

*Cómo citar este texto:*

Antonella Bongarzone. (2018). Il registro degli accessi: profili per una *nuova* gestione dei flussi documentali. *Derecom*, 25, 87-97. <http://www.derecom.com/derecom/>

**IL REGISTRO DEGLI ACCESSI:  
PROFILI PER UNA NUOVA GESTIONE DEI FLUSSI DOCUMENTALI**

**THE ACCESS REGISTER:  
PROFILES FOR A NEW MANAGEMENT OF THE DOCUMENTS FLOWS**

© Antonella Bongarzone  
Università Magna Graecia di Catanzaro (Italia)  
[a.b.bongarzone@unicz.it](mailto:a.b.bongarzone@unicz.it)

## Resumen

La trasparenza e la semplificazione hanno costituito negli ultimi anni i valori-obiettivo del legislatore italiano per innovare la pubblica amministrazione. Conseguenza diretta della trasparenza amministrativa è il diritto di accesso documentale, l'accesso civico *semplice* e generalizzato. Il responsabile dei flussi documentali si trova dinanzi all'introduzione del Registro degli Accessi; tale strumento ha come corollario una buona gestione del protocollo informatico.

## Summary

In the last years transparency and simplification have been for the Italian legislator the main values-goals to innovate the Public Administration. Immediate consequence of the administrative transparency is the right to documental access, the civic *simple* and generalized access. Now the person in charge of the documents flows faces the introduction of the Access Register which is a tool for the right management of the IT protocol.

**Palabras clave:** Registro degli accessi. Protocollo. Archivio.

**Keywords:** Access Register. Protocol. Archive.

## 1. Premessa

Obiettivo del presente lavoro è quello di delineare i *nuovi* compiti e le *nuove* funzioni che oggi vengono svolte dall'archivista all'interno di una pubblica amministrazione. In Italia, infatti, alla luce delle recenti riforme legislative in tema di accesso agli atti della pubblica amministrazione spetta all'archivista (rectius il responsabile dei flussi documentali) coordinare il Registro degli Accessi. Si definisce registro quell'unità archivistica costituita da un insieme di fogli (anche virtuali) sui quali vengono trascritti o registrati, per esteso o per sunto, documenti e minute di

documenti, ovvero vengono effettuate quelle annotazioni costitutive dell'atto giuridico oppure che hanno funzione documentale.<sup>1</sup> Il registro, inoltre, risponde ad un'esigenza amministrativa dell'ente ed è testimonianza diretta dell'attività quotidianamente svolta dall'ente.<sup>2</sup>

Le recenti introduzioni del Registro degli Accessi ha determinato una diversa gestione del protocollo informatico e conseguentemente dei flussi documentali. La corretta conservazione dei documenti, sia digitali che analogici, infatti, presuppone la registrazione, l'assegnazione, la classificazione, la fascicolazione ed il loro facile reperimento. Il responsabile del servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi deve essere in possesso di idonei requisiti professionali o di professionalità tecnico archivistica acquisita a seguito di processi di formazione (ex art. 61 D.P.R. n. 445/2000). Il responsabile oggi, alla luce dei correttivi legislativi, vista la convergenza al digitale e la concezione unitaria dell'archivio come sistema documentario diviene records manager poiché l'attività archivistica da un delimitato campo di applicazione rappresentato dalla conservazione storica del documento si è trasformata in una funzione gestionale dei flussi documentali.

## **2. Il principio di documentalità e la trasparenza amministrativa**

Presupposto indefettibile della trasparenza è il principio di documentalità<sup>3</sup> in base al quale l'attività amministrativa riceve rilevanza giuridica grazie alla produzione di documenti, assumendo così il livello di esternazione che le è necessario per poter aver un effetto pratico nei rapporti tra i soggetti dell'ordinamento e , in particolare, tra i cittadini e amministrazione.

Etimologicamente la parola trasparenza deriva dal latino *trans parere* ovvero far apparire, lasciar vedere; tale presupposto è alla base dell'ormai nota metafora dell'amministrazione pubblica come *casa di vetro*.<sup>4</sup>

Nell'attuale società dell'informazione e della conoscenza, caratterizzata dal forte impatto delle tecnologie informatiche su ogni aspetto della vita sociale, anche i soggetti pubblici sono divenuti sempre più digitali. Obiettivo dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione è quello di rendere la cosa pubblica sempre più trasparente. Di conseguenza, qualsiasi atto o fatto può assumere rilievo giuridico nello svolgimento dell'attività amministrativa e soltanto attraverso l'esternazione di tutte le fasi di attività che si migliorano le performances.<sup>5</sup>

Il principio di documentalità tuttavia non coincide certo con la sola dimensione cartacea del documento amministrativo tanto più alla luce della nozione di documento digitale/elettronico/informatico ormai accolta nel nostro ordinamento nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).<sup>6</sup>

Anche nel caso di documenti informatici, infatti, occorre il rispetto di particolari procedure e formalità, dal momento della loro creazione, a quello della circolazione e trasmissione, a quello dell'archiviazione.

L'amministrazione è organizzata e agisce per le cure di interessi pubblici con funzioni predeterminate dalle leggi. I poteri conferiti all'amministrazione sono esercitati nell'interesse generale. Da ciò consegue che l'amministrazione deve essere aperta e conoscibile da parte dei cittadini, titolari effettivi della sovranità, perché essi possano esercitare su di essa il proprio controllo democratico. La conoscenza generale sull'amministrazione si acquisisce con i due

strumenti di base quello dell'accesso e quello della pubblicità. Da ciò deriva la declinazione dal principio di trasparenza del principio della pubblicità, dunque, che rompe all'antico principio della segretezza dell'azione amministrativa. L'amministrazione, in questo modo, rende disponibili alla conoscenza dei cittadini: la sua organizzazione, le sue regole di funzionamento, le attività svolte ed i risultati conseguiti dall'azione amministrativa.<sup>7</sup>

In questa prospettiva la trasparenza coincide con la conoscenza e con la disponibilità effettiva delle informazioni.<sup>8</sup>

### **3.L'accesso civico da *semplice* a generalizzato**

Sulla scorta dell'esperienza maturata nei paesi anglosassoni con il modello FOIA (freedom of information act)<sup>9</sup> in Italia il D.lgs. 33/2013<sup>10</sup> che ha introdotto ex art. 5 l'istituto dell'accesso civico *semplice* come modificato dal D.lgs. 97/2016 ex art. 6. Il novellato articolo introduce l'istituto dell'accesso civico generalizzato, che attribuisce a chiunque il *diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (...), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti.*

Il nuovo accesso civico si articola in due fasi. La prima di competenza dell'amministrazione che deve provvedere alla pubblicazione di dati, informazioni e documenti; mentre la seconda è riservata al cittadino che partecipa attivamente alle scelte amministrative effettuando un controllo sull'operato dei pubblici poteri.<sup>11</sup>

Per proporre un'istanza di accesso civico generalizzato, al contrario di quanto avviene con l'accesso documentale ex art. 22 L. 240/90, non è richiesta alcuna legittimazione soggettiva. Il richiedente, infatti, non deve dimostrare alcuna relazione qualificata con i documenti e i dati che intende conoscere, né è necessario esternare alcuna motivazione sul perché s'intende conoscere la documentazione richiesta.

Preme segnalare che l'accesso civico semplice consente di accedere solo ed esclusivamente alle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Con delibera n. 1309/2016 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) ha adottato *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico* che forniscono le indicazioni riguardanti le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>12</sup> (DPF) ha predisposto una circolare (2/2017) relative all'attuazione delle norme applicative in materie di accesso civico generalizzato con specifico riferimento alle scelte organizzative in termini: di modalità di presentazione della richiesta (§ 3); degli uffici competenti (§ 4); dei tempi di decisione (§5); dei controinteressati (§6); dei rifiuti non consentiti (§ 7); del dialogo con i richiedenti (§ 8) e il registro degli accessi (§ 9).

Le modalità di presentazione dell'istanza rispondono ai principi e alle procedure definite nel CAD è sufficiente che la richiesta identifichi i dati o i documenti che si vogliono ottenere. L'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto, ma è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande; l'identificazione del richiedente, infatti, va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta.<sup>13</sup>

Nei casi di trasmissione per via telematica delle domande esse sono valide ed equivalenti alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi: se sono sottoscritte e presentate insieme alla copia del documento d'identità e inviate per posta sia ordinaria che certificata; se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata (PEC); se sono sottoscritte con firma digitale; se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.<sup>14</sup>

Ciascuna pubblica amministrazione è tenuta a rendere disponibili sul proprio sito istituzionale, nella pagina sull'*Accesso Generalizzato* della sezione *Amministrazione Trasparente* le informazioni sulla procedura da seguire per una domanda di accesso generalizzato; sui rimedi disponibili in caso di mancata risposta dell'amministrazione entro il termine di conclusione del procedimento o in caso di rifiuto parziale o totale dell'accesso; il nome e i contatti dell'ufficio che si occupa delle domande di accesso; le caselle PEC e ordinarie disponibili ed i moduli di accesso generalizzato e di riesame.<sup>15</sup>

Gli uffici competenti a ricevere la richiesta possono essere l'ufficio che detiene i dati o i documenti; l'Ufficio relazioni con il pubblico e ogni altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione *Amministrazione Trasparente* del sito istituzionale.

Il procedimento amministrativo, instauratosi dinanzi al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, deve concludersi nel termine di trenta giorni a mezzo di un provvedimento espresso e motivato.

#### **4.La protocollazione e la tenuta del Registro degli Accessi**

Secondo quanto stabilito dalla circolare DFP n. 2/2017 *il termine di trenta giorni previsto per la conclusione del procedimento di accesso decorre dalla presentazione dell'istanza (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013). Di conseguenza, ai fini della esatta determinazione della data di avvio del procedimento, il termine decorre non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda, da intendersi come data in cui la pubblica amministrazione riceve la domanda (...) soltanto qualora sorgano dubbi sulla data di presentazione della domanda e non vi siano modalità di accertamento attendibili (attendibile deve considerarsi, ad esempio, la data di inoltro del messaggio di posta elettronica, anche non certificata), la data di decorrenza del termine per provvedere decorre dalla data di acquisizione della domanda al protocollo.*<sup>16</sup>

L'estensore della circolare non ha tenuto conto che presso una pubblica amministrazione solo ed esclusivamente i documenti spediti e ricevuti dall'ente vengono registrati su un apposito registro cartaceo oppure informatico. Esclusivamente l'attività di protocollazione attesta l'autenticità del documento, conferisce all'atto valore probante e consente di tracciare il vincolo archivistico.<sup>17</sup>

Sembra dubbia ed opinabile la disposizione impartita dalla circolare che stabilisce come data probatoria quella dalla presentazione dell'istanza. Potrebbe, infatti, verificarsi che un soggetto rediga la richiesta datandola ad esempio giorno 1 per poi presentarla all'ufficio interessato giorno 20 che provvederà a protocollare l'istanza giorno 25. Stante a quanto disposto dalla circolare *non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda, da intendersi come data in cui la pubblica amministrazione riceve la domanda* l'ente dovrebbe adempiere entro il 20 del mese successivo. Qual è il riscontro oggettivo che l'amministrazione ha per dimostrare che l'istanza è stata

effettivamente presentata giorno 20 e non prima oppure dopo? Qual è il riscontro oggettivo che il soggetto proponente ha per dimostrare che effettivamente ha presentato la sua istanza giorno 20 e non prima oppure dopo? L'unico riscontro oggettivo, di cui però non si dovrebbe tenere conto, sia per l'ente che per il proponente è la data di acquisizione all'ufficio di protocollo (giorno 25).

Potrebbe ancora verificarsi che il soggetto inoltri la sua richiesta a mezzo di posta elettronica non certificata giorno 1 presupponiamo che per motivi tecnici ed involontari ma documentabili l'ente riesca a scaricare tale messaggio giorno 30 senza protocollarlo. Se determina fede la data di inoltro del messaggio di posta elettronica allora in questo caso l'ente è inottemperante; se provvederà a protocollare il messaggio nella giornata di giorno 30 allora avrà teoricamente tempo per concludere l'iter procedimentale sino al giorno 30 del mese successivo. Presupponiamo, però, che il soggetto rivendichi come data di avvio quella di giorno 1 ma non vi siano dubbi né sulla data né sulle modalità di accertamento attendibili (la data del messaggio d'invio a mezzo posta elettronica) secondo quanto disposto la decorrenza del termine non può essere quella dell'acquisizione della domanda al protocollo.

Si potrebbe anche verificare che il soggetto proponente inoltri a mezzo di posta elettronica la sua richiesta giorno 1 alle ore 23.59. Chiaro che l'ufficio ricevente riuscirà a scaricare e protocollare il messaggio solo il giorno successivo (giorno 2). Due possono essere le soluzioni. La prima è quella di configurare il registro di protocollo con la funzione *ora per allora* (c.d. protocollo differito); così facendo, però, la pubblica amministrazione si troverebbe in una situazione di svantaggio rispetto a quella del proponente; l'amministrazione ha di fatto un giorno in meno per adempiere mentre il proponente solo per un minuto ha guadagnato un giorno in più. Naturalmente la registrazione differita non si può applicare ai documenti informatici pervenuti via PEC, in quanto la PEC, grazie alle ricevute e alle notifiche di accettazione e consegna, attesta la data certa di ricevimento dell'atto. La seconda soluzione, che sarebbe quella auspicabile, è quella di protocollare i messaggi di posta elettronica inviati in orario di apertura dell'ufficio lo stesso giorno; così facendo la richiesta presentata giorno 1 entro l'orario di apertura sarebbe ricevuta e protocollata il medesimo giorno creando una situazione di parità tra l'ente ed il proponente. La situazione apparirebbe diversa se il messaggio venisse inoltrato giorno 1 *fuori orario* d'apertura naturalmente esso verrebbe ricevuto e protocollato giorno 2; tale data si qualificerebbe come quella d'inizio del procedimento sia per l'ente che per il proponente.

La ricezione di documenti informatici dovrebbe, inoltre, richiedere l'invio al mittente di una ricevuta legata alla protocollazione. In questo caso l'ente dovrebbe inoltrare al mittente un messaggio di conferma di protocollazione contenente una ricevuta dell'avvenuta protocollazione in ingresso del documento.<sup>18</sup>

Per sanare ogni dubbio interpretativo, a parere di chi scrive, ai fini della precisa e certa determinazione della data di avvio del procedimento il termine dovrebbe decorre solo ed esclusivamente dalla data di acquisizione dell'istanza all'ufficio di protocollo. È buona norma, infatti, registrare i documenti e gli atti nella stessa giornata lavorativa in cui essi pervengono all'ufficio.<sup>19</sup>

L'amministrazione deve comunicare ad eventuali controinteressati di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di opposizione motivata.<sup>20</sup>

I soggetti coinvolti (persone fisiche o giuridiche) sono tenuti a rispondere a ciascuna richiesta nella sua interezza.<sup>21</sup>

L'accesso civico generalizzato può essere rifiutato se è necessario evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno sei seguenti interessi privati: la protezione dei dati personali e gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore ed i segreti commerciali.<sup>22</sup>

Il diritto *a conoscere* rimane escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti o divulgazione previsti dalla legge.<sup>23</sup> Si tratta di eccezioni assolute previste per legge e aventi carattere tassativo ed eccezioni relative o qualificate, ascrivibili a due tipologie, quelle relative agli interessi dello Stato e quelli concernenti gli interessi privati che possono subire un pregiudizio della diffusione generalizzata di talune informazioni. Nel primo caso il bilanciamento è stato già effettuato dal legislatore, nel secondo l'amministrazione che riceve l'istanza di accesso civico generalizzato ha l'onere di valutare quali tra gli interessi coinvolti risulta prevalente e debba essere giuridicamente tutelato.

Il registro degli accessi dovrebbe contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi quali: semplificare la gestione delle richieste e le attività istruttorie; favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste identiche o simili; agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate; monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la loro trattazione.<sup>24</sup>

Per promuovere la realizzazione di tale strumento, le attività di registrazione, gestione e trattamento della richiesta dovrebbero essere effettuate utilizzando i sistemi di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali.<sup>25</sup>

Ai fini della pubblicazione periodica del registro le amministrazioni potrebbero ricavare i dati rilevanti attraverso estrazioni periodiche dai sistemi di protocollo informatico.

Il registro degli accessi dovrebbe consentire di tracciare tutte le domande e la relativa trattazione in modalità automatizzata e rendere disponibili ai cittadini gli elementi conoscitivi rilevanti. Esso deve riportare i dati relativi alla domanda di accesso,<sup>26</sup> dati relativi all'esito,<sup>27</sup> i dati relativi alla domanda di riesame<sup>28</sup> ed i dati relativi dell'eventuale ricorso al giudice amministrativo.<sup>29</sup>

Realizzare tale obiettivo richiede opportune configurazioni dei sistemi di gestione del protocollo informatico.<sup>30</sup>

Un sistema che gestisce, oltre alla registrazione di protocollo, anche la gestione di fascicoli procedurali potrebbe essere d'ausilio all'esecuzione automatica delle attività previste dalle procedure per ogni richiesta di accesso. Così facendo il fascicolo procedimentale potrebbe raccogliere tutti i dati che possono essere generati durante l'esecuzione del procedimento e lo stato della richiesta (ad esempio accolta, respinta o sospesa). Così facendo le informazioni rilevanti per il registro degli accessi possono essere oggetto di un'estrazione automatica effettuata attraverso un'interrogazione avente ad oggetto i fascicoli procedurali configurati per le varie modalità di accesso. Questo report elaborato, prima della pubblicazione, deve essere approvato e revisionato al fine di verificare la presenza di riferimenti a nomi di persone o altri dati coperti da riservatezza che vanno opportunamente oscurati.

Potrebbe accadere, però, che l'amministrazione seppur dotata di sistemi di protocollo informatico non dispone di funzionalità per configurare i fascicoli procedimentali. Qui la produzione automatica del registro degli accessi, venendo a mancare l'elemento aggregante automatico del fascicolo procedimentale, come particolare tipo di report è possibile se il sistema di protocollo consente almeno la configurazione di un profilo esteso dei metadati associati alle classi documentali.

In ultima analisi può verificarsi che l'amministrazione sia dotata di un sistema che realizzi la sola funzionalità minima di registrazione di protocollo in questo caso si può definire uno specifico repertorio di registrazione particolare per ogni tipologia di accesso dove tenere traccia delle domande. Le informazioni sullo stato del relativo procedimento e sul suo esito devono essere gestite manualmente su un diverso sistema informativo. Giova qui ricordare che lo sviluppo di un sistema di gestione dei flussi documentali va inteso come lo strumento di controllo dell'iter dei procedimenti attraverso la gestione dei fascicoli. Il sistema di gestione dei flussi documentali diviene l'ambiente in cui, tramite una corretta organizzazione dei documenti nei fascicoli ed in virtù di adeguati piani di classificazione, le pubbliche amministrazioni provvedono alla registrazione, segnatura e classificazione dei documenti mediante un sistema archivistico unico; sarebbe buona norma non affiancare altri sistemi che impediscono la gestione non integrata della documentazione amministrativa.

## Conclusioni

1. Alla luce di quanto sopra esposto figura centrale e fondamentale per la conservazione e gestione dei flussi documentali è, sempre di più, il responsabile della gestione documentale. Com'è noto ad egli spetta il servizio per la tenuta del protocollo informatico, del workflow documentale e degli archivi. Esso è, inoltre, una delle figure professionali chiave nel processo di gestione documentale che lavora in sinergia con il responsabile della conservazione e il responsabile della privacy.

2. Tra i vari compiti assegnati al responsabile della gestione documentale, in particolare per il tema trattato, rientra quello di predisporre il piano per la sicurezza informatica relativo alla formazione, alla gestione, alla trasmissione, all'interscambio, all'accesso, alla conservazione dei documenti, informatici e analogici, nel rispetto delle misure di sicurezza.

---

<sup>1</sup> CARUCCI, P. (1990). *Le fonti archivistiche: ordimento e conservazione*. Roma: NIS. p. 224-225.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> La forma più elevata degli oggetti sociali è quella costituita dai documenti; essi si suddividono in documenti in senso forte (iscrizioni di atti) e documenti in senso debole (registrazione di fatti).

---

L'elemento fondamentale del mondo sociale sono gli archivi, le carte ed i documenti: M. FERRARIS. (2009). *Documentalità. Perché è necessario lasciar tracce*. Roma-Bari: Laterza.

<sup>4</sup> *Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro*: TURATI, F. (1908). *Atti del Parlamento italiano. Camera dei deputati, sess. 1904-1908*. 17 giugno. p. 22962.

<sup>5</sup> Sul tema dell'open-government, tra gli altri, cfr.: BELIARIO, E. (2010). "Open government: l'amministrazione è più trasparente", in *E-Gov*, n° 6, p. 35-39; ANDRIOLA, G. – REGGI, L. (2011). "L'open government per la trasparenza delle politiche pubbliche", in *E-Gov*, n° 1, p. 78-80; AGNOLONI, T. (2011). "Linked Open Data nel dominio giuridico", in *Informatica e diritto*, n° 1-2, p. 411-430; COCCAGNA, B. (2011). "Libero accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e autoorganizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico", in *Cyberspazio e diritto*, n° 2, p. 129-160; FAINI, F. (2011). "Dati, siti e servizi in rete delle pubbliche amministrazioni: l'evoluzione nel segno della trasparenza del decreto legislativo n. 235 del 2010", in *Informatica e diritto*, n° 1-2, p. 263-286; MARZANO, F. (2011). "La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall'Open Data o l'Open Data passa dalla trasparenza?", in *Informatica e diritto*, n° 1-2, p. 287-303; CAPALBI, M. (2012). "Open government: un'amministrazione trasparente?", in *Amministrativamente-Rivista di Diritto Amministrativo*, n° 2, p. 1-13, [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com).

<sup>6</sup> D. Lgs. 82/2005 e s.m.i. di cui i recenti correttivi introdotti dal D.Lgs. 217/2017. Per un'analisi sulla disciplina attuale del CAD, cfr.: FRANCHINI, C.- MINAZZI, F. (2016). *Dalla carta al digitale. La nuova gestione documentale nella P.A. dopo la riforma del CAD (D.Lgs. 179/2016)*. Bologna: Maggioli ; MANCARELLA, M. (a cura di). (2017). *Lineamenti di informatica giuridica*. Trento: Tangram Edizioni Scientifiche.

<sup>7</sup> *La trasparenza sottrae spazio al segreto, mette in questione quei principi rappresentativi ed elettivi su cui si sono basate sino a oggi le democrazie, e che appaiono sempre più inadeguate. La trasparenza nega alla politica le ideologie, dando in cambio solo opinioni o mero esercizio di amministrazioni pubbliche*: ALBERGAMO, M. (2016). *La trasparenza inganna*, Bologna: Luca Sossella Editore, p. 8. Non pare, però, condivisibile la tesi dell'Albergamo che considera *equivoco* l'assimilazione della trasparenza all'accessibilità delle informazioni digitali poiché secondo quanto stabilito ex art.1 D.Lgs. 33/2013

*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. La trasparenza, inoltre, 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. Essa 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. La trasparenza è il valore chiave dell'attività amministrativa e suoi corollari sono gli obblighi di pubblicità, quali strumenti approntati all'ordinamento per garantire la trasparenza, intesa come fine dell'azione amministrativa, e realizzarla nel concreto. La pubblicità si sostanzia in una serie di obblighi di informazione, cui l'amministrazione è tenuta a beneficio*



*indiscriminato di tutti i consociati. L'accesso consiste nel potere del singolo di ottenere l'ostensione di atti della pubblica amministrazione:*

DURANTE, N. (2018). "Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative", in *Giustizia Amministrativa - Studi e contributi*, www.giustizia-amministrativa.it, n° 3, p. 1-18 anche in Italiappalti.it, p.1-18 (29.03.2018), www.italiappalti.it. La trasparenza diviene, dunque, lo strumento ordinario e primario per la realizzazione di una democrazia *del potere visibile*: BOBBIO, N. "La democrazia e il potere visibile", in ID. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi 1984, p.76; N. BOBBIO, "Democrazia", in BOBBIO, N.-MATTEUCCI, N.-PASQUINO, G. (a cura di). (1983). *Dizionario di politica*, Torino: Utet, pp.297 e ss.

<sup>8</sup> Il concetto di trasparenza, quale strumento atto a garantire *il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione* trova legittimazione nell'art. 97 della Costituzione che dispone: *i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*.

<sup>9</sup> Il FOIA è la legge sulla libertà emanata negli Stati Uniti il 4 luglio 1966 dal presidente Lyndon B. Johnson recante una serie di regole per permettere a chiunque, senza necessità di dimostrare un interesse qualificato, di conoscere come opera il governo federale. Il right to know consente il controllo diffuso sull'operato delle amministrazioni anche al fine di prevenire fenomeni di corruzione (accountability); garantisce la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche (participation) e rafforza la legittimazione delle stesse amministrazioni ad agire in assoluta trasparenza e al servizio della collettività (legitimacy). Il FOIA è stato emendato varie volte a (1974, 1976, 1986, 1996) e di recente, nel 2007 e nel 2009, a seguito dell' Open Government Directive. seguito della sua adozione

<sup>10</sup> Il c.d. decreto della trasparenza.

<sup>11</sup> Sul tema dell'accesso civico generalizzato cfr. GALETTA, D.U.(2016). "Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013", in *www.federalismi.it*, n°5, p, 1-19; BARRERA, G. (2016). "Il Foia italiano è legge cosa cambia nell'accesso ai documenti", in *Il Mondo degli Archivi*, [www.ilmondodegliarchivi.org](http://www.ilmondodegliarchivi.org).

<sup>12</sup> È la struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri alla quale è affidato il presidio delle politiche di riforma e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.

<sup>13</sup> Circolare DPF 2/2017, § 3.2.

<sup>14</sup> Circolare DPF 2/2017, § 3.3.

<sup>15</sup> Linee Guida A.N.AC. n. 1309/2016, § 3.1.

<sup>16</sup> Circolare DPF 2/2017, § 5.1.

<sup>17</sup> CARUCCI, op. cit., pp. 222-223.

<sup>18</sup> Si tratta dell'articolo 18-bis della Legge 241/90, introdotto dal D.Lgs 126/2016.

<sup>19</sup> Già la Circolare Astengo (Circolare Ministero dell'Interno 01/03/1897 n.17100-2) stabiliva ex art.1 che: *ogni atto che perviene all'ufficio o ne parte deve essere assegnato a una categoria di archivio e registrato nel protocollo*. Il ruolo del registro di protocollo è stato riaffermato dal D.P.R. 445/2000, assieme al DPCM 03/12/2013 *Regole tecniche per il protocollo informatico* e DPCM 13/11/2014 *Regole*

*tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici.* La registrazione conferisce la qualità di atto pubblico con fede privilegiata. Si può ricordare che la giurisprudenza ha definito la protocollazione *elemento giuridicamente rilevante e strumento di prova in giudizio, elevato addirittura a prova privilegiata (...)* [il registro di protocollo] *deve essere sempre valutato anche e fondamentalmente per la sua sostanziale natura di atto pubblico e (...) per la sua intrinseca qualificazione giuridicamente rilevante di testimonianza privilegiata:* ROMITI, A. (1995). *Le principali sentenze sul protocollo della pubbliche amministrazioni casistica, commento e note sentenza per sentenza.* Viareggio: SAL, p. 44 -45. Per quanto concerne la nozione di *atti di fede privilegiata* cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 31/01/2011 n° 715 e Cass., Sez. V, 10 febbraio 1984, Manarin, in Cass. Pen., 1985, 1824.

<sup>20</sup> Ex art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013; Circolare DPF 2/2017, § 6; § 6.1 e § 6.2.

<sup>21</sup> Circolare DPF 2/2017, § 7.

<sup>22</sup> Linee Guida A.N.AC. n. 1309/2016, § 8.

<sup>23</sup> Linee Guida A.N.AC. n. 1309/2016, § 6 e § 7.

<sup>24</sup> Circolare DPF 2/2017, § 9.

<sup>25</sup> Ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, del D.lgs. 82/2005 (CAD) s.m.i. e delle regole tecniche DPCM 03/12/2013.

<sup>26</sup> Ovvero la data di presentazione, oggetto della richiesta, presenza di controinteressati.

<sup>27</sup> L'accoglimento (accesso consentito); il rifiuto parziale; il rifiuto totale; la data del provvedimento; la sintesi della motivazione oppure le ragioni del rifiuto.

<sup>28</sup> Ovvero la data di presentazione, l'esito, la data del provvedimento e la sintesi della motivazione.

<sup>29</sup> Ovvero la data di comunicazione del provvedimento all'amministrazione e l'esito.

<sup>30</sup> Circolare DPF 2/2017, allegato 3.

## **Bibliografia**

Sono stati omessi i riferimenti normativi segnalati all'interno del presente lavoro e si riportano solo gli articoli e le monografie citate.

AGNOLONI, T. (2011). "Linked Open Data nel dominio giuridico", in *Informatica e diritto*, n° 1-2, p. 411-430.

ALBERGAMO, M. (2016). *La trasparenza inganna*. Bologna: Luca Sossella Editore.

ANDRIOLA, G. – REGGI, L. (2011), "L'open government per la trasparenza delle politiche pubbliche", in *E-Gov*, n° 1, p. 78-80.

BARRERA, G. (2016). "Il Foia italiano è legge cosa cambia nell'accesso ai documenti", in *Il Mondo degli Archivi*, [www.ilmondodegliarchivi.org](http://www.ilmondodegliarchivi.org) (consultato il 9 settembre 2018).

BELIARIO, E. (2010). "Open government: l'amministrazione è più trasparente", in *E-Gov*, n° 6 (2010), p. 35-39.

BOBBIO, N. (1983). "Democrazia", in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino: Utet.

BOBBIO, N.(1984). "La democrazia e il potere visibile", in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino: Einaudi.

CAPALBI, M. (2012). "Open government: un'amministrazione trasparente?", in *Amministrativamente-Rivista di Diritto Amministrativo*, n° 2, p. 1-13, [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com), (consultato il 9 settembre 2018).

CARUCCI, P.(1990), *Le fonti archivistiche: ordimento e conservazione*. Roma: NIS.

COCCAGNA, B. (2011). "Libero accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e autoorganizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico", in *Cyberspazio e diritto*, n° 2, p. 129-160.

DURANTE, N. (2018). "Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative", in *Giustizia Amministrativa - Studi e contributi*, n° 3, p. 1-18, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); anche in [Italiappalti.it](http://Italiappalti.it) (29.03.2018), [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it), p. 1-18 (consultati il 9 settembre 2018).

FAINI, F.(2011). "Dati, siti e servizi in rete delle pubbliche amministrazioni: l'evoluzione nel segno della trasparenza del decreto legislativo n. 235 del 2010", in *Informatica e diritto*, n. 1-2, p. 263-286.

FERRARIS, M. (2009). *Documentalità. Perché è necessario lasciar tracce*. Roma-Bari: Laterza.

FRANCHINI, C. -. MINAZZI, F (2016). *Dalla carta al digitale. La nuova gestione documentale nella P.A. dopo la riforma del CAD (D.Lgs. 179/2016)*. Bologna: Maggioli.

GALETTA, D. U. (2016). "Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n° 5, p. 1-19.

MANCARELLA, M. (a cura di) (2017). *Lineamenti di informatica giuridica*. Trento: Tangram Edizioni Scientifiche.

MARZANO, F. (2011). "La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall'Open Data o l'Open Data passa dalla trasparenza?", in *Informatica e diritto*, n° 1-2, p. 287-303.

ROMITI, A. (1995). *Le principali sentenze sul protocollo della pubbliche amministrazioni casistica, commento e note sentenza per sentenza*. Viareggio: SAL.

TURATI, F. (1908). *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sess. 1904-1908*, 17 giugno, p. 22962