



# The endless paper

Nonostante tutto il digitale avanza

Ottobre 2015



# Il procedimento amministrativo tra digitale e gestione documentale

Gianni Penzo Doria \*

\* Vice Presidente Anorc, Direttore generale dell'Università degli Studi dell'Insubria

**C**inque lustri: la **legge 7 agosto 1990, n. 241**, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” (in *GU n. 192 del 18 agosto 1990*) ha da poco compiuto 25 anni e non li dimostra.

## Un quarto di secolo di riforme: 7 agosto 1990-2015

Abbiamo di fronte, infatti, un articolato di norme che ha rivoluzionato – e che continua a rivoluzionare – i rapporti tra cittadini e imprese da una parte e amministrazioni pubbliche dall'altra, estirpando sempre più il sentimento di sudditanza verso quest'ultime. Si tratta, in concreto, di un'infrastruttura giuridica che ha subito un'evoluzione costante con il mutare della dottrina e della giurisprudenza, al passo con il cambiamento sociale e tecnologico. Ciò che oggi qualifica particolarmente l'istituto della **trasparenza amministrativa**, tuttavia, è la concentrazione del *focus* della **nuova “disclosure” sul procedimento amministrativo**, che deve risultare permeabile e percepito dalla collettività.

È in questa direzione che si comprendono le impegnative previsioni contenute negli **articoli 23 e 35 del Dlgs n. 33/2013**, a mente delle quali le amministrazioni sono obbligate a pubblicare gli elementi essenziali dei procedimenti, quali i termini, i responsabili, gli atti e i documenti da allegare all'istanza, per fare solo alcuni esempi, in un'ottica di trasparenza e, al contempo, di controllo diffuso sull'utilizzo delle risorse.

Dunque, l'impianto di una delle leggi cardine dell'ordinamento italiano regge ancora, pur con periodiche integrazioni, considerato che la modifica più recente ai rapporti tra trasparenza e procedimenti è rinvenibile nella **legge 7 agosto 2015, n. 124**, contenente le *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*.

Infatti, la novella prescrive di “ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (**digital first**), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione» (articolo 1, comma 1, lett. b).

Si vuole ribadire, pertanto, l'**intima connessione con il digitale**, al punto che la parola *procedimento* registra nella stessa legge una trentina di ricorrenze. Ciò comporta l'impossibile dissociazione di un'amministrazione moderna dalla mappatura, dalla semplificazione e dalla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

E, come se non bastasse, molti sono i rinvii a provvedimenti legislativi di competenza dell'Esecutivo che entro un paio di anni dovrebbero aver consentito il riordino, la semplificazione e l'accelerazione di alcuni procedimenti critici (articolo 4). Da ultimo, non si può non notare l'**abbinamento delle tematiche digitali a quelle inerenti corruzione, pubblicità e trasparenza**, attive in un pensiero centrale anche attraverso la modifica dello stesso Dlgs n. 33/2013 (articolo 7), che tra poco esamineremo.

## Il digitale e la riforma della PA

Ora, a che punto siamo? Può il digitale concorrere alla crescita del Paese **partendo**, ad esempio, **dai procedimenti** come punto centrale della riforma, oggi come ieri?

La risposta è certamente positiva, ma a **due condizioni**. In primo luogo, serve il **consapevole utilizzo del digitale nativo**, posto che gli adempimenti previsti possono essere portati a termine soltanto attraverso l'informatica; in seconda istanza, gli scienziati dell'organizzazione devono poter incidere in un campo solo apparentemente appannaggio del diritto amministrativo e intersecarsi, in una **visione trasversale**, con giuristi, archivisti, diplomatisti e informatici.

In poche parole, è **impensabile il lavoro** a silos, a **compartimenti stagni**, a segmenti autistici autoreferenziali all'interno delle amministrazioni pubbliche.

## Il contesto normativo

In tema procedimentale la legge n. 241/1990 rappresenta la pietra angolare, ma non è l'unica fonte. Serve, quindi, una

consapevolezza sui numerosi adempimenti richiesti, in una logica di processo trasversale indipendente da uffici o ruoli cristallizzati.

Ci sono, infatti, almeno **altre tre normative regolatrici**. Il primo riferimento ineludibile è il **Dpr 28 dicembre 2000, n. 445**, in tema di sistema documentale e di protocollo informatico: qui emerge chiaro il concetto del *records management*, con un impatto imprescindibile non soltanto sui modelli organizzativi, ma anche sulla efficacia e sull'affidabilità dell'azione amministrativa.

Ulteriormente, non possono mancare i rinvii al **Dlgs 7 marzo 2005, n. 82** e, nello specifico, all'articolo 41, sui rapporti tra procedimento amministrativo e fascicolo informatico. Con l'avvento del digitale, infatti, i rapporti tra cittadini e amministrazioni pubbliche hanno subito un'accelerazione costante, all'interno di un minore formalismo nelle comunicazioni, anche se non del tutto scevro da ambiguità giuridiche, soprattutto dal lato dell'evidenza probatoria.

Infine, è indispensabile la padronanza di un tassello imprescindibile della riforma, contenuto nel **Dlgs n. 33/2013**, con particolare riferimento agli adempimenti inerenti alla tabella dei procedimenti amministrativi.

È bene sgombrare il campo da eventuali fraintendimenti: le normative richiamate sono solo la **base del sistema procedimentale digitale**, il quale convive con il nostro complessivo sistema ordinamentale e con le esigenze emerse ed emergenti; due esempi tra tutti: il Codice privacy contenuto nel Dlgs n. 196/2003 e le disposizioni anti-corrruzione contenute nella legge n. 190/2012.

## Il Dpr 28 dicembre 2000, n. 445

Figlia della Riforma Bassanini e inizialmente contenuta nell'abrogato Dpr n. 428/1998, la normativa in materia di **gestione documentale e di protocollo informatico** è confluita - tuttora senza alcuna modifica o integrazione - nel Titolo IV del Dpr n. 445/2000.

Il sistema documentale serve ad attribuire certezza giuridica riguardo alla data (topica e cronica) e alla provenienza di un documento. Questo non si risolve in una semplice segnatura da apporre o da associare al documento, ma - in un sistema di misurazione delle performance (Dlgs n. 150/2009) o di verifica dei tempi di avvio o di esecuzione dello stesso procedimento (articolo 2 della legge n. 241/1990) - costituisce una **garanzia** come terza parte fidata. Del resto, che senso ha produrre e conservare documenti per i quali sussistono dubbi in merito alla loro affidabilità?

Inoltre, la **tempestività** con la quale il sistema documentale comunica con il responsabile del procedimento (articoli 5 e 6 della legge n. 241/1990) è di fondamentale ausilio nei casi in cui il fattore tempo è essenziale (si pensi ai termini per una costituzione in giudizio) o in quelli in cui anche un solo giorno di ritardo potrebbe determinare negativamente l'efficacia di un provvedimento adottato; ciò senza considerare i problemi risarcitori o di indennizzo del danno da ritardo. In concreto, la **gestione affidabile dei documenti** è il **fulcro giuridico-amministrativo delle amministrazioni pubbliche**.

## Il Dlgs 7 marzo 2005, n. 82

Il Codice dell'amministrazione digitale rappresenta il caso limpido dell'importanza di una corretta gestione del procedimento amministrativo. Esso, infatti, risulta rappresentato e formalizzato in maniera autentica nel rispettivo fascicolo informatico.

Infatti, il Cad ha evidenziato uno stretto legame tra i documenti, il fascicolo e il procedimento, rimarcando le interrelazioni su fronte dell'agire pubblico: *“La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un **fascicolo informatico** gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241”* (Dlgs n. 82/2015, articolo 41, comma 2). Inequivocabile.

## Il Dlgs 14 marzo 2013, n. 33

Anche il Dlgs n. 33/2013, meglio noto come decreto Trasparenza, esplicita diffusamente i legami appena descritti, soprattutto alla luce degli articoli 23 e 35.

Infatti, *“Per ciascuno dei provvedimenti compresi negli elenchi di cui al comma 1 sono pubblicati il contenuto, l'oggetto, la eventuale spesa prevista e gli estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento”* (Dlgs n. 33/2013, articolo 23, comma 2).

Di conseguenza, documenti, fascicolo e procedimento rappresentano una *triade perfetta* per la trasparenza amministrativa e la loro mappatura, unita a un aggiornamento costante, rappresentano un binomio di efficienza.

## Conclusioni

Nonostante qualche incertezza tecnica, siamo di fronte a un **assetto normativo coerente**, indirizzato all'applicazione della trasparenza attraverso documenti, procedimenti e fascicoli. L'**attuazione** piena, tuttavia, non può prescindere dalla **digitalizzazione completa delle procedure**, in quanto tassello indefettibile.

Del resto, gli adempimenti previsti sono realizzabili esclusivamente se le amministrazioni divengono *digital by default*. Assurdo sarebbe il ritenere di continuare a proclamare efficacia e trasparenza senza **mettere mano al sistema documentale e procedimentale**.

Infatti, in base al *principio di documentalità*, le amministrazioni pubbliche si estrinsecano *per tabulas*, cioè attraverso la **formalizzazione** dei loro **atti in documenti conservati ordinatamente in fascicoli e serie**. Come può un'amministrazione pubblica dirsi al passo con i tempi se non ha piena contezza della mappatura, della tempistica e delle criticità delle azioni che svolge? Tutto il resto è accozzaglia di idee priva di concretezza, perché la trasparenza passa per documenti, fascicoli e procedimenti in ambiente digitale.

### IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO TRA DIGITALE E GESTIONE DOCUMENTALE (Gianni Penzo Doria)

Al DIG.Eat 2015 la digitalizzazione dei processi della PA sarà argomento di dibattito nella tavola rotonda Stairway to heaven: i gradini normativi verso l'Italia digitale

**Sala Auditorium, ore 10.00-13.00**