

Il fascicolo informatico nell'era dei dati e della trasparenza

Gianni Penzo Doria *

* *Presidente del Comitato dei saggi Anorc, Direttore generale dell'Università degli Studi dell'Insubria*

In una lunga stagione di continue riforme e novellati, il legislatore è intervenuto in maniera mirata sui temi della trasparenza amministrativa, in particolare con il **Dlgs n. 33/2013** e con la sua recentissima modifica a opera del **Dlgs n. 97/2016**. Da qualche anno a questa parte, dunque, registriamo un'attenzione normativa, dottrinale e mediatica sempre più crescente sulle tematiche riferite alla trattazione della mole di dati che le amministrazioni pubbliche sono tenute a diffondere sui siti web, sostanzialmente per favorire il controllo sociale. Siamo davvero più trasparenti nell'era del Foia italiano?

Dati, informazioni e documenti sulla scia della trasparenza by default

Dietro a tutto questo vive un sogno e si cela un inganno.

Il sogno riguarda la trasparenza raggiungibile attraverso la conoscenza alluvionale di dati, perlopiù noti e ufficiali. L'inganno è che - pur nel mondo dei big data - ciò possa avvenire in maniera neutra, cioè con la semplice diffusione on line. Anzi, semmai, una delle regole generali della scienza dell'informazione è rendere pubblico ciò che deve restare segreto. E, soprattutto, non deve essere sottovalutata la condizione che un dato isolato dal contesto di produzione, senza concatenazioni, privo di metadati qualificanti, non produce mai informazione significativa.

Siamo, dunque, resi opachi dal rumore di fondo, che sta trasformando la **trasparenza** in un set di informazioni sempre più deteriore, a causa di un accesso più indiscriminato che generalizzato, buono in molti casi solo a produrre reddito da contenzioso legale. A questo si aggiunge un pesante carico per il personale delle amministrazioni pubbliche, già messo a dura prova da continue modifiche normative e da una sempre maggiore scarsità di risorse umane. Per non parlare dei modelli organizzativi, molti dei quali strutturalmente inadeguati a rispondere alle esigenze crescenti del mondo digitale.

Ci occupiamo della trasparenza guardando agli esiti dei procedimenti e alla *persistenza* dei dati, ma raramente ci occupiamo dei **processi**, cioè dell'*evanescenza* delle azioni. Difficilmente la corruzione si annida nei procedimenti, mentre molto spesso l'azione amministrativa sguazza nell'opacità dei processi che viaggiano nell'informalità, cioè nei dati mai oggetto di diffusione e di trasparenza.

Volendo accettare la sfida e tentare di vincerla nella concretezza, dovremmo **riprogettare ab imis i nostri sistemi informativi per pensarli trasparenti by default**. In questo modo costruiremo percorsi chiari e lineari, da cui chiunque potrà estrarre i dati di interesse senza interazioni con gli uffici pubblici come mediatori e, soprattutto, senza imbattersi in repliche e ridondanze continue. Di recente, Anac ha imposto per gli organi di vertice e per gli incarichi dirigenziali la pubblicazione della dichiarazione dei redditi. Eppure la legge vieta di chiedere ai cittadini documenti di cui l'amministrazione è già in possesso. Nel caso in esame, la dichiarazione dei redditi è già in possesso dell'amministrazione finanziaria. Sarebbe sufficiente oscurare i dati in maniera non presidiata o pubblicare, anziché il documento (la dichiarazione integrale con *omissis* mirati), i soli dati di riferimento. Insomma, è l'amministrazione pubblica che chiede dati a se stessa, in virtù di un controllo sociale esterno. Fantascienza pensare il contrario?

Accesso ai documenti o accesso al fascicolo?

Come controaltare, si è **affievolito l'interesse verso** la gestione dei **documenti** e dei **procedimenti amministrativi**. Eppure, una conquista di quasi trent'anni fa - non ancora completamente attuata - è la declinazione della trasparenza attraverso l'esercizio del diritto di accesso (non ai dati, ma) ai documenti.

In particolare, esso non si esaurisce in un semplice dato ricavabile da un singolo documento. Il titolare dell'istanza, infatti, può esercitare il diritto di conoscere, compatibilmente con le finalità dichiarate e fatte salve le eccezioni di legge, l'intero contenuto di una pratica. Di conseguenza, **l'accesso non è limitato, ma esteso**.

La normativa, infatti, prevede 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" (Dpr n. 184/2004, articolo 7, comma 2).

Non si accede, quindi, soltanto a un documento, ma il diritto di accesso si può esercitare, pur con tutte le cautele del caso, sul **complesso dei documenti** riguardanti un affare, una attività o un procedimento amministrativo. Insomma, si accede al fascicolo.

Per la tutela di **situazioni giuridicamente rilevanti** la trasparenza, intesa come diritto di accesso ai documenti non noti, risulta molto più incisiva di un accesso a dati noti universalmente. Manca, in molti casi, la consapevolezza che il documento singolo, isolato dal proprio contesto – quasi come una monade priva di legami e decontestualizzata – è infinitamente più “povero” di informazioni e, sotto determinati profili, inutilizzabile rispetto a quanto è possibile desumere dal complesso dei documenti mantenuto stabilmente assieme alle proprie interrelazioni con gli altri inerenti a un medesimo affare. Ecco, in sintesi, ciò che viene definito *vincolo archivistico interno*.

A chi esercita il diritto d’accesso interessa non soltanto il documento singolo, ma anche i precedenti e susseguenti, in modo da essere in grado di comprendere le ragioni delle scelte dell’amministrazione ed eventualmente contestarle con piena cognizione di causa.

L’**articolo 41 del Cad** presenta in rubrica un’endiadi efficace (Procedimento e fascicolo informatico) intesa come trasparenza. Non a caso il comma 1 è stato riscritto dal Dlgs n. 179/2016, prevedendo che “Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 12, comma 2”.

Per queste ragioni, la sussistenza del **diritto di accesso** non può ridursi a un singolo documento (a meno che non sia latore di un complesso e soddisfacente numero di informazioni), ma deve concretarsi nella piena ed estesa disponibilità dell’**unità archivistica di base**. Allo stesso modo è l’incrocio tra dati, metadati e contesto che genera trasparenza qualificata. Adesso la sezione *Amministrazione trasparente* dei siti web è formalmente normalizzata, ma i contenuti sono i più difforni: siamo pronti a una trasparenza non come vetrina?

Le dichiarazioni di contesto documentale

La **classificazione e la fascicolatura**, intese come *dichiarazioni di contesto documentale* – la prima di tipo *funzionale*, la seconda di tipo *procedimentale* – rappresentano **attività imprescindibili** per la tutela dei diritti dei cittadini. Infatti, com’è possibile esercitare il diritto di accesso se l’archivio è disordinato e se i tempi di ostensione sono dilatati al punto da rendere l’accesso una parola vana e non un’azione concreta a tutela dei diritti di terzi?

La trasparenza, dunque, obbliga le amministrazioni pubbliche a curare la **formazione del fascicolo**. Con l’introduzione del fascicolo informatico e con un sistema digitale moderno, infatti, potrebbe essere consentito l’accesso diretto ai documenti ordinati. Non una ricerca *full text* su una banca dati, ma un’ostensione di documenti qualificati e conferenti direttamente on-line. Pare fin troppo evidente che non si tratta di un problema di trasparenza (effetto), ma di organizzazione dei sistemi informativi complessi (causa), che devono essere già progettati con finalità di trasparenza.

Agire con sistemi informativi progettati per garantire anche la trasparenza piena e trasversale equivale a limitare le istanze di accesso generalizzato a casi specifici. Chiunque desideri consultare un **set di dati** non deve far altro che accedere a quanto esposto nel sito web istituzionale con percorsi specifici e dedicati.

La gestione dell’archivio come garanzia di trasparenza e imparzialità

La trasparenza e l’imparzialità dell’azione amministrativa, **concetti irrinunciabili** per qualsiasi democrazia, sono anche assicurate da una **corretta organizzazione documentale**. La più bella definizione non tecnica di archivio, apparsa nel rapporto 2001 del Nara, recita: “L’Archivio nazionale degli Stati Uniti è un’amministrazione pubblica dalla quale dipende la nostra democrazia. Permettiamoci a tutti di vedere direttamente il funzionamento del nostro governo. Rendiamo trasparente la storia del popolo americano – i nostri successi e i trionfi collettivi così come i nostri difetti e i fallimenti”^[1].

La democrazia è un bene vitale. In questo senso, l’**archivio è fondamento attuativo** attraverso tre operazioni sui documenti amministrativi:

a) *registrazione* (a protocollo o a repertorio), con conseguente attribuzioni di data e di provenienza certe, laddove “certe” significa anche certificate dal pubblico ufficiale incaricato di quella operazione;

[1] NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION, 2001 Annual Report, p. 4: «National Archives and Records Administration is a public trust on which our democracy depends. We allow people to see for themselves the workings of our unique government. We make transparent the story of the American people - our collective successes and triumphs as well as our blemishes and failures».

- b) *classificazione*, con conseguente identificazione dell'ambito funzionale-amministrativo cui essi appartengono;
- c) *fascicolatura*, con conseguente aggregazione alle altre unità documentali e attribuzione della responsabilità giuridica da parte di un modello organizzativo (unità organizzativa responsabile - Uor) e di una persona fisica (responsabile del procedimento amministrativo - Rpa o, in ambito di gare e appalti, il responsabile unico del procedimento - Rup).

In questo modo l'amministrazione pubblica tutelerà non tanto la corretta e ordinata sedimentazione dell'archivio, quanto piuttosto se stessa. La trasparenza di dati, di informazioni e di documenti giunge a valle di un **processo di tassonomia organizzativa**. Non sarà più oggetto di presidio, ma condizione per l'agire delle amministrazioni pubbliche, tra diritto, diplomatica, scienza dell'organizzazione e informatica giuridica. Di più: dal momento che l'opacità paga solo i corrotti, uno dei cardini dell'amministrazione pubblica sarà essere trasparente *by default*.

AL DIG.EAT SI PARLERÀ DI...

Il digital first è già in ritardo: a che punto siamo con l'eGovernment?

- Ennesima riforma del Cad e regole tecniche
- Spid
- Pagamenti elettronici, trasparenza e Foia

Dalle 10 e 30 alle 13.00 - Sala Loyola

Innovare il business grazie a Finance e Ict

- Fatturazione elettronica B2B
- Conservazione dei documenti fiscalmente rilevanti
- Certificazione dei processi di copia
- Blockchain
- Nuovi processi di gestione bancari e assicurativi

Dalle 10 e 30 alle 13.00 - Sala Manzoni

Le nuove frontiere dell'eHealth e le sfide per la privacy

- Gli adempimenti previsti dal nuovo Regolamento europeo per la protezione dei dati
- Il ruolo del Data Protection Officer
- Fse e lo scambio dei dati e delle informazioni sanitarie in ambito europeo
- La sicurezza informatica nei sistemi di gestione documentale in sanità
- I modelli di governance in ambito sanitario

Dalle 14 e 30 alle 17.00 - Sala Loyola

La gestione digitale di acquisti, appalti e contratti

- Ruolo delle centrali di acquisto e MePA
- L'appalto dei servizi It
- Le firme elettroniche e le principali clausole nei contratti telematici

Dalle 14 e 30 alle 17.00 - Sala Manzoni