

**Ai Dirigenti
Al Comandante del Corpo della Polizia Provinciale
Ai Responsabili di Posizione Organizzativa
Sede**

Oggetto: Chiarimenti in ordine alla pubblicazione in Amministrazione Trasparente di documenti in formato PDF (*Portable Document Format*).

Prendendo spunto da quanto contenuto nel Comunicato in data 1 luglio 2020 con il quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione ribadisce l'importanza dell'accessibilità totale e della qualità dei dati e informazioni pubblicati, ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013, in Amministrazione Trasparente, con la presente Circolare, nel richiamare tutte le indicazioni fornite dall'ANAC (che si riportano in allegato), si intende affrontare un aspetto di dettaglio, emerso anche in occasione della prevista attestazione annuale circa gli obblighi di pubblicazione.

Ci si riferisce, in particolare, alla pubblicazione di documenti nel formato PDF (*Portable Document Format*) rispetto al quale l'Autorità Nazionale ha precisato che *“Per quanto concerne il PDF – formato proprietario il cui reader è disponibile gratuitamente – se ne suggerisce l'impiego esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine e indipendenti dal software utilizzato (ad esempio, il formato PDF/A i cui dati sono elaborabili mentre il ricorso al file PDF in formato immagine, con la scansione digitale di documenti cartacei, non assicura che le informazioni siano elaborabili)”*.

Pertanto, si ribadisce la necessità che qualora venga effettuata la pubblicazione di documenti in formato PDF, gli stessi debbano essere del tipo PDF/A, con la precisazione che è per quanto possibile da evitare la pubblicazione di documenti cartacei scansionati (formato immagine) in quanto gli stessi non rispondono a criteri di accessibilità.

Dal punto di vista operativo, si forniscono le seguenti indicazioni:

Provenienza documento	Procedura da seguire
Interna	Generare sempre il documento in formato elettronico. Se il documento richiede la firma, apporre la firma digitale. In Amministrazione Trasparente pubblicare sempre il documento in formato PDF/A (quello con la firma digitale rimane conservato agli atti).
Esterna	Se il documento proviene da soggetto tenuto a disporre di strumenti elettronici (es. operatori economici, professionisti, ecc): richiedere sempre il documento in formato elettronico e, se del caso, con firma digitale. In Amministrazione Trasparente pubblicare sempre il documento in formato PDF/A (quello con la firma digitale rimane conservato agli atti). Se il documento proviene da soggetto che non è tenuto a disporre di strumenti elettronici (es. cittadini): l'eventuale attività di conversione di un documento scansionato o cartaceo in formati accessibili rimane a carico degli uffici, compatibilmente con i carichi di lavoro. In tali casi in cui ciò sia concretamente fattibile, in Amministrazione Trasparente verrà pubblicato (al posto del documento scansionato) il documento aperto privo di firma, con la dicitura <i>“Documento originale agli atti”</i> .

Il Settore dell'Innovazione, nell'ambito dell'attività di supporto tecnico al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza previsto dal PTPCT, rimane a disposizione per supporto ed assistenza e provvederà a segnalare alla sottoscritta eventuali criticità.

Nel ringraziare tutti della consueta collaborazione, si porgono cordiali saluti.

Il Segretario Generale
Dott.ssa Maria Concetta Giardina
Firmato digitalmente da: Maria Concetta Giardina
Data: 02/09/2020 16:38:23

Allegati.

COMUNICATO DEL PRESIDENTE

1° luglio 2020.

Attuazione della trasparenza amministrativa: indicazioni in merito alla indicizzazione delle pagine della sezione “Amministrazione trasparente”

Nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali l’Autorità ha constatato la prassi di alcune amministrazioni volta a impedire ai motori di ricerca web di indicizzare le pagine della sezione “Amministrazione trasparente” (AT).

Come è noto, la sezione AT di cui all’art. 9 del decreto legislativo n. 33 del 2013 contiene i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente, e assicura in tal modo la piena accessibilità delle informazioni pubblicate; prevede, inoltre, che le amministrazioni non possano disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all’interno della sezione AT.

L’utilizzo di filtri o soluzioni simili, impedendo la ricercabilità e il riutilizzo delle informazioni, è chiaramente contrario al perseguimento degli obiettivi generali della trasparenza amministrativa.

Al riguardo, si rammentano le disposizioni contenute nell’art. 7 del d.lgs. n. 33/2013, in materia di riutilizzabilità dei dati. Si prevede, infatti, che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito di accesso civico, sono pubblicati in formato di tipo aperto 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.



Indicazioni operative relative al formato dei dati sono contenute nel documento tecnico relativo alla qualità dei dati di cui all'Allegato 5 alla delibera dell'Autorità del 4 marzo 2020, n. 213 recante *"Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2020 e attività di vigilanza dell'Autorità"*. La disponibilità dei dati in formato aperto è strettamente funzionale, non solo alla facilità di consultazione e riutilizzabilità, ma anche alla indicizzazione degli stessi, atteso che i dati pubblicati in formato non aperto ne impediscono la rintracciabilità tramite motori di ricerca web.

Pertanto, con medesima delibera n. 213/2020, per la prima volta, è stata richiesta agli OIV una attestazione generale riguardo all'assenza di filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" o "Società trasparente".

Si ricorda in merito che con Comunicato del Presidente del 12 marzo 2020 l'Autorità, in ragione dell'emergenza sanitaria nazionale legata al Covid-19, ha prorogato i termini della Delibera n. 213/2020, nel senso che gli OIV sono tenuti ad attestare la pubblicazione dei dati - come indicati nella delibera 213 - al 30 giugno 2020, mentre l'attestazione va pubblicata nella sezione "Amministrazione Trasparente" o "Società trasparente" entro il 31 luglio 2020.

Si segnalano, altresì, alcune cautele per i dati a carattere personale dettate dall'art. 7-bis, del d.lgs. n. 33/2013. In particolare, gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e giudiziari comportano la possibilità di una diffusione dei medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web e il loro riutilizzo, ma nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.

In base alla normativa sopra richiamata, ad eccezione di taluni specifici accorgimenti da adottare in relazione alla pubblicazione di atti e documenti contenenti dati personali, vigono le regole generali della apertura dei dati, dell'indicizzazione delle pagine della sezione AT e del divieto di porre filtri alla loro rintracciabilità tramite motori di ricerca.

Tali regole sono strettamente connesse alla realizzazione della piena trasparenza amministrativa e alla effettiva disponibilità e riutilizzabilità dei dati pubblicati.



Alla luce di quanto sopra considerato, si richiamano le amministrazioni e gli OIV, in quanto soggetti competenti ad attestare l'avvenuta pubblicazione dei dati, al puntuale rispetto della normativa anche in materia di apertura dei dati medesimi e di indicizzazione delle pagine contenute nella sezione Amministrazione trasparente.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio l'8 luglio 2020
Per il Segretario Maria Esposito
Rosetta Greco

Documento tecnico sui criteri di qualità della pubblicazione dei dati

Sommario

1. Completezza.....	2
2. Aggiornamento.....	3
3. Formato e dati di tipo aperto	4

1. Completezza

L'Autorità, ai fini della propria attività di vigilanza e di controllo, ritiene che un dato sia da ritenersi pubblicato in modo completo se la pubblicazione è esatta, accurata e riferita a tutti gli uffici, ivi compresi le eventuali strutture interne (es. corpi e istituti) e gli uffici periferici.

Fermo restando quanto previsto in materia di qualità delle informazioni dall'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013, per quanto riguarda l'esattezza essa fa riferimento alla capacità del dato di rappresentare correttamente il fenomeno che intende descrivere. L'accuratezza, invece, concerne la capacità del dato di riportare tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative.

Nei siti di alcune amministrazioni il dato relativo agli incarichi conferiti a dipendenti ed estranei alla pubblica amministrazione difetta di accuratezza quando non sono riportate tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative. Ad esempio, in alcuni casi mancano gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, in altri la durata o il compenso relativo all'incarico, in altri ancora i curricula di coloro che hanno ricevuto incarichi. In questi casi l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione non può dirsi accurato.

La scarsa accuratezza si riscontra, spesso, anche nella pubblicazione dei dati relativi alle tipologie di procedimenti. In questi casi la limitata accuratezza è, di frequente, relativa non solo alla mancata pubblicazione di informazioni richieste dalle norme (ad es. termine di conclusione, unità organizzativa e nome del responsabile del procedimento) ma anche alla pubblicazione di un numero di procedimenti inferiore rispetto a quelli effettivamente esistenti.

Inoltre, ad avviso dell'Autorità i dati possono dirsi pubblicati in modo completo se la loro pubblicazione esatta e accurata si riferisce non solo all'amministrazione centrale ma anche a eventuali strutture interne e agli uffici periferici, ove esistenti.

Per quanto riguarda gli uffici periferici, se i loro siti istituzionali sono dotati di proprie sezioni "Amministrazione Trasparente", la pubblicazione coordinata dei dati tra centro e periferia potrà essere assicurata seguendo due modalità alternative:

- a) ricorso a *link* che dalla sezione "Amministrazione Trasparente" dell'amministrazione centrale conducano alle sezioni "Amministrazione Trasparente" degli uffici periferici;
- b) pubblicazione centralizzata dei dati con riferimento esplicito alle informazioni che riguardano gli uffici periferici. In tal caso, nei siti degli uffici periferici dovrà essere presente il *link* ai dati presenti nel sito dell'amministrazione centrale.

Nel caso in cui gli uffici periferici non siano dotati di un proprio sito istituzionale è, invece, auspicabile la pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" dell'amministrazione centrale di dati relativi a ciascun ufficio periferico.

Per quanto riguarda i dati relativi a eventuali strutture interne dell'amministrazione, quali corpi e istituti dotati di autonomia, anche in questo caso la pubblicazione coordinata dei dati potrà essere garantita da *link* che dalla sezione "Amministrazione Trasparente" dell'amministrazione conducano alle sezioni "Amministrazione Trasparente" delle strutture interne considerate. In alternativa, i dati possono confluire, con opportuna evidenziazione, nell'unica sezione principale "Amministrazione Trasparente".

dell'amministrazione. In tal caso, negli eventuali siti delle strutture interne dovrà essere presente il *link* ai dati presenti sul sito dell'amministrazione.

2. Aggiornamento

Innanzitutto è necessario che per ciascun dato, o categoria di dati, sia indicata la data di pubblicazione e, conseguentemente, di aggiornamento, nonché l'arco temporale cui lo stesso dato, o categoria di dati, si riferisce.

Si precisa, inoltre, che con il termine aggiornamento non si intende necessariamente la modifica del dato, essendo talvolta sufficiente un controllo dell'attualità delle informazioni pubblicate, anche a tutela di eventuali interessi individuali coinvolti.

Le pubbliche amministrazioni sono dunque tenute a controllare l'attualità e l'esattezza delle informazioni pubblicate e a modificarle, ove sia necessario, anche nei casi in cui l'interessato ne richieda l'aggiornamento, la rettificazione e l'integrazione ai sensi dell'art. 16 del Regolamento (UE) 2016/679.

È questo, ad esempio, il caso dei curricula vitae dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative. Infatti, la previsione di una data cadenza di aggiornamento non può implicare la necessità di rimodulare i contenuti dei documenti, in quanto le esperienze lavorative dei soggetti possono non aver subito alcuna modifica nell'arco temporale contemplato; tuttavia, la verifica degli stessi è importante proprio al fine di garantire l'attualità delle informazioni riportate.

Per dar conto dell'avvenuta verifica dell'attualità delle informazioni pubblicate, è necessario che in ogni pagina della sezione "Amministrazione Trasparente" sia indicata la relativa data di aggiornamento.

Il decreto legislativo n. 33/2013 ha individuato quattro diverse frequenze di aggiornamento:

- a) **Cadenza annuale**, per i dati che, per loro natura, non subiscono modifiche frequenti o la cui durata è tipicamente annuale.

Fra i dati che non sono oggetto di modifiche frequenti, si citano, fra gli altri, quelli relativi agli enti pubblici istituiti, vigilati e finanziati dall'amministrazione, alle società di cui l'amministrazione detiene quote di partecipazione minoritaria e agli enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione (art. 22). Similmente, hanno durata tipicamente annuale i dati relativi ai costi contabilizzati dei servizi erogati agli utenti e ai tempi medi di erogazione degli stessi (art. 10, co. 5), nonché ai tempi medi dei pagamenti relativi ad acquisti di beni, servizi e forniture (art. 33). Per tutti è previsto l'aggiornamento annuale.

- b) **Cadenza semestrale**, per i dati che sono suscettibili di modifiche frequenti ma per i quali la norma non richiede espressamente modalità di aggiornamento eccessivamente onerose in quanto la pubblicazione implica per l'amministrazione un notevole impegno, a livello organizzativo e di risorse dedicate, tanto più per gli enti con uffici periferici.

È il caso dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti amministrativi (art. 23, co. 1).

- c) **Cadenza trimestrale**, per i dati soggetti a frequenti cambiamenti.

È previsto l'aggiornamento trimestrale dei dati relativi, ad esempio, ai tassi di assenza del personale (art. 16, co. 3).

d) **Aggiornamento tempestivo**, per i dati che è indispensabile siano pubblicati nell'immediatezza della loro adozione.

Ciò avviene, fra gli altri, nel caso degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro (art. 26, co. 2).

Si fa presente, comunque, che all'art. 8, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013 si prevede, in linea generale, che *“i documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione”* e quindi, laddove la norma non menziona in maniera esplicita l'aggiornamento, si deve intendere che l'amministrazione sia tenuta alla pubblicazione e, di conseguenza, a un aggiornamento tempestivo.

Per le tempistiche di aggiornamento disposte per ciascuno dei dati soggetti ad obbligo di pubblicazione si rinvia all'allegato 1 della determinazione ANAC n. 1310/2016.

Per quanto attiene la durata dell'obbligo di pubblicazione, l'art. 8, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013 dispone che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, siano pubblicati per un periodo di cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti. Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'art. 5 dello stesso d.lgs. 33/2013.

Tuttavia, sono fatti salvi i diversi termini previsti dall'art. 14, co. 2, e dall'art. 15, co. 4, del d.lgs. n. 33/2013 in relazione ai dati concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico e i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, da pubblicare entro tre mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico.

3. Formato e dati di tipo aperto

La legge n. 190/2012 contiene riferimenti al formato aperto (art. 1, co. 32, co. 35 e co. 42). In particolare, il co. 35 stabilisce che *«per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in **formati non proprietari**, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità»*.

L'Agenzia per l'Italia Digitale istruisce e aggiorna, con periodicità almeno annuale, un repertorio dei formati aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni¹. Da questo repertorio sono esclusi i formati

¹ Nel Repertorio dei formati aperti, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) inserisce quei formati di cui viene resa pubblica, mediante esaustiva documentazione, la sintassi, la semantica, il contesto operativo e le modalità di utilizzo.

proprietary, in sostituzione dei quali è possibile utilizzare sia software Open Source (quali ad esempio *OpenOffice*) sia formati aperti (quali, ad esempio, .rtf per i documenti di testo e .csv per i fogli di calcolo).

Per quanto concerne il PDF – formato proprietario il cui *reader* è disponibile gratuitamente – se ne suggerisce l'impiego esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine e indipendenti dal *software* utilizzato (ad esempio, il formato PDF/A i cui dati sono elaborabili mentre il ricorso al file PDF in formato immagine, con la scansione digitale di documenti cartacei, non assicura che le informazioni siano elaborabili).

Una **alternativa ai formati di documenti aperti** è rappresentata anche dal formato ODF – *Open Document Format*, che consente la lettura e l'elaborazione di documenti di testo, di dati in formato tabellare e di presentazioni.

L'art. 1, co. 1, lett. l-bis) del d.lgs. n. 82/2005 definisce il **formato aperto** come un formato di dati reso pubblico, documentato esaurientemente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi. La lett. l-ter) del medesimo art. 1 definisce, inoltre, come **dati di tipo aperto** quelli che presentano le seguenti caratteristiche:

- 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato;
- 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera l-bis), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati;
- 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36.