

L'informazione pubblica dalla produzione alla disponibilità
Giornata di studio in occasione del decennale del repertorio DFP:
Documentazione di fonte pubblica in rete (1997-2007)
Roma, 23 novembre 2007

DFP

Documentazione di
Fonte Pubblica in rete

<http://www.aib.it/dfp>

Documento di indirizzo della Redazione DFP

*Stato e necessità della documentazione di fonte
pubblica in rete*

Dicembre 2007



Che cos'è DFP?

<http://www.aib.it/dfp>



DFP Documentazione di fonte pubblica in rete, è una sezione del sito dell'Associazione italiana biblioteche costituita da una banca dati (<http://dfp.aib.it>) di risorse Internet prodotte dalle istituzioni pubbliche italiane e da pagine dedicate alla descrizione e alla riflessione sull'informazione pubblica in rete. DFP comprende servizi di aggiornamento via e-mail e RSS. DFP opera affinché la distribuzione dei documenti di fonte pubblica su web ne accresca

l'utilizzo tra i non addetti ai lavori e migliori le attività di reference nelle biblioteche e nei centri di documentazione. L'origine di DFP è nell'attività del Gruppo di studio AIB sulle Pubblicazioni ufficiali (1995-2001) che nel 1997 decise di pubblicare, sul sito dell'Associazione, un repertorio di risorse web relative al mondo della pubblica amministrazione italiana e dell'informazione istituzionale. La banca dati DFP è sviluppata con il software *open source* Scout Portal Toolkit e mantenuta con il supporto tecnico del CILEA. Contiene le segnalazioni di circa 1200 siti e documenti organizzate in base ad una classificazione di 12 classi principali e oltre 100 suddivisioni.



Documento di indirizzo

“Stato e necessità della documentazione di fonte pubblica in rete”

Premesse

1. L'insieme dei dati e dei documenti raccolti, prodotti e gestiti dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie attività istituzionali, rappresenta una risorsa strategica sotto il profilo sociale, politico, economico, culturale.

Le politiche dell'Unione europea si sono finora concentrate sulla possibilità di valorizzazione economica da parte del settore privato dei dati pubblici e sulla loro riutilizzabilità, sempre in termini di rielaborazioni con valore aggiunto, a supporto della crescita economica e produttiva. L'aspetto largamente prevalente in Italia è stato quello di orientare le politiche per l'*e-government* verso una maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni e verso l'erogazione di servizi in rete.

2. In questo documento i curatori del repertorio DFP Documentazione di fonte pubblica in rete (<http://www.aib.it/dfp>) si propongono di fornire un contributo per **riportare al centro del dibattito sull'e-government il tema dell'informazione e dei documenti prodotti dalle istituzioni, al di là del loro utilizzo per fini economici o per fini di efficienza amministrativa**. Questo approccio, legato ai contenuti della professione dei bibliotecari-documentalisti e degli archivisti, è da dieci anni al centro del lavoro del gruppo DFP sia nell'analisi delle risorse censite all'interno del repertorio, sia nell'attività pubblicistica e di formazione ma risponde anche ad esigenze emerse nella riflessione sui temi dell'*e-government*¹.

3. I curatori del repertorio DFP vogliono sottolineare la criticità dei temi legati all'informazione pubblica disponibile in rete in primo luogo come **patrimonio di conoscenza e strumento per favorire la formazione dell'opinione pubblica** e la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alla formazione delle decisioni pubbliche; in secondo luogo come **“materia prima” informativa** utile per molteplici

¹In un recente Rapporto Nomisma sulla domanda e l'offerta di informazione pubblica on-line in Italia (*Tecnologie dell'informazione e imprese: rapporto Nomisma sulla domanda e offerta di informazione pubblica on-line in Italia*, Roma, Nomisma, 2005), si è affermata la necessità che sia “sostanzialmente invertita la scala delle priorità che attualmente pone i servizi pubblici *fully online* in cima e l'accessibilità e l'integrazione dell'informazione pubblica in fondo alla curva di maturità dell' *eGovernment*”, p. 15. Nel Rapporto OCDE sull'e-democracy (*Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris, ORCD, 2004) si è scritto che “Data deprivation is one of the main causes of public silence. To have a say in the affairs of democracy, citizens need access to the widest possible information, not just mediated messages or headline policy decisions. People need access to the resources that will allow them to make up their own minds. The Internet could provide a significant means of distributing information as a common resource.”, p. 156.

attività o decisioni legate alla vita sociale, al lavoro, al tempo libero e per alimentare l'informazione prodotta dagli utenti stessi della rete; in terzo luogo come **patrimonio utilizzabile per migliorare i processi decisionali delle imprese** e per favorire l'innovazione e la competitività.

4. Le tecnologie dell'informazione e la presenza di un'infrastruttura di rete aperta e utilizzabile da chiunque, hanno modificato completamente l'interfaccia comunicativa e informativa tra pubbliche amministrazioni e cittadini. Internet è una struttura di comunicazione che consente di pubblicare informazione testuale, immagini, e informazioni organizzate in banche dati con costi e tempi molto contenuti. Consente inoltre di creare collegamenti tra le informazioni pubblicate e di distribuirle ad utenti in grado di interagire con i soggetti che le pubblicano per partecipare alla elaborazione e alla pubblicazione delle informazioni stesse².

Le pubbliche amministrazioni italiane hanno largamente utilizzato lo strumento della rete per i più diversi scopi e sfruttandone le diverse potenzialità. Tuttavia hanno agito in grande libertà, utilizzando la rete come *strumento* disponibile al pari di altri per il rapporto informativo con gli utenti e con le altre amministrazioni senza, in generale, cercare di comprenderne a fondo le specificità. Recenti disposizioni normative hanno cercato di indirizzare l'operato delle PA in rete, ma sono molto povere di indicazioni per ciò che riguarda i contenuti, la loro organizzazione, la loro conservazione nel tempo mentre appaiono più stringenti per ciò che riguarda le modalità di realizzazione delle interfacce (ad es. in tema di accessibilità, tramite la cosiddetta "legge Stanca").

Molte norme nazionali e regionali, nonché i principi che si desumono dalla normativa comunitaria e dagli atti internazionali individuano, almeno parzialmente, uno *status* di conoscibilità dei dati pubblici, opposto ma raffrontabile a quello dei dati personali, generalmente riservati³.

Tuttavia tali norme non individuano i contenuti di questa conoscibilità, appaiono troppo generiche, rischiano di appiattire la conoscibilità sul diritto di accesso.

In sostanza, il contenuto dei siti Internet pubblici non è stato approfondito, se non in termini generici e ricorrendo all'elencazione di contenuti necessari minimi (nel caso del Codice amministrazione digitale, art. 54), o a specifiche disposizioni normative relative a particolari banche dati o documenti.

5. Occorre affermare che **i siti Internet delle p.a. rappresentano in primo luogo una "finestra" sul sistema documentario dell'ente e la piattaforma strategica per far**

² Nel documento OCDE *Public sector modernisation: open government, V° Policy Brief*, 2005 Internet è definito "the medium of choice for all OECD countries when providing a potentially vast number of stakeholders with an unprecedented degree of access to government information at marginal cost and high speed. In addition, electronic systems can offer powerful tools for searching, selecting, and integrating the vast amounts of information held by the public administration as well as presenting the results in a form that can be readily used by citizens and businesses...".

³ Il Codice dell'amministrazione digitale, all'art. 50, fa riferimento ad un principio di generale disponibilità in rete dei dati pubblici; molti recenti Statuti regionali stabiliscono il diritto all'informazione politica, legislativa e amministrativa anche attraverso l'uso della rete telematica; il Testo unico sugli enti locali, all'art. 10 afferma "Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge"; numerose norme di carattere settoriale (in particolare per l'informazione ambientale) regolano la piena conoscibilità dei dati pubblici a prescindere dalla presenza di uno specifico interesse giuridico del richiedente.

emergere e diffondere tutte le informazioni potenzialmente conoscibili all'esterno. In questo senso la rete Internet è divenuta **il luogo della potenziale pubblicità di tutti i dati e documenti pubblici in formato elettronico**, laddove non esistano reali motivi di riservatezza previsti da norme di legge. Si tratta della cosiddetta **"disponibilità"** definita dal Codice dell'amministrazione digitale "possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge" (art. 1). Sotto questo profilo le applicazioni web aperte dovrebbero essere considerate parte integrante del sistema di gestione informatica dei documenti anche al fine di ridurre e/o orientare le richieste di accesso, così come avviene in altri ordinamenti (*Electronic reading rooms* negli Stati Uniti e *Publication schemes* in Gran Bretagna).

6. L'attenzione che le norme riservano ai dati piuttosto che ai documenti è indice di una riflessione che risente dell'approccio tipico dei problemi legati alla tutela della riservatezza, dove il "dato" si configura come qualunque informazione riferibile ad una persona. Nell'ambito della trasparenza delle istituzioni pubbliche, occorre invece sottolineare il rilievo dei documenti e delle banche dati (anch'esse, dal punto di vista archivistico, assimilabili a "documenti"), cioè di "oggetti" predisposti per produrre informazione relativa o funzionale alle attività dell'ente e l'opportunità di un riconoscimento esplicito della natura particolare della documentazione di interesse generale frutto delle decisioni o delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni o per conto delle stesse.

7. La disponibilità di banche dati e documenti di fonte pubblica bilancia i fenomeni di privatizzazione dell'informazione in rete e agisce a vantaggio non solo del cittadino ma di tutti i soggetti che mediano tra cittadini e documenti pubblici (giornalisti, bibliotecari-documentalisti, professioni giuridiche, burocrazie), dell'associazionismo, delle organizzazioni non profit, del mondo della ricerca.

L'interesse della comunità dei bibliotecari-documentalisti per l'informazione pubblica in rete è direttamente legato all'importanza che hanno i contenuti di qualità liberamente accessibili - presenti in rete - ai fini della soddisfazione dei bisogni informativi dei cittadini, ai fini della formazione continua, ai fini dello sviluppo di biblioteche digitali tematiche, ai fini dell'educazione alla conoscenza delle istituzioni pubbliche e alla partecipazione democratica.

In particolare, la comunità dei bibliotecari-documentalisti ha interesse che gli enti pubblici coltivino una politica di accesso aperto ai documenti realizzati grazie alle risorse del gettito fiscale secondo un approccio simile a quello sviluppato in ambito accademico tramite il movimento *Open Access*, contro i rischi di "privatizzazione" o di mero sfruttamento economico dell'informazione pubblica.

A. Raccomandazioni di carattere generale e relative ai documenti

1. Si raccomanda che sia posto obbligo alle amministrazioni di utilizzare la rete come strumento di diffusione delle banche dati e dei documenti da esse prodotti - o ottenuti da soggetti terzi - se non esistono ragioni di riservatezza o di segreto

- prescritte da norme di legge.
2. In particolare, si raccomanda che sia liberamente disponibile in rete tutta la documentazione di interesse generale, funzionale alla piena trasparenza dell'attività amministrativa e dell'uso delle risorse pubbliche. Documentazione di interesse generale è da considerarsi, oltre a quella di cui all'art. 54 del Codice dell'amministrazione digitale:
 - La documentazione normativa interna (circolari, direttive, atti amministrativi generali)
 - gli strumenti della contrattazione collettiva di ogni livello
 - verbali e resoconti di organismi collegiali
 - gli atti di nomina di dirigenti, consulenti, membri di commissioni e collegi e le loro retribuzioni (queste ultime come previsto dall'art. 1, c. 593, legge finanziaria 2007).
 - le basi dati statistiche e le altre basi dati amministrative, documentarie, cartografiche prodotte dall'ente a supporto della propria attività
 - le pubblicazioni edite sulla base di leggi e regolamenti o comunque legate all'attività amministrativa dell'ente, anche a carattere interno, così come tutte le pubblicazioni finanziate in modo maggioritario dall'ente
 - i bilanci preventivi e consuntivi
 - i prodotti dell'attività di studio, ricerca e documentazione prodotti dall'ente, anche attraverso commissioni e gruppi di studio
 - i prodotti dell'attività di comunicazione istituzionale
 3. Si raccomanda che le banche dati e le raccolte di documenti siano pubblicate in modo integrale, senza selezioni cronologiche, di contenuto o di tipologia di documento, se non per ragioni di riservatezza prescritte da norme di legge.
 4. Si raccomanda che le pubblicazioni diffuse in rete contengano tutte le informazioni, compresi gli elementi preliminari (copertine, frontespizio, gerenze, colophon) utili per l'identificazione e per il raffronto con eventuali copie pubblicate su carta.
 5. Ferma restando la raccomandazione per la diffusione gratuita di cui al punto 1), si invitano le amministrazioni ad ottemperare quanto previsto all'art. 7 c. 2 del D.lgl di applicazione della Direttiva CE 2003/98 sul riutilizzo dei dati pubblici contenendo in termini simbolici l'utile previsto. La cessione per il riutilizzo commerciale al prezzo più basso possibile dei dati di fonte pubblica favorirà le iniziative più innovative e rischiose di piccole e nuove imprese, permettendo una crescita dell'offerta di servizi per i cittadini e lo sviluppo in Italia del settore della produzione di banche dati, strategico per la competizione internazionale
 6. Si raccomanda che l'informazione pubblica disponibile in rete non sia coperta da copyright oppure utilizzi licenze libere.
 7. Si raccomanda che sia posto obbligo alle amministrazioni o che le amministrazioni trovino accordi per garantire la conservazione a lungo termine dell'informazione pubblicata in rete, intesa nel duplice senso della autoconservazione da parte dell'ente e della partecipazione alle forme di deposito legale digitale. In particolare, si raccomanda che la legislazione sul deposito legale relativa ai documenti diffusi tramite rete informatica (Legge 106 del 2004, successivo Regolamento recante norme in materia di deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico e ulteriore Regolamento da emanare per "le modalità di deposito

dei documenti diffusi via rete informatica”) dia priorità alla documentazione prodotta e diffusa in rete dalle amministrazioni pubbliche, come testimonianza della cultura e della vita sociale italiana. Si raccomanda inoltre che i compiti in questo senso demandati alle biblioteche nazionali centrali siano strettamente coordinati ai compiti assegnati dalla Legge 106 del 2004 alle due biblioteche parlamentari per ciò che riguarda le pubblicazioni ufficiali.

8. Si raccomanda che i documenti messi in rete dalle amministrazioni pubbliche siano dotati di una URI, cioè un identificativo stabile che può essere una URL autonoma e permanente oppure un codice o nome univoco, meglio se costruito in base agli standard più diffusi (es. isbn, issn, etc.) anche al fine di favorire il linking automatico e incrociato ed accrescere il livello di ipertestualità della documentazione messa a disposizione;
9. Si raccomanda inoltre le amministrazioni e le strutture demandate al coordinamento dello sviluppo tecnologico delle PA accrescano la quantità e la qualità dei metadati associati ai documenti e delle loro strutture di autorità (ontologie, thesauri, schemi di classificazione, soggettari);
10. Si raccomanda che le pubbliche istituzioni rendano disponibile l'informazione e i documenti da essi prodotti in formati accessibili da tutti gli utenti di Internet e tali da consentirne una facile conservazione e un'agevole identificazione delle informazioni contenute. A tale fine si indica nei formati di marcatura di documenti la via maestra per la pubblicazione dei documenti di fonte pubblica.
11. Si raccomanda che le biblioteche e le strutture archivistiche interne alle istituzioni partecipino alla progettazione dei siti, alla individuazione di criteri di organizzazione e presentazione delle informazioni in essi contenute e alla definizione di corrette procedure di conservazione dei siti medesimi.
12. Si raccomanda che le biblioteche e gli archivi delle istituzioni svolgano una funzione di supporto per gli utenti interni ed esterni all'istituzione nelle attività di ricerca e recupero di tutte le pubblicazioni prodotte dall'amministrazione e/o delle informazioni necessarie al reperimento di documenti disponibili in formato elettronico

B. Raccomandazioni relative ai siti istituzionali

1. Si raccomanda che i siti degli enti pubblici siano identificabili, senza eccezione, tramite l'estensione *.gov* a livello centrale e tramite le estensioni relative ai livelli regionale e locale (*.regione; .provincia; .comune*).
2. Si raccomanda che sia sviluppato un repertorio realmente completo dei siti pubblici di tutte le istituzioni centrali (costituzionali, giurisdizionali, amministrative, autorità indipendenti) e dei loro uffici periferici e che siano sviluppati repertori simili a carattere regionale. Tali repertori dovrebbero essere la base per l'implementazione di motori di ricerca specificamente dedicati all'informazione di fonte pubblica.
3. Si raccomanda che tutti i siti delle amministrazioni pubbliche abbiano un'area "Documentazione" sulla homepage identificata in modo chiaro (anche attraverso un apposito logo) dove vengano elencati i collegamenti a tutte le raccolte di risorse

informativa presenti sul sito (raccolte di documenti, banche dati) e a tutte le pubblicazioni curate dall'ente, anche se non contenute nel sito stesso. Si raccomanda che gli elenchi delle pubblicazioni siano organizzati secondo corretti criteri bibliografici e che in ogni caso riproducano il titolo nella stessa forma con cui si presenta all'interno della pubblicazione stessa, e l'anno di pubblicazione.

4. Si raccomanda che nell'area *Documentazione* si dia conto dei documenti eventualmente eliminati dal sito e si crei un elenco che indirizzi ai siti di archiviazione.
5. Si raccomanda che l'area *Documentazione* del sito sia indicizzata dai motori di ricerca interni anche in modo autonomo rispetto alle restanti sezioni del sito.
6. Si raccomanda che - nel caso di documenti amministrativi - l'organizzazione dei siti sia coerente con le finalità funzionali inerenti la produzione documentaria e che i siti siano di conseguenza costruiti assicurando la coerenza con il back office e la continuità dei servizi
7. Si raccomanda che le istituzioni facilitino, laddove possibile e opportuno, forme di interazione on-line con gli utenti, sia nella fase preparatoria dei documenti di interesse generale, sia nella fase di raccolta del feedback e che garantiscano, in ogni caso, la reattività dei punti di contatto stabiliti sui propri siti.

C. Raccomandazioni relative all'informazione giuridica e amministrativa

1. Si raccomanda che sia garantita la disponibilità piena e gratuita dei fogli ufficiali e di tutti i bollettini amministrativi previsti da leggi e regolamenti a livello nazionale e regionale. In particolare, si raccomanda la disponibilità gratuita e senza limiti temporali della *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* in tutte le sue serie.
2. Si raccomanda che sia garantita la disponibilità delle banche dati di giurisprudenza almeno per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, di legittimità e delle alte corti amministrative.
3. Si raccomanda che il sito *Norme in rete* si evolva verso il modello del portale giuridico nazionale a cui ricondurre le diverse iniziative di implementazione e adeguamento tecnologico delle banche dati normative e giurisprudenziali pubbliche. Si raccomanda che, in attesa della realizzazione dei programmi finalizzati alla realizzazione di una banca dati dell'informazione normativa vigente, l'Istituto poligrafico e Zecca dello stato renda liberamente consultabile l'archivio degli atti pubblicati in gazzetta Ufficiale "in testo originario con aggiornamenti" finora disponibile solo agli utenti abbonati alle banche dati Guritel.
4. Si raccomanda che siano rese disponibili in rete tutte le decisioni delle pubbliche autorità (delibere, decreti, determinazioni, ecc.) a contenuto politico, normativo, o a contenuto amministrativo di carattere generale. Si raccomanda la disponibilità in rete di tutte le decisioni di nomina di cariche pubbliche o dirigenziali comprensive di motivazioni.
5. Si raccomanda che sia posto obbligo alle amministrazioni o che le amministrazioni trovino accordi per la pubblicazione in rete dei dati relativi ai componenti e all'oggetto di tutte le commissioni, comitati, gruppi di studio, ecc., istituite

formalmente da amministrazioni pubbliche; che le relazioni intermedie e finali di tali organismi siano pubblicate in rete, in un sito dedicato sul modello francese della *Bibliothèque des rapports publics* <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports/>

D. Raccomandazioni relative all'informazione statistica

1. Si raccomanda che tutti gli uffici statistici facenti parte del SISTAN offrano in rete i propri dati con la disaggregazione massima, ferma restando la necessità di salvaguardare la riservatezza delle informazioni relative a singoli.
2. Si raccomanda che tutti gli enti che pubblicano dati statistici li colleghino ipertestualmente con le note metodologiche e le definizioni necessarie alla comprensione dei fenomeni coinvolti.
3. Si raccomanda che tutte le pubblicazioni o banche dati di enti pubblici che contengano dati statistici mettano a disposizione gli stessi in formati tali da poter essere convertiti in modo automatico per successive elaborazioni.
4. Si raccomanda che i dati statistici detenuti dalle pubbliche amministrazioni che non possano, per ragioni tecniche, essere posti in rete vengano documentati sulla rete accompagnati dall'indicazione delle modalità di accesso.
5. Si raccomanda che i dati statistici contenuti in documenti di altra natura, non altrimenti pubblicati, siano esplicitamente documentate.
6. Si raccomanda che gli enti pubblici rendano pubblici integralmente sul proprio sito i bilanci preventivi e consuntivi.