, sindacati, organi di stampa, ecc.) interessati a leggere le informazioni in modo sfavorevole all'amministrazione che le detiene e le diffonde;
- ▶ la **distorsione** della trasparenza sui processi decisionali: sottoposto ad un'eccessiva trasparenza il decisore politico o amministrativo rischia di

non adottare la giusta decisione, quella di interesse generale, ma quella più vicina alle aspettative del pubblico, ovvero quella che raccoglie un maggior consenso o che, comunque, riduce l'area del dissenso;

- ▶ la **sfiducia** derivante dalla conoscenza di comportamenti scorretti (se non addirittura illegali) nell'attività politica delle istituzioni o di disparità di trattamento nello svolgimento dell'attività amministrativa delle pubbliche amministrazioni; secondo alcuni una limitata conoscenza di tali comportamenti è preferibile ad una trasparenza che rischia di accentuare la distanza tra i cittadini e le istituzioni.

Le riflessioni sui limiti *della* trasparenza porta ad una rinnovata attenzione intorno alla questione dei limiti *alla* trasparenza che devono essere opposti ad un'indifferenziata e acritica attività di messa a disposizione dei dati e delle informazioni detenuti dalle amministrazioni pubbliche.

In primo luogo la tutela della **riservatezza**. Il tema è al centro della legislazione francese del 1978<sup>38</sup>: il potere delle pubbliche amministrazioni, ma anche dei privati, di raccogliere informazioni sui cittadini, enormemente potenziato dalle tecnologie dell'informazione, può risolversi in una violazione della sua privacy. Il rischio è già grave in rapporto all'uso che le amministrazioni possono fare delle informazioni raccolte e altrettanto pericolosa può rivelarsi la trasparenza (pubblicità e accesso) dei documenti contenenti dati riservati.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Il riferimento è alla legge francese n. 78-753 del 17 luglio 1978 recante «diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal». Il titolo I rubricato «De la liberté d'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques» contiene l'art. 6 il quale, al secondo comma, stabilisce che «Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs: dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle; portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable; faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice».

<sup>39</sup> A tale riguardo il decreto legislativo 33/2013 prevede esplicitamente che «gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all'articolo 4.1, lettera d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali». Per completezza d'informazione, il citato art. 7 stabilisce che «I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale [...] e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità».

In secondo luogo, la garanzia della **riservatezza pubblica**. Si pensi solo alle esigenze di sicurezza pubblica, o alle esigenze di segretezza per non compromettere gli obiettivi dell'azione pubblica o ancora alla necessità di mantenere la riservatezza sull'orientamento dei decisori prima dell'adozione della decisione. L'adeguata consapevolezza dei limiti della trasparenza conduce ad una considerazione di fondo: c'è piena trasparenza quando c'è completezza delle informazioni necessarie al controllo democratico, ma la completezza non è necessariamente in contraddizione con la salvaguardia di altre esigenze, che possono ridurre l'area della conoscenza delle informazioni senza per questo pregiudicare la trasparenza. La conoscenza da assicurare deve essere completa, ai fini della formazione di un giudizio complessivo sui comportamenti dell'amministrazione. Ciò non significa che deve essere garantita la trasparenza della *totalità* delle informazioni: la limitazione, temporalmente ristretta, controllata e proporzionata al raggiungimento degli obiettivi, della *disclosure* delle informazioni pubbliche si rivela quindi compatibile con la trasparenza, delineando così una seconda accezione di *limite*, consistente nelle limitazioni da porre alla conoscenza delle informazioni, al fine di curare valori diversi e in qualche caso contraddittori rispetto alla trasparenza.

## 2.8 *La trasparenza amministrativa*

L'introduzione nel nostro ordinamento giuridico del criterio di "trasparenza" quale principio generale dell'azione amministrativa risale alla legge 7 agosto 1990, n. 241 che ha disciplinato per la prima volta il procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi o, più precisamente, alle modifiche che la stessa ha subito ad opera della legge 11 febbraio 2005, n. 15. Prima della riforma, infatti, l'unico riferimento alla trasparenza contenuto nella legge 241/1990 era limitato alla previsione dell'art. 22, che riconosceva il diritto di accesso ai documenti amministrativi per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti al fine di «assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale».

Solo con la riforma del 2005 la trasparenza diviene ad ogni effetto principio generale dell'attività amministrativa, secondo la nuova formulazione dell'art. 1 della legge 241/1990, in base alla quale l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. In sede di riforma,

anche l'accesso ai documenti amministrativi diviene principio generale dell'azione amministrativa «al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza», secondo la nuova formulazione dell'art. 22.

L'utilizzo del termine "trasparenza" nella normativa precedente alla c.d. "legislazione Brunetta" in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che prende avvio con la legge 4 marzo 2009, n. 15, si rinviene tuttavia in una serie di provvedimenti riguardanti l'attività delle amministrazioni pubbliche tra i quali:

- ▶ la legge 7 giugno 2000, n. 150, che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni «in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa» (art. 1.1) stabilendo, tra l'altro, che «l'ufficio stampa [...] cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell'amministrazione» (art. 9.3);
- ▶ il Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), che individua la trasparenza – insieme all'efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, semplificazione e partecipazione – tra gli obiettivi che le pubbliche amministrazioni devono realizzare nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione a garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese (cfr. art. 12.1);
- ▶ il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) reitera più volte il richiamo alla trasparenza quale principio generale per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, unitamente ad alcuni suoi naturali corollari (libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e pubblicità) e criteri specificamente riferiti all'oggetto del provvedimento (qualità delle prestazioni, economicità, efficacia, tempestività e correttezza);
- ▶ la direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione n. 8/2009 relativa alla riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e al miglioramento della qualità dei servizi e delle

informazioni on-line evidenzia la «particolare rilevanza [delle] iniziative e degli strumenti di trasparenza, di relazione, di comunicazione e di informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti», lasciando intravedere lo scenario futuro in cui i siti web istituzionali saranno indicati dalla normativa successiva come strumenti di attuazione degli obblighi in materia di trasparenza.

L'avvento della c.d. "legislazione Brunetta" è inoltre preceduto da una serie di interventi normativi che introducono – peraltro in modo abbastanza disordinato e nell'ambito di contesti legislativi non sempre coerenti rispetto alle finalità delle disposizioni – singoli obblighi di pubblicazione connessi a specifiche finalità di trasparenza. È ad esempio il caso della legge finanziaria 2008 (legge 244/2007), che dispone la pubblicazione, a pena di inefficacia degli atti, degli incarichi presso le amministrazioni pubbliche e delle relative retribuzioni, e del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (poi convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133) che impone la pubblicazione delle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti pubblici per lo svolgimento di attività extra ufficio, o ancora della legge 69/2009

È tuttavia solo con l'approvazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, in attuazione della delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15, che la trasparenza compie un vero salto di qualità in termini giuridici, trovando per la prima volta una definizione specifica in un testo normativo. Le disposizioni del c.d. "decreto Brunetta" hanno infatti l'obiettivo dichiarato di assicurare, tra le altre cose, «la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità» (art. 1.2) attraverso «modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni» (art. 3.3), che viene definita come «accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione [...] allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità» (art. 11), con la precisazione che essa «costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche» ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> L'art. 117 della Costituzione stabilisce che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Iniziano così a delinearsi con maggiore precisione e chiarezza i contenuti e gli obiettivi della trasparenza amministrativa, sia in termini di organizzazione e funzionamento degli uffici pubblici, in connessione con i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, sia in termini di integrità della stessa, in connessione con gli obiettivi di prevenzione e repressione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione che saranno successivamente definiti, a distanza di qualche anno, dalla legge 6 novembre 2012, n. 190. Quest'ultima, infatti, contiene la delega per il «riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità» (art. 1.35). Si tratta della delega che apre la strada all'approvazione del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e, con esso, all'opera di codificazione degli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza amministrativa gravanti in primo luogo (ma non esclusivamente) sulle pubbliche amministrazioni.

## *2.9 Un decreto per la trasparenza*

«La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche». L'art. 1 del decreto legislativo 33/2013 (il c.d. "decreto trasparenza") non lascia spazio a dubbi sulla natura, l'oggetto, le finalità, l'oggetto e l'ambito di applicazione delle successive disposizioni, le quali tuttavia delineano uno scenario attuativo ben più ampio e complesso, costituito da molteplici e specifici obblighi di pubblicazione, ruoli e responsabilità sul piano organizzativo, oltre che dall'utilizzo diffuso di strumenti e tecnologie dell'informazione al fine di rendere effettiva la disponibilità delle informazioni. La trasparenza «concorre [infatti] ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione» ed è «condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una

amministrazione aperta, al servizio del cittadino»; senza contare che le disposizioni del decreto legislativo 33/2013, nonché le sue norme attuative, «integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117 [...] della Costituzione», il che conferma il fondamento costituzionale del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, nonché del correlato diritto alla trasparenza spettante a tutti i cittadini.

Gli «obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni» si attuano attraverso la «pubblicazione [...] nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione»<sup>41</sup>. Quanto all'oggetto degli obblighi di pubblicazione, il decreto trasparenza chiarisce che «tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria [...] sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7», secondo il quale «i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria [...] sono pubblicati in formato di tipo aperto<sup>42</sup> [...] e sono riutilizzabili [...] senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità».

Publicare i dati, le informazioni e i documenti in formato aperto e riutilizzabile è quindi un preciso obbligo delle amministrazioni pubbliche<sup>43</sup> (ma anche gli «enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione» e, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse gli «enti di diritto privato in controllo pubblico»); in modo speculare, accedere liberamente ai rispettivi siti web istituzionali al fine di acquisire i dati, le informazioni e i documenti pubblicati è un «diritto di chiunque». Si

---

<sup>41</sup> Si noti che per la prima volta un provvedimento legislativo utilizza, significativamente ed opportunamente, i termini "dato", "informazione" e "documento" per descrivere l'oggetto degli obblighi di pubblicazione, anziché riferirsi in modo generico ed improprio al termine "atto" che per lungo tempo è stato assunto anche dal legislatore quale sinonimo di "documento", pur costituendone esclusivamente il contenuto.

<sup>42</sup> L'art. 68 del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) definisce il formato dei dati di tipo aperto come «un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi».

<sup>43</sup> L'art. 11.1 del decreto legislativo 33/2013 specifica che per "pubbliche amministrazioni" «si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1.2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione».

tratta del c.d. diritto di accesso civico che sorge dall'obbligo di pubblicare documenti, informazioni o dati e comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. L'accesso civico alle informazioni pubblicate per finalità di trasparenza amministrativa è quindi un diritto sostanzialmente privo di limitazioni soggettive<sup>44</sup>, che incontra limiti oggettivi solo negli obblighi di pubblicazione definiti dal decreto legislativo 33/2013 e comporta, nei casi di ritardo<sup>45</sup> o di mancata risposta da parte dell'amministrazione, il ricorso al titolare del potere sostitutivo, così come è previsto nei casi di ritardo o inerzia nella conclusione di un procedimento amministrativo<sup>46</sup>.

Gli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 riguardano le seguenti categorie principali di dati, informazioni e documenti:

- ▶ atti di carattere normativo e amministrativo generale;
- ▶ organizzazione e attività dell'amministrazione;
- ▶ componenti degli organi di indirizzo politico;
- ▶ incarichi dirigenziali, di collaborazione e consulenza;
- ▶ dotazione organica e costo del personale;
- ▶ incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;
- ▶ bandi di concorso;
- ▶ valutazione della performance e distribuzione dei premi;
- ▶ contrattazione collettiva;
- ▶ enti vigilati, enti controllati e società partecipate;
- ▶ provvedimenti amministrativi;
- ▶ attività amministrativa;
- ▶ controlli sulle imprese;
- ▶ atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi;

---

<sup>44</sup> L'art. 5.2 del decreto legislativo 33/2013 stabilisce infatti che «la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione [...], che si pronuncia sulla stessa».

<sup>45</sup> A tal proposito, l'art. 5.3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che «l'amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.».

<sup>46</sup> Articolo 2.9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.

- ▶ bilanci e rendiconti;
- ▶ beni immobili e gestione del patrimonio;
- ▶ servizi erogati;
- ▶ tempi di pagamento dell'amministrazione;
- ▶ procedimenti amministrativi;
- ▶ controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati.

Si tratta senza dubbio di un'ampia selezione di funzioni e di attività, che non comprende l'intero ambito di operatività delle amministrazioni pubbliche, ma che consente tuttavia di realizzare gli obiettivi di trasparenza fissati dalla norma rendendo totalmente accessibili le informazioni riguardanti l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, ferma restando la possibilità da parte di queste ultime di disporre la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare in base al decreto legislativo 33/2013 o sulla base di specifiche previsioni di legge o regolamento.

Accessibilità totale, quindi, non significa che tutti i settori di attività e tutta la documentazione di un'amministrazione pubblica sono interessati dalla pubblicazione nel sito web istituzionale. Esistono alcune limitazioni alla trasparenza ed al suo ambito di applicazione, dal quale rimangono esclusi i dati, le informazioni e i documenti coperti dal segreto di Stato, dal segreto d'ufficio e dal segreto statistico, nonché quelli che comporterebbero la diffusione di dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale. Per quanto riguarda, invece, i dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari<sup>47</sup>, l'art. 4 ne consente la diffusione attraverso i siti web istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentano l'indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca ed il loro riutilizzo nel rispetto dei principi generali sul trattamento dei dati personali.

La qualità delle informazioni pubblicate nei siti web istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge risulta fondamentale ai fini della realizzazione di un'effettiva trasparenza: il decreto legislativo 33/2013 stabilisce infatti che le amministrazioni devono garantirne «l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la

---

<sup>47</sup> La definizione di dati personali, sensibili, giudiziari è contenuta nell'art. 4 del Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 marzo 2003, n. 196)

comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità» secondo quanto previsto dal citato art. 7, specificando che «l'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti». Poiché si tratta di informazioni e documenti pubblicati in un sito web istituzionale, essi devono anche soddisfare i requisiti di accessibilità<sup>48</sup> previsti dalla c.d. "legge Stanca" (legge 9 gennaio 2004, n. 4) al fine di favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, che lo Stato riconosce e tutela quale «diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici» con particolare riferimento «ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità [...], in ottemperanza al principio di uguaglianza»<sup>49</sup> sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

La pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti – ed il successivo accesso da parte dei soggetti interessati – deve avvenire in un'apposita sezione del sito web istituzionale denominata "Amministrazione trasparente", al cui interno i contenuti devono essere collocati secondo lo schema allegato al decreto legislativo 33/2013. Alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione (cinque anni), i documenti, le informazioni e i dati devono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni del sito di archivio<sup>50</sup>, collocate e debitamente segnalate nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente".

---

<sup>48</sup> La legge 9 gennaio 2004, n. 4 definisce l'accessibilità come «la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari» e le "tecnologie assistive" come «gli strumenti e le soluzioni tecniche, hardware e software, che permettono alla persona disabile, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle informazioni e ai servizi erogati dai sistemi informatici».

<sup>49</sup> A questo principio si ricollega anche la previsione del Codice dell'amministrazione digitale (art. 12.1) secondo cui «le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese».

<sup>50</sup> Non è chiaro che cosa abbia inteso indicare il legislatore con l'espressione "sito di archivio", né se ne trova una descrizione più precisa nel testo del decreto legislativo 33/2013 e delle successive linee guida e delibere dell'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC (già Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - CIVIT).

### 3. Gestire i documenti per essere trasparenti

Quali sono, con particolare riferimento all'attività amministrativa delle pubblica amministrazione, le possibili connessioni tra la gestione dei documenti e la realizzazione della trasparenza secondo quanto previsto dalla normativa italiana? In che misura le modalità di produzione e gestione dei documenti e lo svolgimento dei procedimenti amministrativi nell'ambito dei quali sono prodotti possono influire sul livello di trasparenza di una amministrazione pubblica? La gestione informatica dei documenti amministrativi costituisce un valore aggiunto al fine di supportare le pubbliche amministrazioni nell'adempimento, attraverso strumenti e supporti che sono anch'essi informatici, degli obblighi di pubblicazione nei siti web di dati, informazioni e documenti per finalità di trasparenza amministrativa?

#### 3.1 *Trasparenza e principio di documentalità*

Pubblicità, accesso ai documenti e partecipazione al procedimento sono i *leitmotiv* ai quali siamo abituati ad associare le possibili connessioni tra la gestione dei documenti amministrativi e il principio di trasparenza, al punto che per anni la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo è stata considerata – peraltro impropriamente<sup>51</sup> – alla stregua di una legge sulla “trasparenza amministrativa”. La trasparenza, tuttavia, è un principio molto più ampio della pubblicità e dell'accesso introdotti dalla legge 241/1990 per superare il paradigma del segreto d'ufficio; in tal senso, la semplice messa a disposizione di documenti ed informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, su richiesta del singolo o per autonoma iniziativa, non basta a garantirne la trasparenza. Così realizzata, infatti, la pubblicità e l'accesso assicurano solo la conoscibilità delle informazioni e dei documenti che le contengono, ma non sono di per sé sufficienti a garantirne anche la conoscenza e la comprensione, pur costituendone un presupposto necessario. In tal senso, come vedremo, una corretta gestione dei documenti, soprattutto in fase di redazione del

---

<sup>51</sup> Si vedano, a tal proposito, le considerazioni precedentemente svolte a pag. 28 e seguenti a proposito del rapporto tra accesso, pubblicità e trasparenza.

loro contenuto, e opportune iniziative sul piano della semplificazione dei processi documentali amministrativi possono fornire un significativo contributo all'attuazione di una reale trasparenza dell'azione amministrativa, al di là del formalismo degli adempimenti previsti dalla normativa.

La finalizzazione dell'uso del documento alla realizzazione del principio di trasparenza implica non solo la sua accessibilità, ma molto più ampiamente la possibilità della piena comprensione e dell'effettiva fruibilità del suo contenuto nell'ambito delle attività giuridiche svolte da chi ne è destinatario, il che richiede non solo l'accoglimento di richieste mirate ad ottenere la visione o la copia, ma più complessivamente l'approntamento di metodi di gestione che ne agevolino l'individuazione, la trasmissione e l'utilizzo da parte di tutti i soggetti interessati. Ne consegue l'impossibilità di limitare alla tematica dell'accesso l'analisi delle implicazioni dell'uso del documento amministrativo nell'attuazione del principio di trasparenza: si tratterebbe, infatti, di un approccio in grado di cogliere soltanto in parte la dimensione di quest'ultima.

Inoltre, l'intero ciclo di vita e di gestione dei documenti, quale fenomeno che accomuna tutte le amministrazioni pubbliche, nella gran parte delle attività che le stesse sono chiamate a svolgere, rappresenta uno snodo cruciale in relazione al quale individuare l'effettivo grado di applicazione dei principi e dei criteri previsti dall'ordinamento per lo svolgimento dell'attività amministrativa, e fra di essi anche quello della trasparenza. La considerazione delle modalità con cui la normativa più recente prevede che il documento amministrativo venga gestito, sia all'interno dell'organizzazione che nei rapporti con i privati, consente di assumere un punto di vista interessante per capire quale estensione l'ordinamento attribuisca a questo principio e dunque quale significato assuma l'esigenza di migliorare la conoscenza e la comprensione dell'attività amministrativa attraverso una diversa gestione dei documenti amministrativi.

Lo svolgimento di un procedimento amministrativo è generalmente scandito dalla presentazione di documenti da parte di privati o dalla formazione di documenti da parte dell'amministrazione, in applicazione di un vero e proprio principio di documentalità dell'attività amministrativa. In base a tale principio il documento rappresenta il mezzo indispensabile per dare rilevanza sul piano giuridico all'attività della pubblica amministrazione, facendole assumere il livello di esternazione che le è necessario per poter avere un effetto pratico nei rapporti fra i soggetti

dell'ordinamento. Di conseguenza, qualsiasi atto o fatto assumere rilievo giuridico nello svolgimento dell'attività amministrativa attraverso la sua previa rappresentazione in forma di documento, che dunque diventa fondamentale per qualsiasi tentativo di lettura e di comprensione dell'attività amministrativa.

L'importanza della documentalità è accresciuta in particolare dal fatto che sia i controlli, sia il sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa si svolgono ancora in modo nettamente prevalente con riferimento ai supporti documentali degli atti. Ciò è vero in particolare per il sindacato del giudice amministrativo, nell'ambito del quale è senz'altro la richiesta di documenti all'amministrazione che fornisce al giudice amministrativo la conoscenza dei dati e degli atti in relazione ai quali adottare la propria decisione. Ciò fa sì che la formazione di documenti assuma spesso un'importanza preponderante nell'ambito dell'attività amministrativa, vincolando tutti coloro che sono coinvolti nello svolgimento dell'attività amministrativa alle risultanze documentali. Per questo la trasparenza dell'attività, intesa come possibilità di conoscenza e comprensione della stessa, richiede quale presupposto ineludibile la trasparenza dei documenti attraverso cui l'attività si estrinseca sotto il profilo giuridico e questo rende indispensabili non solo la loro acquisibilità, ma anche la loro effettiva conoscibilità e la loro piena comprensibilità.

### *3.2 La semplificazione documentale*

Per cogliere quali siano le implicazioni che la gestione dei documenti può avere sulla trasparenza amministrativa è quindi opportuno ritornare per un momento al quadro normativo in materia di gestione dei documenti amministrativi al fine di verificare se ed in che modo la loro disciplina legislativa sia stata orientata nel senso di favorire la conoscibilità e la comprensibilità dell'attività a cui si riferiscono. A tale scopo va ricordato che il documento amministrativo è stato oggetto di una specifica disciplina normativa non solo in riferimento al diritto di accesso, ma anche in relazione ad altri aspetti, attinenti alla sua forma ed alle sue modalità di redazione, di gestione, di trasmissione e di archiviazione (per i quali è stato tra l'altro previsto un sempre più diffuso utilizzo delle tecnologie informatiche), alla semplificazione delle procedure amministrative ed modalità di utilizzo nei rapporti fra amministrazioni pubbliche e fra queste ed i cittadini.

Rispetto a questa esigenza assumono rilievo alcune disposizioni normative adottate negli ultimi anni, aventi ad oggetto la forma del documento, le modalità della sua redazione e le condizioni della sua reperibilità. Assume un'importanza fondamentale innanzitutto la trasformazione della nozione di documento amministrativo che la legislazione più recente ha affrancato dal necessario riferimento ad un supporto cartaceo o comunque materiale, fino ad arrivare alla sua identificazione anche con il supporto digitale proprio del documento informatico. Sono esplicite in tal senso le previsioni dell'art. 15.2 della c.d. "legge Bassanini"<sup>52</sup> e dell'art. 20.2 del Codice dell'amministrazione digitale, che riconoscono in via generale la piena validità giuridica del documento informatico e la sua idoneità a soddisfare il requisito della forma scritta. Non solo, ma l'utilizzo delle tecnologie informatiche è stato esteso a tutte le diverse fasi del ciclo di vita del documento amministrativo, dalla formazione all'archiviazione – e oggi anche alla conservazione a lungo termine – passando attraverso le operazioni gestionali (registrazione, classificazione, smistamento), di trasmissione e ricezione dall'esterno.

Nonostante i problemi legati al digital divide potrebbero determinare spinte in senso contrario, si può certamente affermare che la possibilità – che oggi è anche un obbligo, nel caso delle comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche<sup>53</sup> – riconosciuta dalla legge di redigere, gestire, scambiare e archiviare documenti amministrativi in formato elettronico agisce nel senso di rafforzare la conoscibilità e la disponibilità degli stessi. Se correttamente applicate, quindi, le disposizioni in materia di redazione e gestione dei documenti amministrativi possono senza dubbio contribuire ad una più piena attuazione del principio di trasparenza.

Nello stessa direzione si muovono peraltro le previsioni del Codice dell'amministrazione digitale dalle quali risulta che le amministrazioni pubbliche, nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per conseguire, tra gli altri, obiettivi di trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione ai quali si ricollega l'ampio filone tematico dell'accessibilità

---

<sup>52</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

<sup>53</sup> L'art. 5-bis del d. lgs. 82/2005 stabilisce infatti che «la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione» e prevede inoltre che «con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese».

dei documenti informatici, dei siti web e dei servizi telematici erogati attraverso questi ultimi.

Ciò deve avvenire con riferimento a diversi profili rilevanti dell'attività amministrativa, uno dei quali è appunto quello della razionalizzazione e della semplificazione dei procedimenti amministrativi, delle attività gestionali, dei processi documentali, della modulistica, delle modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese. L'importanza di questa previsione è notevole in quanto, prima ancora di richiedere l'informatizzazione dei documenti e della modulistica, essa pone un preciso obbligo di operare per la loro razionalizzazione e semplificazione, al fine di rendere non solo più facilmente reperibili, ma anche più comprensibili e più agevolmente utilizzabili i documenti utilizzati nel procedimento amministrativo.

La necessità di un sempre più stretto contemperamento fra il principio di documentalità e il principio di trasparenza amministrativa trova poi ulteriore conferma nelle disposizioni che richiedono all'amministrazione di adeguare le proprie modalità di gestione e di archiviazione dei documenti in modo da favorire al massimo non solo la materiale accessibilità ai singoli documenti, ma anche e soprattutto la loro rintracciabilità secondo criteri di connessione reciproca che consentano di risalire agevolmente da un documento all'altro (*vincolo archivistico*) in modo da poter sempre ricostruire e comprendere il quadro completo dei documenti rilevanti per una determinata vicenda amministrativa. La trasparenza dell'attività amministrativa richiede non soltanto di conoscere e comprendere i singoli atti utilizzati nel procedimento amministrativo, ma anche e soprattutto di conoscere e di comprendere la vicenda a cui questi atti fanno riferimento nel suo complesso.

Per questo ai fini della trasparenza amministrativa diventano molto importanti le disposizioni degli articoli 59 e seguenti del DPR 445/2000, relative al coordinamento del protocollo informatico, degli archivi e della gestione dei flussi documentali tra le diverse amministrazioni; o le previsioni dell'art. 41 del Codice dell'amministrazione digitale relative alla formazione di un fascicolo informatico, accessibile e "alimentabile" anche dalle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, in cui sono raccolti e collegati tutti i documenti relativi al procedimento; o ancora le previsioni dell'art. 53 del Codice in base al quale «le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali [...] che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle

persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione».

### 3.3 *La trasparenza nel linguaggio amministrativo*

«Parlare oscuramente lo sa fare ognuno, ma chiaro, pochissimi» diceva Galileo Galilei. La chiarezza del linguaggio utilizzato nella redazione di un testo è infatti la *conditio sine qua non* per la sua comprensione da parte del destinatario. Atteso che la trasparenza è anzitutto conoscenza e che, in quanto tale, essa necessita della piena comprensione delle informazioni potenzialmente conoscibili, ne consegue che il *modus* in cui tali informazioni sono rese disponibili, in particolare attraverso i documenti, incide in modo significativo sull'effettiva possibilità di essere comprese dagli interessati. L'utilizzo di un linguaggio oscuro e tecnicistico, arcaico e lontano dall'uso comune, più attento ai formalismi giuridici che al contenuto del messaggio, qual è spesso quello utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per la redazione di norme, regolamenti, circolari e semplici comunicazioni, costituisce un ostacolo alla comprensione dei documenti e, di conseguenza, alla realizzazione del principio di trasparenza. Da questo punto di vista l'amministrazione pubblica italiana sconta un grave ritardo culturale dovuto alla lunga tradizione – nel senso di «trasmissione nel tempo di [...] consuetudini da una generazione all'altra attraverso l'esempio o mediante informazioni, testimonianze e ammaestramenti orali o scritti» – dei rituali burocratici celebrati in ossequio al segreto d'ufficio da funzionari cresciuti nel "culto del timbro tondo" e rassicurati dal dogma del "si è sempre fatto così".

Il processo di riforma della pubblica amministrazione avviato nei primi anni Novanta ha determinato, sulla scia dell'introduzione della legge sul procedimento amministrativo e delle prime tracce di "trasparenza amministrativa" che vi erano contenute, una rinnovata attenzione al problema della semplificazione del linguaggio amministrativo quale strumento di trasparenza dell'azione amministrativa. Risale a quegli anni, infatti, il primo *Codice di stile*, pubblicato nel 1993, dal quale deriva il Manuale di stile edito nel 1997 e definito dall'allora ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini «uno strumento pratico e di facile uso per rendere chiaro e semplice il linguaggio burocratico», nella consapevolezza che «scrivere in maniera oscura e incomprensibile, spesso ambigua, significa di fatto negare un diritto e

ostacolare il rispetto delle leggi» oltre ad «ampliare in modo improprio la discrezionalità di chi interpreta e attua le norme».<sup>54</sup> Persuaso che «la riforma [passasse] anche attraverso una semplificazione del linguaggio che favorisca la comunicazione tra cittadini e amministrazioni, dia maggiore certezza al diritto e soprattutto garantisca una maggiore trasparenza» in quanto «la semplicità e la chiarezza del linguaggio amministrativo è condizione essenziale per costruire un nuovo rapporto tra l'amministrazione e i cittadini» Bassanini diede avvio ad una serie di iniziative sia sul piano legislativo che su quello amministrativo culminate nel 2002 con l'attivazione del progetto «Chiaro!» e l'adozione di una specifica direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi<sup>55</sup>, preceduta da un'altra direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni a seguito dell'approvazione della legge del 7 giugno 2000 n. 150 e dell'emanazione del relativo regolamento di attuazione.

A distanza di oltre dieci anni, ben lungi dall'aver raggiunto l'obiettivo dichiarato di «contribuire alla semplificazione del linguaggio usato dalle amministrazioni pubbliche per la redazione dei loro testi scritti», la direttiva 8 maggio 2002 risulta tuttora di grande attualità, considerato che ancor oggi, in piena era di "amministrazione trasparente", gli uffici pubblici di ogni ordine e grado continuano ostinatamente ad utilizzare «un linguaggio molto tecnico e specialistico, lontano dalla lingua parlata dai cittadini che pure ne sono i destinatari» quando invece «tutti i testi prodotti dalle amministrazioni [dovrebbero] essere pensati e scritti per essere compresi da chi li riceve e per rendere comunque trasparente l'azione amministrativa». A tal fine, prosegue l'inapplicata direttiva, «i numerosi atti prodotti dalle pubbliche amministrazioni, sia interni (circolari, ordini di servizio, bilanci) sia esterni, devono prevedere l'utilizzo di un linguaggio comprensibile, evitando espressioni burocratiche e termini tecnici. Anche gli atti amministrativi in senso stretto, che producono effetti giuridici diretti e immediati per i destinatari, devono essere progettati e scritti pensando a chi li legge. Oltre ad avere valore giuridico, però, gli atti amministrativi hanno un valore di comunicazione e come tali devono

---

<sup>54</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche* (a cura di A. FIORITTO), Bologna, Il Mulino, 1997, p. 7.

<sup>55</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, Direttiva 8 maggio 2002 "Semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi".

essere pensati. Devono, perciò, essere sia legittimi ed efficaci dal punto di vista giuridico, sia comprensibili, cioè di fatto efficaci, dal punto di vista comunicativo».

Nonostante i buoni propositi governativi, le iniziative editoriali, gli studi le ricerche e i progetti attivati, la semplificazione del linguaggio amministrativo non è tuttavia, ancora oggi, un obiettivo raggiunto, o quantomeno non lo è in misura adeguata e soddisfacente per poterne apprezzare la portata innovativa in termini di trasparenza. La maggior parte delle amministrazioni pubbliche continua infatti ad utilizzare un linguaggio burocratico caratterizzato da lessico obsoleto e lontano dalla lingua comune, uno stile involuto e farraginoso e il ricorso ossessivo a locuzioni e formule delle quali spesso gli stessi funzionari faticano a conoscere il significato. Si scrive così per abitudine, per inerzia, ma anche per la "sciatteria istituzionale" che deriva dalla mancanza di un'adeguata sensibilizzazione (e formazione) dei funzionari pubblici sull'importanza di comunicare in modo chiaro e comprensibile con i cittadini ai quali sono diretti i messaggi contenuti nelle disposizioni regolamentari, negli atti amministrativi e nella corrispondenza prodotti dagli uffici della PA. Tale mancanza si traduce nella tradizionale percezione, da parte del cittadino, di una distanza che non accenna a diminuire tra amministrazione e amministrati, quasi vi fosse il rischio di farli avvicinare per farsi conoscere ed essere finalmente un'amministrazione più aperta, al servizio del cittadino, come vuole il legislatore della trasparenza.

### *3.4 Trasparenza amministrativa e gestione documentale*

Esiste un *fil rouge* che da diversi anni collega lo sviluppo dei sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali alla trasparenza amministrativa, sia in termini di obiettivi strategici di digitalizzazione della pubblica amministrazione, sia come strumenti per migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa in quanto consentono «l'accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte di cittadini, imprese ed altre amministrazioni». In tal senso, infatti, si esprimeva nel 2002 la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie dedicata propria ai temi della trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione elettronica dei flussi documentali. «L'obiettivo primario di questa direttiva – scriveva il ministro Lucio Stanca – è quello di promuovere in tutte le amministrazioni [...] la realizzazione di sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali. Ciò allo scopo

di assicurare il più rapido e proficuo utilizzo del documento informatico e della firma elettronica negli scambi di documenti ed atti tra amministrazioni, in coerenza con i rispettivi obiettivi istituzionali e con gli obiettivi strategici di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Il protocollo informatico e, più in generale, la gestione elettronica dei flussi documentali hanno la finalità di migliorare l'efficienza interna degli uffici attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la riduzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali. Inoltre con tali sistemi ci si prefigge di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che consentano l'accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte di cittadini, imprese ed altre amministrazioni».

La consapevolezza dell'importanza fondamentale di un sistema informativo per rendere efficace la gestione dei documenti appariva chiara già nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2009 sulla gestione dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni che, nel riconoscere all'innovazione tecnologica un «fattore di sviluppo e di razionalizzazione, oltre che di contenimento dei costi di funzionamento e di miglioramento dei servizi», afferma la necessità di un «ulteriore sforzo organizzativo, professionale e culturale che consenta di passare dalla concezione tradizionale di sistema informatico a quella di sistema informativo, consistente in un flusso di informazioni continuo e pluridirezionale, finalizzato a fornire il supporto conoscitivo alle attività decisionali». Secondo una visione estremamente lucida e coerente della centralità del sistema di gestione documentale della quale nel seguito si sono perse le tracce, la direttiva riconosce che nel momento in cui «la gestione dell'insieme dei flussi informativi e, in particolare, documentali, viene affidata alla tecnologia informatica e telematica, questa non si presenta più quale mero strumento tecnico di automazione delle attività di ufficio (*office automation*) ma come vera e propria risorsa strategica, necessaria per la migliore efficacia delle politiche della singola amministrazione». «In questa prospettiva – prosegue la direttiva governativa – i sistemi di protocollo informatico, nella loro versione più evoluta, comprendono talune funzioni innovative per la pubblica amministrazione [in quanto] oltre alla possibilità di protocollare i tradizionali documenti cartacei, è possibile anche: protocollare documenti elettronici; collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire

elementi utili ai fini delle attività di controllo di gestione; sperimentare applicazioni elettroniche della gestione dei flussi documentali (*workflow*) e del telelavoro».

«La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni – conclude la premessa della direttiva – risulta così finalizzata, oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi, al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa». Il provvedimento esprime una visione organica, quasi olistica, seppur declinata in chiave sostanzialmente tecnologica, della gestione documentale, ponendola di fatto quale elemento centrale di una strategia finalizzata non solo all'organizzazione dei documenti secondo regole e strumenti archivisticamente adeguati e coerenti, ma al miglioramento complessivo dei servizi della pubblica amministrazione attraverso una maggiore disponibilità e un utilizzo più efficace delle informazioni e dei documenti quali strumenti indispensabili a supporto dei processi decisionali.

La direttiva ministeriale 9 dicembre 2002 offre tuttavia un'interessante retrospettiva sulle possibili connessioni tra gestione dei documenti e realizzazione della trasparenza amministrativa, coniugandole nello stesso provvedimento e quindi collegandole secondo un nesso logico di causalità che nemmeno la più recente normativa in materia di trasparenza sembra cogliere pienamente in modo esplicito, sebbene vi siano previsti obblighi di pubblicazione difficilmente realizzabili al di fuori di una stretta integrazione tra i sistemi e gli strumenti informatici per la produzione, la gestione e la pubblicazioni dei dati, delle informazioni e dei documenti.

L'esigenza di garantire ai cittadini una maggiore trasparenza relativamente alle proprie istanze ed alle richieste di informazioni era già avvertita nelle *Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione* contenute nella direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 21 dicembre 2001, nella quale si evidenziavano l'importanza della trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come concreto diritto del cittadino e dell'impresa di conoscere lo stato delle attività amministrative che li riguardano, nonché le opportunità che i sistemi di gestione del protocollo informatico offrono al riguardo; l'originalità della direttiva del 2002 consiste nella descrizione delle azioni che le amministrazioni sono tenute a svolgere al fine di conseguire, rispettivamente, gli obiettivi relativi allo sviluppo dei sistemi di gestione elettronica dei documenti ed all'attuazione della trasparenza amministrativa, per la quale sono previste, tra le altre, le seguenti azioni:

- ▶ comunicare [...] il nome di un referente, al fine di definire le attività di interesse comune e concordarne i relativi tempi di realizzazione;
- ▶ individuare i servizi di propria competenza erogati ai cittadini e alle imprese sia con modalità tradizionali che in rete;
- ▶ pianificare, secondo criteri di priorità, l'attuazione della trasparenza dell'azione amministrativa come definita in precedenza, tramite la predisposizione di progetti orientati a fornire ai cittadini e alle imprese servizi informativi attraverso canali telematici diretti o tramite intermediazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico;
- ▶ migliorare la comunicazione tra gli uffici e gli URP al fine di migliorare la comunicazione esterna e l'esercizio del diritto di accesso;
- ▶ compilare, per ogni progetto una scheda informativa, secondo lo schema riportato in allegato 1, da inviare al Centro tecnico. La scheda contiene gli elementi informativi essenziali per pianificare l'attuazione del progetto di trasparenza.

Alcune di queste azioni, che la direttiva disponeva di attuare entro fine febbraio 2003, anticipano di oltre dieci anni alcuni aspetti e adempimenti che si ritrovano oggi nel c.d. "decreto trasparenza", tra i quali l'individuazione del responsabile della trasparenza, l'obbligo di pubblicare l'elenco dei procedimenti e dei servizi resi disponibili in modalità telematica e, più in generale, il miglioramento delle attività di comunicazione interna ed esterna al fine di consentire al cittadino di essere informato sulle attività (e di accedere ai documenti) che lo riguardano.

### *3.5 Amministrazione digitale e trasparenza amministrativa*

La rapida diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha determinato un crescente interesse verso il loro utilizzo anche in ambito amministrativo, sia da parte delle amministrazioni pubbliche, interessate all'informatica soprattutto come strumento per aumentare l'efficienza dei propri processi riducendone i costi, che dei cittadini, interessati invece alle potenzialità della rete in termini di facilità di accesso alle informazioni ed ai servizi della PA. Ne è

conseguita una stagione di riforme che, attraverso un percorso non sempre lineare e coerente durante il quale il legislatore ha spesso ceduto alla tentazione di rincorrere la tecnologia, anziché creare un quadro normativo chiaro e di facile applicazione, ha condotto all'approvazione del **Codice dell'amministrazione digitale**<sup>56</sup>, il quale ha significativamente introdotto il «diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni» (art. 3) da parte di cittadini e imprese, imponendo alle pubbliche amministrazioni di provvedere «in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese» (art. 15).

Oggi, a distanza di dieci anni e dopo alcuni interventi di riforma, alcuni dei quali particolarmente rilevanti sotto il profilo sostanziale<sup>57</sup>, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) contiene una serie di disposizioni rivolte non solo alla pubblica amministrazione, ma anche ai privati che definiscono un quadro normativo di riferimento sostanzialmente stabile per la digitalizzazione dei rapporti tra la pubblica amministrazione da un lato e i cittadini e le imprese dall'altro. In linea generale il CAD prevede infatti che «le pubbliche amministrazioni, nell'organizzare autonomamente la propria attività, [utilizzino] le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese» (art. 12.1). Non solo: il CAD impone alla pubblica amministrazione nel suo insieme di ripensare il modo di lavorare per l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, obbligando le amministrazioni a garantire, attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, «l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni» (art. 12.5).

---

<sup>56</sup> Il Codice dell'amministrazione digitale è contenuto nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

<sup>57</sup> Il riferimento è al decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 (*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale*) approvato in base alla delega contenuta nell'art. 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Presentata come asse fondamentale del processo di rinnovamento della pubblica amministrazione avviato con il decreto legislativo 150/2009 (c.d. "riforma Brunetta") e ispirata, fra gli altri, al principio di trasparenza, la riforma è stata motivata con l'esigenza di dare vita ai criteri di efficienza ed efficacia che permeano i nuovi indirizzi di organizzazione della pubblica amministrazione, nonché con l'esigenza di adeguamento alla rapida evoluzione delle tecnologie e con la necessità di assicurare effettività a molte norme precedentemente rimaste sulla carta.

Nella riforma del 2010 il CAD ha inoltre subito in maniera significativa l'influsso della c.d. "legislazione Brunetta" in materia di trasparenza amministrativa: accanto alle modifiche su vari aspetti quali la disciplina del documento informatico e le firme elettroniche, la nuova definizione della trasparenza come "accessibilità totale" e la progressiva individuazione dei siti web istituzionali quali strumenti privilegiati per la conoscenza delle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche incidono fortemente sulle disposizioni che regolano la presenza in rete della pubblica amministrazione e che disciplinano le modalità per rendere trasparente e accessibile il loro patrimonio informativo.

Nel CAD sono infatti presenti alcune disposizioni richiamate dal decreto legislativo 33/2013 in materia di gestione dei **dati** delle pubbliche amministrazioni, in particolare quelle riferite ai formati di tipo aperto (art. 68.3, lett. a) definiti come formati di dati resi pubblici, documentati esaustivamente e neutri rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi, e ai dati di tipo aperto (art. 68.3, lett. b) definiti come dati disponibili secondo una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, accessibili in formato aperto, adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e provvisti dei relativi metadati, oltre che resi disponibili gratuitamente oppure a costi marginali (quelli sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione). Completano il complesso quadro normativo sui dati delle pubbliche amministrazioni<sup>58</sup> le disposizioni dell'art. 50 secondo cui «i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati» e «qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione [fatte salve alcune esclusioni e il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, *ndr*] è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima».

Per quanto riguarda le caratteristiche e i contenuti dei siti web delle pubbliche amministrazioni il CAD si limita a stabilire che «le pubbliche amministrazioni [...] realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili,

---

<sup>58</sup> Si vedano in proposito anche gli artt. 51, 52, 58, 59 e 60 del Codice dell'amministrazione digitale.

completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità» con particolare riferimento ai dati, alle informazioni ed ai documenti che formano l'oggetto degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013, al quale l'art. 54 del CAD fa esplicito rinvio in materia di contenuti dei siti web.

Anche la gestione dei documenti informatici della pubbliche amministrazioni, infine, trova nel CAD una disciplina di riferimento piuttosto articolata: si va dalla definizione del documento informatico e del suo valore giuridico in relazione alle modalità di formazione, sottoscrizione e riproduzione (copie e duplicati), all'utilizzo della posta elettronica e della posta elettronica certificata (PEC) come mezzi di trasmissione dei documenti informatici, passando per l'organizzazione in fascicoli dei documenti amministrativi, per finire con la conservazione dei documenti informatici, seguendo il principio generale che «le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici» (art. 40) secondo le disposizioni del Codice e le regole tecniche (v. nota 59).

In termini generali il CAD stabilisce infatti che «la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti [...] tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione» e che «con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese» (art. 5-bis); di conseguenza «le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente» (art. 41.1) e quindi anche «la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione» (art. 4.1), considerato che «ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa»<sup>59</sup> (art. 4.2) e che «la pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo

---

<sup>59</sup> A tal proposito è opportuno fare riferimento alle regole tecniche sulle firme elettroniche (DPCM 22 febbraio 2013), sul sistema di conservazione (DPCM 3 dicembre 2013), sul protocollo informatico (DPCM 3 dicembre 2013) e sul documento informatico (DPCM 14 novembre 2013).

informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati» (art. 41.2).

### 3.6 *Trasparenza, documenti e procedimenti*

Se l'attività amministrativa si basa sul principio di documentalità ed è retta, tra gli altri, dal criterio della trasparenza, che secondo la tradizionale impostazione della legge 241/1990 si realizza attraverso la pubblicità, l'accesso ai documenti e la partecipazione al procedimento amministrativo, che rapporto esiste tra quest'ultimo e la trasparenza amministrativa dal punto di vista della gestione dei documenti?

L'efficace svolgimento dell'attività amministrativa e la puntuale garanzia di esercizio del diritto di accesso come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo, oltre che – come si è visto – di trasparenza amministrativa, esigono che l'amministrazione tenga in ordine i propri documenti e li gestisca secondo prassi archivistiche e norme giuridiche che ne disciplinano la gestione, dal momento della formazione a quello dell'archiviazione. In tal senso, la fascicolazione dei documenti svolge un ruolo strategico, anche se spesso trascurato o sottovalutato dalle amministrazioni, in quanto il fascicolo, oltre a costituire l'unità archivistica di base che consente un'ordinata sedimentazione e un'efficace organizzazione fisica dei documenti nell'archivio corrente, raccoglie i documenti relativi ad un procedimento amministrativo, divenendo oggetto di accesso<sup>60</sup>, atteso che il diritto di accesso si esercita non tanto sul singolo documento, quanto piuttosto sull'aggregazione ordinata di documenti riferiti ad un medesimo procedimento amministrativo, cioè sul fascicolo (Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 2005, n. 188).<sup>61</sup> In altri termini, secondo la "Regola del Conte" proposta da Gianni Penzo Doria, il fascicolo fornisce al documento il *conte*-sto al di fuori del quale risulterebbe isolato e scarsamente

---

<sup>60</sup> Il regolamento che disciplina l'accesso ai documenti amministrativi (decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184) previsto dalla legge 241/1990 stabilisce infatti che «l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento» (art. 7.2).

<sup>61</sup> Ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, la giurisprudenza amministrativa ha inoltre chiarito a più riprese (TAR Lazio, III, 16 aprile 2003, n. 8356, TAR Veneto, III, 25 febbraio 2009, n. 466) che la presunta difficoltà nel reperimento del fascicolo non può essere opposta quale motivazione al diniego. In tal senso depone anche la Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA 6 dicembre 2007, n. 8, con la quale sono stati richiamati e ribaditi gli orientamenti giurisprudenziali relativi alla necessità di fascicolare i documenti.

significativo, ancorché provvisto di un *conte-nuto* affidabile in quanto rappresentato in un *conte-nitore*.

Nella catena alimentare della trasparenza amministrativa, che partendo dalla formazione del documento arriva all'accesso – oggi declinato anche nel senso più ampio di accesso civico – passando attraverso lo svolgimento del procedimento amministrativo, il fascicolo rappresenta quindi l'anello di congiunzione tra gestione documentale e trasparenza amministrativa, risultando l'elemento essenziale sia per l'efficace implementazione di politiche di *records management* che dell'effettiva possibilità di realizzare la c.d. amministrazione trasparente secondo le disposizioni della normativa vigente.

Il legame indissolubile e strumentale esistente tra documenti, fascicoli e procedimenti risulta peraltro evidente dalla lettura coordinata delle disposizioni contenute nel testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR 445/2000), nel Codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. 82/2005) e nel c.d. "decreto trasparenza" (d. lgs. 33/2013). L'art. 64 del TUDA fa esplicito riferimento al fascicolo stabilendo che «le amministrazioni determinano [...] le modalità di attribuzione dei documenti ai fascicoli che li contengono e ai relativi procedimenti, definendo adeguati piani di classificazione d'archivio per tutti i documenti, compresi quelli non soggetti a registrazione di protocollo»; concetto ribadito in modo ancora più esplicito dal successivo art. 65 il quale, in merito alle requisiti funzionali del sistema di gestione documentale, prevede che lo stesso fornisca «informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso è associato» oltre a «consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento».

Per altra via, anche il Codice dell'amministrazione digitale conferma il legame di contesto tra documenti e procedimenti garantito dal fascicolo, stabilendo all'art. 41 che «la pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento [...] da chiunque formati» e che il fascicolo «è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento» e deve contenere, tra l'altro, «l'elenco dei documenti contenuti». Lo stesso elenco che, facendo riferimento alla normativa sulla trasparenza (decreto legislativo 33/2013), risulta essenziale per fornire gli «estremi relativi ai principali documenti contenuti nel

fascicolo relativo al procedimento» che devono essere contenuti nella scheda sintetica «prodotta automaticamente in sede di formazione del documento che contiene l'atto» ai fini della pubblicazione degli elenchi semestrali dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti relativi ad autorizzazioni o concessioni, alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, all'indizione di concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale ed agli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche.

Il decreto sulla trasparenza chiude pertanto il cerchio accentuando in modo significativo la rilevanza del vincolo strumentale che, attraverso il fascicolo, collega i documenti al procedimento amministrativo cui afferiscono e, così facendo, concorre non più (e non solo) all'esercizio del diritto di accesso, ma anche (e soprattutto) alla realizzazione del principio di trasparenza. L'attenzione che il decreto legislativo 33/2013 riserva ai procedimenti amministrativi ed ai documenti attraverso i quali si svolgono non è tuttavia limitata alle previsioni dell'art. 23, a conferma del fatto che il procedimento costituisce l'asse portante intorno al quale ruota, anche ai fini della trasparenza, l'azione amministrativa. In questa prospettiva trovano quindi adeguata collocazione l'obbligo di pubblicazione relativo ai procedimenti amministrativi previsto dall'art. 35, in base al quale le amministrazioni sono tenute a pubblicare i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza, indicando per ciascuna tipologia le seguenti informazioni:

- ▶ la descrizione del procedimento con l'indicazione di tutti i riferimenti normativi utili;
- ▶ l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria;
- ▶ l'indicazione del responsabile del procedimento e, se diverso, dell'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con i rispettivi recapiti telefonici e di posta elettronica;
- ▶ per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria;
- ▶ gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni o per presentare le istanze, gli orari e le modalità di accesso con l'indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e di posta elettronica;

- ▶ le modalità secondo cui gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano;
- ▶ il termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e di ogni altro termine procedimentale rilevante;
- ▶ i procedimenti per i quali il provvedimento finale può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato o il procedimento può concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione;
- ▶ gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e contro il provvedimento finale o in caso di adozione del provvedimento oltre il termine stabilito per sua conclusione del procedimento;
- ▶ il link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione;
- ▶ le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le relative informazioni;
- ▶ il nome del soggetto al quale è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con l'indicazione dei recapiti telefonici e di posta elettronica.

Sempre nell'ambito del decreto trasparenza, ulteriori riferimenti al procedimento a cui afferiscono le informazioni e i documenti costituenti l'oggetto di obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza di trovano inoltre nell'art. 27, laddove specifica che gli atti di concessione pubblicati ai sensi dell'art. 26 devono contenere, a pena d'inefficacia, l'indicazione dell'ufficio e del funzionario (o dirigente) responsabile del procedimento amministrativo, e nell'art. 42 in base al quale le amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e, più in generale, provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze devono pubblicare le particolari forme di partecipazione degli interessati ai procedimenti di adozione dei provvedimenti straordinari. Ancorché tali previsioni non facciano esplicito riferimento al fascicolo che contiene i documenti relativi al procedimento – la cui costituzione, come si è visto, risulta comunque obbligatoria in applicazione di altre norme – l'attenzione riservata dalla normativa sulla trasparenza alle dinamiche documentali di svolgimento del procedimento, con particolare

riferimento alla creazione dei fascicoli<sup>62</sup>, costituisce un ulteriore elemento di conferma della rilevanza strategica, sul piano funzionale e strumentale, di una corretta gestione dei documenti da parte delle amministrazioni.

In tal senso, da una lettura complessiva e coordinata della normativa vigente in materia di gestione dei documenti amministrativi, trasparenza amministrativa e procedimento amministrativo, sembra di poter concludere che le amministrazioni pubbliche che classificano i documenti senza tuttavia fascicolarli, non solo agiscono in modo non conforme alla stessa normativa vigente, ma violano altresì i principi della "amministrazione trasparente", negando di fatto il diritto ad una buona amministrazione e non concorrendo alla realizzazione di quella amministrazione aperta, al servizio del cittadino, che rappresenta il vero obiettivo di fondo della trasparenza amministrativa.

---

<sup>62</sup> Si vedano, in proposito, anche le nuove regole tecniche per il protocollo informatico contenute nel DPCM 3 dicembre 2013 e quelle del DPCM 13 novembre 2014 sul documento informatico. Nel primo caso è previsto che il Manuale di gestione del protocollo informatico descriva «le modalità di formazione, implementazione, e gestione dei fascicoli informatici relativi ai procedimenti e alle aggregazioni documentali informatiche con l'insieme minimo dei metadati ad essi associati» (art. 5.2, lett. h); nel secondo caso, l'intero titolo IV è dedicato al fascicolo e alle serie archivistiche. Gli artt. 13-16 sono infatti dedicati al mantenimento delle evidenze affidabili delle rispettive relazioni tra documenti e fascicoli (in archivistica, in armonia con quanto previsto dall'art. 41 del CAD. Infine, anche le regole tecniche per il sistema di conservazione dei documenti digitali contenute nel secondo DPCM 3 dicembre 2013 impongono il mantenimento dei legami tra documenti e fascicoli (art. 3.1, lett. b).

## 4. Seguire le tracce digitali

In un contesto generale sempre più fortemente orientato alla digitalizzazione dei processi di gestione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche, gli aspetti legati alla trasparenza ed all'accessibilità dei dati, delle informazioni e dei documenti della PA assumono un ruolo centrale nella definizione delle strategie di sviluppo dei sistemi informativi utilizzati a supporto dei processi decisionali e produttivi, in particolare nel settore della gestione documentale (*records management*).

Per seguire le "tracce digitali" occorre quindi conoscere e saper applicare, in una prospettiva necessariamente multidisciplinare, i principi, le regole e gli strumenti del diritto, dell'organizzazione, dell'archivistica e dell'informatica al fine di garantire una *governance* consapevole e coerente del processo di digitalizzazione, con l'obiettivo di aumentare, attraverso l'integrazione dei sistemi, l'efficacia e l'efficienza riducendo al tempo stesso gli sprechi (di tempo, di risorse, di attività, di documenti, ecc.)

### 4.1 Il progetto "Tracce digitali"

Prima di costituire il titolo di questo lavoro, "Tracce digitali"<sup>63</sup> indica il nome di un progetto avviato dall'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA)<sup>64</sup> per l'integrazione tra il sistema di gestione documentale e il portale web istituzionale al fine di soddisfare le esigenze di pubblicazione di determinate tipologie di documenti secondo le disposizioni del c.d. "decreto trasparenza" (decreto legislativo 33/2013). In particolare, il progetto si pone l'obiettivo di sviluppare il software di gestione del

---

<sup>63</sup> Oltre che in senso proprio e letterale, la parola "tracce" è utilizzata anche come acronimo di senso compiuto formato dalla prima parte delle parole "trasparenza" e "accessibilità".

<sup>64</sup> L'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA) è un ente strumentale istituito dalla Regione del Veneto per svolgere le funzioni di organismo pagatore regionale (OPR) degli aiuti, dei premi e dei contributi nel settore agricolo. Il profilo istituzionale, organizzativo e funzionale dell'Agenzia è disponibile nel sito web dell'ente ([www.avepa.it/agenzia](http://www.avepa.it/agenzia)) consultato il 12 giugno 2015.

protocollo informatico e dei flussi documentali<sup>65</sup> integrando nuove funzionalità che consentano la produzione e/o la pubblicazione nel sito web di particolari tipologie di documenti secondo quanto previsto da specifiche disposizioni del decreto.

In fase di implementazione della sezione "Amministrazione trasparente" nel sito web istituzionale ([www.avepa.it](http://www.avepa.it)), infatti, sono emerse alcune criticità relative alle modalità di pubblicazione di informazione e documenti la cui formazione non era mai stata prevista in quanto non richiesta da alcuna norma superiore al decreto sulla trasparenza. Ulteriori criticità sono state rilevate in relazione alla pubblicità di alcune tipologie di documenti già formati e disponibili nel sistema di gestione documentale, ma per i quali non era previsto alcuna procedura automatica di pubblicazione nel sito web istituzionale (al contrario, ad esempio, dei documenti soggetti a pubblicità legale, per i quali è invece da tempo disponibile una funzionalità integrata per la pubblicazione all'albo *on line* dell'Agenzia).

#### 4.2 *La pubblicazione dei provvedimenti amministrativi*

L'art. 23 del decreto legislativo 33/2013 (*Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi*) prevede la pubblicazione di elenchi, soggetti ad aggiornamento semestrale, dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, a conclusione di procedimenti finalizzati al rilascio di autorizzazioni o concessioni, alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, all'indizione di concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera e alla stipula di accordi tra l'amministrazione ed soggetti pubblici o privati. Il secondo comma, in particolare, richiede di pubblicare, per ciascun provvedimento inserito negli elenchi, una scheda sintetica prodotta automaticamente in sede di formazione del documento e contenente le seguenti informazioni:

- ▶ oggetto del provvedimento;
- ▶ contenuto del provvedimento;
- ▶ eventuale spesa prevista;

---

<sup>65</sup> Si tratta dell'applicativo Docway® XML (vers. 4 RE). Le caratteristiche tecnologiche e funzionali del prodotto sono disponibili nel sito web del produttore ([www.3di.it/soluzioni-applicative/docway-4-xml](http://www.3di.it/soluzioni-applicative/docway-4-xml)) consultato il 12 giugno 2015.

- ▶ estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento.

Le criticità rilevate in relazione all'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti amministrativi previsto dall'art. 23 riguardano principalmente:

- ▶ la **selezione** dei provvedimenti all'interno dei rispettivi repertori: la norma non prescrive infatti la pubblicazione di tutti gli atti adottati dall'organo di vertice e dai dirigenti dell'Agenzia, ma solo di quelli afferenti alle categorie indicate dall'art. 23.1;
- ▶ la **produzione** della scheda sintetica: le informazioni richieste dall'art. 23.2 sono tutte disponibili in appositi campi della base di dati del sistema di gestione documentale, ad eccezione del contenuto, che si assume sia costituito da una breve sintesi del testo del provvedimento;
- ▶ il **collegamento** di ciascun provvedimento alla rispettiva scheda sintetica: considerato che i provvedimenti sono soggetti a pubblicazione in forma di elenco, è necessario individuare un sistema che consenta di collegare ciascun provvedimento inserito nell'elenco alla relativa scheda sintetica.

Operando su diversi repertori di atti amministrativi, il problema della selezione è stato risolto ricorrendo alla previsione del decreto legislativo 33/2013 secondo cui «le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare [...] procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti» (art. 4.3) e pubblicando, alla fine del semestre, l'elenco integrale dei provvedimenti adottati nei sei mesi precedenti, salvo omissioni dovute a ragioni di riservatezza.

Non disponendo di un'adeguata funzionalità applicativa in grado di soddisfare le esigenze di pubblicazione della scheda sintetica, in fase di prima implementazione della trasparenza amministrativa il problema è stato (provvisoriamente) affrontato integrando le informazioni richieste all'interno del frontespizio dei provvedimenti, i quali sono tuttavia pubblicati solo parzialmente in forma integrale nel sito web. Di conseguenza, è stata avviata l'analisi finalizzata allo sviluppo di una funzionalità integrata che consenta di produrre automaticamente la scheda sintetica,

recuperando i dati dal sistema di gestione dei documenti, pubblicandola direttamente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale e garantendo il collegamento tra ciascun provvedimento e la rispettiva scheda.

Attualmente i provvedimenti amministrativi sono pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web dell'Agenzia, sottosezione "Provvedimenti" ([www.avepa.it/provvedimenti](http://www.avepa.it/provvedimenti)), ordinati per periodo di riferimento (semestre) e suddivisi per tipologia di provvedimento in base al repertorio nel quale sono registrati. La pubblicazione avviene nella forma di elenchi in formato PDF ottenuti mediante estrazione delle informazioni necessarie dal sistema di gestione dei documenti. L'eventuale presenza di dati personali sensibili o giudiziari è gestita manualmente oscurando i dati non soggetti a diffusione secondo le norme del Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 marzo 2003, n. 196). Le informazioni relative al contenuto del provvedimento ed agli estremi dei documenti contenuti nel fascicolo del procedimento non sono pubblicate.

#### 4.3 *La pubblicazione degli atti di concessione*

L'art. 26 del decreto legislativo 33/2013 (*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati*) prevede la pubblicazione:

- ▶ degli atti con i quali sono determinati i **criteri** e le **modalità** cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- ▶ degli atti di **concessione** delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari ed altri vantaggi economici di qualunque genere di importo superiore a mille euro ad imprese, persone ed enti pubblici e privati», la cui pubblicazione «costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario».

Le criticità rilevate in relazione all'obbligo di pubblicazione degli atti di concessione previsto dall'art. 27 riguardano principalmente:

- ▶ la **selezione** dei provvedimenti all'interno dei rispettivi repertori: la norma non prescrive infatti la pubblicazione di tutti gli atti di concessione, ma solo di quelli di importo superiore ai 1.000 euro;
- ▶ la **gestione** dei provvedimenti: i documenti presenti nel sistema di gestione documentale devono essere esportati e caricati nel *repository* documentale<sup>66</sup> del sito web, nel rispetto della classificazione per settore d'intervento degli atti di concessione, al fine di consentirne la ricerca e il reperimento da parte degli utenti.

In fase di prima implementazione della trasparenza amministrativa, il problema della selezione è stato risolto ricorrendo alla citata previsione contenuta nell'art. 4.3 del decreto legislativo 33/2013, pubblicando quindi tutti gli atti di concessione, la maggior parte dei quali supera peraltro la soglia dei 1.000 euro prevista ai fini dell'obbligo di pubblicazione, in quanto i provvedimenti hanno quasi sempre natura cumulativa e quindi riguardano una pluralità di beneficiari. Il caricamento dei documenti nel *repository* documentale del sito web e la classificazione (mediante *tag*) per settore d'intervento degli atti di concessione avvengono manualmente.

Attualmente gli atti di concessione sono pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web dell'Agenzia, sottosezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici - Atti di concessione" ([www.avepa.it/atti-concessione](http://www.avepa.it/atti-concessione)) e classificati per settore di intervento. La pubblicazione avviene nella forma di un documento informatico ottenuto integrando la copia per immagine dell'originale cartaceo dell'atto di concessione con l'elenco dei soggetti beneficiari in formato PDF nativo all'interno del quale possa essere effettuata una ricerca testuale per ragione sociale del beneficiario, CUAA<sup>67</sup>, ecc.

---

<sup>66</sup> Si tratta di un *repository* documentale che utilizza la piattaforma Alfresco ([www.alfresco.com/it](http://www.alfresco.com/it)).

<sup>67</sup> Il CUAA è il Codice unico di identificazione delle aziende agricole previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 1 dicembre 1999, n. 503 (Regolamento recante norme per l'istituzione della Carta dell'agricoltore e del pescatore e dell'anagrafe delle aziende agricole). È costituito dal codice fiscale dell'azienda e la identifica nell'ambito dell'Anagrafe delle aziende agricole.

#### 4.4 *La pubblicazione dell'elenco dei beneficiari*

L'art. 27 del decreto legislativo 33/2013 (*Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari*) prevede la pubblicazione delle seguenti informazioni riferite ai soggetti che hanno beneficiato della concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e, più in generale, dell'attribuzione di vantaggi economici di qualunque tipo:

- ▶ il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;
- ▶ l'importo del vantaggio economico corrisposto;
- ▶ la norma o il titolo a base dell'attribuzione;
- ▶ l'ufficio e il funzionario (o il dirigente) responsabile del procedimento amministrativo;
- ▶ la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
- ▶ il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

Queste informazioni devono essere organizzate annualmente in unico elenco per ciascuna amministrazione e pubblicate secondo modalità che ne consentano una facile consultazione oltre che in un formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo.

Le criticità rilevate in relazione all'obbligo di pubblicazione dell'elenco dei beneficiari previsto dall'art. 27 riguardano principalmente:

- ▶ la **raccolta** delle informazioni: i dati richiesti sono (quasi) tutti disponibili, ma presenti in basi di dati diverse;
- ▶ la **formazione** dell'elenco: è necessario selezionare i dati ed aggregarli in un unico "oggetto" informatico;
- ▶ il **formato** dell'elenco: le modalità di pubblicazione devono consentire di poterlo consultare facilmente, ma anche di poterne disporre in formato tabellare aperto per il trattamento e il riutilizzo dei dati;

- ▶ la **consultazione** dell'elenco: trattandosi di un elenco piuttosto corposo (circa 200.000 transazioni) il tipo di "oggetto" informatico pubblicato deve consentire la possibilità di effettuare delle ricerche per soggetto, tipo di contributo, ecc.

Attualmente l'albo dei beneficiari è pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web dell'Agenzia, sottosezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" ([www.avepa.it/sovvenzioni-contributi](http://www.avepa.it/sovvenzioni-contributi)), ed è costituito da una base di dati consultabile per settore d'intervento, ragione sociale o CUAA del beneficiario, importo dell'aiuto concesso, data di concessione, oltre che per provincia e comune in cui è ubicata la sede legale il beneficiario. Nei risultati dell'interrogazione non compaiono tuttavia la norma o il titolo a base dell'attribuzione, l'ufficio e il funzionario (o dirigente) responsabile del procedimento, la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario, né il link al progetto. L'analisi funzionale in questo ambito è finalizzata alla verifica della possibilità di implementare l'attuale base di dati con funzionalità che consentano l'esportazione e il riutilizzo dei dati in un formato aperto, oltre ad integrare le informazioni mancanti.

## Conclusioni

Oggi il percorso che conduce alla gestione informatica dei documenti da parte delle amministrazioni pubbliche è disseminata di "tracce digitali" che indicano la direzione verso la trasparenza amministrativa e l'accessibilità dei dati, delle informazioni e dei documenti. Si tratta infatti di questioni tanto trasversali quanto imprescindibili nell'organizzazione e nello svolgimento dell'attività amministrativa; spesso, tuttavia, a differenza di altre materie più note e consolidate (ad esempio la protezione dei dati personali o la sicurezza informatica), la trasparenza e, in misura ancor maggiore, l'accessibilità dei dati e dei documenti sono spesso tematiche più dibattute che applicate: seguire le "tracce digitali" significa infatti **essere** trasparenti, non solo **fare** la trasparenza. La differenza passa attraverso la capacità di declinare la trasparenza e l'accessibilità in ogni aspetto dell'attività amministrativa, non limitandosi a considerarle in termini di mero adempimento di obblighi di legge, di costruire nuovi modelli culturali di amministrazione pubblica, che deve essere sempre più semplice, aperta e al servizio del cittadino, e di diffonderli all'interno della stessa amministrazione superando le resistenze, quasi sempre di ordine ideologico e culturale, che

L'approccio prevalente alla trasparenza amministrativa rimane infatti, ancora troppo spesso, legato ad una dimensione di pura forma, che se da un lato consente alle amministrazioni pubbliche di risultare conformi alla normativa vigente, dall'altro riduce l'effettivo esercizio del diritto alla conoscenza sul quale, come si è visto, si regge tutta l'impalcatura della trasparenza amministrativa. Si prenda ad esempio la struttura dei contenuti della sezione "Amministrazione trasparente" prevista dal decreto legislativo 33/2013: salvo rare eccezioni, un cittadino sprovvisto di un minimo di conoscenza delle disposizioni del decreto, posto di fronte al sito web di un'amministrazione, riuscirebbe ad individuare con precisione la collocazione delle informazioni e dei documenti alle quali sia interessato. Si tratta infatti, perlopiù, di una struttura autoreferenziale, poco intuitiva e comunicativa, progettata secondo criteri di natura organizzativa e burocratica che denotano un evidente approccio alla pubblicazione anziché al reperimento delle informazioni.

Rendere semplicemente disponibili le informazioni e i documenti, infatti, non significa essere trasparenti, né il fatto di farlo attraverso un sito web contribuisce a migliorare le situazione, anzi. Come in un archivio disordinato o privo di adeguati strumenti di corredo risulta difficile la ricerca di un fascicolo, così in un sito web mal strutturato le informazioni risultano scarsamente reperibili proprio all'interno della sezione specificamente deputata – e quindi ci si aspetterebbe anche progettata di conseguenza – alla trasparenza. Si crea così il paradosso della "trasparenza poco trasparente": una grande quantità di dati, informazioni e documenti che, ancorché pubblicati attraverso un *medium* – il web – che oggi è considerato il canale accessibile per eccellenza (si consideri a tal proposito, la grande diffusione di dispositivi, anche mobili, che consentono di accedere alla rete Internet pressoché in qualsiasi momento e luogo), risultano comunque di difficile reperibilità e quindi di scarsa utilità; senza contare il fatto che spesso si tratta di dati, informazioni e documenti privi di un'adeguata contestualizzazione, pertanto la loro potenziale conoscibilità non determina *ex se* anche l'effettiva conoscenza della realtà che rappresentano.

Per queste ragioni, seppur nel rispetto dei vincoli normativi che impongono una determinata struttura per i contenuti della sezione "Amministrazione trasparente", l'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA) ha avviato, nel contesto del progetto "Tracce digitali" di cui si sono già esaminati i contenuti tecnici, una specifica iniziativa finalizzata a rendere... trasparente la trasparenza<sup>68</sup>, creando una guida alla consultazione dei contenuti della sezione "Amministrazione trasparente" con l'obiettivo di offrire all'utente uno strumento più intuitivo ed agevole per orientarsi nella ricerca delle informazioni e dei documenti pubblicati, oltrepassando quindi, in termini di trasparenza amministrativa, il punto di non ritorno tracciato dal legislatore nazionale. Alla guida, attualmente in fase di progettazione, si affiancano gli obiettivi di accessibilità che per il 2015 riguarderanno la verifica di conformità dei contenuti e dei documenti pubblicati nel sito web istituzionale rispetto ai requisiti di accessibilità previsti dalla normativa vigente e la formazione del personale ai fini della redazione di documenti accessibili secondo le linee guida in materia di accessibilità dei documenti informatici.

---

<sup>68</sup> Si veda in proposito l'editoriale "Appunti per una trasparenza... trasparente" pubblicato lo scorso febbraio nella newsletter dell'AVEPA a firma del Direttore dell'Agenzia, Fabrizio Stella, e disponibile nella pagina [www.avepa.it/amministrazione-trasparente](http://www.avepa.it/amministrazione-trasparente) del sito web dell'Agenzia (consultato il 12 giugno 2015).

## Bibliografia

- G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI - G. ARENA, *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008
- M. B. BERTINI, *Che cos'è un archivio*, Roma, Carocci, 2008
- G. BONFIGLIO-DOSIO, *Sistemi di gestione documentale*, Padova, CLEUP, 2010
- M. BOMBARDELLI, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in F. MERLONI - G. ARENA, *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008
- E. CASANOVA, *Archivistica*, Siena, Stabilimento Arti Grafiche Lazzeri, 1928
- G. CENCETTI, *L'archivio come Universitas rerum*, «Archivi», IV (1937),
- P. CARUCCI, *Il documento contemporaneo*, Roma, Carocci, 1998
- P. CARUCCI, M. GUERCIO, *Manuale di archivistica*, Roma, Carocci, 2008
- P. CARUCCI, M. MESSINA, *Manuale di archivistica per l'impresa*, Roma, Carocci, 1998
- L. DURANTI, *I documenti archivistici. La gestione dell'archivio da parte dell'ente produttore*, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997
- L. DURANTI, *Diplomatics. New uses for an old science*, Lanham, Maryland and London, The Scarecrow Press, 1998
- M. GUERCIO, *Archivistica informatica*, Roma, Carocci, 2010
- G. PENZO DORIA, *L'archivio come "bene della vita"*, «Scrinia», V/1-3 (luglio- novembre 2008)
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, Roma, 1993
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Manuale di stile. Strumenti per la semplificazione del linguaggio delle amministrazioni pubbliche* (a cura di A. FIORITTO), Bologna, Il Mulino, 1997



Documento scritto con Apple Pages (vers. 5.2.2)

Maggio / Giugno 2015