

LUISS



Cattedra

RELATORE

CORRELATORE

CANDIDATO

Anno Accademico

<i>Introduzione</i>	7
CAPITOLO I - LA PROLIFERAZIONE DEI DATI E LO SVILUPPO DELLE NUOVE TECNOLOGIE	13
1.1 Principi introduttivi.....	13
1.1.2 Proliferazione dei dati e sviluppo delle nuove tecnologie nella Pubblica Amministrazione.....	15
1.2 L'importanza dei dati pubblici nel contesto amministrativo: definizioni e fonti.....	16
1.2.1 I dati pubblici	17
1.2.1.1 Definizione di dati pubblici	23
1.2.1.2 Titolarità dei dati pubblici.....	26
1.2.2 L'importanza dei dati pubblici nell' <i>Open Government</i>	29
1.2.3 <i>E-Government</i>	33
1.2.4 Approcci teorici alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l'importanza dei dati nella trasformazione digitale.....	36
1.3 Cenni sulle norme di riferimento	39
1.3.1 Fonti di diritto sovranazionale	39
1.3.2 Fonti di diritto nazionale	45
1.4 Introduzione dell'informatica nella Pubblica Amministrazione.....	54
1.4.1 Codice dell'Amministrazione Digitale	56
1.4.2 L'Agenzia per l'Italia Digitale.....	60
1.4.3 Il Piano Triennale per l'Informatica	61
1.4.4 <i>NextGenerationEU</i> e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.....	63
1.5 Evoluzione e benefici dell' <i>Open science</i> e FAIR data	67
1.6 Evoluzione delle banche dati	71
1.7 Gli obiettivi di digitalizzazione futuri.....	74

CAPITOLO II - SFIDE E CONFLITTI TRA L'APERTURA DEI DATI PUBBLICI E LA PROTEZIONE DELLA PRIVACY NEL CONTESTO AMMINISTRATIVO	79
2.1 La trasparenza amministrativa e il principio democratico: il governo del potere pubblico in pubblico	79
2.1.1 La collaborazione tra il potere pubblico e il potere privato: dalla segretezza all'apertura della <i>governance</i>	83
2.1.2 La casa di vetro dell'Amministrazione	85
2.1.3 Strumenti di partecipazione: inquadramento giuridico del diritto di accesso.....	88
2.1.4 (<i>segue</i>) Fondamenti costituzionali del diritto di accesso	91
2.1.5 Le garanzie sovranazionali nei rapporti tra l'individuo e la Pubblica Amministrazione.....	97
2.1.6 Evoluzione normativa nazionale: dall'accessibilità alla trasparenza amministrativa	100
2.1.7 (<i>segue</i>) Dal bisogno di conoscere al diritto a conoscere.....	111
2.2 La riservatezza come limite al diritto di accesso	113
2.2.1 La conflittualità tra le esigenze di <i>privacy</i> e le garanzie di trasparenza amministrativa	115
2.2.2 (<i>segue</i>) Il ruolo della Pubblica Amministrazione nell'attività di bilanciamento degli interessi	120
2.2.3 Trattamento dei dati sensibili da parte delle Pubbliche Amministrazioni	122
2.3 Trasparenza e riservatezza dei dati: le evoluzioni dell'attività di bilanciamento nella moderna società dell'informazione	128
2.3.1 Sviluppi evolutivi del diritto di accesso nelle politiche di <i>Open Government</i>	134
CAPITOLO III - SCENARI DI DIGITALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: IL RIUTILIZZO DEI DATI PUBBLICI	136

3.1	I processi di digitalizzazione amministrativa: dalla trasparenza all’ <i>Open Government</i>	136
3.1.1	Trasparenza, partecipazione e collaborazione come presupposti dell’ <i>Open Government</i>	139
3.2	Accesso e riutilizzo delle informazioni pubbliche.....	147
3.2.1	La risorsa dell’Amministrazione nei processi di digitalizzazione: i dati.....	149
3.2.2	La digitalizzazione dell’Amministrazione e i principi di <i>Open Government</i>	151
3.3	Riutilizzo dei dati pubblici: primi interventi regolatori	156
3.3.1	Successivi adeguamenti del quadro normativo alle esigenze sovranazionali	159
3.3.2	La valorizzazione dei dati nello scenario internazionale	162
3.3.3	Sviluppi normativi recenti: Direttiva 2019/1024/EU.....	163
3.3.4	Ulteriori interventi normativi rilevanti	169
3.4	Riutilizzo dei dati e garanzie di riservatezza	178
3.5	Digitalizzazione, semplificazione e interoperabilità delle Amministrazioni	182
3.6	Applicazioni pratiche.....	189
3.6.1	L’attività della Regione Lombardia e di Polis Lombardia nel riutilizzo dei dati pubblici	191
3.6.2	L’attività della Regione Campania nel riutilizzo dei dati pubblici.....	194
3.6.3	L’attività del Comune di Roma nel riutilizzo dei dati pubblici ...	195
3.7	Il ruolo dei dati pubblici nei processi di digitalizzazione delle imprese.....	195
3.7.1	Leonardo: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici	196

3.7.2	Cassa Depositi e Prestiti: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici.....	198
3.7.3	Sogei: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici	202
3.7.4	Hoda S.r.l.: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici	203
3.8	Riflessioni conclusive relative ai dati acquisiti dalla ricerca	204
CAPITOLO IV - GLI EFFETTI DELLA TRANSIZIONE DIGITALE SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA NEL MERCATO DEI DATI.....		206
4.1	La centralità dei processi di digitalizzazione e di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nell'azione amministrativa	206
4.2	La transizione digitale come strumento di riduzione della complessità amministrativa	207
<i>Conclusioni</i>		215

Indice delle abbreviazioni

AGID Agenzia per l'Italia Digitale	MITD Ministro per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale
AIPA Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione	M1C1 Missione 1, Componente 1 del PNRR
ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione	OCSE Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ANPR Anagrafe nazionale popolazione residente	OKFN Open Knowledge Foundation
BDNCP Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici	PA Pubblica Amministrazione
CAD Codice dell'amministrazione digitale	PDND Piattaforma Digitale Nazionale Dati
CDP Cassa depositi e prestiti	PEC Posta elettronica certificata
CNIPA Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione	PNA Piano Nazionale Anticorruzione
DTD Dipartimento per la trasformazione digitale	PNRR Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
GDPR General data protection Regulation	PSI Public Sector Information
INAD Indice Nazionale dei Domicili Digitali	PSN Polo strategico nazionale
	SDG Sustainable Development Goals
	SPID Sistema Pubblico di Identità Digitale

TICS Tecnologie dell'informazione e
della comunicazione

Introduzione

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di indagare gli effetti della transizione digitale – in atto a livello globale – sulle politiche di trasparenza, accessibilità e riutilizzabilità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni e i potenziali benefici a favore delle imprese.

I recenti interventi normativi in tema di transizione digitale del Paese hanno coinvolto le Pubbliche Amministrazioni, contribuendo alla realizzazione dei complessi processi di digitalizzazione e semplificazione degli apparati burocratici nazionali e favorendo lo sviluppo di politiche di trasparenza, partecipazione e leale collaborazione tra i vertici amministrativi e tra le Amministrazioni e il cittadino.

In particolare, l'idea di una società pluralista, informata e democratica dovrebbe garantire ai cittadini un pieno, diretto e facilitato accesso alle informazioni detenute dal settore pubblico, realizzando – anche attraverso l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) – un sostanziale avvicinamento tra la Pubblica Amministrazione e il cittadino.

Invero, rendere trasparente l'operato delle Amministrazioni permette di ingenerare nel cittadino un sentimento di fiducia idoneo a favorire l'effettiva crescita nazionale. Il rafforzamento della suddetta fiducia dipende dall'ammissibilità di una forma di controllo democratico a favore dei cittadini, sull'operato amministrativo, prontamente realizzabile mediante una maggiore collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato, con l'obiettivo di innescare un vero e proprio cambiamento strutturale del Paese. Il presente elaborato, dunque, intende mettere in luce il ruolo che il progredire della digitalizzazione amministrativa riveste nell'ordinamento sovranazionale e nazionale, con riferimento – in particolar modo – agli effetti della digitalizzazione (e della proliferazione dei dati) sull'efficienza e sul buon andamento dell'azione amministrativa, nonché i benefici che ne derivano a favore del privato.

In questo contesto è apparso necessario porre l'attenzione su un particolare fenomeno che si è sviluppato nei tempi più recenti e che inerisce al riutilizzo dei dati pubblici. Le Amministrazioni producono, raccolgono e gestiscono un'elevata quantità di dati, dal notevole insito potenziale economico. Riutilizzare a fini commerciali le informazioni prodotte e/o detenute dalla Pubblica Amministrazione,

liberamente e gratuitamente accessibili, rappresenta la più matura declinazione del principio di trasparenza e contribuisce a realizzare l'auspicata collaborazione tra il settore pubblico e il mercato privato, nel perseguimento degli interessi comuni. La Pubblica Amministrazione, dunque, mette a disposizione del privato le proprie informazioni, utilizzabili per scopi commerciali, al fine di incrementare il benessere sociale ed economico del Paese. I dati pubblici, infatti, sono considerati una risorsa strategica per l'innovazione, la trasparenza e il miglioramento delle decisioni. Attraverso l'analisi e l'utilizzo di tali dati, le imprese possono identificare nuove opportunità di mercato, individuare tendenze e modelli di comportamento, nonché sviluppare nuovi prodotti o servizi *ad hoc* in relazione alle informazioni ricevute. Si prevede, dunque, che l'utilizzo intensivo dei dati pubblici e la trasformazione digitale contribuiranno a creare nuove opportunità economiche, a favorire lo sviluppo di soluzioni intelligenti e sostenibili, nonché a migliorare la *governance* e la partecipazione democratica. In tal modo, si delineano le opportunità per il cittadino (*rectius*, l'impresa) di operare in un contesto in cui l'Amministrazione si presenta come alleata degli amministrati, conferendo loro l'immenso patrimonio informativo di cui dispone, affinché possa essere trasformato in una elaborata risorsa economica comune. La complessa realizzazione dei predetti obiettivi si introduce nell'epoca della digitalizzazione e della c.d. Società dell'informazione, in cui la trasformazione digitale dell'Amministrazione rappresenta una delle principali strategie per l'innovazione, idonea ad incidere sull'organizzazione dell'attività pubblica, sull'erogazione dei servizi e soprattutto sul rapporto tra Amministrazione e amministrati.

Con il menzionato elaborato, inoltre, si intende porre l'attenzione sulla possibile collaborazione tra P.A. e impresa, al fine di comprendere come le politiche di trasparenza e di conoscibilità del dato – implementate dai moderni obiettivi di digitalizzazione – possano influire sulla competitività dell'economia nazionale, mediante il riuso delle informazioni pubbliche prodotte dalle Amministrazioni nell'esercizio delle loro funzioni. Siffatta forma di collaborazione e di sinergia tra l'Amministrazione e il privato rappresenta – *latu sensu* – un'attuazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, nell'interesse non solo pubblico ma anche privato.

In una tale prospettiva, è apparso fondamentale indagare i vantaggi e i limiti derivanti dall'utilizzo del patrimonio informativo pubblico.

Il primo capitolo del presente lavoro passa in rassegna sinteticamente le tematiche principali legate alla transizione digitale della Pubblica Amministrazione e allo sviluppo di forme di *Open Government* in cui il dato pubblico e accessibile si rende protagonista. Preliminarmente, dunque, si pone l'attenzione sulla centralità del dato nell'economia della moderna Società dell'informazione, sulla natura del dato pubblico e sulla sua titolarità, appartenente all'Amministrazione. Si definisce, dunque, un regime di condivisione dei dati, in luogo di un assetto di tipo proprietario dell'informazione, improntato alla segretezza amministrativa, ormai retaggio di un passato superato. Successivamente, si dedicano dei brevi cenni al processo di digitalizzazione in atto a livello globale, con riferimento alle politiche sovranazionali adottate dal *Next generation EU* e dalla sua implementazione nazionale avvenuta con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il riferimento al contesto di digitalizzazione si pone nell'ottica di offrire un beneficio in termini di semplificazione dell'azione amministrativa, con lo scopo di utilizzare gli strumenti telematici per ridurre gli oneri burocratici tipici del procedimento amministrativo e ridurre le distanze tra il cittadino e l'Amministrazione. Inoltre, al fine di offrire una maggiore completezza al presente elaborato, sono fatti brevi accenni al sistema di interoperabilità delle banche dati pubbliche, condizione necessaria per garantire l'effettiva disponibilità delle informazioni riutilizzabili e alle moderne strategie di migrazione al *cloud*, rinvenendo nella corretta conservazione dei dati l'effettivo presupposto per la loro riutilizzabilità da parte delle imprese e degli utenti. Dunque, nel primo capitolo saranno forniti gli strumenti necessari per comprendere al meglio il contesto digitale e normativo in cui l'Amministrazione si propone di operare, affermando l'esigenza di rendere conoscibile ogni informazione pubblica idonea al riutilizzo.

Al secondo capitolo è affidata la trattazione dell'evoluzione storico-normativa del diritto di accesso, dalle prime forme di accesso documentale alla realizzazione dell'*Open Government*, inteso come un modello di governo istituzionale trasparente in cui i dati pubblici (*open data*) sono liberamente accessibili, condivisibili e riutilizzabili, al fine di creare un effettivo sviluppo economico e sociale e al fine di

generare un pieno valore aggiunto ai servizi erogati dalle Amministrazioni. Tale analisi prende avvio dalla considerazione che un'Amministrazione trasparente garantisce anche un sistema informativo pubblico, fruibile, accessibile e, dunque, riutilizzabile, pienamente coerente con il principio di buon andamento amministrativo.

Nel corso del secondo capitolo, una particolare attenzione è altresì riservata al tema della riservatezza delle informazioni personali e della conseguenziale necessità di bilanciare le esigenze di apertura amministrativa con la tutela della *privacy*, al fine di creare il contesto idoneo per favorire i successivi sviluppi in termini di utilizzo e riutilizzo dei dati accessibili. Il riutilizzo, infatti, costituisce una conseguenza logica della messa a disposizione del patrimonio informativo pubblico, resosi disponibile in attuazione dei principi di trasparenza amministrativa, garantendo ad ogni modo la protezione degli ulteriori diritti che vengono in rilievo.

Date queste premesse, dunque, si rende possibile compiere un'analisi più approfondita delle implicazioni relative all'apertura del dato pubblico e al potenziale riutilizzo che se ne può fare. In questo contesto, il terzo capitolo offre un completo quadro normativo in materia di riutilizzo dei dati pubblici, analizzando le principali fonti sovranazionali e le rispettive attuazioni nell'ordinamento italiano, con puntuali considerazioni sul riutilizzo dei dati nel contesto dell'*Open Government*, al fine di evidenziare le relative criticità.

In particolare, con l'interesse a fornire una maggiore completezza al presente lavoro e indagare la concreta attuazione della normativa in materia di riutilizzo dei dati pubblici, si è avuto modo di analizzare l'attività di alcune imprese strategiche operative nel mercato nazionale, di natura pubblica e privata. L'interlocuzione con le predette imprese ha permesso di illustrare uno scenario più completo in termini di benefici e criticità legate all'avvento della Società dell'informazione e ai conseguenziali processi di digitalizzazione.

Delineato il predetto scenario applicativo e le sue complessità, le riflessioni sui dati e sugli effetti del processo di transizione digitale amministrativo sono custodite nel quarto capitolo, ove si rende noto il beneficio che l'avvento della digitalizzazione produce sull'efficienza, l'efficacia e il buon andamento della Pubblica Amministrazione. Da ultimo, facendo tesoro delle parole del Prof. Sabino Cassese,

intervistato in occasione della stesura del presente elaborato, si declinano i potenziali benefici dell'*Open Government* in termini di democraticità, partecipazione alle dinamiche pubblicistiche e collaborazione pubblico-privata, interpretando le predette strutture dell'Amministrazione digitale come uno strumento di riduzione della complessità amministrativa.

Da queste brevi anticipazioni, si rende chiaro che la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico costituisce un obiettivo strategico per l'Amministrazione nella realizzazione dei principi di buon andamento, efficacia ed efficienza. In ragione dell'insito valore economico dei dati di cui sono in possesso le Amministrazioni, dunque, sarà possibile attuare, mediante gli strumenti di digitalizzazione, un effettivo dialogo pubblico per la cura degli interessi comuni, realizzando uno scenario in cui l'Amministrazione e il cittadino coadiuvano verso il benessere sociale e istituzionale del Paese, nell'ottica della semplificazione amministrativa e del rafforzamento delle infrastrutture digitali. Con l'avvento della digitalizzazione, infatti, si rende più agile la conservazione, la circolazione e il riutilizzo dei dati, al fine di estrarre dagli stessi ogni potenziale valore. Tale conquista, tuttavia, presuppone il rispetto delle esigenze di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, implementate sin dall'affermarsi del diritto di accesso ai documenti amministrativi e poi agevolate dalle opportunità di conoscibilità dei dati offerte dalla transizione digitale. In particolare, la trasparenza *online* rende effettiva la pubblicità delle informazioni pubbliche, ottimizzando l'utilizzo delle stesse e rendendo concreta la possibilità di fruizione dei dati in possesso delle Amministrazioni. In questa prospettiva, il principio di trasparenza diventa il principio guida della digitalizzazione amministrativa, consentendo la realizzazione di un sistema pubblico e aperto di *Open Government* e di un'effettiva Amministrazione digitale (*e-Government*), attraverso la conoscibilità e la diffusione dei dati pubblici.

Le siffatte premesse sono funzionali a sottolineare l'importanza di un adeguato rimedio all'arretratezza digitale del Paese, mediante l'introduzione di strumenti informatici che possano semplificare e ottimizzare l'organizzazione e l'azione amministrativa, concretizzando i vantaggi derivanti dalla transizione digitale nel

rapporto tra l'individuo e l'Amministrazione e favorendo ogni forma di avvicinamento istituzionale.

L'idea che sottende il presente lavoro è quella di non limitarsi ad un'analisi della normativa di riferimento ma comprendere gli effettivi benefici e limiti, mediante elementi concreti di conoscenza, utili a descrivere il panorama complessivo delineatosi all'attuazione (o inattuazione) della cornice normativa di riferimento.

In definitiva, si auspica che una simile analisi, sia teorica sia pratica, possa offrire un adeguato strumento per compiere una rilettura della tradizionale amministrazione, nell'ottica del cambiamento digitale che sta affrontando il Paese, al fine di potenziare ogni beneficio prospettabile e superare ogni limite che generalmente possa ostacolare il cammino dell'Amministrazione nazionale.

CAPITOLO I

LA PROLIFERAZIONE DEI DATI E LO SVILUPPO DELLE NUOVE TECNOLOGIE

1.1 Principi introduttivi; 1.1.2 Proliferaazione dei dati e sviluppo delle nuove tecnologie nella Pubblica Amministrazione; 1.2 L'importanza dei dati pubblici nel contesto amministrativo: definizioni e fonti; 1.2.1 I dati pubblici; 1.2.1.1 Definizione di dati pubblici; 1.2.1.2 Titolarità dei dati pubblici; 1.2.2 L'importanza dei dati pubblici nell'Open Government; 1.2.3 E-Government; 1.2.4 Approcci teorici alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l'importanza dei dati nella trasformazione digitale; 1.3 Cenni sulle norme di riferimento; 1.3.1 Fonti di diritto sovranazionale; 1.3.2 Fonti di diritto nazionale; 1.4 Introduzione dell'informatica nella Pubblica Amministrazione; 1.4.1 Codice dell'Amministrazione Digitale; 1.4.2 L'Agenzia per l'Italia Digitale; 1.4.3 Il Piano Triennale per l'Informatica; 1.4.4 NextGenerationEU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; 1.5 Evoluzione e benefici dell'Open science e FAIR data; 1.6 Evoluzione delle banche dati; 1.7 Gli obiettivi di digitalizzazione futuri

1.1 Principi introduttivi

L'idea di una *governance* trasparente, partecipativa e collaborativa, nel contestuale e attuale sviluppo delle nuove tecnologie, si propone come presupposto per la realizzazione di una forma di cittadinanza attiva.

Il processo di trasformazione digitale in atto e la disponibilità di dati liberamente accessibili contribuiscono al miglioramento dell'agire amministrativo e al potenziamento dei servizi pubblici ma soprattutto contribuiscono a favorire una forma di controllo che i cittadini e le imprese possono esercitare sulla Pubblica Amministrazione. Si realizza, così, un sostanziale avvicinamento tra l'individuo e le Istituzioni.

Le spinte sovranazionali e gli obiettivi individuati dal Legislatore italiano¹ rendono necessaria una piena attuazione del principio di sussidiarietà sancito all'art. 118, comma 2, della Costituzione italiana. Una società inclusiva, infatti, dovrebbe garantire ai cittadini un pieno, diretto e facilitato accesso a tutte le informazioni

¹ Cfr. Next Generation EU e Piano nazionale di Ripresa e Resilienza; Quadro finanziario pluriennale 2021-2027; Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022; Piano nazionale innovazione 2020-2026; D.l. 16 luglio 2020, n. 76.

detenute dal potere pubblico, sviluppando – anche attraverso l’utilizzo di tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) – una strategia di riorganizzazione dei servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni.

Si auspica, dunque, ad una forma di c.d. *controllo democratico*, intesa come una “*maggiore condivisione tra pubblico e privato, con l’idea che ciò conduca a una maggiore giustizia sociale*”² al fine di innescare un vero e proprio cambiamento strutturale del Paese³.

Il raggiungimento di questi obiettivi avviene mediante un processo di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, rispetto al quale risultano strumentali i principi di pubblicità e trasparenza.

Soltanto rendendo trasparente l’operato delle Amministrazioni sarà possibile ingenerare nel cittadino un sentimento di fiducia tale da permettere l’effettiva crescita nazionale. A tal fine è indispensabile rimuovere ogni forma di limitazione alla trasparenza ed attuare un regime di libero accesso a dati e documenti, in ragione del fatto che la natura pubblica del dato impone la sua accessibilità⁴, nei limiti del rispetto della *privacy*, ove venga in rilievo.

Dunque, le ampie politiche di accesso, lette alla luce del moderno *favor* all’uso delle tecnologie, realizzano forme di democrazia diretta ed *elettronica*⁵ affinché le organizzazioni della società civile operino concordemente con le Pubbliche Amministrazioni.

Il primo capitolo del presente elaborato intende mettere in rilievo l’importanza dell’informazione pubblica e la centralità del dato detenuto dalle Amministrazioni, nonché l’impatto che i processi di digitalizzazione generano sull’azione amministrativa e sui suoi principi, nel favorire il potenziamento di un’economia basata sui dati.

² V. SFORZA, A. ALONGI, F. POMPEI et al., *Cittadinanza digitale: dal lifelong learning all’e-government*, TAB edizioni, 2021.

³ M. POLLIFRONI, *Open Government. I processi di reingegnerizzazione dell’azienda pubblica tra etica ed innovazione*, Giappichelli, 2020.

⁴ V. ZENO-ZENCOVICH, (voce) *Informazione* (profili civilistici), in *Digesto delle discipline privatistiche*, vol. IX, UTET, 1993, p. 426.

⁵ A. SPAGNUOLO, E. SORRENTINO, *Open data per l’e-democracy*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2022, n.1, p. 273 ss.

1.1.2 Proliferazione dei dati e sviluppo delle nuove tecnologie nella Pubblica Amministrazione

I cambiamenti economici, geopolitici, ambientali e sociali in atto a livello globale rendono necessario un processo di transizione sostenibile, coadiuvato dall'impegno di Istituzioni e società civile. La leale collaborazione tra i vertici amministrativi e la necessaria coesione tra poteri centrali e locali si presentano come requisiti indispensabili per il progresso, accompagnati dagli obiettivi di sviluppo sostenibili (SDG) - fissati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e affiancati da una stringente normativa nazionale e sovranazionale.

In questo contesto si afferma il fenomeno della digitalizzazione, un fattore centrale nel processo di transizione che, attraverso la semplificazione delle procedure e la dematerializzazione dei dati, è in grado di garantire notevoli benefici di sostenibilità.

Innovazione, sostenibilità, integrazione e competitività sono le declinazioni future di una ripresa economica e sociale a cui bisogna tendere.

L'Italia, all'esito della crisi post-pandemica da Covid-19, ha subito un forte declino economico, sociale e ambientale, rispetto al quale è chiamata a porre rimedio. L'attuazione del Next Generation EU, nonché l'emanazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, quale simbolo di integrazione europea, sono divenute condizioni indefettibili per una rinascita, che prende avvio dalla contezza delle aporie del nostro sistema.

La scarsa familiarità con le tecnologie, che caratterizza il settore pubblico⁶, ha un impatto negativo sulla crescita nazionale, sugli investimenti e sulla produttività. Questi scenari rischiano di condannare l'Italia ad un futuro di bassa crescita. Pertanto, attraverso il sostegno delle Istituzioni e lo sviluppo delle politiche pubbliche bisogna delineare obiettivi di miglioramento dei processi decisionali, stimolare l'attività imprenditoriale e implementare la qualità dei servizi pubblici.

⁶ Per l'ultima edizione dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), l'Italia si colloca in 18° posizione i Paesi dell'Unione Europea. Nonostante le forti spinte sovranazionali di digitalizzazione, l'Italia resta ancora sotto la media europea nei ranking di digitalizzazione pubblica, rendendo necessaria l'adozione di misure strategiche che aiutino ad accelerare i processi tecnologici per le Pubbliche Amministrazioni (file:///Users/teresasoprano/Downloads/DESI_2022__Italy__it_N2w51CIdROpzM9lrOaVeyG9eo_88751.pdf).

Tuttavia, il progetto di riforma della Pubblica Amministrazione e il PNRR, programma di portata e ambizione imperdibile, rappresentano una prima risposta alla crisi pandemica. Nel merito, il rafforzamento dei processi di selezione, la formazione e promozione dei dipendenti pubblici, la semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative e la trasformazione in digitale dell'offerta di servizi rappresentano l'effettivo cambiamento per la realizzazione di un rafforzamento delle infrastrutture digitali della Pubblica Amministrazione. In questo contesto di rivoluzione tecnologica, si introduce il tema dei dati pubblici, risorsa significativa nello scenario contemporaneo.

1.2 L'importanza dei dati pubblici nel contesto amministrativo: definizioni e fonti

Le Pubbliche Amministrazioni producono, raccolgono e gestiscono un grande quantitativo di informazioni, talune definite come prodotto ultimo dell'esercizio dell'azione amministrativa (*i.e.*, dati Istat), tali altre come prodotto secondario correlato ai servizi pubblici offerti (*i.e.*, dati sul trasporto pubblico).

Prima dell'avvento delle nuove tecnologie, i dati e le informazioni del settore pubblico avevano una rilevanza principalmente interna e si qualificavano unicamente come uno strumento essenziale per il funzionamento degli apparati burocratici. Con il cambiamento digitale, poi, il patrimonio informativo è stato ampiamente valorizzato, diventando la principale fonte di informazione per i cittadini e le altre amministrazioni. Tale valorizzazione si è evoluta nel tempo, realizzando una vera e propria apertura di tutte le informazioni appartenenti al sistema pubblico nazionale e creando, in tal senso, una forte correlazione tra le informazioni che il potere pubblico detiene e la collettività, dalle cui informazioni può trarre un vantaggio.

Cittadini, privati, associazioni e imprese sono soggetti che contribuiscono – nella loro attività – allo sviluppo del tessuto economico nazionale e alla creazione di nuovi dati. In senso circolare, l'aumento della produttività permette l'aumento dei dati e viceversa: si tratta di una sinergia tra la produttività tipica del settore imprenditoriale privato e la conoscenza appartenente al potere pubblico, una relazione tra pubblico e privato, una collaborazione capace di trasformare

l'informazione in elemento economico dal quale sia possibile generare ulteriori dati.

L'affermarsi della trasparenza, la partecipazione del privato nella dimensione democratica, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi, il miglioramento economico della nazione, dell'efficienza e dell'efficacia dell'agire amministrativo e soprattutto l'estrazione di una nuova conoscenza riutilizzabile, sintetizzano il nucleo essenziale dell'effettivo potenziale dei dati pubblici, idoneo a realizzarsi con la piena apertura dell'informazione (*full open data*)⁷.

1.2.1 I dati pubblici

Tali premesse permettono di introdurre il tema fondamentale dell'importanza e del rilievo economico delle informazioni e dei dati appartenenti alla Pubblica Amministrazione.

I dati pubblici (comunemente noti come *open data* nel linguaggio anglosassone), secondo la terminologia adottata nel nostro ordinamento sono dati resi fruibili, di norma gratuitamente, disponibili al pubblico senza restrizioni significative sull'accesso o sull'uso, a favore di chiunque, anche a fini commerciali, attraverso

⁷ M.BASSI, *Open Data: cosa sono, come sfruttarli e stato dell'arte in Italia, 2020*, in *forumpa.it*, "il Manifesto per l'Open Government mette in luce che per definirsi tali gli open data devono essere: **Completi**. Devono comprendere tutte le componenti che consentano di esportarli, utilizzarli online e offline, integrarli e aggregarli con altre risorse e diffonderli in rete; **Primari**. Devono essere presentati in maniera sufficientemente disgregata, per poter essere utilizzati dagli utenti per integrarli e aggregarli con altri dati e contenuti in formato digitale; **Tempestivi**. Devono essere resi pubblici tanto velocemente quanto è necessario per preservarne il valore; **Accessibili**. Devono essere trasmissibili e interscambiabili tra tutti gli utenti in rete direttamente attraverso i protocolli Internet, senza alcuna sottoscrizione di contratto, pagamento, registrazione o richiesta ufficiale; **Leggibili da computer**. *Machine-readable*, ovvero processabili in automatico dal personal computer; **Non proprietari**. Gli utenti devono poter utilizzare e processare i dati attraverso programmi, applicazioni e interfacce non proprietarie; **Liberi da licenze** che ne limitino l'uso. Ai dati non possono sottostare copyright o diritti intellettuali, né tantomeno brevetti che possano limitarne l'accesso e soprattutto l'utilizzo e il riuso degli utenti. Inoltre, i dati sono "aperti" se viene garantita agli utenti qualsiasi modalità di utilizzo, anche a scopi commerciali; **Riutilizzabili**. Gli utenti devono essere messi in condizione di riutilizzare e integrare i dati, sino a creare nuove risorse, applicazioni, programmi e servizi di pubblica utilità per la comunità di utenti; **Ricercabili**. Gli utenti devono poter ricercare con facilità e immediatezza dati e informazioni mediante strumenti di ricerca ad hoc, come database, cataloghi e motori di ricerca; **Permanenti**. Le peculiarità sino ad ora descritte devono caratterizzare i dati nel corso del loro intero ciclo di vita sul web".

gli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)⁸.

L'accessibilità ai dati pubblici di diversa natura (*i.e.*, dati statistici, demografici, informazioni governative, dati meteorologici, registri pubblici, dati finanziari, testi legislativi) promuove la trasparenza e consente la partecipazione dei cittadini, realizzando così una *c.d. "apertura"* di governo⁹.

Sul punto, in via preliminare, occorre compiere un'importante distinzione tra la nozione di dato pubblico e di informazione pubblica. Quest'ultima si riferisce a qualsiasi tipo di informazione resa disponibile al pubblico, che può includere testi, documenti, registrazioni audiovisive, comunicazioni, ed altro ancora. Tale informazione può essere presentata in varie forme, come articoli, libri, video, o altro materiale accessibile al pubblico in generale o a una determinata platea. Non necessariamente tutti i tipi di informazione pubblica sono strutturati in modo tale da essere facilmente manipolabili o elaborabili da parte di sistemi informatici.

Viceversa, i dati pubblici si riferiscono a informazioni strutturate, organizzate in modo specifico e spesso resi disponibili in formato digitale, generalmente manipolabili da sistemi informatici, in modo tale da facilitarne l'accesso, la condivisione e l'analisi.

Sul tema la dottrina statunitense ha precisato che *"data, information, and knowledge serve purposes that are quite different from each other"*¹⁰. Pertanto, i *"dati"* verrebbero impiegati principalmente per memorizzare e trasferire le *"informazioni"* e la *"conoscenza"*, sicché *"data will only become information or knowledge when they are interpreted by human beings"*¹¹.

Dunque, *"mentre il "dato" è sempre un elemento conosciuto, l'"informazione" ha una connotazione in qualche maniera soggettiva, in quanto è quello che l'utente di*

⁸ G. Carullo, *Open Data e partecipazione democratica in Istituzioni del federalismo*, n.3, 2019, pp. 685 ss.; cfr. art. 1, comma 1, lett. l-ter, Cad.

⁹ D.U. Galetta, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *"Istituzioni del Federalismo"*, 2019, n. 3, p.664; E. Carloni (a cura di), *L'amministrazione aperta. Regole strumenti e limiti dell'open government*, Maggioli, 2014; F. Faini, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *"Cyberspazio e diritto"*, 2013, n. 2, pp. 213-238.

¹⁰ N. KOCK, *Systems Analysis & Design Fundamentals: A Business Process Redesign Approach*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 2006, p. 17

¹¹ N. KOCK, *Systems Analysis & Design Fundamentals: A Business Process Redesign Approach*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 2006, p. 19; cfr. T. HAYWOOD, *Info Rich - Info Poor: Access and Exchange in the Global Information Society*, Bowker-Saur, 1995, p. 1.

volta in volta ricava dall'aggregazione dei dati che può ottenere consultando un database"¹².

Si può concludere nel senso che *“l'informazione non è un dato” e che “il dato di per sé non veicola alcun significato. Esso è solo l'elemento di partenza su cui viene elaborata l'informazione”*¹³.

In sintesi, considerata tale differenza, l'informazione pubblica si definisce in termini più ampi, includendo una vasta gamma di contenuti accessibili al pubblico, mentre i dati pubblici rappresentano una sottocategoria di informazioni strutturate e manipolabili, spesso resi disponibili per consentirne l'accesso, la trasparenza e l'utilizzo da parte di individui o sistemi informatici per fini specifici di analisi e ricerca.

Tale distinzione, sinora compiuta, risulta fondamentale ai fini della corretta classificazione dei dati pubblici, i quali, per di più – secondo un'ulteriore differenziazione – sarebbero altresì distinguibili in dati personali e dati non personali¹⁴. I primi, identificano o possono essere utilizzati per identificare una persona specifica. Tali dati si intendono come *“qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile [...] con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale”*¹⁵. I dati non personali, invece, non identificano uno specifico individuo. In genere, sono informazioni aggregate, anonime o che non hanno alcun collegamento diretto con una persona (si pensi ai dati statistici, dati ambientali, dati demografici aggregati senza informazioni personali, informazioni geografiche generiche e altri

¹² D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalismi.it*, 5, 2016, p. 9.

¹³ A. MASUCCI, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. Dir. Civ.*, vol. 50, 5, 2004, par. 4.

¹⁴ F. LORÈ, *La tutela della privacy nello scambio di dati personali tra pubbliche amministrazioni*, in *Amministrativamente*, 2018, n.11-12.

¹⁵ *Cfr.* Art. 4, par. 1, Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

dati che non possono essere utilizzati per identificare singoli individui sono considerati dati non personali).

La distinzione tra dati personali e non personali è funzionale alla presente ricerca poiché i dati personali sono soggetti a normative specifiche sulla *privacy* e richiedono un trattamento particolare al fine di garantire la protezione e il rispetto dei diritti riferibili alle persone coinvolte. Al contrario, i dati non personali sono spesso utilizzati per analisi statistiche, ricerca e sviluppo senza implicazioni dirette sulla *privacy* individuale. Postulata tale distinzione, per quanto di interesse in tal sede, occorre porre l'attenzione sulla categoria dei dati non personali, del cui insieme sono parte i dati pubblici.

Nel definire la suddetta tipologia di dati pubblici, sovente si pone un'ulteriore distinzione sostanziale, attenente alla funzionalità del dato. I dati pubblici, infatti, possono classificarsi in dati pubblici strumentali e dati pubblici non strumentali.

Il concetto di strumentalità dei dati pubblici attiene al rapporto tra l'attività amministrativa tipica – in ragione della quale sono raccolte le informazioni – e una successiva attività di tipo meramente conoscitivo.

Spesso, infatti, la raccolta dei dati è strumentale alle decisioni dell'Amministrazione che li ha prodotti o di altre Amministrazioni che ne fanno uso¹⁶; in altri casi, invece, molti dati debitamente raccolti e utilizzati per la finalità principale, successivamente possono acquisire un rilevante valore economico, di particolare interesse per i soggetti privati¹⁷.

Nel primo caso, in ragione della natura strumentale dei dati, le eventuali attività conoscitive relative alle informazioni seguono il destino delle attività finali, secondo la teoria delle “*funzioni implicite*”¹⁸, secondo cui le attività conoscitive sono strumentalmente correlate alle attività finali, in modo tale da instaurare un rapporto tra l'Amministrazione che detiene le informazioni e le informazioni stesse. Tale relazione si qualifica alla stregua di un rapporto di tipo proprietario in base al

¹⁶ F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo, in il regime dei dati pubblici, esperienze europee e ordinamento nazionale*, (a cura di) B. PONTI, Maggioli Editore, 2008, p. 161

¹⁷ F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo, in il regime dei dati pubblici, esperienze europee e ordinamento nazionale*, (a cura di) B. PONTI, Maggioli Editore, 2008, p. 161.

¹⁸ A. SANDULLI, A. BALDASSARE, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. Soc.*, 1973, pp. 118 ss.

quale le informazioni fanno parte del patrimonio delle Amministrazioni che ne sono titolari.

Tuttavia, come precedentemente affermato, le informazioni possono assumere un valore conoscitivo autonomo, distinto rispetto al rapporto di strumentalità. Si pensi alle informazioni pubbliche di interesse generale, rimesse al servizio dei cittadini e non delle singole amministrazioni. In queste ipotesi, infatti, l'informazione esula dal rapporto proprietario con l'Amministrazione titolare e si erge a presupposto per il perseguimento di interessi comuni e privati.

Invero, se le informazioni e i dati pubblici sono idonei ad acquisire un valore conoscitivo ed economico di tipo autonomo, allora è necessario che rispondano a requisiti di qualità ai fini della loro successiva circolazione, fruizione e utilizzazione.

La qualità dei dati è definita come “*l'insieme di caratteristiche di un'entità, idonee a soddisfare le esigenze esplicite ed implicite*”¹⁹. Essa garantisce che il dato non generi errori e che risponda a requisiti di accuratezza (credibilità, obiettività, affidabilità), rilevanza (tempestività, completezza, appropriatezza), rappresentatività (interpretabilità, comprensibilità) e accessibilità²⁰. Ciò significa che, ai fini della circolazione dei dati, è necessario che non ci siano ostacoli relativi alla titolarità e che sia assicurata una fruizione comune, a garanzia dell'interesse collettivo.

Definite le prime nozioni generali, relative alla categoria dei dati pubblici non personali, sembra doveroso procedere nel senso di definire la natura essenziale dei dati c.d. *aperti*.

La definizione di “*dato aperto*” o “*open data*” prende le mosse da una serie di elementi essenziali²¹:

¹⁹ International Organization for Standardization (ISO) 8402, Quality Management and Quality Assurance Vocabulary.

²⁰ R. Y. WANG, D.M. STRONG, BEYOND ACCURACY. *What data quality means to data consumers*, pp. 5 ss; cfr. Y. W. LEE, D.M. STRONG, B.K. KAHN, R.Y. WANG, AIMQ: *A methodology for Information Quality Assessment*, in *Information & Management*, 40, 2002, pp. 133-146.

²¹ M. RAGONE, *I dati aperti: l'innovazione a portata di cittadini*, *Pubblica Amministrazione, imprese*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2012, n. 3, p. 803 ss.

- la disponibilità e l'accesso dell'informazione, in forma modificabile e gratuitamente o ad un costo non superiore del ragionevole costo di riproduzione;
- il riutilizzo e la redistribuzione dell'informazione delle informazioni e l'interoperabilità delle stesse (c.d. *mashup* dei dati con altri dati);
- la partecipazione all'informazione, intesa come possibilità universale di utilizzare, riutilizzare e ridistribuire i dati, senza restrizioni.
- la leggibilità dell'informazione dalla macchina o dal *software* (*machine readable*).

In Italia, la definizione giuridica è sopraggiunta lentamente, *in primis* attraverso l'opera di alcune Regioni, in modi e forme diverse, a partire dal 2012: la Regione Piemonte, con legge regionale 23 dicembre 2011, n. 24²²; la regione Lazio con legge regionale 18 giugno 2012, n. 7²³, la regione Puglia con legge regionale 24 luglio 2012, n. 20²⁴ e la Provincia Autonoma di Trento, con legge regionale 27 luglio 2012, n. 16.

Successivamente con il Decreto Sviluppo²⁵ e con successivo Decreto Crescita 2.0²⁶, si è giunti alla formulazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. Legge Anticorruzione) la quale, attuata con Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto un quadro normativo nazionale per la realizzazione di un'Amministrazione aperta e trasparente. L'anticipazione del predetto quadro

²² Art. 2 (Definizioni): 1. Ai fini della presente legge, si intende per: a) dato pubblico: il dato conoscibile da chiunque; b) dato della pubblica amministrazione: il dato formato, o comunque trattato, dall'amministrazione regionale; [...] formati di dati aperti: i formati di memorizzazione e interscambio di dati informatici le cui specifiche sono note e liberamente utilizzabili. I formati di dati aperti sono documentati in modo adeguato a consentire, senza restrizioni, la scrittura di programmi per elaboratore in grado di leggere e scrivere dati in tali formati sfruttando tutte le strutture e le specifiche descritte nella documentazione;

²³ Art. 3 (Definizioni): 1. Ai fini della presente legge si intende per: a) dato pubblico: il dato conoscibile da chiunque; b) titolari dei dati: i soggetti di cui all'articolo 2, che hanno originariamente formato per uso proprio o commissionato ad un altro soggetto pubblico o privato il documento che rappresenta il dato; c) formato di dati di tipo aperto: un formato per la rappresentazione elettronica di dati liberamente utilizzabile reso pubblico e documentato esaurientemente e per il quale non siano presenti restrizioni di alcun tipo all'uso di tale formato di dati.

²⁴ Art. 1 (Finalità): 1. [...] Ogni cittadino ha diritto ad accedere, in condizioni di eguaglianza, a tutte le informazioni e ai servizi forniti dalla Pubblica Amministrazione mediante sistemi informatici.

²⁵ Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, recante *Misure urgenti per la crescita del paese*

²⁶ Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito da legge 17 dicembre 2012, n. 221, ad oggetto *Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese*

normativo, in termini notevolmente sintetici, assume rilievo ai fini della definizione di dati pubblici, in quanto ha posto le basi per l'adozione e l'implementazione di regimi di trasparenza amministrativa e pubblicità delle informazioni, da cui ha avuto modo di svilupparsi la succitata disciplina. I menzionati Decreti, infatti, avevano precedentemente delineato una prima normativa in tema di *open data*, sancendo l'obbligo di pubblicazione “*sulla rete internet*” di tutte le informazioni delle Pubbliche amministrazioni riguardanti “*la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere*”.

Tale definizione ha posto le basi per giungere alla odierna qualificazione di dati pubblici, necessaria al fine di comprendere l'effettivo rilievo e l'importanza che gli stessi hanno nel processo di sviluppo della Società moderna.

1.2.1.1 Definizione di dati pubblici

Ai fini della qualificazione, può ritenersi diffusamente che i dati pubblici, nel senso di dati aperti, si riferiscano a informazioni che sono disponibili al pubblico senza restrizioni o limitazioni significative, caratterizzati da accessibilità, riutilizzabilità, libertà di utilizzo e trasparenza.

L'auspicato sviluppo economico della Società pone le sue radici nel ruolo fondamentale della Pubblica Amministrazione e contestualmente nei menzionati principi di fruibilità del dato e di libera circolazione dello stesso nella c.d. *Società dell'informazione*²⁷.

La P.A., infatti, principale destinataria delle richieste di accesso dei privati, nonché detentrici e titolari della maggior parte dei dati pubblici, svolge un ruolo attivo di coordinamento, garantendo ai cittadini la piena accessibilità all'informazione pubblica, il cui diritto ad accedervi si presenta come una declinazione del diritto ad essere informato, da una interpretazione estensiva dell'art. 21 della Costituzione

²⁷ F. MARTINI, *L'effettività dell'accesso all'informazione pubblica nella società dell'informazione e della conoscenza*, in *Informatica e diritto*, XXXIV annata, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, pp. 369-376.

italiana²⁸. Con l'espressione dati aperti, dunque, si intendono le informazioni detenute, prodotte e aggiornate dalle Pubbliche Amministrazioni rimesse gratuitamente a chi ne abbia interesse a conoscerle.

Come precedentemente affermato, i dati pubblici devono essere disponibili a chiunque, senza restrizioni di accesso o barriere finanziarie, solitamente forniti in formati aperti e leggibili dalle macchine, che consentono agli utenti di utilizzarli, analizzarli e riutilizzarli in modi diversi. Spesso sono pubblicati con licenze aperte, che permettono il loro utilizzo, la distribuzione e la modifica senza restrizioni e con poche limitazioni legali. Tali nozioni sono state fornite dal Legislatore che, nel corso degli anni, ha mosso i primi passi verso lo sviluppo di un'effettiva Società dell'informazione. Nel merito, la definizione di *Open Data* viene compiutamente fornita dal Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, di seguito, CAD) e dall'Open Knowledge Foundation (OKFN), dai quali si deduce che il dato si qualifica "aperto" se è "liberamente usabile, riutilizzabile e ridistribuibile da chiunque per qualsiasi scopo, soggetto al massimo alla richiesta di attribuzione e condivisione allo stesso modo"²⁹. Pertanto, l'affermarsi di licenze che impediscano l'uso commerciale o che riportino clausole "Non Commerciale/NC" sono da considerarsi invalide per la disciplina degli *Open Data*.

Dunque, dalla predetta qualificazione di dato aperto si deduce chiaramente che l'apertura risiede nella realizzazione di un maggior vantaggio per il cittadino il quale – mediante la collaborazione della P.A. – partecipa alla conoscenza di informazioni pubbliche, utili per il miglioramento dei servizi privati di cui fruisce. Conoscere le informazioni economiche dei bilanci comunali, i dati ambientali delle principali società a controllo pubblico, la disponibilità in tempo reale dei servizi pubblici, sono tutti esempi di trasformazione della conoscenza pubblica in servizi a favore del privato medesimo.

L'informazione, dunque, diviene un "bene" effettivamente fruibile dal privato, idoneo ad essere oggetto di diritti. Nell'assimilazione dei dati ai "beni" – stante la definizione prevista all'art. 810 c.c. ("sono beni le cose che possono formare

²⁸ G. BUSIA, *Commento art. 22*, in AA.VV *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, p. 963 ss.; G. PALEOLOGO, *La legge 241/1990 in Diritto processuale amministrativo*, 1991, p.10

²⁹ M. BASSI, *Open Data: cosa sono, come sfruttarli e stato dell'arte in Italia*, in *forumpa.it*

oggetto di diritti”) – può trovare attuazione la medesima disciplina economica applicabile alla circolazione dei beni: l’incrocio della domanda e dell’offerta.

In questo caso, considerando i dati come dei beni suscettibili di acquisire un valore economico rilevante per il mercato, si può immaginare di estendere ai dati la legge sull’equilibrio di mercato, secondo cui in un libero mercato si incontrano la domanda e l’offerta di un determinato bene fino al raggiungimento di un equilibrio ottimo di mercato³⁰. Traslando tale astratto equilibrio nel mercato dei dati, infatti, si realizza un mercato in cui all’incremento della qualità e della quantità dei dati aperti, resi disponibili dalla P.A., genera un aumento delle opportunità di riutilizzo economico e innovativo, definendo così un equilibrio *ottimo* all’incontro tra domanda e offerta dei dati. L’aumento della offerta, in questo caso, genera un aumento della domanda, idoneo a realizzare l’equilibrio predetto. Il profitto derivante da tale equilibrio risiede nella fruizione dei dati ai fini del riutilizzo, presupposto necessario per la realizzazione di uno sviluppo e miglioramento dell’economia privata.

Tuttavia, occorre tener presente che i limiti (tecnologici) nazionali hanno fortemente ostacolato lo sviluppo del predetto mercato, favorendo invece, l’intervento degli investitori esteri. Invero, la capacità industriale ed economica delle imprese estere ha facilitato il loro intervento nell’economia nazionale dei dati, si pensi al caso di Google Maps, azienda statunitense che offre servizi basati sui dati del trasporto pubblico nazionale italiano³¹.

Pertanto, appare sempre più necessario favorire lo sviluppo dati e incentivare il dialogo tra le Istituzioni e il mercato imprenditoriale di riferimento, con l’intento di determinare al meglio le esigenze della comunità ed aprire le informazioni pubbliche a beneficio della collettività. La conseguenza più rilevante sarà la piena realizzazione del principio di efficienza amministrativa e il miglioramento dei servizi, come forma di beneficio offerto all’intera comunità e derivante dalla messa a disposizione delle informazioni pubbliche.

Tuttavia, in questo contesto, non può non rilevare la peculiare natura del mercato di riferimento, composto da piccole aree in cui opera una Pubblica

³⁰ Cfr. A. SMITH, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)*, 1776.

³¹ M. BASSI, *Open Data: cosa sono, come sfruttarli e stato dell’arte in Italia*, 2020, in *forumpa.it*.

Amministrazione, titolare dei dati e delle informazioni richieste. Si tratta di una circostanza che merita attenzione in relazione alla condizione per cui l'offerta e la domanda (di dati) varia al variare del contesto e del territorio di riferimento³². Pertanto, dinanzi a tale variabile, nasce l'esigenza di un'uniformità territoriale, essa stessa condizione del *welfare* nazionale, realizzabile con l'unitario intervento del Legislatore. Tale intervento – necessario per favorire la realizzazione di un mercato unico dei dati, in cui essi possano circolare alle medesime condizioni – si dovrebbe realizzare mediante un rafforzamento della disciplina in tema di trasparenza e mediante la responsabilizzazione delle Istituzioni (*accountability*), al fine di promuovere l'inclusione dei cittadini e la loro partecipazione alla Società. L'incerto perimetro della definizione di dati pubblici, però, ha condotto a frammentati e caotici interventi normativi, che – come di seguito analizzati – si sono susseguiti negli anni.

1.2.1.2 Titolarità dei dati pubblici

Definito l'aspetto oggettivo del tema in trattazione, relativo alla qualità e alla natura dei dati, prima di passare all'analisi della normativa, occorre analizzare l'elemento soggettivo della titolarità dei dati pubblici.

Diverse fonti, Governi, Organizzazioni governative, Enti pubblici, Istituzioni accademiche e altre organizzazioni possono fornire informazioni di pubblico interesse e, in ragione di ciò, sono assoggettate alla disciplina in tema di dati pubblici.

Tali norme, generalmente, si applicano a una vasta gamma di Pubbliche Amministrazioni che raccolgono, archiviano e gestiscono una grande quantità di dati nel corso delle loro attività, nel rispetto delle disposizioni normative in tema di trasparenza e di accesso ai documenti, pubblicando e mettendo a disposizione i dati, in modalità facilmente fruibile ed utilizzabile.

³² Si pensi, in questo senso, alla diversa diffusione della cultura tecnologica sul territorio italiano, ovvero ad una differente capacità economica degli enti titolari delle informazioni *etc.* Si tratta – ad ogni modo – di fattori idonei ad incidere sugli sviluppi della società dei dati, in cui l'incontro della domanda e dell'offerta delle informazioni pubbliche inevitabilmente soffre delle influenze tecnologiche ed economiche relative alla porzione di mercato rilevante presa in considerazione.

Invero, un'amministrazione, nel normale esercizio delle proprie funzioni, raccoglie una notevole quantità di informazioni utili all'adozione di un provvedimento, si pensi al caso del procedimento per il rilascio di un'autorizzazione all'esercizio di un'attività commerciale. Tutti i dati raccolti sono necessari ai fini della decisione e solo in seguito potranno essere utilizzati per scopi differenti, di interesse non solo per la stessa Amministrazione, ma anche per altre Amministrazioni ovvero per la generalità dei cittadini³³.

In tal senso si realizza una vera e propria scissione in tema di titolarità del dato, ampliata a soggetti che, pur non titolari dell'informazione, possono godere della sua utilizzazione. Si pone, così, il primo tema dell'individuazione dei soggetti, differenti dall'Amministrazione titolare che sono legittimati a riutilizzare il dato pubblico.

Inoltre, in relazione alla titolarità dei dati pubblici, viene altresì in rilievo il più ampio tema del c.d. "*pluralismo amministrativo*"³⁴ riferito al progressivo aumento dell'autonomia e della capacità operativa delle singole Amministrazioni e degli Enti locali, correlato al tema del decentramento delle funzioni amministrative, condizioni che permettono un notevole ampliamento del numero di soggetti titolari delle informazioni e altresì del numero dei soggetti coinvolti nel riutilizzo delle stesse.

In tal senso, ai fini di un chiarimento, sembra opportuno distinguere una forma di titolarità originaria del dato (riconducibile all'Amministrazione) e una titolarità derivata e correlata al suo riutilizzo (riconducibile al privato).

Partendo dalla titolarità originaria dell'informazione, nei contesti governativi, i dati pubblici spesso sono riconducibili allo Stato o all'ente che li produce ovvero li raccoglie. In molti altri casi, inoltre, i dati pubblici sono considerati come patrimonio comune o risorsa condivisa e accessibile a tutti i cittadini senza discriminazioni, nonché gestista nell'interesse del bene pubblico.

³³ F.MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo, in il regime dei dati pubblici, esperienze europee e ordinamento nazionale*, (a cura di) B. PONTI, Maggioli Editore, 2008, p. 154

³⁴ F.MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo, in il regime dei dati pubblici, esperienze europee e ordinamento nazionale*, (a cura di) B. PONTI, Maggioli Editore, 2008, p. 156

Le Istituzioni governative e le Pubbliche Amministrazioni sono spesso responsabili della raccolta, della gestione e della pubblicazione di tali dati, da essi detenuti, garantendo al contempo la piena e corretta conformità alle disposizioni normative che vengono in rilievo, si pensi alla tutela dei dati personali ed alla sicurezza delle informazioni di natura personale. Oltre alle Amministrazioni centrali, la disciplina sui dati pubblici può trovare applicazione nei confronti di Enti, agenzie e organizzazioni pubbliche a livello regionale e locale, nonché Autorità Regolatorie e Organismi di Vigilanza. Tali ultimi soggetti supervisionano e monitorano l'applicazione delle normative riguardanti i dati pubblici e assicurano che le Istituzioni pubbliche rispettino le leggi sulla trasparenza, sull'accesso ai documenti amministrativi e sulla gestione dei dati.

Inoltre, la ricostruzione delle informazioni al suddetto regime di appartenenza alle Pubbliche amministrazioni muove dalle caratteristiche proprie del bene (informazione) oggetto del rapporto³⁵.

Tra le principali caratteristiche rileva la natura incorporale del bene, riconducibile alla tipica immaterialità dell'informazione. In ragione di ciò, l'informazione è un bene c.d. “*non rivale*” dal momento che il suo godimento da parte di un soggetto non esclude il contestuale godimento altrui, in ragione della natura non deteriorabile o consumabile del bene stesso³⁶. La natura del bene, così come descritta, e la titolarità delle informazioni in capo all'Amministrazione detentrici delineano un regime di appartenenza idoneo a generare una serie di situazioni giuridiche soggettive differenti, tra le quali assume rilievo la posizione delle Amministrazioni le quali hanno il dovere di mettere a disposizione delle altre Amministrazioni e dei privati, l'informazione stessa, di renderla accessibile e fruibile³⁷, nei limiti e nel rispetto dei doveri di tutela della riservatezza pubblica e privata. In tale contesto, pertanto, si delinea la fondamentale necessità di trovare un equilibrio tra la facilitazione all'accesso e all'utilizzo dei dati per il beneficio pubblico e la

³⁵ B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in *Il regime dei dati pubblici, Esperienze europee e ordinamento nazionale*, (a cura di) B. PONTI, Maggioli editore, 2008, pp. 219 ss.

³⁶ D. MESSINETTI, *Oggettività giuridica delle cose incorporabili*, Milano, 1970, p.59

³⁷ Cfr., art. 50, comma 2 CAD: “*qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, [...] nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni [...]*”.

protezione della *privacy* e della sicurezza delle informazioni, ove espressamente garantita dalla legge.

In tema di titolarità derivata, invece, le norme aventi ad oggetto la disciplina dei dati pubblici forniscono linee guida per l'utilizzo dei dati da parte di individui, aziende, istituzioni accademiche, organizzazioni *no-profit* e altre entità interessate. Tale utilizzo, infatti, può avere un forte impatto su molteplici attori, assicurando la trasparenza, la sicurezza e l'accessibilità delle informazioni detenute dalle Istituzioni pubbliche a beneficio della società.

In tal modo si realizza un notevole ampliamento dei soggetti coinvolti, legittimando le imprese, gli individui e l'intera comunità sociale a beneficiare delle informazioni fornite dalle Pubbliche Amministrazioni.

1.2.2 *L'importanza dei dati pubblici nell'Open Government*

L'attribuzione della titolarità (e dei conseguenti poteri che ne derivano) dei dati pubblici a favore delle Amministrazioni che li detengono, permette di introdurre un approccio del tutto innovativo nell'esercizio del potere pubblico che prende le mosse dal tradizionale principio di trasparenza e che applica il suddetto principio a tutta la gestione organizzativa statale. Si tratta dell'*Open Government*.

L'*Open Government* è un modello istituzionale di apertura del governo, realizzato mediante un processo di innovazione tecnica-organizzativa del settore pubblico.

Con l'affermarsi di tale modello si è avvertita l'esigenza di dare avvio ad un radicale ammodernamento dei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni e tra Amministrazioni e amministrati, sul cui sfondo emerge la spinta esercitata dalla contestuale digitalizzazione dei procedimenti³⁸.

Le Pubbliche Amministrazioni, come detto, sono i principali detentori di informazioni e conoscenza e in quanto tali sono responsabili – nello sviluppo della Società dell'informazione – del funzionamento del sistema pubblico nazionale, il quale richiede il continuo utilizzo di dati³⁹.

³⁸ D.U. GALETTA, *Open Government, open data e azione amministrativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, Maggioli, Rimini, 2019, p. 663 ss.

³⁹ G. SIRILLI, *Società dell'informazione*, in *Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, Treccani, 2008; V. SARCONI, *La Società dell'informazione come strumento di «integrazione» e*

Tali dati di titolarità della P.A. devono essere fruibili, ossia di facile accesso, comprensibili ed utilizzabili, al fine di creare un sistema di fiducia all'interno della comunità locale nei confronti dell'operato e delle scelte compiute dal settore pubblico⁴⁰.

Il sistema di informazioni pubbliche pone le sue basi sui seguenti principi: trasparenza, partecipazione e collaborazione.

Il primo si riferisce alla trasparenza come una forma di controllo che il privato può esercitare sull'operato della Pubblica Amministrazione, in ragione del principio di pubblicità. La partecipazione si riferisce all'apertura dei processi decisionali attraverso interventi legati effettivamente alle esigenze e alle necessità della comunità. Il presupposto della collaborazione, da ultimo, permette di qualificare gli enti come soggetti inseriti all'interno di una rete partecipata⁴¹ favorendo l'affermazione di una *governance* multilivello: un processo condiviso che consente la leale collaborazione tra i vertici del governo e le istituzioni locali – nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà verticale – costituendo un sistema di coesione e comunicazione che muta la struttura interna delle Amministrazioni e rafforza la fiducia nelle Istituzioni.

Si tratta, così come descritto, di *“un grado di apertura (openness) nel governo [...] per assicurare la fiducia pubblica e per stabilire un sistema basato sulla trasparenza, sulla partecipazione pubblica e sulla collaborazione. L'apertura rafforzerà la democrazia e promuoverà l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione”*⁴².

Quanto osservato consente di cogliere immediatamente lo scopo e la *ratio* di un sistema *open*, basato sulla piena accessibilità delle informazioni. L'obiettivo ultimo, dunque, diviene la riaffermazione di un governo democratico partecipativo, fondato su collaborazione e trasparenza, presupposto delle politiche europee

«amministrazione» nell'Unione europea, in *Amministrazione in cammino*, 19 dicembre 2003; vedi anche, Commissione Europea, *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa. Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione*, COM(1998)585, 20 gennaio 1999.

⁴⁰ M. BASSI, *Open Data: cosa sono, come sfruttarli e stato dell'arte in Italia*, 2020, in *forumpa.it*.

⁴¹ M. BASSI, *cit.*

⁴² White House, *Memorandum on transparency and open government*, Washington DC, 21.01.2009, “*memorandum sulla trasparenza e l'Open Government*”.

nell'avvio di una trasformazione dello scenario politico verso una maggiore vicinanza ai cittadini.

Il modello *Open Government* diventa, così, la chiave per lo sviluppo del settore pubblico e del tessuto produttivo e viene presentato come modello europeo, nel rapporto dell'OCSE⁴³ e nel rapporto dell'UN⁴⁴ ai quali l'Italia ha reagito con un Piano d'azione nazionale contenente le principali iniziative che il Governo ha assunto in materia di *Open Government* nell'aprile del 2012. Nasce da qui una politica nazionale di apertura delle informazioni, con i suoi principali effetti nelle discipline del diritto amministrativo.

I primi passi per il cambiamento si sono avuti nel 2011, quando l'Italia ha partecipato all'*Open Government Partnership* (OGP), un'iniziativa multilaterale di Governi volta a promuovere politiche innovative di apertura e responsabilizzazione delle Istituzioni, realizzando la trasparenza della Pubblica Amministrazione, la lotta alla corruzione e i principi della democrazia partecipata⁴⁵. Il piano di Azione del 2012 rappresenta la prima iniziativa con cui l'Italia ha mostrato il suo interesse al cambiamento, introducendo misure per la trasparenza, l'integrità e la semplificazione e declinando politiche di *open data* a sostegno della collaborazione e della partecipazione dei cittadini.

Il processo evolutivo, tutt'ora in corso, è rappresentato dal recente avvio delle consultazioni per la V edizione del Piano d'Azione nazionale per le politiche di *Open government*⁴⁶ il quale, in attuazione delle Missioni del PNRR, ha previsto la semplificazione di tutti gli oneri di pubblicazione e ha avviato un progetto per la creazione della Piattaforma della Trasparenza, quale futuro ed unico punto di accesso e di consultazione dei dati. In tal modo si realizzerà una più celere modalità di pubblicazione delle informazioni, costantemente messe a disposizione dei privati.

⁴³ oeCd, *Towards Smarter and More Transparent Government, E-government Project*, 2010.

⁴⁴ UNPAN - United Nations Public Administration Network, *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, 2012, in http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm

⁴⁵ Open Government Partnership in Ministro per la Pubblica Amministrazione in <https://www.funzionepubblica.gov.it/attivita-internazionali/ogp#:~:text=L'Italia%20ha%20aderito%20all,all'attuazione%20delle%20politiche%20pubbliche>.

⁴⁶ In ItaliaOpenGov Dipartimento della Funzione Pubblica, in <https://open.gov.it/notizie/partecipa-contribuire-alle-politiche-governo>

L'*Open Government*, dunque, così com'è stata declinata, si presenta come una risposta alla crisi dei sistemi pubblici, che sia essa non solo una crisi economica, ma una crisi della fiducia, alla quale bisogna immediatamente porre rimedio, in quanto a risorse calanti, corrispondono bisogni crescenti e gli anni di crisi – come è sempre accaduto – danno luce a necessità emergenti che rappresentano la vera spinta necessaria ai fini della futura crescita.

È dalle esigenze della comunità, dunque, che si afferma la successiva esigenza di dialogo, presupposto per la fiducia: la collaborazione summenzionata, infatti, permette di realizzare la fiducia auspicata e garantire al contempo la realizzazione di progetti a favore dei cittadini, per il superamento di ogni crisi. Ecco qual è il perno di funzionamento della politica dell'*Open Government*, la quale si potrebbe affermare come una politica di apertura alla fiducia: prepararsi a conferire fiducia nelle Amministrazioni che, rendendosi trasparenti, si aprono alla comunità mediante il soddisfacimento delle loro esigenze.

Tuttavia, a differenza dei tradizionali regimi di trasparenza (che si avrà modo di analizzare in seguito), la normativa in tema di *Open data* non si presenta unicamente come mero strumento di partecipazione⁴⁷ ma si pone come l'effettiva opportunità per l'efficienza ed efficacia del settore pubblico nonché il presupposto per la creazione di nuovi modelli di mercato, basati sulla libera circolazione dei dati⁴⁸.

Si afferma, così, una politica di *Open Government*, nazionale e sovranazionale, indirizzata verso la conseguenziale apertura del dato, al fine di rendere edotto il privato del patrimonio informativo pubblico e del funzionamento dell'integrale settore pubblico affinché possa compiere scelte più razionali e consapevoli. Al contempo, ciò consente al settore economico di sviluppare servizi basati sulle informazioni messe a disposizione dalle Pubbliche Amministrazioni, al fine di generare un comune incremento economico.

Viene sancito, dunque, il valore sociale ed economico del dato pubblico.

⁴⁷ F. DI MASCIO, *Open data e trasparenza in Italia: quantità senza qualità*, in *Il big bang della trasparenza* (a cura di) A. NATALINI, G. VESPERINI, Editoriale scientifica, 2015.

⁴⁸ B. UBALDI, *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, Paris, 2013, OECD Working Papers on Public Governance.

1.2.3 E-Government

Introdotti i moderni principi che guidano l'affermarsi dell'*Open Government* e delle politiche da esso supportate, non può non farsi accenno alla difficoltà di attribuire una effettiva nozione di tale modello istituzionale. In dottrina, con l'intento di fare chiarezza sul tema, si associa spesso il tema dell'*Open Government* alla nozione di *e-Government* intesa come “*the use of Tics*⁴⁹ *by government for purpose of governance*”⁵⁰ – ovvero l'utilizzo delle tecnologie ad opera del Governo, per il raggiungimento di fini istituzionali. Un primo chiarimento è stato fornito dalla Commissione, la quale ha affermato che “*l'e-Government supporta i processi amministrativi, migliora la qualità dei servizi e aumenta l'efficienza interna del settore pubblico*” legittimando “*l'utilizzo delle tecnologie digitali come parte integrante delle strategie di modernizzazione della Pubblica Amministrazione*” e sottolineando come “*la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione è un elemento essenziale per il successo del mercato unico*”⁵¹. La proposizione di obiettivi sovranazionali di digitalizzazione a favore delle P.A. realizza un disegno unitario di avanzamento, mediante l'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione, utili per accelerare la comunicazione e idonea a ridurre la burocrazia della macchina amministrativa, rendendo il loro utilizzo funzionale al perseguimento degli obiettivi di trasparenza⁵².

Con la progressiva introduzione delle suddette tecnologie dell'informazione si è realizzata una piena informatizzazione delle attività conoscitive e della formazione dei documenti amministrativi.

Le tecnologie dell'informazione, infatti, rivestono un ruolo fondamentale nella gestione, nell'accesso e nell'utilizzo dei dati pubblici. Esse consentono la raccolta,

⁴⁹ Tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

⁵⁰ V. ROMAN, *Realizing E-Government: Delineating Implementation Challenges and Defining Success*, in E.F. HALPIN, D. GRIFFIN, (a cura di), *Digital Public Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice*, United States, Idea Group, 2014, p. 112 ss.

⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 19.04.2016, Com(2016) 179, Piano d'azione dell'Ue per l'eGovernment 2016-2020. Risoluzione del Parlamento europeo del 16.05.2017 sul piano d'azione dell'Ue per l'eGovernment 2016-2020, (2016/2273(Ini)), accessibili in <https://eurlex.europa.eu/>

⁵² D.U. GALETTA, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2018, n.3.

L'archiviazione e l'organizzazione efficiente dei dati pubblici. In questo contesto, i sistemi di gestione dei *database*, le piattaforme di archiviazione *cloud* e altre soluzioni informatiche (di cui brevemente se ne farà menzione nei successivi paragrafi) permettono di immagazzinare grandi volumi di dati in modo strutturato e accessibile.

L'uso delle tecnologie dell'informazione per i dati pubblici è essenziale per garantire la trasparenza, la partecipazione dei cittadini e l'efficace utilizzo delle informazioni disponibili a beneficio dell'intera società.

A livello statale, le Amministrazioni sostengono politiche di promozione e di coordinamento delle tecnologie ICT nel settore pubblico in modo tale che, seguendo questo progressivo obiettivo, ogni documento dovrà rispettare regole tecniche precise ai fini della sua identificazione ed ogni informazione in esso contenuta dovrà essere opportunamente registrata.

In materia di formazione, conservazione ed elaborazione dei dati contenuti in documenti informatici, intervengono rigorose regole in relazione al linguaggio da adottare, alla scansione della documentazione, alla sicurezza in tema di non modificabilità del contenuto, nonché alle regole statistiche di registrazione e archiviazione dei dati. Già dalla fase di formazione del documento, infatti, si evince un interesse alla conservazione e alla reperibilità dei documenti stessi dell'amministrazione operante. Ciò assume importanza in ragione di una futura interoperabilità tra le Amministrazioni titolari dei dati, in quanto le stesse hanno un primario interesse alla conservazione in sicurezza⁵³ dei propri documenti, correlato al contestuale ed ulteriore interesse delle altre Amministrazioni all'acquisizione dei dati in essi contenuti. Si aggiunge, altresì, l'interesse del cittadino ad ottenere in maniera più celere le informazioni detenute non più da una sola Amministrazione ma da più Amministrazioni interconnesse tra loro. Tale interconnessione si presenta come la soluzione più adatta allo scambio di dati e alla protezione di esigenze di accesso e di pubblicità. In materia di accesso, ad esempio, l'avvento della digitalizzazione dei procedimenti garantisce il diritto del cittadino di prendere visione di un documento ed estrarne copia anche (e soprattutto) mediante l'uso delle

⁵³ Cui si aggiungono gli oneri di sicurezza che trovano fondamento tanto nella normativa di tutela dei dati personali quanto all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di cybersicurezza.

tecnologie informatiche. In tal modo, i documenti in formato tecnologico sono destinati ad essere conoscibili attraverso l'istituto dell'accesso generalizzato ovvero sono soggetti alla disciplina della pubblicità, mediante la loro diretta immissione nei siti *web* delle Pubbliche Amministrazioni. Questa forma di pubblicità rende possibile la realizzazione di una collaborazione istituzionale, tale da permettere al cittadino di partecipare e monitorare l'agire amministrativo.

L'impegno sociale e istituzionale al cambiamento potrebbe creare una rinascita nazionale in grado di realizzare l'effettiva innovazione – sotto ogni suo aspetto – come richiesta dalle Istituzioni sovranazionali e al passo con l'avanzamento mondiale.

Il primo aspetto che dovrebbe essere oggetto di un programma di riorganizzazione è il modello amministrativo nazionale: una innovazione della geografia istituzionale che si afferma come un nuovo disegno del perimetro dell'azione amministrativa, il cui fine primario deve essere l'utilità del cittadino⁵⁴.

L'innovazione istituzionale dovrebbe essere accompagnata da un'innovazione organizzativa, tecnologica e giuridica per creare una rete di interconnessione e interoperabilità. Le tecnologie facilitano questo obiettivo e permettono una più semplice comunicazione, un celere scambio di informazioni ed un notevole risparmio di risorse.

La dottrina italiana sull'*Open Government*, inoltre, ha esaminato la relazione tra l'*e-Government* e le politiche di trasparenza amministrativa⁵⁵. Il primo è il risultato di un processo di digitalizzazione e innovazione del settore pubblico, supportato dalle tecnologie dell'informazione, il secondo è un risalente principio dell'agire amministrativo che richiede un repentino ammodernamento ai fini di una sua migliore attuazione. La realizzazione di azioni di *e-Government* presuppone un rapporto sinergico tra diversi settori pubblici, tra diversi soggetti e mediante diversi supporti (tecnologici). Questo obiettivo di ammodernamento non deve tradursi in un radicale capovolgimento dei principi istituzionali della Pubblica

⁵⁴ D.U. GALETTA, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2018, n.3.

⁵⁵ E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 20.

Amministrazione ma – nel rispetto e nell’attuazione degli stessi – in una semplificazione e un’accelerazione dei procedimenti tipicamente amministrativi.

La gestione, la conservazione e la messa a disposizione ai cittadini delle informazioni in possesso della Pubblica amministrazione solleva il problema⁵⁶ dei lunghi processi di redazione, raccolta e catalogazione dei fascicoli cartacei⁵⁷.

Tale problema trova soluzione nelle forme di *e-Government* e nei sussidi tecnologici di comunicazione, su cui queste teorie si fondano.

Tuttavia, ricorrere a forme di *e-Government* non significa abbandonare la tradizione e sostituirla con le *Tics*⁵⁸ ma “*trasformare i loro back office, riconsiderare e ridefinire le procedure e i servizi esistenti e fornire il libero accesso ai loro dati e servizi ad altre amministrazioni e, per quanto possibile, alle imprese e alla società civile*”⁵⁹. Nasce, in questo modo, una nuova funzione amministrativa che si affianca (senza sostituire) alle funzioni tradizionali e che consistente nella predisposizione dell’utilizzo di nuovi mezzi tecnologici per il raggiungimento dei medesimi fini tipici dell’Amministrazione tradizionale.

Di questo cambiamento, le informazioni, i dati, la digitalizzazione e le tecnologie di comunicazione, ne sono i protagonisti.

1.2.4 Approcci teorici alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l’importanza dei dati nella trasformazione digitale

La collaborazione tra settore pubblico e privato si realizza nella forma di un dialogo attivo tra le parti, inteso come uno scambio e utilizzo di informazioni. La diffusione dei dati di provenienza pubblica, dunque, rappresenta lo strumento necessario ai fini dello sviluppo democratico: aumentare il livello di trasparenza consente al contempo di incrementare il livello di conoscenza e generare un dibattito informato. In tale contesto, la trasparenza, mezzo per la realizzazione dell’obiettivo di

⁵⁶ D.U. GALETTA, *Open Government, open data e azione amministrativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, Maggioli, Rimini, 2019, p. 670 ss.

⁵⁷ E. CARLONI, *L’amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell’open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 202 ss.

⁵⁸ D.U. GALETTA, *Open Government, open data e azione amministrativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, Maggioli, Rimini, 2019, p. 670 ss.

⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19.04.2016, Com(2016) 179, cit., par. 3.1.

diffusione dei dati, si eleva a preconditione per l'affermarsi di una democrazia inclusiva e partecipata. Nella prospettiva del diritto amministrativo, conformemente agli obiettivi di digitalizzazione, la partecipazione democratica deve essere letta come una forma di partecipazione elettronica alle informazioni condivise dalla Pubblica Amministrazione, nell'interpretazione estensiva dell'art. 9 CAD⁶⁰.

Lo sviluppo esponenziale di politiche di circolazione dei dati si presenta come il primo e diretto risultato dell'avvento della digitalizzazione e lo scambio di informazioni e di dati appartenenti alle P.A. rappresenta un concreto vantaggio per le imprese e per la loro produttività. I dati, infatti, connotati da un intrinseco valore economico, possono essere oggetto di utilizzo da parte dei privati per fini commerciali o non commerciali, differenti dall'originario scopo istituzionale per cui tali dati sono stati prodotti. Si tratta di una forma di c.d. *riutilizzo dell'informazione*, astrattamente utile al privato e alle imprese come fonte preziosa di vantaggio nell'innovazione delle strategie di produzione e di *marketing*. Attraverso l'analisi dei dati, infatti, le imprese sono messe nelle condizioni di identificare nuove opportunità di mercato, individuare tendenze e modelli di comportamento, nonché sviluppare nuovi prodotti o servizi *ad hoc* in relazione alle informazioni ricevute.

L'utilizzo dei dati della Pubblica Amministrazione consente, altresì, alle imprese di compiere scelte più informate, rendendo più agevole il processo decisionale aziendale. Ad esempio, le informazioni demografiche, i dati di mercato, le statistiche economiche o i dati ambientali possono essere utilizzati per valutare la domanda di prodotti o servizi, definire strategie mirate o identificare opportunità di espansione geografica. In tema di riduzione dei costi e miglioramento dell'efficienza operativa, l'accesso ai dati della Pubblica Amministrazione consente alle imprese di ottimizzare i processi operativi e ridurre i costi. Ad esempio, l'utilizzo di dati sul traffico stradale può aiutare le aziende a pianificare percorsi di

⁶⁰ G. CARULLO, *Open Data e partecipazione democratica*, in *istituzioni del federalismo* 2019, n. 3, p. 685 ss. "Una prima versione originale dell'art. 9 CAD sanciva che "lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi". Il d.lgs. 235/2010 (art. 7, comma 1) ha modificato la parola "Stato" con "le Pubbliche Amministrazioni".

consegna più efficienti, riducendo i tempi di transito e l'utilizzo di carburante, ovvero genericamente l'accesso ai dati governativi può consentire alle aziende di monitorare e rispettare gli *standard* ambientali, le politiche di salute e sicurezza sul lavoro o gli obblighi fiscali, rendendo più trasparente il rapporto pubblico-privato. Un tale avvicinamento tra l'impresa e l'Amministrazione permette di realizzare una forma di partecipazione al procedimento amministrativo, già voluta dalla Legge n. 241/1990, la quale tuttavia muta radicalmente nella sua conformazione, in quanto si realizza mediante il moderno utilizzo dello strumento informatico⁶¹.

Considerando che l'utilizzo delle nuove tecnologie favorisce e semplifica ogni forma di comunicazione⁶², si delinea facilmente un nuovo ruolo attivo del cittadino nel rapporto con la Pubblica Amministrazione, divenendo – il primo – addirittura un co-autore dell'informazione stessa. Si tratta di una dimensione collaborativa, sinergica, di avvicinamento e migliorativa del servizio pubblico di cui l'utente fruisce⁶³.

La partecipazione, tuttavia, non richiede necessariamente l'affermarsi di un rapporto giuridico tra l'amministrato e la Pubblica Amministrazione in quanto il primo può anche genericamente contribuire alla formazione di una banca dati pubblica, fornendo informazioni di cui la P.A. è sprovvista⁶⁴. Questo regime di comunicazione e di trasparenza è una conseguenza stessa delle politiche di apertura del dato e dello scambio dell'informazione e diviene la migliore condizione per promuovere la leale collaborazione tra imprese e istituzioni governative.

⁶¹ A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, 2003, p. 992-993;

⁶² G. CARULLO, *Open Data e partecipazione democratica*, in *istituzioni del federalismo* 2019, n. 3, p. 685 ss.

⁶³ G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici online e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, p. 115 116.

⁶⁴ S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, La tecnificazione.*, p. 151.

1.3 Cenni sulle norme di riferimento

1.3.1 Fonti di diritto sovranazionale

Nel corso degli ultimi anni, le tecnologie digitali hanno trasformato l'economia e la società, influenzando tutti i settori di attività.

I dati sono al centro di questa trasformazione ed il Legislatore, comunitario e nazionale, ha dettato una vasta normativa in tema di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

L'obiettivo strategico proposto a livello sovranazionale è la creazione di un mercato unico dei dati e di un'economia basata su di essi, a beneficio delle imprese, dei ricercatori, delle Amministrazioni Pubbliche e dei cittadini. In tale contesto, un ruolo fondamentale è stato svolto dalla Commissione e dagli organi dell'Unione Europea, i quali hanno promosso la creazione di uno spazio comune europeo dei dati al fine di garantirne la loro libera e sicura circolazione.

A realizzazione di ciò, l'Unione Europea ha introdotto una serie di interventi normativi che hanno dato avvio ad un complesso procedimento di regolamentazione, tutt'ora in corso.

A partire dal 2003, anno in cui è stata adottata la Direttiva 2003/98/CE in tema di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (Direttiva PSI), il Legislatore europeo ha fissato l'obiettivo per gli Stati membri di massimizzazione del potenziale dell'informazione del settore pubblico, legittimandone il riutilizzo al fine di realizzare un'apertura di governo, nascente dai già noti obblighi di trasparenza. Le Amministrazioni devono rendere disponibili le informazioni e i dati in loro possesso per garantirne il riutilizzo, a scopi commerciali e non commerciali, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali. La disciplina, per la prima volta, estende obblighi ad alcune peculiari amministrazioni culturali, quali biblioteche pubbliche e universitarie, musei e archivi, precedentemente esclusi, con lo scopo di garantire una forma di riuso più diffusa, capace di coprire i più disparati settori di operatività delle Pubbliche Amministrazioni.

Di recente, la Commissione Europea ha stimato che il valore complessivo derivante dal riutilizzo delle informazioni del settore pubblico potrebbe crescere fino a 194

miliardi nel 2030⁶⁵. La previsione di tali valori, ha indotto l'Unione Europea a rivedere la normativa in tema, in modo tale da poter sfruttare tutto il potenziale dell'informazione per il rafforzamento dell'economia sovranazionale e dei singoli Stati Membri e soprattutto per poter eliminare ogni barriera tra questi ultimi, nel rispetto del principio di libera circolazione delle informazioni. Le Istituzioni comunitarie, a tal fine, hanno individuato i c.d. *high value dataset*, correlati al valore di quei dati il cui riuso realizzerebbe un grande sviluppo economico e sociale, promuovendo una forma di innovazione modellata su quanto disposto dalla Direttiva del 2003, poi modificata con successivi interventi normativi.

La Direttiva PSI, infatti, è stata oggetto di revisione nel luglio 2013, con l'introduzione della Direttiva 2013/37/UE, la quale ha declinato una rivoluzione del sistema sia per le Amministrazioni, sia per i privati. L'innovazione più importante, infatti, è stata l'affermarsi di un generale obbligo per le Amministrazioni di consentire il riutilizzo dei dati pubblici accessibili, prevedendo la determinazione di tariffe limitate ai costi marginali di riproduzione e divulgazione delle informazioni. L'obiettivo del Legislatore europeo del 2013, infatti, era quello di incoraggiare le Amministrazioni ad aprire le informazioni, ottenendo un guadagno (marginale) per l'accesso e realizzando così un'architettura economica nazionale basata sul dato.

Il suddetto obiettivo è stato parzialmente raggiunto con l'affermarsi del recepimento nel diritto nazionale della normativa UE, da parte di tutti gli Stati membri. L'Italia ne ha dato attuazione con il Decreto legislativo 18 maggio 2015, n. 102, mediante il quale è stata adeguata non solo la precedente normativa di recepimento, ma sono state attuate anche alcune modificazioni alle disposizioni contenute nel CAD (art. 52, commi 2 e 6; art. 68 comma 3).

In ragione di un sistema di riesame periodico, previsto dalla stessa Direttiva sovranazionale, il Legislatore europeo ha proposto un ulteriore adeguamento della disciplina in esame e, a seguito di un processo di consultazione pubblica indetto dalla Commissione europea (nel periodo tra giugno 2017 e gennaio 2018), ha dato avvio ad una revisione della Direttiva 2013/37/UE (proposta in data 25 aprile 2018) al fine di adeguare la disciplina in tema di dati pubblici ai più recenti sviluppi

⁶⁵ M. BASSI, *Open Data: cosa sono, come sfruttarli e stato dell'arte in Italia*, 2020, in *forumpa.it*.

tecnologici e normativi. Da ultimo, tale processo di revisione si è consolidato con la pubblicazione della Direttiva 2019/1024/UE, la quale sostituisce le norme introdotte dalla previgente Direttiva PSI in tema di dati aperti e circa il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico ed introduce fondamentali definizioni, utili a definire il perimetro della normativa in tema di dati pubblici.

In tal senso, l'art. 2, paragrafo 14, della citata Direttiva 2019/1024/UE, nel delineare al meglio il concetto di *dato*, identifica “*formato aperto*” alla stregua di un'informazione disponibile e priva di restrizioni e “*formato machine readable*” il tipo di informazione leggibile da un *software* che possa individuare ed estrarre i dati rilevanti.

In particolare, la nuova disciplina ha introdotto regole di armonizzazione minima tra gli Stati Membri per la realizzazione dei seguenti obiettivi: la liberalizzazione completa di tutti i contenuti accessibili per legge, ad un costo mai superiore rispetto al costo marginale affiancata da un'attenzione peculiare ai *set* di dati con elevato valore economico potenziale (*i.e.*, dati geospaziali, meteorologici, statistici), i quali possono essere resi disponibili gratuitamente.

Inoltre, merita attenzione, tra le principali fonti delle informazioni pubbliche, l'attività degli enti pubblici di erogazione di servizi pubblici, in ragione del fatto che tali informazioni devono essere rese disponibili con tariffe ragionevoli e adeguati mezzi di diffusione, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e non esclusività. Si aggiungono alla disciplina sovranazionale anche i dati di ricerca finanziati con i fondi pubblici, altrettanto soggetti alle medesime politiche di accesso.

Sotto le spinte derivanti dalla riforma normativa, la Commissione Europea ha favorito la crescita e lo sviluppo di una strategia di diffusione degli *open data*, sia nelle sue Istituzioni, sia negli Stati Membri. L'impegno sovranazionale si articola in quattro azioni fondamentali: (i) l'affermarsi di un portale europeo con dati generati da istituzioni sovranazionali; (ii) la creazione di un *dataset* o portale paneuropeo con dati resi disponibili dagli Stati Membri; (iii) l'introduzione di un finanziamento per la ricerca sugli *open data*; (iv) l'implementazione normativa⁶⁶.

⁶⁶ Commissione Europea, COM/2020/66 final, *Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions: A European strategy for data.*

Questo quadro regolamentare incoraggia l'apertura dei dati pubblici e la creazione di ecosistemi di dati aperti, realizzati per favorire l'innovazione e la creazione di valore aggiunto. In tal senso, si pone un obiettivo generalizzato di pubblicità e accessibilità, ribadito negli ultimi anni, nella Strategia Europea per i dati⁶⁷, nel recente Regolamento relativo alla *governance* dei dati (*Data Governance Act*)⁶⁸ e nella proposta di adozione del *Data Act*⁶⁹ per la realizzazione di un equo accesso all'informazione e di un'armonizzazione garantita tra tutti gli Stati membri.

Il Regolamento 2020/340/UE relativo alla *governance* europea dei dati (di seguito, anche *Data Governance Act*), come menzionato, interviene nel contesto di riforma e si propone di promuovere la disponibilità dei dati, rafforzando e potenziando i meccanismi di condivisione delle informazioni a livello sovranazionale.

Il *Data Governance Act* si presenta in continuità con la Direttiva 2019/1024/EU, nella regolamentazione dei dati detenuti da enti pubblici e oggetto di diritti di terzi, suscettibili di riutilizzo e si propone di agevolare lo scambio e la condivisione dei medesimi dati, rafforzando la fiducia degli intermediari di condivisione degli stessi. Tuttavia, l'elevata e crescente digitalizzazione dell'economia, della società e delle informazioni richiede strutture e meccanismi di *governance* altrettanto digitalizzati e idonei a favorire l'utilizzo e il riutilizzo di dati e di informazioni, affinché si possa apportare un enorme vantaggio allo sviluppo transfrontaliero di nuovi servizi di condivisione. Tale approccio aperto e collaborativo agevola il c.d. "*altruismo dei dati*" – così come definito dal medesimo Regolamento – inteso come la messa a disposizione su base volontaria dei dati e delle informazioni da parte di individui e imprese per il bene comune.

L'influenza sovranazionale, tuttavia – nel definire i predetti puntuali vincoli di accessibilità delle informazioni pubbliche – ha identificato ulteriori esigenze di regolamentazione e di protezione di interessi da bilanciare, soprattutto, come detto, in tema di protezione dei dati e della *privacy*. Questa apertura di documenti, dei dati e delle informazioni, infatti, può entrare in conflitto con gli interessi alla

⁶⁷ Il testo integrale della legge è disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=IT>

⁶⁸ Il testo integrale della legge è disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0868&from=EN>

⁶⁹ Il testo integrale della legge è disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0068&from=IT>

conservazione in sicurezza dei documenti, realizzando una sovrapposizione tra le regole destinate ad assicurare la conservazione e la riservatezza pubblica e quelle destinate ad assicurare la diffusione. Il *Data Governance Act*, infatti, dedicando l'interesse al tema della messa a disposizione dei dati per il riutilizzo e la condivisione degli stessi tra le imprese, pone altresì l'attenzione sul ruolo degli intermediari dei dati i quali, nel gestire una considerevole quantità di dati personali, aumentano il rischio di potenziali lesioni della *privacy*.

La tutela in favore della protezione dei dati personali con la disciplina in tema di *privacy* (in particolare, si pensi all'*ePrivacy Directive* e al GDPR) può porsi in conflitto con l'interesse all'apertura dei dati detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, in ragione delle esigenze di conservazione dei documenti e di tutela della riservatezza pubblica e privata, generando una forma di conflitto tra la sicurezza e l'apertura. Il Regolamento 2016/679/UE (GDPR) in tal senso, ha fissato importanti principi in tema di gestione della *privacy* dei dati personali, garantendo che questi ultimi siano trattati in modo legale, equo e trasparente. In Italia, nonostante la diretta applicabilità del GDPR, il Legislatore ha implementato le disposizioni in esso contenute con il D. Lgs. n. 101/2018, stabilendo regole specifiche in materia di protezione dei dati personali e delle informazioni sensibili, rilevanti soprattutto ai fini della corretta applicazione della disciplina in tema di apertura e riutilizzo dell'informazione pubblica.

Assume importanza, altresì, la Direttiva 2016/1148/UE, conosciuta come NIS Directive (*Network and Information Security Directive*), la quale interviene in tema di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi all'interno dell'Unione Europea. Lo scopo del Legislatore è quello di garantire un livello elevato e comune di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi tra gli Stati membri dell'UE e di imporre agli Stati membri di adottare misure per migliorare la sicurezza cibernetica delle reti, dei sistemi e dei servizi informativi che svolgono un ruolo essenziale nella società, agevolando i movimenti transfrontalieri di beni, servizi e persone. In aggiunta, la sicurezza delle reti comprende la sicurezza dei dati conservati, trasmessi e trattati⁷⁰, nel rispetto della riservatezza delle informazioni scambiate. La menzionata direttiva è stata sostituita dalla Direttiva 2022/2555/UE “*relativa a misure per un*

⁷⁰ Considerando 46, Direttiva 2016/1148/UE

livello comune elevato di cybersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2)”, da recepire entro il 17 ottobre 2024. Tale recepimento determinerà l’abrogazione della Direttiva 1016/1148/UE. La Direttiva 2022/2555/UE (NIS 2) introduce un’importante innovazione in quanto estende l’ambito di applicazione ai soggetti pubblici, agli enti della Pubblica Amministrazione centrale e regionale, imponendo loro il rispetto della normativa in materia di sicurezza delle reti e l’adozione di misure di gestione dei rischi adeguate ai rischi esistenti e proporzionate alla natura delle attività svolte⁷¹.

In Italia, il quadro normativo è definito con il recepimento della prima Direttiva NIS, integrata attraverso il D. Lgs. n. 65/2018, dal D. l. n. 105/2019 istitutivo del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e dal D. l. n. 82/2021 che introduce l’Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN). In particolare, il D. Lgs. n. 65/2018 istituisce il quadro nazionale per la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, definisce i requisiti di sicurezza per gli operatori di servizi essenziali e i fornitori di servizi digitali e stabilisce le regole per la cooperazione e il coordinamento tra le autorità competenti in materia di sicurezza cibernetica. Tale disciplina è significativa in quanto impone *standard* e obblighi specifici per garantire la sicurezza dei sistemi informativi in settori critici e sensibili quali energia, trasporti, sanità, servizi bancari e digitali, assumendo rilievo rispetto ad alcuni aspetti cruciali della gestione dell’informazione di tali settori.

Infatti, nonostante i dati pubblici rappresentino informazioni accessibili al pubblico senza restrizioni significative sull’accesso o sull’uso, molto spesso tali informazioni presenti nei *database* pubblici possono essere considerate sensibili e, pertanto, soggette a misure di sicurezza cibernetica necessarie a proteggerle da accessi non autorizzati, da perdite o da attacchi informatici.

In sintesi, sebbene la direttiva sulla *cybersicurezza* analizzi principalmente la sicurezza delle infrastrutture critiche e dei sistemi informativi, la regolamentazione da essa prevista può avere importanti implicazioni per la gestione sicura dei dati pubblici, poiché questi possono essere considerati una risorsa sensibile che richiede

⁷¹ A. Sola, *Economie dei dati, nuovi poteri ed autorità amministrative: il caso dell’Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *Media Laws - Rivista di Diritto dei Media*, n. 3/2022.

protezione e sicurezza al fine di garantire la piena integrità delle informazioni, necessaria ai fini dell'accessibilità.

Dunque, come detto, l'Unione Europea sta costantemente elaborando iniziative di regolamentazione in tema di dati pubblici, considerando l'incalzante fenomeno della digitalizzazione, il tema della sicurezza cibernetica e soprattutto la necessità di tutela in tema di protezione dei dati personali⁷².

L'apertura dei dati pubblici, l'accesso equo alle tecnologie digitali, la protezione dei diritti fondamentali e l'innovazione digitale sono elementi chiave di questi interventi legislativi di armonizzazione, necessari finanche per la promozione della competitività del Paese, la crescita economica e il benessere dei cittadini europei.

1.3.2 Fonti di diritto nazionale

L'importanza degli interventi normativi sovranazionali, susseguitisi negli anni, ha permesso di riordinare ed innovare anche la normativa nazionale che disciplina i dati pubblici, nel costante rispetto di principi di trasparenza, accessibilità, protezione della *privacy* e sicurezza dei dati.

In molti Paesi, leggi specifiche regolano la raccolta, la gestione e la divulgazione dei dati pubblici, stabilendo linee guida per le Istituzioni pubbliche e gli enti governativi che ne sono responsabili e definendo criteri generali per l'identificazione dei dati che devono essere resi pubblici, dei formati in cui devono essere presentati e dei canali attraverso cui devono essere resi accessibili ai cittadini. La finalità della regolamentazione del settore permette di promuovere ogni forma di standardizzazione ed interoperabilità dei dati, facilitando, in tal modo, l'integrazione e l'uso congiunto delle informazioni provenienti da diverse fonti e garantendo correttamente il bilanciamento con ogni diritto che la disciplina sull'accesso e sull'apertura può ledere.

Nel nostro ordinamento giuridico, l'intervento legislativo in tema di dati pubblici è frutto di una recente evoluzione normativa influenzata dalla contemporanea rivoluzione culturale e tecnologica.

⁷² In relazione al quadro normativo relativo al riutilizzo dei dati e al rapporto con la riservatezza, si rinvia ai capitoli successivi per una più approfondita analisi.

L'attenzione alla materia nasce dall'esigenza di realizzare un pieno avvicinamento tra la Pubblica Amministrazione e il privato, attribuendo a quest'ultimo le necessarie tutele di accessibilità, interoperabilità e trasparenza.

La declinazione di tali summenzionati temi trova le sue antiche radici nella Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, che ha chiaramente affermato l'inizio del cambiamento, garantendo ai cittadini il diritto di accedere alle informazioni detenute dalle Pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, i processi evolutivi e sociali hanno influito sull'evoluzione normativa e l'esigenza di trasparenza, inizialmente declinata nella sola forma del diritto d'accesso, è diventata un obiettivo primario e sempre più incalzante per il Legislatore nazionale.

Nel 2005 è stato compiuto il primo passo verso l'innovazione, con l'adozione del Codice dell'Amministrazione digitale (CAD), normativa che promuove la digitalizzazione delle Amministrazioni e l'efficienza nell'uso di strumenti digitali nel loro operato (nel dettaglio si rinvia ai successivi paragrafi).

L'importanza di tale disciplina risiede nel fatto che ivi è presente una prima definizione di “*dato*” come informazione formata o detenuta da una Pubblica Amministrazione, acquisito in qualunque modalità (all'esito di un rilievo compiuto dall'Amministrazione, all'esito di un'istanza di un privato, a seguito dell'acquisizione della documentazione in un procedimento).

Da tale definizione, il Legislatore ha avviato un effettivo processo di regolamentazione del settore.

Nel febbraio 2006, viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale, il Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, normativa di attuazione alla Direttiva Comunitaria 2003/98/CE. Si realizza, così, l'invito europeo alla creazione di un sistema nazionale aperto che favorisca la disponibilità di informazioni e documenti.

La citata disciplina nazionale del 2006 (oggi modificata dalla legge delega 22 aprile 2021, n. 53, di recepimento delle ultime modifiche europee) affermava la necessità di una normativa avente ad oggetto le “*modalità di riutilizzo dei documenti*”

*contenenti dati pubblici nella disponibilità delle Pubbliche Amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico*⁷³.

La finalità si evince in maniera chiara: l'introduzione di una garanzia di riutilizzabilità delle informazioni per fini commerciali e non commerciali (art. 1 comma 2), nel rispetto della normativa sui dati personali (art. 4), affermando la gratuità del dato (art. 7 comma 1, modificato con Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 200, di recepimento della Direttiva 2019/1024/UE).

La normativa recepisce gli elementi cardine dell'ordinamento sovranazionale, garantendo la raccolta e la produzione delle informazioni (come attività primaria della P.A.), la messa a disposizione delle stesse ai fini del riuso (salvo delle informazioni che prevedano limitazioni o garanzie di tutela escludenti, in tema di *privacy*).

Si afferma per la prima volta un'idea di *business*⁷⁴ nascente dall'erogazione di beni o servizi derivanti da attività di utilizzo di dati pubblici, per il perseguimento di fini differenti rispetto ai fini istituzionali dell'ente o dell'Amministrazione. In tal modo, si crea una forma di competizione nel mercato tale da favorire un pieno sviluppo economico basato sull'informazione del settore pubblico.

Segue il D. l. n. 179/2012 ha introdotto importanti modifiche all'art. 52 CAD, prevedendo per le Pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicazione del *“catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico ed il riutilizzo”* sul proprio sito *web* istituzionale, alla sezione *“Trasparenza, valutazione e merito”*, con la precisazione che *“[tali] dati e documenti [...] si intendono rilasciati come dati di tipo aperto”*. Viene introdotto il principio dell'*open (data) by default*. Ad oggi l'art. 52 CAD, con le modifiche apportate dal decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 217 è formulato come segue: *“i dati e i documenti che (i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2,) pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1,*

⁷³ Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE*, art. 1, co.1

⁷⁴ A. DEL DOTTO, *Riuso dei dati pubblici*, in <https://www.altalex.com/documents/news/2006/05/24/riuso-dei-dati-pubblici>, 2006.

lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi (all'articolo 1, comma 1, lettere l-bis) e l-ter), del presente Codice, ad eccezione dei casi in cui la pubblicazione riguardi dati personali del presente Codice”.

Il già menzionato D. l. n. 179/2012, dunque, ha introdotto il riutilizzo di informazioni o documenti pubblici, da parte di chiunque, in assenza di una licenza espressa o di tipo restrittivo.

Il Legislatore è poi intervenuto con la Legge n. 190/2012 la quale ha introdotto ulteriori obblighi di pubblicazione ai fini della trasparenza.

A norma dell'art. 1, comma 15, del testo normativo in esame, si richiede *“la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali [...] i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini”*, e all'art. 1, comma 35, ha previsto la seguente delega: *“il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità”*. A tale delega è seguita l'adozione del D. Lgs. n. 33/2013.

Nel 2013, con il menzionato D. Lgs. n. 33/2013, il Legislatore ha introdotto una innovazione non indifferente, volta a promuovere una forma di accesso generalizzato nella realizzazione di una più ampia trasparenza, integrità ed efficienza dell'Amministrazione Pubblica, prevedendo l'obbligo di pubblicare *online* informazioni, dati e documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni.

L'art. 3 del decreto in esame, alla luce delle successive modifiche, precisa che *“tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli*

e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7” garantendo il carattere pubblico di tutte le informazioni sottoposte al regime di pubblicazione obbligatoria. L’art. 7 della medesima normativa, rubricato “dati aperti e riutilizzo”, richiamando le definizioni di dato aperto, già operate dal CAD, afferma che “i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell’accesso civico di cui all’articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto [...] e sono [...] senza ulteriori restrizioni diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità”.

Il Legislatore nazionale, dunque, sancisce in via definitiva la libera utilizzabilità del dato e la piena disponibilità dei documenti e delle informazioni pubbliche.

Inoltre, un’ulteriore innovazione introdotta dal D. Lgs. n. 33/2013 è disciplinata all’art. 5, in tema accesso civico alle informazioni, il quale crea un’ulteriore categoria rispetto al tradizionale diritto di accesso agli atti di cui agli articoli 22 e ss. della Legge n. 241/1990.

La menzionata previsione innovativa dispone che *“l’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”* e *“l’esercizio del diritto [...] non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L’istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione”*. Questa norma rivoluzionaria, per i tempi, ha sottoposto il diritto di accesso ai documenti ad un sistema di azionabilità diretta e immediata⁷⁵.

Il raggiungimento di una piena apertura non si realizza con la mera accessibilità ma con l’eliminazione di ogni limitazione impeditiva. In tal senso si evince che la natura dei *“dati aperti”* risiede nella qualificazione di talune caratteristiche tipiche: (i) la disponibilità secondo i termini di una licenza che permetta l’utilizzo degli stessi; (ii) l’accessibilità attraverso tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

⁷⁵ M. RAGONE, *I dati aperti: l’innovazione a portata di cittadini, pubblica amministrazione, imprese*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2012, n. 3, p. 809 ss.

I dati, inoltre, devono essere presentati in maniera disgregata, in garanzia di un facile riutilizzo da parte degli utenti (primarietà), velocemente accessibili (tempestività), trasmissibili e interscambiabili tra gli utenti in rete, liberi da licenze che ne possano limitare l'uso, riutilizzabili (a fini commerciali e non), *machine readable* o processabili da un macchina-computer e accessibili senza pagamento, registrazione o interfaccia proprietaria. Il Legislatore, infatti, consapevole dei vantaggi derivanti dall'apertura dei dati, ha introdotto un'ulteriore specificazione normativa finalizzata ad accertare la sussistenza di quelle caratteristiche che rendono “*aperto*” il dato pubblico.

Nel 2016, poi, il D. Lgs. n. 97/2016 ha riordinato le disposizioni del CAD, promuovendo l'innovazione digitale nelle Pubbliche Amministrazioni e l'adozione di strumenti digitali per la gestione dei dati e dei documenti.

Gli obiettivi di innovazione citati e i costanti interventi del Legislatore nella regolamentazione della disciplina in tema di dati pubblici rispondono ad una piena attuazione ed implementazione delle strategie sovranazionali, fissate dal Legislatore europeo.

Nel merito, infatti, la Direttiva 2013/37/UE, recepita dal Decreto legislativo 18 maggio 2015, n. 102, ha innanzitutto ampliato l'ambito oggettivo della disciplina in tema di riutilizzo dei dati, rendendola applicabile ai dati appartenenti a tutte le Amministrazioni pubbliche, finanche ai dati relativi ai beni culturali, precedentemente esclusi; ha introdotto l'obbligo per le P.A. di assicurare l'utilizzo di tali informazioni anche per finalità commerciali e ha previsto l'adozione di regolamenti in tema di licenze, in mancanza dei quali, alla richiesta di accesso del privato, l'Amministrazione è tenuta ad adottare un provvedimento positivo, salvo i casi di eccezione (*i.e.*, dati protetti da proprietà intellettuale, da riservatezza, dalla disciplina dei dati personali). Tale attuazione dimostra l'impatto che questa disciplina ha avuto sull'efficienza e sulla trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni⁷⁶.

Un ulteriore profilo importante, oggetto di approfondimento del Legislatore, inerisce al tema della c.d. “*effettività*” dei dati, intesa come l'effettiva disponibilità

⁷⁶ E. BELISARIO, *Dati pubblici e riuso dell'informazione pubblica*, in *FormezPA*, 2015.

dell'informazione pubblica da parte dei cittadini⁷⁷. Garantire la disponibilità e la conoscibilità delle informazioni permette di sviluppare la c.d. “*società dell'informazione e della conoscenza*”, la quale si fonda sul principio di fruibilità economica delle informazioni, come condizione per la crescita nazionale.

La società dell'informazione, dunque, viene identificata con “*l'assetto delle società industriali avanzate, basato sulla centralità dell'informazione e della conoscenza quali risorse essenziali per lo sviluppo economico, sociale e culturale*”⁷⁸.

La breve disamina del quadro normativo nazionale è funzionale ad affermare che, nonostante la costante presenza del Legislatore nel regolamentare il tema, la disciplina appare ancora frammentata e il regime giuridico che disciplina l'accessibilità dei dati pubblici merita di essere ridisegnato, trasformando la Pubblica Amministrazione da un destinatario passivo delle istanze di accesso, all'effettivo protagonista nel processo di divulgazione dell'informazione pubblica. Ciò sembrerebbe possibile mediante la realizzazione della sola apertura informatica dei dati, dello sfruttamento delle tecnologie moderne e della disponibilità dei dati in formato *open*, così da poter garantire a tutti il libero accesso, indipendentemente da un presupposto che legittima l'istanza.

Nella società dell'informazione, alla PA non può più essere riservato un ruolo passivo, ma dovrebbe essere conferito un ruolo di impulso e coordinamento della circolazione dei dati pubblici⁷⁹.

Particolari interventi, che meritano un successivo approfondimento, sono dovuti all'attività di taluni Enti ed Organi, finanche costituiti a tale scopo. Si pensi all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) la quale, il 30 giugno 2023, ha pubblicato le Linee Guida sugli Open Data, in attuazione dell'art.12, D. lgs. n. 36/2006, il quale dispone che l'Agenzia adotti “*le linee guida contenenti le regole tecniche per l'attuazione del decreto con le modalità previste dall'articolo 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*”. La finalità ultima è definire le regole tecniche di

⁷⁷ F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI (a cura di), “*La trasparenza amministrativa*”, Milano, Giuffrè, 2008, p. 5 e ss.

⁷⁸ Legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1, *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della “Rete telematica regionale toscana”*, Bollettino Ufficiale n. 3, parte prima, del 30 gennaio 2004.

⁷⁹ F. MARTINI, *L'effettività dell'accesso all'informazione pubblica nella società dell'informazione e della conoscenza*, in *Informatica e diritto*, XXXIV annata, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, p. 369-376.

implementazione della disciplina, come modificata dal D. Lgs. n. 200/2021. Il documento costituisce un'opera di ausilio per le amministrazioni cui si applica, accompagnandole nel processo di apertura delle informazioni e di riutilizzo, con chiarificazioni in tema di formati, modalità di pubblicazione, profili di metadati, licenze e tariffazione, richieste di riutilizzo e strumenti di ricerca. Le citate linee guida si applicano ai “*documenti contenenti dati pubblici nella disponibilità delle Pubbliche Amministrazioni, degli organismi di diritto pubblico e delle imprese pubbliche e private*”, con esclusione dei casi previsti dalla legge⁸⁰. Inoltre, il termine “*documento*” – si precisa – merita di essere letto nell’accezione di cui all’art. 2, lettera c), D. Lgs. n. 36/2006, inteso come “*la rappresentazione di atti, fatti e dati a prescindere dal supporto, cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva o qualsiasi parte di tale contenuto nella disponibilità della Pubblica Amministrazione o dell’organismo di diritto pubblico*”.

Si ribadisce, infine, l’obbligo di messa a disposizione dei dati che rientrano nell’ambito di applicazione del D. Lgs. n. 36/2006 (secondo il CAD intesa come “*la possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge*”), in forma accessibile, gratuitamente o con costi marginali, leggibile meccanicamente e secondo i termini delle licenze *standard* previste per il formato digitale e in formato aperto (art. 1, comma 1, lettera *l-bis* del CAD, in “*un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi*”).

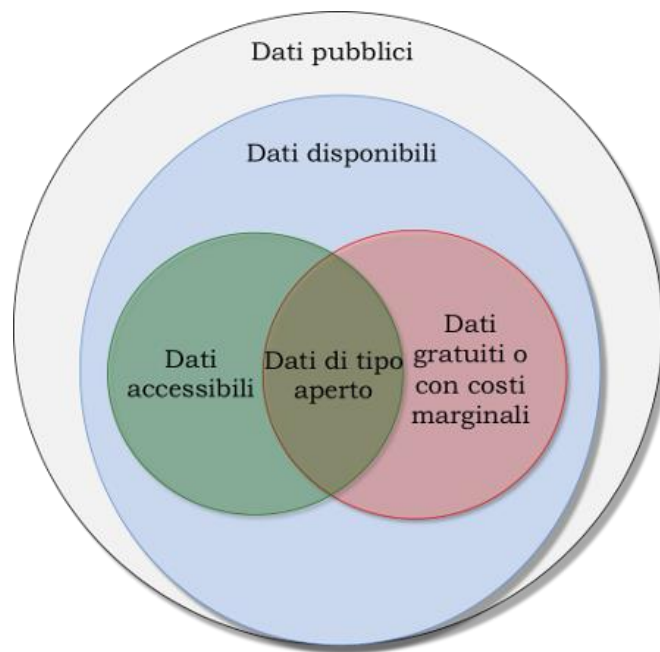
Di seguito si riporta un chiaro schema esplicativo rinvenibile nelle Linee Guida 2023 dell’AgID utile ai fini della classificazione di dati pubblici:

- (i) i soggetti pubblici destinatari della normativa⁸¹ devono rendere disponibili i dati pubblici e i documenti per il loro riutilizzo anche a fini commerciali;

⁸⁰ AgID, *Linee Guida recanti regole tecniche per l’apertura dei dati e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, cap. IV, par. 4.1, p. 24

⁸¹ Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE*. Art. 6, *formati disponibili*: 1. Le pubbliche amministrazioni, gli organismi di diritto pubblico e le imprese pubbliche mettono a disposizione i propri documenti, ove possibile insieme ai rispettivi metadati, secondo le modalità e i formati previsti dall’articolo 2, lettere c-bis) e c-ter), nel rispetto delle regole tecniche di cui all’articolo 12.

- (ii) tali i dati devono essere *di tipo aperto* (cfr. art. 1, comma 1, lett. 1-ter CAD);
- (iii) i dati di tipo aperto devono essere 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;
- (iv) i dati disponibili e di tipo aperto devono essere accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, nonché adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori;
- (v) i dati devono essere resi disponibili gratuitamente ovvero ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione, al fine di tutelarne l'accessibilità.



*Immagine 1*⁸²: lo schema rappresentato descrive come all'interno della categoria “*dati pubblici*”, sia presente la meno ampia categoria “*dati disponibili*” in ragione del fatto che non tutti i dati pubblici sono suscettibili di essere rimessi alla disponibilità della società. Tra i

⁸² AgID, Linee Guida recanti regole tecniche per l'attuazione del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 e s.m.i. relativo all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, paragrafo 4.1. “*Requisiti comuni*”, *tipi di dato pubblico*.

“*dati disponibili*”, si distinguono i “*dati accessibili*” e dunque *gratuiti e di tipo aperto*, secondo le caratteristiche di cui sopra.

1.4 Introduzione dell'informatica nella Pubblica Amministrazione

Analizzato il quadro normativo nazionale, merita particolare attenzione l'intervento legislativo avvenuto con l'adozione del D. lgs. n. 82/2005 (CAD).

A partire dal 1979 divenne oggetto di discussione il problema dell'attività informatica nella Pubblica Amministrazione: il Ministro per la funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, affermò nel “*Rapporto sui principali problemi dello Stato*” trasmesso alle Camere, la necessità di utilizzo degli elaboratori informatici nell'attività amministrativa, finanche in assenza di un atto legislativo a prevederlo⁸³.

Qualche anno più tardi, si affermò la necessità di una disposizione normativa che regolasse l'intervento delle tecnologie nel procedimento amministrativo affinché potesse realizzarsi un moderno e produttivo processo di automazione dell'Amministrazione considerando che “*non può esistere un corretto processo di automazione della Pubblica Amministrazione, senza un contestuale processo di riforma della stessa; e nel contempo un processo di riforma della pubblica amministrazione che voglia essere moderno e produttivo non può prescindere da un utilizzo razionale dell'informatica [...] l'informatica non è uno strumento aggiunto nella Pubblica Amministrazione, ma uno strumento di riforma*”⁸⁴.

Nel 1983, con la finalità di garantire l'effettiva riforma della Pubblica Amministrazione, la legge quadro sul pubblico impiego⁸⁵ istituì il Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della presidenza del Consiglio dei ministri, con l'obiettivo di coordinare le iniziative di riordino della Pubblica Amministrazione concordemente all'avanzamento e l'utilizzazione delle nuove tecnologie.

A seguire, nel 1990 il Legislatore avvertì la necessità di regolamentare il documento amministrativo nella sua forma digitale, definito come “*ogni rappresentazione*

⁸³ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, 1979.

⁸⁴ CNEL, Osservazioni e proposte, *l'informatica nella riforma della Pubblica Amministrazione* (Assemblea, 14 luglio 1982, n. 188/134), p. 709.

⁸⁵ Legge 29 marzo 1983, n. 93, art. 27.

*grafica, foto cinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, o anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*⁸⁶.

Nei successivi anni, infine, si sentì l'esigenza di un coordinamento tra l'attività della Pubblica Amministrazione e gli obiettivi di innovazione⁸⁷.

La progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni dello Stato venne regolamentato dal D. Lgs. n. 12 febbraio 1993 n. 39: primo riferimento legislativo organico per l'utilizzo dell'informatica nella Pubblica Amministrazione.

L'introduzione dell'informatica nella P.A. ha l'obiettivo di ridurre la burocrazia nei rapporti con il cittadino, semplificare le procedure e avvicinare la comunità all'istituzione, con l'intento di creare un'Amministrazione che sappia progredire contemporaneamente al progresso tecnologico.

Nell'affermarsi di un'evoluzione di tal genere, viene istituita, dall'art. 4 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), successivamente divenuta Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione presso la presidenza del Consiglio dei ministri (CNIPA, con le modifiche apportate dal Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, art. 176). L'obiettivo principale di tale autorità è disciplinare la progettazione lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni, emanare regole *standard* di settore, assicurare qualità e sicurezza dei sistemi.

Nel 2001, conformemente ai presupposti di digitalizzazione, viene istituito il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie (con DPCM del 27 settembre 2001),

⁸⁶ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, art. 22, co.1, lett. d) "per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica Amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale".

⁸⁷ G. FINOCCHIARO, *Informatica e Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1991, p. 7

un organo necessario al completamento del progetto di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

I primi effetti di tale rivoluzione concernente l'utilizzo dell'informatica nel settore pubblico hanno permesso di creare un'infrastruttura di rete tale da rendere interoperabili le Pubbliche Amministrazioni e di sostituire il documento cartaceo con il documento informatico.

Dopo qualche anno si afferma una prima concretizzazione degli obiettivi fissati con la Legge 29 luglio 2003 n. 229 (*"legge di semplificazione 2001"*) e il Governo viene delegato per riordinare la materia relativa allo sviluppo della società dell'informazione circa il documento informatico, la firma elettronica digitale, i procedimenti amministrativi informatici, la gestione dei documenti informatici, la sicurezza informatica dei dati e soprattutto le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni statali.

Nel 2005 si giunge alla codificazione e viene promulgato il codice dell'Amministrazione digitale.

Soltanto nel 2009 con il Decreto legislativo 1° dicembre 2009 n. 177, viene introdotto il DigitPA (riorganizzazione del centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione) con lo scopo – in attuazione di quanto disposto dal CAD – di offrire consulenza e assistenza tecnica alla Presidenza del consiglio dei Ministri in materia di digitalizzazione delle Amministrazioni, emanare regole *standard* valutare e monitorare mediante pareri (obbligatori e non vincolanti) il processo informatico al fine di predisporre progetti di innovazione.

1.4.1 Codice dell'Amministrazione Digitale

Quando nel 2005 venne adottato il CAD, divenne immediatamente necessario investire per il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e migliorare i processi organizzativi delle Pubbliche Amministrazioni.

In tale contesto, viene regolato per la prima volta il diritto all'uso delle tecnologie dei cittadini e delle imprese nei rapporti con la Pubblica Amministrazione (art. 3 CAD); si evince la necessità di sottolineare l'importanza del diritto di accesso ai documenti amministrativi, ribadito all'art. 4 CAD e – nell'ottica della

collaborazione – si afferma la partecipazione al procedimento amministrativo in modalità digitale.

Tuttavia, il problema principale risultava essere l'alfabetizzazione informatica dei cittadini (art. 8 CAD), prerequisito per la instaurazione di un dialogo elettronico.

Il cittadino, in questa fase preliminare di definizione della normativa, muta il proprio ruolo, diventando un soggetto attivo in un rapporto digitale paritetico e trasparente con la Pubblica Amministrazione, la quale è chiamata ad abbandonare i tipici schemi di antica segretezza.

Un'altra peculiarità introdotta dalle disposizioni del CAD è l'unitarietà della Pubblica Amministrazione.

Da sempre può affermarsi l'inesistenza di un'unica Amministrazione (si parla generalmente di "Pubbliche Amministrazioni", la cui definizione presenta una geometria variabile) tuttavia nel dialogo digitale fra il cittadino e la P.A., quest'ultima merita di essere percepita come un unico interlocutore. Tale unitarietà delle Amministrazioni rappresenta il presupposto del dialogo intersoggettivo voluto tra soggetto pubblico e soggetto privato. L'unitarietà, infatti, viene favorita dalla menzionata interoperabilità tra le amministrazioni e dall'effettiva capacità di comunicare in maniera semplificata tra di esse.

Negli anni seguenti all'adozione del CAD, viene pubblicato il D. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, il quale introduce una serie di modifiche al CAD, nella consapevolezza che l'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni non può non prescindere dall'innovazione, in quanto l'utilizzo delle tecnologie risulta fondamentale per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione.

La nuova versione del Codice dell'Amministrazione digitale proponeva obiettivi di fruibilità dei dati e portabilità delle informazioni, modificando la disciplina sull'accesso. In tema, infatti, è stata sancita una riduzione del ricorso all'interrogazione diretta del cittadino per l'acquisizione delle informazioni, in favore di un aumento dell'acquisizione delle informazioni in via indiretta, rese disponibili, interoperabili e conservate in banche dati.

Inoltre, emergeva l'importanza di poter garantire l'accesso non solo ai dati detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni ma anche ai dati appartenenti ai gestori di servizi

pubblici e agli organismi di diritto pubblico, ampliando il novero dei soggetti cui è riferibile la normativa.

Tuttavia, la disciplina dell'accesso e del consequenziale utilizzo dei dati pubblici introduceva subito una serie di quesiti. Restava centrale il tema della tutela della *privacy*, quale limite all'accesso delle informazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche e l'applicabilità della normativa in materia di trattamento dei dati personali (art. 2, comma 5 CAD). Infatti, nel 2003 era già intervenuto il codice in materia di protezione dei dati personali (Decreto legislativo 30 giugno 2003 n.196, attuativo della direttiva 2002/58/CE del 12 giugno 2002) il quale definiva le misure minime di sicurezza per il trattamento dei dati personali effettuato da strumenti elettronici⁸⁸. Assicurare la fruibilità dell'informazione in modalità digitale, infatti, richiede appropriate tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 2 CAD) e una solida struttura di tutela dei diritti, in ragione della natura pervasiva dell'applicazione dell'informatica al settore pubblico, che è idoneo ad elevare i rischi per la *privacy*.

Tuttavia, l'applicabilità di sistemi di informatica alle Pubbliche Amministrazioni rappresenta una scelta rivoluzionaria, economica ed organizzativa che favorisce la partecipazione al procedimento amministrativo informatico (art. 4 CAD). Ogni atto e documento può essere trasmesso alle Pubbliche Amministrazioni con l'uso delle tecnologie nonché conosciuto mediante l'esercizio del diritto di accesso per via telematica (come anche richiamato dall'art. 13 del d.p.r. n. 184/2006). Tale ultimo diritto, già affermato ai sensi dell'art. 38 d.p.r. n. 400/2000, degli artt. 4 e 5 d.p.r. n. 68/2005, consente ai cittadini di accedere agli atti della P.A. mediante l'uso delle tecnologie ma non obbliga le Amministrazioni all'uso degli stessi strumenti informatici (contraddicendo il principio generale per il quale lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano l'accesso e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, CAD).

⁸⁸ Tuttavia, si precisa che, oltre al tema della riservatezza e della tutela della *privacy*, l'accessibilità ai dati può essere ristretta ove sussistano dei limiti inerenti al segreto di stato, ai procedimenti tributari, alle attività dell'amministrazione di emanazione di atti normativi, di programmazione, di pianificazione.

Seppur l'attuazione di queste norme risulti lenta e difficile, il Legislatore ha cercato – e tutt'ora cerca – di favorire in ogni modo il dialogo fra la Pubblica Amministrazione e il privato, con particolare attenzione alle imprese.

Tale dialogo viene favorito dalla previsione secondo cui è necessario ai fini dello scambio dei dati che le Amministrazioni si dotino di apposite convenzioni (o autorizzazioni) che lo regolarizzano. In tema di regolamentazione del dialogo tra le Pubbliche Amministrazioni, il Legislatore sembra essere particolarmente incisivo, infatti – in assenza di convenzioni proprie – l'art. 58, comma 3-*bis*, CAD, afferma che il presidente del Consiglio dei ministri stabilisce un termine massimo per l'adempimento. In caso di inottemperanza delle Amministrazioni, verrà nominato un commissario *ad acta* con l'incarico di predisporre la regolamentazione necessaria. Tali previsioni restrittive rappresentano un chiaro interesse del Legislatore ad ottenere una piena attuazione della normativa in favore dell'interesse generale alla trasparenza. Inoltre, ad ausilio delle Pubbliche Amministrazioni nell'emanazione delle convenzioni per lo scambio dei dati, interviene la DigitPA (ente istituito per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e soppresso nel 2021, oggi sostituito con l'Agenzia per l'Italia Digitale), con l'affermazione di linee guida⁸⁹ e con lo svolgimento di un'attività di monitoraggio e di verifica circa lo stato di attuazione.

In aggiunta, il CAD ha assunto ruolo fondamentale, come rileva in tal sede, soprattutto in tema di definizione e di regolamentazione dei dati pubblici. L'art. 50, comma 1 CAD, infatti, sancisce che i dati e le informazioni delle Pubbliche Amministrazioni – in quanto pubblici – sono disponibili *online* a P.A. e privati. L'accessibilità *online* delle informazioni pubbliche trova fondamento nel già menzionato principio sancito dall'art. 5-*bis* CAD a norma del quale ogni scambio di informazioni tra imprese e P.A. debba avvenire mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

In altri termini, la finalità della disciplina normativa in esame, come affermato dall'art. 9 CAD, risiede nella promozione di una maggiore partecipazione democratica dei cittadini, favorendo l'uso delle nuove tecnologie. Tale

⁸⁹http://www.DigitPA.gov.it/sites/default/files/Linee_guida_stesura_convenzioni_fruibilita_dati_pa_art58_comma2_CAD.pdf

partecipazione al processo democratico, come definita dal Legislatore, è da intendersi come una forma di partecipazione del cittadino al dibattito politico e all'esercizio delle funzioni⁹⁰.

1.4.2 L'Agenzia per l'Italia Digitale

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è un'agenzia tecnica, pubblica, della Presidenza del Consiglio, istituita nel 2012, con il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, al fine di sostenere la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e favorire il conseguenziale sviluppo economico.

Il ruolo principale dell'Agenzia è riservato al perseguimento del massimo livello di innovazione tecnologica nelle Pubbliche Amministrazioni.

Nel percorso di attuazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione (circa il quale si rinvia al successivo paragrafo), l'AgID coordina le amministrazioni nel processo di digitalizzazione, collaborando con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali. L'Agenzia è il centro di competenza nazionale in tema di *open data*: in attuazione del CAD e nelle norme di recepimento della Direttiva PSI e in coerenza con le politiche di *Open Government*, essa gestisce un ampio catalogo di dati aperti, effettivo strumento di ricerca, nonché di promozione della cultura e delle politiche di apertura dell'informazione (mediante formazione *online*, gratuita e accessibile a tutti). Nel raggiungimento dei succitati obiettivi, l'Agenzia elabora linee guida nazionali, definendo *standard* di collaborazione e trasparenza.

Con Determinazione n. 183/2023 l'AgID ha adottato e pubblicato le “*Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*” ai sensi dell'articolo 12 del D. Lgs. n. 36/2006, come modificato dal D. Lgs. n. 200/2021, nel processo di recepimento italiano della Direttiva 2019/1024/UE (Direttiva Open Data).

⁹⁰ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, in *Scritti giuridici*, vol. I, Vita e Pensiero, 2006, p. 883; A. Morelli, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015.

Le Linee Guida hanno l'obiettivo di affiancare e istruire le Pubbliche Amministrazioni e gli altri soggetti interessati al processo di apertura dei dati e di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

Tra le innovazioni, l'AgID ha previsto nel 2023 la creazione di un Indice Nazionale dei Domicili Digitali (INAD): uno strumento di apertura nato dalla collaborazione fra l'AgID, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio e Infocamere, la società delle Camere di commercio per l'innovazione digitale. L'Indice permette ai cittadini di registrare il proprio domicilio digitale (l'indirizzo PEC attivo) per ricevere tutte le comunicazioni ufficiali da parte della Pubblica Amministrazione. Tutte le comunicazioni della Pubblica Amministrazione con valore legale, come ad esempio i verbali di sanzioni amministrative, vengono inviate direttamente nella casella di posta indicata dal cittadino, che può gestire in autonomia il proprio domicilio digitale. Si tratta di un esponenziale avanzamento digitale che, correlato da numerose piattaforme, garantisce l'esordio di un cambiamento radicale.

Tra i progetti strategici della Pubblica Amministrazione recentemente introdotti in tale prospettiva di progresso digitale, rilevano la creazione dello SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale); la creazione di PagoPA (Il sistema di pagamenti elettronici per la PA); Fatturazione Elettronica (la fatturazione elettronica verso la PA); il FSE (Fascicolo sanitario elettronico); l'ANPR (Anagrafe nazionale popolazione residente). Sono tutti esempi dell'innovazione che ha introdotto il governo nel perseguimento delle politiche di *open data* e nell'ambito della *Open Government Partnership*, promuovendo la cultura della trasparenza.

1.4.3 Il Piano Triennale per l'Informatica

La valorizzazione del patrimonio informativo pubblico si presenta come la strategia nazionale odierna per le Pubbliche Amministrazioni, al fine di affrontare e implementare efficientemente le sfide europee circa la creazione di servizi digitali per i processi decisionali, basati sull'informazione riutilizzata.

Il Piano triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2022-2024 (o Piano Triennale per la Transizione Digitale)⁹¹ è stato pubblicato dall'Agenzia per l'Italia Digitale e aggiornato in data 23 gennaio 2023 e costituisce lo strumento per la promozione della transizione digitale (ad oggi obiettivo europeo e nazionale)⁹² introducendo strategie innovative ben conformi alle menzionate linee Guida dell'AgID.

A partire dalla Legge di Stabilità 2016, il Piano triennale ha svolto un ruolo fondamentale nella programmazione delle iniziative di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Mentre la prima edizione (2017-2019) si è concentrata sull'introduzione del Modello strategico dell'informatica nella P.A. e la seconda edizione (2019-2021) ha dettagliato come implementare questo modello, il Piano triennale 2020-2022 e il suo successivo aggiornamento 2021-2023 si sono focalizzati principalmente sulla fase di attuazione, ossia sull'esecuzione delle azioni pianificate e sul controllo dei risultati ottenuti.

L'aggiornamento 2022-2024 rappresenta un'evoluzione delle due edizioni precedenti, ponendo una maggiore enfasi sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e fornendo una visione completa dei vari settori coinvolti, grazie alla collaborazione con le Istituzioni e le entità responsabili dell'attuazione delle iniziative.

Gli obiettivi principali sono lo sviluppo sostenibile nell'evoluzione informatica, la creazione di una società digitale e la digitalizzazione dell'azione amministrativa nonché la contribuzione alla diffusione delle nuove tecnologie nel sistema produttivo nazionale. Si richiede che i servizi digitali vengano progettati nel rispetto della sicurezza *by design* e che venga pienamente valorizzato il patrimonio informativo pubblico, quale bene fondamentale per lo sviluppo nazionale. Si auspica la realizzazione di un progetto di *cloud* nazionale, menzionato tra gli obiettivi e ripreso nella strategia di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, garantendo la comunicazione tra le amministrazioni e l'interconnessione degli utenti, nell'attività di trasmissione dei dati.

⁹¹https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2021-2023.pdf

⁹² Si rinvia a PNRR, M1C1 Investimento 1.6.1: *Digitalizzazione del ministero dell'Interno*

In conformità con la disciplina sovranazionale, risultano chiari i numerosi rimandi alla Missione 1 del PNRR (attuativa del *NextGenerationEU*) mediante la citazione di riforme e di investimenti già noti al Piano.

La realizzazione della digitalizzazione nazionale ai fini della facilitazione della diffusione delle informazioni continua ad essere l'obiettivo di più complesso raggiungimento, nonostante l'attuale e incessante normativa a riguardo.

1.4.4 NextGenerationEU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

La necessità di innovare le Pubbliche Amministrazioni nazionale è stata fortemente raccomandata dalla Commissione Europea con l'adozione del Next Generation EU, rispetto al quale l'Italia, con l'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha assunto un formale impegno a modernizzare strutturalmente la propria burocrazia, con scadenze predeterminate⁹³.

La riforma auspicata e gli stringenti cronoprogrammi, oltre che i fondi del Next Generation EU, presentano un progetto innovativo per la Nazione, preparata al cambiamento, rappresentato dal sentimento di rinascita e di speranza che si evince dalle disposizioni del PNRR.

La mancanza di infrastrutture, l'aridità del tessuto produttivo e la migrazione all'estero degli investitori, riducono la possibilità di un cambiamento nazionale: l'Italia, fragile da un punto di vista economico, necessita di una ripresa. In questo scenario, le risorse europee rappresentano un simbolo di riforma e di speranza per il popolo italiano.

Nell'opera di attuazione delle riforme europee, si richiede un cambiamento radicale del Paese, che prende avvio dalla necessaria semplificazione delle procedure amministrative, con l'intento di imporre un riavvicinamento tra l'individuo e lo Stato, tra l'impresa e l'istituzione, tale da creare una forma di coesione, equivalente ad una fiducia reciproca.

I progetti di modernizzazione e in particolar modo di modernizzazione burocratica, tuttavia, sembrerebbero essere il risultato di governi incapaci di fornire risposta a problemi collettivi, creando così uno scenario di c.d. "*pessimismo cosmico*". Si

⁹³ A. NATALINI, *Riformare la PA con nuovi metodi e contenuti*, in *Itaianieuropei* n. 5, 2021.

punta a soluzioni organizzative, di natura burocratica, che alimentano una speranza di cambiamento⁹⁴.

Dagli anni Novanta ad oggi si sono susseguite differenti ondate di riforma, almeno quattro cicli che, nonostante le loro diversità, hanno come minimo comune denominatore un modello di azione che pone le basi sul tentativo di modernizzare la burocrazia mediante innovazioni introdotte da norme generali da applicare “a cascata” in maniera complessa (legge delega, decreti legislativi, regolamenti e atti amministrativi generali e particolari)⁹⁵. Si evince, dunque, una difficoltà nella fase di attuazione, causata dall’incapacità delle Amministrazioni, alla quale bisogna porre rimedio.

Il nuovo Piano, invece, si presenta come un programma di riforma ambizioso, con un orizzonte temporale sostenibile, volto a promuovere la ripresa economica e la resilienza del Paese dopo la crisi causata dalla pandemia di COVID-19.

In un contesto di progresso tecnologico globale, l’Italia richiede una pari progressione delle politiche pubbliche nazionali, legittimando così la partecipazione a un generale e comune obiettivo evolutivo. Il Piano e le Pubbliche Amministrazioni, sono unite da un duplice legame, da un lato la progettazione e l’attuazione delle Missioni proposte dovrebbe essere affiancata e supportata da un’adeguata capacità amministrativa e da un’organizzazione tale da garantire il rispetto dei cronoprogrammi e il conseguimento dei risultati. Dall’altro lato la resilienza nazionale dovrebbe poter facilitare il superamento delle criticità strutturali amministrative.

La *governance* del PNRR è stata definita dal D. l. n. 77/2021 che ha attribuito poteri di impulso, indirizzo e coordinamento alla Cabina di Regia, un apparato presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, affiancata da una Segreteria tecnica e un Servizio centrale per il PNRR che esercita funzioni di monitoraggio. Il potere dell’Esecutivo viene rafforzato con la finalità di ridurre i perduranti divari territoriali, le forme di disparità di genere, la debole crescita della produttività e il basso investimento in capitale umano⁹⁶. Le risorse del Piano presentano un vero e

⁹⁴ A. NATALINI, *Riformare la PA con nuovi metodi e contenuti*, in *Itaianieuropei* n. 5, 2021.

⁹⁵ A. NATALINI, *op. ult. cit.*

⁹⁶ A. NATALINI, *Far funzionare la Pubblica Amministrazione*, in *Mondoperaio*, n.6, 2021, p 18-22.

proprio progetto trasformativo, accompagnato da un innovativo pacchetto di riforme.

Dal punto di vista amministrativo, il principale cambiamento risiede nel superamento di un modello tendenzialmente gerarchico di relazione tra i diversi livelli di governo. Il rapporto tra il governo statale, regionale e locale – prefigurato in termini piramidali dal Titolo V della Parte II della Costituzione – necessita una innovazione, strumentale alla realizzazione della collaborazione governativa⁹⁷. La parità tra le diverse articolazioni territoriali che compongono la Repubblica, si presenta come uno dei presupposti per l’attuazione delle Missioni del PNRR. Gli obiettivi si raggiungono più facilmente con l’instaurazione di una *governance* multilivello, limitando il frazionamento dei compiti amministrativi e garantendo un dialogo istituzionale a favore del cittadino.

L’implementazione delle politiche pubbliche introduce tra i suoi pilastri fondamentali la pubblica informazione, risorsa tale da favorire la trasformazione digitale dell’economia e della società italiana. I dati pubblici, che rappresentano informazioni di interesse pubblico accessibili a tutti, sono considerati una risorsa strategica per l’innovazione, la trasparenza e il miglioramento delle decisioni. La digitalizzazione dei processi tradizionali in processi digitali, l’adozione di tecnologie innovative e la promozione di servizi digitali, sono la premessa per migliorare l’efficienza, l’accessibilità e la qualità dei servizi pubblici.

La digitalizzazione, infatti, è un principio trasversale del PNRR (Missione I) al quale è destinato circa il 25% delle risorse. Esso permea tutti i settori e le iniziative previste dal progetto, tra le quali, una serie di azioni mirate a promuovere il riutilizzo dei dati di cui è in possesso la Pubblica Amministrazione. L’obiettivo è perseguito dalla Componente I (C1) della Missione I “*digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*” che, tra le sue articolazioni, dedica in maniera specifica il primo punto alla “*digitalizzazione PA*” (M1C1.1). Si associa a questa politica, l’apertura e la standardizzazione dei dati, l’adozione di politiche di licenze aperte per favorirne il libero utilizzo, nonché lo sviluppo di infrastrutture digitali e piattaforme capaci di agevolare l’accesso e l’elaborazione dell’informazione.

⁹⁷ B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Informatica e diritto*, XXXIV annata, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, p. 423-433.

Attraverso il riutilizzo dei dati pubblici e la digitalizzazione, il PNRR mira a stimolare l'innovazione, favorire la competitività delle imprese italiane, promuovere l'inclusione digitale e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Si prevede che l'utilizzo intensivo dei dati pubblici e la trasformazione digitale contribuiranno a creare nuove opportunità economiche, a favorire lo sviluppo di soluzioni intelligenti e sostenibili, nonché a migliorare la *governance* e la partecipazione democratica. Nell'attuazione dei summenzionati obiettivi indicati alla M1C1 del PNRR, originariamente era preposto il Ministro per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale (MITD) affiancato dal Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Successivamente – a partire da settembre 2023 – con la soppressione del MITD, l'attuazione resta affidata al DTD e ad altri soggetti istituzionali, attuatori nella realizzazione di obiettivi di propria competenza.

La M1C1 del PNRR predispone 7 differenti ambiti di investimento e tre assi di riforma finalizzati alla promozione della digitalizzazione della P.A.. Le risorse stanziare equivalgono a circa 6,14 miliardi di euro (*cfr.*, tabella di seguito), cumulabili con ulteriori 600 milioni di euro previsti dal “*Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR*”⁹⁸ e con i fondi disposti dalla Strategia per l'Italia digitale 2026 che prevede prioritariamente la digitalizzazione della P.A., con una dotazione di 6,74 miliardi di euro, e l'adozione di reti ultraveloci, con 6,71 miliardi.

⁹⁸ A. BALDASSARRE, *PNRR e trasformazione digitale: ecco gli investimenti e le riforme previste per la digitalizzazione della PA*, in *forumpa.it*.

Risorse previste dal PNRR per M1C1.1 – “Digitalizzazione PA”











Ambiti di intervento	Dotazione finanziaria (milioni di euro)
 Investimento 1.1: Infrastrutture digitali	900
 Investimento 1.2: Migrazione in cloud	1.000
 Investimento 1.3: Dati e interoperabilità	646
 Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale	2.013
 Investimento 1.5: Cybersecurity	623
 Investimento 1.6: Digitalizzazione grandi PA centrali	611
 Investimento 1.7: Competenze digitali di base	195
 Riforma 1.1: Processo di acquisto ICT	-
 Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione della PA locale	160
 Riforma 1.3: Linee guida cloud first e interoperabilità	-
Totale	6.145

Immagine 2⁹⁹: Risorse PNRR – M1C1, modalità di accesso ai fondi di Redazione FPA.

In conclusione, il riutilizzo dei dati pubblici e il principio di digitalizzazione rappresentano alcuni tra gli elementi fondamentali nel PNRR, attraverso i quali, si predispone di realizzare una società più trasparente, efficiente e resiliente, promuovendo così lo sviluppo sostenibile e inclusivo del Paese.

1.5 Evoluzione e benefici dell’Open science e FAIR data

Come più volte ribadito, l’emergenza sanitaria determinata dalla pandemia ha evidenziato un basso grado di coordinamento a livello nazionale, problemi di scarsità delle risorse e soprattutto un’incapacità di programmazione delle Amministrazioni pubbliche italiane. La scarsa diffusione di una cultura organizzativa e l’inadeguatezza delle burocrazie ha richiesto l’attivazione di un processo di evoluzione per la gestione di interventi pubblici, per il superamento della crisi ma soprattutto per favorire una transizione economica sostenibile. La crisi sanitaria sembrerebbe aver messo in luce problemi che caratterizzano la

⁹⁹ <https://www.forumpa.it/pa-digitale/pnrr-e-trasformazione-digitale-ecco-gli-investimenti-e-le-riforme-previste-per-la-digitalizzazione-della-pa/>

Nazione da anni e ha impattato su un'Amministrazione che nel tempo ha subito solo contraddittorie e insufficienti riforme. Alla luce di queste circostanze, sono intervenuti Piani di investimento per rilanciare l'economia, reclutare nuove energie e migliorare l'aspetto organizzativo statale¹⁰⁰. Tra le prospettive di evoluzione, pilastro fondamentale è stato l'accesso alla conoscenza: la partecipazione del cittadino all'attività amministrativa, trasparente e aperta.

L'accessibilità all'informazione pubblica viene garantita, tradizionalmente e ancora oggi, con la pubblicità dell'azione amministrativa e mediante l'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi – entrambi applicazioni del principio di trasparenza. Un'amministrazione trasparente, tuttavia, garantisce anche un sistema informativo pubblico, fruibile ed accessibile¹⁰¹, pienamente coerente con il principio di buon andamento amministrativo. Garantire la trasparenza significa garantire un controllo democratico sugli atti della Pubblica Amministrazione e sul corretto esercizio del potere, da parte del privato, viceversa un'Amministrazione tirannica e segreta aumenterebbe le distanze con la comunità.

Affermare nel nostro ordinamento un principio di pubblicità permette anche di garantire e allo stesso tempo presumere la conoscenza. Mettere a disposizione l'informazione fa sorgere un onere in capo al privato, affinché si adoperi ad aver conoscenza del contenuto dell'informazione pubblica, nella cura dei propri interessi. Tuttavia, la garanzia di controllo e l'accessibilità all'informazione, non si traducono in un ruolo attivo dell'Amministrazione nel conferimento di dati. Per ottenere tale risultato, il percorso non è breve: a partire dal D. lgs. n. 15/2005 che ha modificato l'art. 22, comma 2 della Legge n. 241/1990, è stata introdotta la necessità di fissare dei *“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*, sancendo l'idea di un'accessibilità come livello essenziale di prestazioni, correlata ad un diritto soggettivo dell'individuo. Un passaggio particolarmente innovativo.

Date queste premesse, a livello comunitario, la Direttiva 98/2003/CE apre la strada per un'apertura dell'informazione: il Considerando 9 della Direttiva comunitaria, infatti, afferma che gli enti pubblici necessitano di un incoraggiamento ai fini della

¹⁰⁰ A. NATALINI, *Far funzionare la Pubblica Amministrazione*, in *Mondoperaio*, n. 6, 2021, p. 18-22.

¹⁰¹ A. NATALINI, *op. ult. cit.*

messa a disposizione dei documenti in loro possesso, legittimandone il riutilizzo, entro un termine che consente lo sfruttamento del loro intero potenziale economico¹⁰².

Ciò non predispone un obbligo per gli Stati Membri di consentire il riutilizzo dei dati pubblici ma prescrive dei requisiti minimi di compatibilità con il mercato aperto e concorrenziale¹⁰³. Ove vengano apposte condizioni, infatti, i requisiti minimi riflettono la tutela del libero mercato e l'art. 8 della Direttiva impedisce che suddette condizioni possano rappresentare un limite alla concorrenza, nel rispetto del principio di non discriminazione (art. 10) e del divieto di accordi in esclusiva (art. 11). Si precisa, infatti, che se un ente pubblico riutilizza le informazioni per attività commerciali che esulano dall'ambito dei suoi compiti di servizio pubblico, risulta soggetto agli obblighi e criteri previsti per gli utilizzatori, escludendo condizioni di accesso riservate o sfavorevoli per le imprese concorrenti (art. 10).

L'accessibilità all'informazione pubblica, dunque, realizza un sistema di informazioni delle amministrazioni pubbliche coerente e consistente. La produzione delle informazioni e la loro diffusione, risponde a criteri sovranazionali e nazionali equivalenti, a prescindere dal livello istituzionale in cui sono raccolte, prodotte, conservate o gestite le informazioni. La consistenza, invece, attiene alla disponibilità effettiva delle informazioni, comprensibili e utilizzabili in maniera tendenzialmente uniforme¹⁰⁴. Coerenza e consistenza del sistema informativo delle Amministrazioni rendono realizzabile un quadro accessibile di dati, necessario per il conseguimento di una serie di obiettivi istituzionali.

Anzitutto, tale presupposto si erge a condizione per l'esercizio di scelte amministrative trasparenti, in garanzia di una leale collaborazione tra i vertici governativi, idonea a introdurre momenti di confronto multilivello in sede di scelte. Segue, l'affermarsi di un obiettivo di gestione della *governance*, basato sul potenziamento delle capacità conoscitive delle Amministrazioni: rendere i dati accessibili non solo si prefigura come un vantaggio per il cittadino e l'impresa ma

¹⁰² Direttiva 98/2003/CE, Considerando XII.

¹⁰³ U. FANTIGROSS, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, in *Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, 1-2/2007.

¹⁰⁴ B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Informatica e diritto*, XXXIV annata, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, p. 423-433.

anche per la stessa Amministrazione, capace di conoscere dell'altrui attività amministrativa. La possibilità di integrare le informazioni pubbliche e di arricchire i dati conoscitivi a favore dell'azione della P.A. richiede una comunanza di linguaggi e di formati, che favorisce la comprensione¹⁰⁵. Da ultimo, si determina un beneficio a favore degli utenti poiché la realizzazione di un sistema di informazioni consistente e coerente permette un dialogo attivo tra le Istituzioni idoneo a ridurre gli oneri informativi e burocratici del cittadino¹⁰⁶. Così, si rende più agevole l'accesso e lo scambio di informazioni, prevedendo un alleggerimento e una semplificazione procedimentale. In particolare, l'affermarsi di un sistema pluralistico e plurisoggettivo realizza un "*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*", previsto tra le competenze legislative esclusive statali¹⁰⁷, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. r), della Costituzione italiana. Tale disposizione, non individua il coordinamento effettivo da realizzarsi ma declina il contenuto del potere esercitare¹⁰⁸: esso mira a rendere uniformi le regole di trasmissione o raccolta dei dati. Il suddetto coordinamento statistico realizza un controllo di qualità e affidabilità dei dati¹⁰⁹ ma soprattutto permette che i dati trattati con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione siano tra loro interoperabili, aggregati e compatibili¹¹⁰. A tal proposito, la Corte costituzionale richiede "*un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*"¹¹¹.

¹⁰⁵ B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Informatica e diritto*, XXXIV annata, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, p. 423-433.

¹⁰⁶ M. PIETRANGELO, *Brevi note sul 'coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale'*, in "*Informatica e diritto*", 2004, p. 35 e ss.

¹⁰⁷ R. BIN, *Coordinamento tecnico e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni*, in "*Le Regioni*", 1992, p. 1453.

¹⁰⁸ F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 126 e ss.; F. Gabriele, *Indirizzo e coordinamento* (dir. cost.), in "*Diz. dir. Pubbl.*", III, 2006, p. 2997.

¹⁰⁹ D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in "*Diritto dell'informazione e dell'informatica*", 2005, p. 109 e ss.

¹¹⁰ G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008.

¹¹¹ Corte Costituzionale, 10 gennaio 2004, n. 7.

La possibilità di conoscere le informazioni pubbliche, inoltre, permette di individuare quali sottoporre ad uno specifico trattamento, prevedendo una tutela eccezionale in base alla natura del dato. Il coordinamento informativo, in questo caso, contribuisce alla coerenza e alla consistenza di un sistema aperto che impone alle amministrazioni un determinato trattamento in base alla natura delle informazioni (è il caso dei dati “*di interesse nazionale*”, i quali ai sensi dell’art. 60 CAD sono definiti come “*l’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle Pubbliche Amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l’esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti*”). In conclusione, ha chiarito la Corte costituzionale che “*neppure può ritenersi esatto limitare il suddetto ‘coordinamento’ al solo aspetto ‘tecnico’ della trasmissione dei dati, giacché - se è vero che certamente può venire in rilievo tale aspetto - non può negarsi che la funzione affidata alla esclusiva competenza statale dalla citata lettera r) del secondo comma dell’art. 117 Cost. involga un ambito ben più ampio, il quale si riferisce anche alla finalità della acquisizione dei dati telematici allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, e dunque anche di quella sanitaria*”¹¹².

1.6 Evoluzione delle banche dati

Nell’ambito della transizione digitale e del menzionato aumento esponenziale di informazioni sono state individuate nuove ed efficienti modalità di conservazione dei dati.

L’era della dematerializzazione dei dati prende le mosse dall’art. 42 del D. Lgs. n. 82/2015, rubricato “*Dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni*”, dal quale, in ragione di un bilanciamento tra costi e benefici, prende avvio la progressiva sostituzione del digitale al cartaceo, mediante il supporto di archivi informatici. Il tema dell’archiviazione e della conseguenziale consultazione delle informazioni detenute dalla Pubblica amministrazione, è risalente negli anni, basti considerare che il catasto e l’anagrafe si identificano come

¹¹² Corte Costituzionale, 4 luglio 2007, n. 240.

le prime banche dati. Si tratta di strumenti di non semplice consultazione, recanti rispettivamente le informazioni relative a terreni e fabbricati, e relative alle persone fisiche, nascita, domicilio, residenza e famiglie.

Le moderne spinte sovranazionali verso la digitalizzazione hanno radicalmente cambiato lo scenario, richiedendo una più agile e immediata archiviazione e ricezione dei dati. Esemplare, in tal senso, è la proposta Regolamento per l'istituzione del programma Europa Digitale 2021-2024, in previsione di un finanziamento di 9,2 miliardi di euro a favore della digitalizzazione in senso orizzontale tra la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese. Tuttavia, l'effettiva sostituzione delle prime banche dati cartacee ha avuto luogo a partire dalle previsioni dell'art. 61 D. lgs. n. 82/2015 nell'introduzione della c.d. *"delocalizzazione dei registri informatici"* prevedendo per i pubblici registri immobiliari, la formazione e conservazione su supporti informatici.

Di seguito è regolata l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, affermandone la *"gestione e raccolta informatizzata di dati dei cittadini"* (cfr., art. 62 CAD).

L'organizzazione informatica della Pubblica Amministrazione ha raggiunto il massimo sviluppo con la dematerializzazione dei dati in banche dati *cloud*. L'adozione di servizi di *cloud computing* da parte delle agenzie e delle Istituzioni governative al fine di gestire e archiviare dati e applicazioni è un aspetto rilevante per il miglioramento dell'efficienza e della flessibilità delle operazioni del settore pubblico.

Al raggiungimento di questi obiettivi concorre il Polo Strategico Nazionale (PSN), una infrastruttura digitale che consente di ospitare in sicurezza i dati strategici delle Pubbliche Amministrazioni italiane. Ciò permette di effettuare migrazioni dei dati sicure e senza alterazione, in maniera conforme alle garanzie sovranazionali. L'avvio dei lavori per la realizzazione del progetto è stato deliberato nel dicembre 2022, quando il Dipartimento per la trasformazione digitale ha stipulato la convenzione con la società Polo Strategico Nazionale S.p.A., partecipata da TIM, Leonardo, CDP Equity e Sogei, per l'affidamento dei lavori.

La creazione di banche date e *cloud online* rappresenta l'effettivo cambiamento tecnologico. La peculiarità risiede nella natura della banca dati, intesa come *"una*

*raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo*¹¹³, la quale rappresenta un insieme sistematizzato di conoscenze, qualificabile alla stregua di un patrimonio informativo nonché una risorsa di fondamentale importanza per la Pubblica Amministrazione¹¹⁴.

L'adozione di un *cloud*, invece, si pone in linea con gli obiettivi previsti dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, per realizzare una completa classificazione di dati e servizi della Pubblica Amministrazione. In tal senso *“la trasformazione digitale della PA segue un approccio “cloud first”, orientato alla migrazione dei dati e degli applicativi informatici delle singole amministrazioni verso un ambiente cloud. Questo processo consentirà di razionalizzare e consolidare molti dei data center oggi distribuiti sul territorio, a partire da quelli meno efficienti e sicuri (il 95 per cento dei circa 11mila data center/centri di elaborazione dati distribuiti utilizzati dagli enti pubblici italiani presenta oggi carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza). La trasformazione è attuata secondo due modelli complementari. In funzione dei requisiti di performance e scalabilità e della sensibilità dei dati coinvolti, le amministrazioni centrali potranno migrare sul Polo Strategico Nazionale – PSN, una nuova infrastruttura dedicata cloud (completamente “privata” o “ibrida”), localizzata sul territorio nazionale e all'avanguardia in prestazioni e sicurezza, oppure migrare sul cloud “public” di uno tra gli operatori di mercato precedentemente certificati”*¹¹⁵.

Si prevede che, entro il 2025, almeno il 75% delle Pubbliche Amministrazioni dovrà migrare in *cloud* tutti i dati nel Polo Strategico Nazionale (PSN) o in Servizi Cloud parimenti qualificati, a favore del quale sono garantiti 1,9 miliardi di euro del PNRR¹¹⁶.

¹¹³ Art. 1 par. 2 della Direttiva 96/9/CE (attuata in Italia con il d.lgs. n. 169/1999).

¹¹⁴ B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, Rimini, 2007, pp. 5 ss.

¹¹⁵ PNRR Missione 1 – Componente 1.1 accessibile a: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

¹¹⁶ A. BALDASSARRE, *PNRR e trasformazione digitale: ecco gli investimenti e le riforme previste per la digitalizzazione della PA*, in *forumpa.it*, accessibile a <https://www.forumpa.it/pa-digitale/pnrr-e-trasformazione-digitale-ecco-gli-investimenti-e-le-riforme-previste-per-la-digitalizzazione-della-pa/>

In particolare, il D. l. n. 76/2020 (*misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), all'art. 35 rubricato “*Consolidamento e razionalizzazione delle infrastrutture digitali del Paese*”, promuove lo sviluppo di “*un'infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale per la razionalizzazione e il consolidamento dei Centri per l'elaborazione delle informazioni*”¹¹⁷. L'obiettivo di tale infrastruttura (il Polo Strategico Nazionale) è la realizzazione di un “*luogo*” di conservazione virtuale di tutti i dati e i servizi strategici di tutte le Amministrazioni centrali e locali, dove si possa favorire la conoscenza del patrimonio informativo pubblico.

1.7 Gli obiettivi di digitalizzazione futuri

Nell'ambito di tale ricerca, affrontando i futuri scenari di digitalizzazione, bisogna porre – seppur brevemente – l'attenzione su particolare fenomeno relativo alla conservazione dei dati nelle procedure ad evidenza pubblica.

In tema di digitalizzazione e trasparenza delle informazioni, con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e, segnatamente, con il Libro I, parte II, in vigore a partire dal 1° gennaio 2024), viene disciplinato il processo di digitalizzazione dei contratti pubblici e contestualmente regolato l'Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (c.d. *e-procurement*) e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita da ANAC¹¹⁸ (di seguito anche BDNCP). In tal senso “*L'Anac è titolare in via esclusiva della Banca dati nazionale dei contratti pubblici [...] abilitante l'ecosistema nazionale di e-procurement, e ne sviluppa e gestisce i servizi [...]*”.

Ciò significa che, nei contratti pubblici, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, mediante apposite piattaforme digitali, (*i*) svolgono digitalmente le attività e i procedimenti amministrativi connessi al ciclo di vita dei contratti, ottenendo le

¹¹⁷ Modificando il co. 1 dell'art. 33-septies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n.221.

¹¹⁸ L'autorità Nazionale Anticorruzione (“ANAC”) rientra tra le c.d. Autorità indipendenti e nasce dalla trasformazione di un precedente organo pubblico, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) istituito nel 2009. La finalità di tale Autorità risiede nella realizzazione di un più ampio quadro di normative previsto dalla l. n. 190/2012 in tema di lotta alla corruzione.

informazioni necessarie dalla banca dati ANAC; (ii) assolvono a tutti gli obblighi di trasparenza e pubblicità legale e (iii) garantiscono una forma rapida di accesso all'informazione.

Perché possa realizzarsi questo sistema, è necessario il soddisfacimento della seguente condizione: i dati devono essere forniti una sola volta e ad un solo sistema informatico (c.d. principio *once only*)¹¹⁹. Questa condizione può dirsi soddisfatta mediante l'introduzione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND): un'infrastruttura tecnologica che realizza l'effettiva interoperabilità dei sistemi informativi della P.A., semplificando gli oneri amministrativi di cittadini e imprese. L'art. 19, comma 2 del Codice dei contratti pubblici, a tal proposito, afferma che *“in attuazione del principio dell'unicità dell'invio, ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente [...]”*. Si determina, così, il summenzionato principio *once only*, applicabile *“ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici [...] ogni qualvolta siano imposti obblighi di comunicazione a una banca dati o a un sistema informativo”* (cfr., art. 19, D. Lgs. n. 36/2023). Inoltre, lo stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza richiede il cambiamento dell'architettura e le modalità di interconnessione¹²⁰ per le Pubbliche Amministrazioni, affinché all'accesso alle informazioni possa applicarsi il principio dell'“*once only*”.

Inoltre, 1° gennaio 2024 è il termine di entrata in vigore previsto per alcune disposizioni del Libro I del D. Lgs. n. 36/2023, tra le quali rileva l'art. 28 del Codice in tema di trasparenza nei contratti pubblici. La disciplina interviene sulle stazioni appaltanti, sancendo l'obbligo di trasmettere tempestivamente tutti dati e le informazioni attinenti all'intero ciclo degli appalti di lavori, servizi e forniture.

¹¹⁹ Secondo la COMUNICAZIONE EUROPEA, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020* 19 aprile 2016, COM(2016)79final, il principio *Once only* si definisce nel senso che *“le pubbliche amministrazioni dovrebbero evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite. Nei casi in cui sia consentito, gli uffici della pubblica amministrazione dovrebbero adoperarsi per riutilizzare internamente tali informazioni, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, in modo che sui cittadini e sulle imprese non ricadano oneri aggiuntivi”*. La corretta applicazione del predetto principio presuppone la conservazione e il riutilizzo dei dati raccolti.

¹²⁰ I. Macrì, *Open data, open format trasparenza e pubblicità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni* in *Azienditalia* 8-9/2021, p. 1432 ss.

L'ente destinatario è la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, attraverso le già menzionate piattaforme digitali.

La novità fondamentale, rispetto alla previgente disciplina prevista dal D. Lgs. n. 50/2016, novellato dal D. l. n. 77/2021, è la centralità del “*dato*”.

Il precedente codice dei contratti pubblici, infatti, nel determinare gli obblighi di trasparenza, richiedeva la pubblicazione di “*atti*”, intesi come “*documenti*” e non come “*informazioni*”, nella sua più ampia accezione. La natura degli obblighi gravanti in capo alle Amministrazioni, a partire dal 2024, invece, non sarà limitata alla pubblicazione dei documenti (salvo gli obblighi di pubblicità legale) ma alla trasmissione di informazioni all'ANAC, la quale poi provvederà a realizzare la trasparenza, rendendoli disponibili.

La peculiarità è la riconducibilità dell'obbligo di pubblicazione a tutte le fasi del ciclo di vita dell'appalto, assicurando che la sezione “*amministrazione trasparente*” del sito *web* istituzionale della stazione appaltante o degli enti concedenti contenga il collegamento con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Tale previsione determina l'affidabilità dell'informazione, permettendo che sia inviato all'ANAC il dato “*originale*”. In aggiunta, la “*tempestiva pubblicazione*” dei dati, prevista dalla norma equivale ad una garanzia di immediata conoscibilità da parte dell'ente proponente, dell'oggetto del bando, dell'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, dell'aggiudicatario, dell'importo di aggiudicazione, dei tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e dell'importo delle somme liquidate. Tale elenco di informazione, delle quali se ne richiede la pubblicazione a norma dell'art. 28, comma 3, D. lgs. n. 36/2023, equivale all'elenco di informazioni richieste a norma dell'art. 1, comma 32, Legge n. 190/2012, disposizione che con il nuovo codice verrà abrogata (a norma dell'art. 226, comma 3, D. lgs. n. 36/2023). In attuazione del comma 4 dell'art. 28, D. lgs. 36/2023, ai sensi del quale si rimette all'ANAC l'individuazione delle informazioni, dei dati e delle relative modalità di trasmissione, sono stati adottati due provvedimenti:

- Delibera n. 261 del 20.06.2023 recante le informazioni sottoposte a obbligo di trasmissione alla Banca dati nazionale del codice dei contratti pubblici;
- Delibera n. 264 del 20.06.2023 recante le modalità di comunicazione che sono tenute a rispettare le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, *nonché*

alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

I presenti provvedimenti sono entrati in vigore il 1° luglio 2023 e hanno acquisito efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2024.

Si aggiunge alla summenzionata regolamentazione, l'importanza del Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (PNA triennio 2023-2025), deliberato dal Consiglio dell'ANAC il 17 gennaio 2023, al cui Allegato 9 predispone nel dettaglio le informazioni pubblicabili. Sussiste, di fatto, un parallelismo tra le informazioni contenute dal PNA e dal D. lgs n. 36/2023, seppur il primo si riferisce al D. Lgs. n. 50/2016, in vigore al momento dell'approvazione del Piano.

A norma dell'art. 3 delibera ANAC n. 264/2023¹²¹ è disposto che la pubblicazione delle informazioni avvenga mediante la trasmissione dei dati alla BDNCP attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli art. 25 e 26 del Nuovo Codice, seguendo le modalità di cui all'art. 23 del medesimo. Ciò comporta che il dato non è più pubblicato dalla stazione appaltante o ente concedente e successivamente trasmesso tramite PEC all'ANAC, come previsto dal precedente codice D. lgs. n. 50/2016.

A partire dal 2024, dunque, come detto, il dato trasmesso all'ANAC sarà il dato "originale". Resta fermo che tutti i dati e le informazioni che non devono essere comunicati alla BDNCP e individuati nell'Allegato 1 della Delibera ANAC n. 246,

¹²¹ Delibera ANAC n. 364/2023, art. 3 - Obblighi e modalità di pubblicazione

3.1 *Al fine di assolvere gli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di cui all'articolo 37 del decreto trasparenza, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti comunicano tempestivamente alla BDNCP, ai sensi dell'articolo 9-bis del citato decreto, tutti i dati e le informazioni individuati nell'articolo 10 del provvedimento di cui all'articolo 23 del codice.*

3.2 *La trasmissione dei dati alla BDNCP è assicurata dalle piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli articoli 25 e 26 del codice secondo le modalità previste nel provvedimento di cui all'articolo 23 del codice. Ai fini della trasparenza fanno fede i dati trasmessi alla BDNCP.*

3.3 *Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti inseriscono sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNCP secondo le regole tecniche di cui al provvedimento adottata da ANAC ai sensi dell'articolo 23 del codice. Tale collegamento garantisce un accesso immediato e diretto ai dati da consultare riferiti allo specifico contratto della stazione appaltante e dell'ente concedente ed assicura la trasparenza di tutti gli atti di ogni procedura contrattuale, dai primi atti all'esecuzione.*

3.4 *Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti pubblicano nella sezione "Amministrazione Trasparente" del proprio sito istituzionale gli atti, i dati e le informazioni che non devono essere comunicati alla BDNCP e che sono individuati nell'Allegato 1 del presente provvedimento.*

sono soggetti ad obbligo di pubblicazione nella sezione “*Amministrazione Trasparente*” del sito istituzionale della stazione appaltante o ente concedente.

Ciò permetterà di realizzare maggiormente gli obiettivi di pubblicità e la trasparenza dell’informazione e soprattutto agevolerà l’accessibilità ai dati e rappresenta un chiaro esempio dei principi menzionati nel presente capitolo, garantendo appieno un innovativo sistema di interoperabilità e trasparenza.

CAPITOLO II

SFIDE E CONFLITTI TRA L'APERTURA DEI DATI PUBBLICI E LA PROTEZIONE DELLA PRIVACY NEL CONTESTO AMMINISTRATIVO

2.1 La trasparenza amministrativa e il principio democratico: il governo del potere pubblico in pubblico; 2.1.1 La collaborazione tra il potere pubblico e il potere privato: dalla segretezza all'apertura della governance; 2.1.2 La casa di vetro dell'Amministrazione; 2.1.3 Strumenti di partecipazione: inquadramento giuridico del diritto di accesso; 2.1.4 (segue) Fondamenti costituzionali del diritto di accesso; 2.1.5 Le garanzie sovranazionali nei rapporti tra l'individuo e la Pubblica Amministrazione; 2.1.6 Evoluzione normativa nazionale: dall'accessibilità alla trasparenza amministrativa; 2.1.7 (segue) Dal bisogno di conoscere al diritto a conoscere; 2.2 La riservatezza come limite al diritto di accesso; 2.2.1 La conflittualità tra le esigenze di privacy e le garanzie di trasparenza amministrativa; 2.2.2 (segue) Il ruolo della Pubblica Amministrazione nell'attività di bilanciamento degli interessi; 2.2.3 Trattamento dei dati sensibili da parte delle Pubbliche Amministrazioni; 2.3 Trasparenza e riservatezza dei dati: le evoluzioni dell'attività di bilanciamento nella moderna società dell'informazione; 2.3.1 Sviluppi evolutivi del diritto di accesso nelle politiche di Open Government

2.1 La trasparenza amministrativa e il principio democratico: il governo del potere pubblico in pubblico

Nella società dell'informazione e della conoscenza, la Pubblica Amministrazione è chiamata a realizzare un'attività di impulso e coordinamento della circolazione dei dati, al fine di garantire ai cittadini l'effettiva conoscenza delle informazioni pubbliche, anche con finalità economiche.

Per comprendere al meglio il ruolo attivo dell'Amministrazione e analizzando la disciplina in materia di riutilizzo dei dati pubblici, appare necessario – fin da subito – ricordare che gli istituti giuridici che garantiscono la conoscenza delle informazioni pubbliche sono la trasparenza e il diritto di accesso ai documenti amministrativi¹²²; principi precursori del moderno sistema di *open data*.

¹²² F. MARTINI, *L'effettività dell'accesso all'informazione pubblica nella società dell'informazione e della conoscenza*, in *Informatica e diritto*, XXXIV, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, pp. 369-376

La trasparenza, declinazione del principio di pubblicità, ha assunto nel tempo un ruolo fondamentale nell'ordinamento amministrativo, rappresentando una garanzia per lo Stato democratico. Essa costituisce l'elemento indispensabile per realizzare la collaborazione tra le Istituzioni e rafforzare la comunità partecipativa, consentendo l'accessibilità ad una serie di dati e informazioni dell'azione e dell'organizzazione delle Amministrazioni.

La trasparenza amministrativa si propone di porre in condizione i cittadini di “*attraversare con il proprio sguardo le metaforiche mura dell'Amministrazione*”¹²³ non solo per effettuare un controllo sui processi decisionali amministrativi, ma soprattutto per collaborare con le Amministrazioni stesse al raggiungimento di obiettivi di interesse generale.

L'espressione *trasparenza amministrativa* è una metafora per esprimere l'idea di come l'Amministrazione debba essere: si tratta di un obiettivo da raggiungere con la moltitudine dei mezzi che la società fornisce; si pensi alle garanzie del diritto di accesso, ai processi di rafforzamento degli strumenti di partecipazione, all'utilizzo di supporti telematici per la pubblicazione delle informazioni sui siti *web*, alle recenti forme di interoperabilità tra le Amministrazioni nonché a tutti gli strumenti necessari per realizzare un celere scambio di dati e informazioni.

Il concetto di trasparenza, etimologicamente, evoca un rapporto relazionale che, secondo alcuni¹²⁴, è riconducibile alla traduzione letterale del termine “*guardare dentro*” (dal latino *trans + inspicere*).

La difficile strada da percorrere per poter *guardare dentro* l'Amministrazione, presuppone che venga meno quel filtro che distingue ciò che è *dentro* e ciò che si pone *al di fuori*¹²⁵ e, a tal fine, – supponendo la sussistenza di una barriera che impedisce di conoscere l'*agere* amministrativo – si rende necessaria l'adozione di tutti i mezzi più idonei al superamento di tale impedimento. Nell'immaginario comune la barriera cui si fa riferimento è il segreto amministrativo, che separa l'Amministrazione dai suoi cittadini.

¹²³ G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di) *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008, pp. 29 ss.

¹²⁴ G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in *La trasparenza amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, pp. 29 ss.

¹²⁵ *Ibid.*

Guardare dentro, dunque, significa conoscere di quel segreto e utilizzare tale conoscenza per il raggiungimento dei fini comuni. In particolare, si pensi ad un sistema in cui l'Amministrazione collabora con il cittadino, concedendogli effettivamente la facoltà di *guardare dentro*: si realizza in questo modo un beneficio comune, implementando l'efficienza e l'efficacia del sistema amministrativo mediante l'apporto che il privato, reso edotto, può dare.

Il tema della trasparenza, dunque, si ricollega perfettamente con il tema del riutilizzo delle informazioni appartenenti alle Pubbliche Amministrazioni, permettendo la realizzazione di un ideale sistema accessibile.

Seppur la trasparenza è il profilo più problematico dell'agire amministrativo e nel tempo ha faticato ad affermarsi, ad oggi è necessario che divenga la colonna portante della Pubblica Amministrazione, il fondamento per la democrazia amministrativa degli Stati moderni¹²⁶. Sul piano valoriale, si tratta di costituire “*un governo del potere pubblico in pubblico*”¹²⁷; sul versante economico si tratta di assicurare la realizzazione di una serie di obiettivi di tutela della concorrenza, contrasto alla corruzione e riduzione della spesa pubblica¹²⁸.

In sostanza, la trasparenza amministrativa si può definire come il principio secondo cui le attività e le decisioni di un'organizzazione, di un ente pubblico o di un'istituzione governativa, devono essere accessibili, comprensibili e visibili ai cittadini.

Tali premesse implicano la costante disponibilità delle informazioni, consentendo agli interessati di verificare la correttezza e la legalità di una decisione o di un provvedimento loro indirizzato¹²⁹, con lo scopo di promuovere la responsabilità, la partecipazione e la fiducia da parte dei cittadini e realizzando una forma di coesione tra Amministrazione e amministrati.

Tuttavia, la trasparenza rappresenta una garanzia mutevole che permette di osservare il soggetto interessato (la Pubblica Amministrazione) nel suo agire e nel

¹²⁶ M. A. SANDULLI, *La P.A. fra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, a cura di Cassese S. e Franchini C., Bologna, 1994, p. 418.

¹²⁷ N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1980, 2, p. 182; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1983, p. 85

¹²⁸ F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, p. 29 ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, Bologna, 2017, p.61 ss.

¹²⁹ G. ABBAMONTE, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza*, in *Atti convegno Varenna*, Milano, 1991

suo articolarsi e si evolve con l'evolversi dello stesso, acquisendone i mutamenti e studiandone la progressione¹³⁰. Il risultato è un concetto dinamico di trasparenza che varia al variare delle pretese, delle condizioni e degli strumenti con i quali si esplica.

In altri termini, l'evolversi dei diritti e l'affermarsi di garanzie a favore del cittadino si pone l'obiettivo di superare una visione arcaica ed assolutista dello Stato sovrano¹³¹, in favore delle esigenze degli amministrati, riconoscendo loro un vero e proprio diritto a partecipare alle decisioni delle Pubbliche Amministrazione.

In ragione di quanto detto finora, la trasparenza dunque non è il *fine* ma il *mezzo* per realizzare il riavvicinamento tra i cittadini e la società nel suo insieme e soprattutto tra i cittadini e l'Amministrazione. In tal senso, si attribuisce ai primi un "nuovo diritto"¹³², che nasce dalla fenomenologia dei valori, delle opinioni e delle informazioni¹³³ fondamentali per la realizzazione del suddetto riavvicinamento. Un diritto all'informazione, alla comprensione e al dialogo (non solo tra uomini ma nei confronti della Pubblica Amministrazione) che trova una sua collocazione differente da quella in cui sono tradizionalmente inseriti i diritti soggettivi, poiché non rappresenta la tutela attribuita all'individuo in quanto tale ma il diritto conferito all'individuo nelle sue relazioni (con il potere pubblico), in un rapporto dinamico che inerisce al flusso di dati e di informazioni che circolano nel sistema.

Inoltre, sul piano valoriale, la trasparenza acquista un ulteriore ruolo importante per lo sviluppo della democrazia, in quanto permette di utilizzare le informazioni acquisite per manifestare il pensiero, formare un'opinione e compiere delle scelte consapevoli¹³⁴.

Si può dire, infatti, che la democrazia sia raggiunta solo quando in una società "tutti sono in grado di conoscere i termini delle scelte e di scegliere liberamente"¹³⁵ e,

¹³⁰ D. DONATI, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in *La trasparenza amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 85

¹³¹ G. PITRUZZELLA, Voce *Segreto I*) *Profili costituzionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVIII, Roma, Treccani.

¹³² G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in *La trasparenza amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 31

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ V. ONIDA, *I principi fondamentali della Costituzione*, in *Manuale di diritto pubblico*, (a cura di) G. AMATO, A. BARBERA, Il Mulino, 1984, p. 119

dunque, se le Amministrazioni negano o addirittura ostacolano la conoscenza delle informazioni, limitano lo sviluppo della società pluralista, informata e democratica. Sul piano relazionale, invece, il rapporto tra l'Amministrazione e i cittadini ha subito un forte mutamento: tradizionalmente tale rapporto bipolare era verticale, gerarchico, tendenzialmente autoritario e talvolta lesivo; con il tempo, la mitigazione di questi presupposti ha permesso di ridisegnare i confini tra P.A. e cittadino, offrendo strumenti essenziali per la realizzazione di una adeguata compartecipazione.

2.1.1 La collaborazione tra il potere pubblico e il potere privato: dalla segretezza all'apertura della governance

L'interesse del Legislatore alla realizzazione di forme di apertura delle Pubbliche Amministrazioni risiede principalmente nella necessità sociale di creare una sinergia e un avvicinamento tra due poli opposti, il potere e la comunità: si ricerca un bilanciamento, un equilibrio tra autocrazia e democrazia, tale da raggiungere una condizione in cui il *demos* (δῆμος che generalmente designa il "popolo") sia investito dell'effettivo potere cui astrattamente si fa riferimento (κράτος, letteralmente "potere"). Nell'accezione moderna di Stato, così come evoluto ai giorni nostri, infatti, la tutela della democrazia non deve essere una forma di autogestione popolare ma una elevata espressione di collaborazione tra i poteri (della P.A.) e le libertà (del cittadino), al fine di realizzare uno Stato garantista – o meglio – uno Stato di diritto.

Tuttavia, tale collaborazione si realizza, come detto, soltanto con l'introduzione normativa di istituti partecipativi, nell'interesse di tutti i soggetti, singolarmente o collettivamente toccati dall'azione amministrativa¹³⁶.

Quanto premesso è, altresì, sostenuto dall'inefficienza di un'Amministrazione oscura, lontana dalla comunità, che opera in segretezza. Infatti, soltanto con le dovute distanze dall'antico regime del segreto è stato possibile elaborare strategie di "apertura" governativa, in cui non prevale più una saltuaria conoscibilità della

¹³⁶ U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965

pubblica informazione ma un effettivo e continuo dialogo tra settore pubblico e settore privato.

In passato, la segretezza era spesso utilizzata come uno strumento di controllo politico e le informazioni erano gestite con estrema riservatezza per proteggere gli interessi del governo. In seguito, con l'affermarsi dei diritti civili e della democrazia, la trasparenza da parte delle Istituzioni governative e delle organizzazioni operanti nel settore pubblico è apparsa come lo strumento più adeguato a garantire la protezione dei nuovi principi democratici.

Il lento passaggio dalla segretezza alla trasparenza ha visto il susseguirsi di differenti fasi che, negli anni, hanno caratterizzato i paradigmi del Diritto amministrativo.

Dall'idea ottocentesca dell'Amministrazione sovraordinata, separata dalla società e organizzata gerarchicamente, all'immagine della moderna Amministrazione *aperta*.

Sul punto, parte della dottrina suole distinguere quattro differenti fasi di evoluzione¹³⁷:

- (i) il *modello bipolare tradizionale* in cui l'Amministrazione si pone al vertice e gli amministrati sono in posizione di passività nei confronti delle decisioni pubbliche;
- (ii) il *modello bipolare temperato*, che si afferma con l'adozione della legge sul procedimento amministrativo, la quale – per la prima volta – limita la verticalità tradizionale dell'Amministrazione, nell'ottica di una partecipazione del cittadino al procedimento;
- (iii) il *modello policentrico condiviso* (noto con la locuzione inglese *governance*), il quale prevede una forma di Amministrazione condivisa, con un pieno coinvolgimento dei soggetti privati nell'esercizio del potere di governo: i cittadini non sono più meri destinatari di provvedimenti, ma divengono partecipi del processo decisionale pubblico;

¹³⁷ G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in *La trasparenza amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, pp. 37 ss.

(iv) il *modello pluralista e paritario* che rappresenta il punto di arrivo dell'evoluzione, in quanto i cittadini – in tale scenario – conferiscono all'Amministrazione le risorse necessarie per la cura degli interessi della comunità: cittadini, imprese ed Amministrazioni si alleano per il perseguimento di un unico interesse generale. In particolare, l'idea che i cittadini possano essere una risorsa per l'Amministrazione nasce dall'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione, il quale permette di realizzare tra P.A. e cittadini una relazione efficace e durevole nel tempo, basata su trasparenza e fiducia reciproca.

Il richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale configura un modello di cittadinanza attiva orientato alla spontanea cooperazione dei cittadini con le Istituzioni per il perseguimento degli interessi comuni e al fine di concorrere a migliorare la capacità delle Amministrazioni di dare – in maniera efficiente – le immediate risposte ai bisogni dei cittadini¹³⁸.

In questo contesto, i progressi scientifici e tecnologici hanno permesso la più agevole conservazione e diffusione delle informazioni detenute dalla P.A., favorendo inevitabilmente la transizione dal sistema basato sulla segretezza ai regimi di apertura che connotano la moderna realtà.

2.1.2 *La casa di vetro dell'Amministrazione*

Lo scenario di cambiamento, così descritto, ha favorito l'abolizione di ogni retaggio del passato, promuovendo l'interazione tra la P.A. e il cittadino, rispetto al quale l'Amministrazione stessa si pone in posizione di parità.

Sul punto, la prima questione che occorre affrontare è identificare il passaggio dalla trasparenza come "*principio*" all'adozione di strumenti giuridici attuativi dello stesso.

A partire dalla rivoluzione industriale, il mercato ha assistito ad una rapida e dinamica crescita del potere negoziale delle imprese, le quali imponevano ai contraenti più deboli le proprie condizioni contrattuali. Il Legislatore, al fine di

¹³⁸ Cons. Stat., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546

limitare tali disparità, ha introdotto le prime forme di garanzia per i contraenti deboli, rendendo trasparenti e comuni le condizioni contrattuali da adottare.

Il rapporto tra il contraente debole e il contraente forte si riflette nell'ipotesi in cui il privato (contraente debole) si relaziona con la Pubblica Amministrazione (contraente forte). Ciò significa che, in garanzia del privato, la P.A. è tenuta ad agire in maniera trasparente.

Il primo affermarsi, in senso concreto, del principio di trasparenza – dunque – si fa risalire ai più comuni rapporti tra privati. In seguito, con l'avvento dello Stato liberale e con l'adozione dei primi testi costituzionali, si avvertì l'esigenza di tradurre la prassi in idonee garanzie fondamentali¹³⁹. Sin da subito, appariva chiara la necessità di accantonare ogni disparità fondata sull'applicazione dei principi autocratici, in quanto l'arbitrarietà del potere mal si conciliava con i regimi di apertura e pubblicità verso i quali la nuova Amministrazione deve tendere.

Si introduce, sin da subito, il tema della pubblicità dell'azione amministrativa, mezzo per la realizzazione degli obiettivi di trasparenza e strumento idoneo a rendere noto il procedimento, gli atti e l'organizzazione dell'Amministrazione.

La pubblicità, dunque, è conseguenza diretta della natura pubblica del potere esercitato, che da un lato implica la preordinazione dell'attività amministrativa alla cura degli interessi pubblici, dall'altro richiede la trasparenza della sua stessa attività.

Viceversa, il ruolo della trasparenza è notevolmente più ampio: si tratta di un principio che – presupponendo la pubblicità – sancisce un obbligo di agire secondo correttezza affinché l'Amministrazione possa essere percepita, compresa e partecipata dal cittadino.

Tuttavia, una precisazione è da farsi: la comprensione delle informazioni contenute nei documenti amministrativi consente all'opinione pubblica di conoscere, non solo il processo decisionale delle amministrazioni ma anche le motivazioni e gli obiettivi che spingono all'adozione di un provvedimento. Si tratta di uno spazio pubblico in cui realizzare ogni forma di partecipazione e in cui il ruolo della trasparenza garantisce una maggiore democrazia per una amministrazione condivisa¹⁴⁰.

¹³⁹ Sul punto, si rinvia ai paragrafi successivi.

¹⁴⁰ G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in *La trasparenza amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 32

Nel perseguire i suddetti obiettivi si deve far chiarezza sul fatto che la pubblicità rappresenta la conoscibilità ma non la conoscenza, la trasparenza – invece – è l’insieme di conoscenze e comprensione¹⁴¹.

La pubblicità, infatti, è l’elemento intermedio per “uscire” dal segreto e “guardare dentro” l’Amministrazione: quando un’informazione è pubblica, è conoscibile ma – affinché possa essere trasparente – è necessario che dalla *conoscibilità* si giunga alla *conoscenza* e alla *comprensione*.

Se l’attività amministrativa è segreta, è sicuramente sconosciuta; se – invece – è pubblica, è accessibile (ma non è detto che sia comprensibile); solo ove tali condizioni siano congiuntamente realizzate allora potrà parlarsi di *trasparenza*.

Dunque, per il compimento di questi obiettivi, il Legislatore predispone degli adeguati strumenti di partecipazione alla *governance* democratica, tra i quali – senza dubbio – il diritto di accesso.

Queste premesse, in particolare, sono destinate a segnalare, nei limiti propri del diritto amministrativo, le questioni di maggiore rilievo in tema di pubblicità, trasparenza e accessibilità. Il quesito principale nasce dall’assunto che il cittadino, in ragione di un principio di democraticità, possa conoscere l’essere e l’agire della Pubblica Amministrazione¹⁴² e il diritto di accesso si presenta come lo strumento più idoneo a realizzare la trasparenza.

Solo in questo modo, la Pubblica Amministrazione è destinata a divenire una *casa di vetro*, secondo la nota formula adoperata da Filippo Turati nel 1908.

Su queste basi, i punti che meritano attenzione sono: l’evoluzione del diritto di accesso nel nostro ordinamento giuridico, il potenziale conflitto tra trasparenza e riservatezza e soprattutto i dubbi che sorgono sul tema del trattamento dei dati da parte della Pubblica Amministrazione. In conclusione, considerando gli strumenti forniti dal Legislatore per realizzare al meglio lo scenario sopra descritto, occorre valutare nel dettaglio quali siano le principali caratteristiche del diritto di accesso.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² C. MARZUOLI, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità* in *La trasparenza amministrativa* (a cura di) F. MERLONI, 2008, p. 44

2.1.3 *Strumenti di partecipazione: inquadramento giuridico del diritto di accesso*

La trasparenza si configura come un mezzo per porre in essere un'azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali¹⁴³ e in questo contesto e per gli obiettivi finora delineati, il diritto di accesso ne garantisce la sua più coerente attuazione, conferendo ai cittadini il potere di richiedere e ottenere le informazioni detenute dagli enti pubblici o governativi, consentendo di accedere a documenti, dati e altre informazioni rilevanti.

Il diritto di accesso, dunque, si pone tra le misure finalizzate alla migliore realizzazione degli obiettivi pocanzi rappresentati, e – per tale ragione – appare indispensabile delinearne quantomeno le caratteristiche essenziali.

Anzitutto, il primo tema meritevole di essere analizzato in tale contesto attiene alla complessa natura del diritto di accesso e ai dubbi interpretativi circa la sua configurabilità in termini di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo.

All'indomani della promulgazione della Legge generale sul procedimento amministrativo (Legge n. 241/1990) che – per la prima volta - ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto del diritto di accesso, la giurisprudenza ha avviato un copioso dibattito relativo alla natura di tale istituto.

Talune risalenti interpretazioni¹⁴⁴ inquadavano il diritto di accesso nella categoria dei diritti soggettivi, considerando che il ricorso giurisdizionale proposto a tutela del suddetto diritto doveva qualificarsi non come un'impugnativa di un provvedimento amministrativo, ma come un rimedio necessario ad accertare la sussistenza dei criteri stabiliti dalla legge per ottenere l'esibizione dei documenti richiesti¹⁴⁵.

Un ulteriore orientamento giurisprudenziale¹⁴⁶ – seppur minoritario – definiva il diritto di accesso alla stregua di un interesse legittimo, qualificando il giudizio

¹⁴³ Cons. St., Sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso sullo schema di decreto n. 97/2016

¹⁴⁴ Cons. Stato, Sez. IV, n. 71/1995; Cons. Stato, Sez. IV, n. 643/1997; Cons. Stato, Sez. IV, n. 56/1999.

¹⁴⁵ F. G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2011, p. 242.

¹⁴⁶ Cons. Stato, Sez. IV, n. 71/1995; Cons. Stato, Sez. V, n. 1537/1997.

proposto avverso il provvedimento di diniego all'accesso, un procedimento di impugnazione, tipicamente amministrativo¹⁴⁷.

In ossequio alla prima teoria, la riforma delle autonomie locali (T.U. n. 267/2000) afferma che tutti gli atti della P.A. sono pubblici e non esiste alcun limite alla loro conoscibilità sotto il profilo soggettivo, salvo la tutela della riservatezza¹⁴⁸. Viceversa, la Legge n. 241/1990 subordina il diritto di accesso alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante (come verrà in seguito approfondito).

In particolare, la tesi che pone l'istituto in esame nella categoria dell'interesse legittimo fonda le sue radici nella natura discrezionale del potere della Pubblica Amministrazione la quale, in sede di verifica, può esercitare un potere di differimento, di regolazione delle modalità di accesso e di esclusione dello stesso. Sembra dunque, che – nell'indagine circa la natura del diritto di accesso – il termine “*diritto*” sarebbe utilizzato in senso tecnico e generico¹⁴⁹ e la pretesa all'accesso non concretizza un diritto soggettivo, in quanto la posizione dell'interessato è regolata dalla normativa di settore che offre la tutela giurisdizionale tipica degli interessi legittimi (*i.e.*, la sussistenza di un termine di decadenza).

Tuttavia, tali tesi non hanno sopito il dibattito giurisprudenziale e alcune decisioni in senso opposto¹⁵⁰ hanno qualificato il diritto di accesso alla stregua di un diritto soggettivo, ciò perché verrebbe a mancare proprio il potere discrezionale tipico della P.A. nella decisione di consentire l'accesso¹⁵¹. Sul punto, la giurisprudenza – affermando la configurabilità di un diritto soggettivo ed autonomo “*finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e lo svolgimento imparziale*”¹⁵² – ha rilevato che l'attività della P.A. di verifica dei requisiti del richiedente l'accesso non sia discrezionale ma di carattere tecnico-giuridico, finalizzata soltanto ad accertare l'assenza di ostacoli tassativi¹⁵³.

¹⁴⁷ F. G. COCA, *Diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2011, p. 242.

¹⁴⁸ Cons. Stato, Sez. V, 8 giugno 1998, n. 778

¹⁴⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, n.16

¹⁵⁰ M. CLARICH, *diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1996, p.44 ss.

¹⁵¹ F. FIGORILLI, *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1994, p. 206 ss.

¹⁵² Cons. Stato, sez. IV, 27 agosto 1998, n. 1137; Cons. Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938; Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1679.

¹⁵³ Cons. Stato, sez. IV, 27 agosto 1998, n. 1137

In seguito, si è pronunciato il Consiglio di Stato¹⁵⁴ al fine di fornire chiarezza circa la dubbia natura del diritto di accesso e ha operato la seguente distinzione: (i) il diritto di accesso come “*istituto generale*”, il quale – per sua natura – è finalizzato a garantire la trasparenza nell’agire amministrativo e (ii) il diritto di accesso come “*situazione soggettiva personale*”, volto a tutelare posizioni soggettive rilevanti e ad attribuire preminenza alle ragioni dell’interessato. In tal senso la giurisprudenza propendeva per la configurabilità dell’accesso in termini di *diritto soggettivo*.

Alla luce del continuo e costante dibattito, il Consiglio di Stato, nel 2006, è ritornato sulla questione, fornendo alcuni importanti chiarimenti.

Anzitutto, in merito alle finalità dell’istituto, appare chiaro che “*l’accesso è collegato a una riforma di fondo dell’amministrazione, informata ai principi di pubblicità e trasparenza dell’azione amministrativa, che si inserisce a livello comunitario nel più generale diritto all’informazione dei cittadini rispetto all’organizzazione e alla attività amministrativa*”. In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che “*la tesi del diritto soggettivo fa leva essenzialmente sul carattere vincolato dei poteri rimessi all’amministrazione in sede di esame dell’istanza di accesso, poteri aventi ad oggetto la mera ricognizione della sussistenza dei presupposti di legge e l’assenza di elementi ostativi all’accesso*” e soprattutto che “*la tesi del diritto soggettivo risulta corroborata – come sottolineato anche in dottrina – dall’inclusione del diritto di accesso nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione (art. 22, co. 2, legge n. 241, come modificato dalla legge n. 15 del 2005) e dalla riconduzione del giudizio in tema di accesso alla giurisdizione esclusiva di questo giudice (art. 25, comma 5, della legge n. 241, come modificato dalla legge n. 80 del 2005)*”¹⁵⁵. Le disposizioni in materia di trasparenza, secondo il Consiglio di Stato, rientrano nei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle Amministrazioni Pubbliche ai fini della trasparenza e prevenzione della corruzione, rendendo più agile la riconduzione dell’istituto all’ampia categoria dei diritti soggettivi. Tuttavia, il medesimo organo ha ritenuto “*non utile*” prendere posizione sulla questione relativa alla natura del suddetto istituto, in quanto il diritto di

¹⁵⁴ Cons. Stato Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938

¹⁵⁵ Cons. Stato, Ad. Plen., 20 aprile 2006, n.7

accesso dovrebbe essere qualificato per la sua finalità strumentale, non idonea a perseguire vantaggi finali, ma necessaria ad offrire al soggetto interessato taluni poteri procedimentali per la tutela di interessi giuridicamente rilevanti (sia diritti soggettivi, sia interessi legittimi)¹⁵⁶.

In conclusione, anche alla luce delle indicazioni sovranazionali, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con una successiva e recente pronuncia, ha ribadito che si tratta di una "*posizione giuridica soggettiva*", restando irrilevante la sua qualificazione ai fini dell'applicazione del regime giuridico e venendo in rilievo soltanto la peculiare modalità di svolgimento dell'attività amministrativa di valutazione dei presupposti per l'accoglimento della domanda¹⁵⁷. Il privato, dunque, resta titolare di una posizione giuridica strumentale che ha ad oggetto la rappresentazione di un documento amministrativo, quale bene della vita tutelato¹⁵⁸.

2.1.4 (segue) *Fondamenti costituzionali del diritto di accesso*

Come verrà meglio approfondito nei paragrafi successivi, la disciplina in tema di diritto di accesso è il risultato di un complesso susseguirsi di interventi legislativi, finalizzati a definire un istituto carente di garanzie costituzionali.

Infatti, si noti come il testo costituzionale non riservi alcuna tutela al diritto di accesso. La *ratio* di tale scelta pone le sue radici nella volontà dei padri costituenti di prevedere, in Costituzione, una più generale disciplina in tema di esercizio dell'attività amministrativa, lasciando alla normativa di dettaglio un minuzioso approfondimento.

L'inserimento del diritto di accesso nel testo costituzionale fu oggetto di attenzione da parte della Sottocommissione Forti in Assemblea costituente, la quale valutò se e in che limite introdurre nella Costituzione apposite garanzie del cittadino verso la Pubblica Amministrazione.

Nel merito, la Sottocommissione sollevò il problema relativo al diritto del cittadino di avere visione e copia degli atti amministrativi, almeno limitatamente agli atti di

¹⁵⁶ Cfr. in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, n. 524/2011

¹⁵⁷ Cons. Stato, Ad plen., 24 gennaio 2023, n.4

¹⁵⁸ V. LOPIATO, *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 737

cui “*si abbia facoltà di valersi o contro i quali il cittadino possa ricorrere*”¹⁵⁹. Tuttavia, dalle considerazioni dei Costituenti si evinse che tale disciplina avrebbe trovato posto più idoneo in una legge generale sull’Amministrazione anziché in Costituzione, lasciando a quest’ultima la facoltà di introdurre in termini generali i principi sull’attività amministrativa. L’idea che presiedette alla consapevolezza dei redattori della Carta costituzionale fu che solo una parte dell’Amministrazione e dei suoi problemi fossero rilevanti per la Costituzione¹⁶⁰.

Nonostante ciò, nel tempo si è riconosciuto un capovolgimento della realtà, la quale è prevalsa sugli intenti espliciti della Costituente, fino a realizzare una condizione per cui (quasi) tutti gli enunciati della Costituzione celano una dimensione amministrativa¹⁶¹. In particolare, la Costituzione fu un compromesso tra le forze politiche contrastanti, proponendo un recupero del ruolo dell’istituto parlamentare rispetto a quello dell’Esecutivo¹⁶² e pertanto si richiedeva che l’effettiva attuazione dei caratteri più tipici fosse affidata alla realtà legislativa del futuro Parlamento¹⁶³. La discussione svoltasi su questo punto ha dato modo di riflettere sulle garanzie costituzionali previste a favore del cittadino nei rapporti con il settore pubblico e, soprattutto, sulla riconducibilità del diritto di accesso ai diritti sanciti nel Testo Fondamentale.

Si tratta di compiere una “*interpretazione adeguatrice*”¹⁶⁴, concentrandosi sulla categoria dei c.d. *principi costituzionali impliciti*, al fine di ricostruire ogni elemento di rilievo in questa sede. In particolare, il buon andamento e l’imparzialità dell’Amministrazione Pubblica, principi affermati all’art. 97 Cost., rappresentano una preminente garanzia per il cittadino, ergendosi a presupposti su cui il diritto di accesso può venire in essere. In quest’ottica, il principio del buon andamento si propone la realizzazione delle condizioni attraverso cui la Pubblica

¹⁵⁹ Relazione all’Assemblea costituente, pag. 142, par. 6

¹⁶⁰ M. CANTUCCI, *La pubblica amministrazione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Firenze, 1950, 155 ss.; U. ALLEGRETTI, *Enunciati Costituzionali*, in *Democrazia e Amministrazione*, 1987, 3, p. 41

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² F. TIGANO, *Recenti profili evoluti dell’attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 12

¹⁶³ P. CALAMANDREI, *La costituzione e le leggi per attuarla*, Milano, 2000, p. 6

¹⁶⁴ Sul tema E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giudici*, Milano, 1949; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario Scialoja Branca*, Bologna, Utet, 1987; G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001; F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Bari, Laterza, 2004; R. GUASTINI, *Ancora sull’interpretazione costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, p. 475 ss.

Amministrazione conferisce le garanzie individuali e sociali, finalizzate a promuovere il pieno sviluppo della persona umana, come singolo e nelle formazioni sociali in cui è inserito¹⁶⁵. Tale principio, nel dettaglio, impone che la P.A. agisca secondo i criteri di efficacia ed economicità (il primo considera la corrispondenza tra i risultati raggiunti e gli obiettivi prefissati; il secondo tiene conto della quantità delle risorse impiegate per il raggiungimento degli scopi)¹⁶⁶.

Il principio di imparzialità, invece, impone che gli interessi pubblici e privati siano ponderati in maniera imparziale nel procedimento amministrativo, al netto di ogni vantaggio privato per l'Amministrazione.

L'art. 97 Cost., quindi, va inteso come norma fondamentale sulla quale si incardina il sistema amministrativo; essa delega al Legislatore il compito di stabilire le condizioni organizzative necessarie al perseguimento dei principi cui l'Amministrazione è tenuta ad uniformarsi¹⁶⁷.

Le summenzionate forme di garanzie relative all'operato della Pubblica Amministrazione si pongono in posizione di equilibrio con il principio di sovranità espresso all'art. 1 Cost., in quanto attribuiscono al privato un potere di controllo sull'attività amministrativa, in modo da renderla effettivamente imparziale.

Il controllo sull'imparzialità dell'Amministrazione ha come immediato effetto il realizzarsi di un sistema amministrativo trasparente, che conferisce in capo al privato il diritto di accedere alle informazioni pubbliche e permette di assicurare la piena conoscibilità di ogni fase dell'agire amministrativo. *Controllo*, inoltre, significa *esercizio della sovranità popolare* nello spazio pubblico e deve essere inteso come la capacità di acquisire informazioni, di valutarle, di emettere un giudizio su di esse, al fine di favorire la responsabilità delle Istituzioni e dei loro decisori¹⁶⁸. Ciò comporta che il cittadino, attraverso un controllo democratico, possa compiere un giudizio sull'operato dell'Amministrazione e favorire la sua efficienza ed efficacia.

¹⁶⁵ R. MARRAMA, *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993

¹⁶⁶ V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 28

¹⁶⁷ F. TIGANO, *Recenti profili evoluti dell'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 14

¹⁶⁸ F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in *Trasparenza amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 12

In ragione di tali considerazioni, appare possibile colmare la lacuna costituzionale inerente alla mancata previsione del diritto di accesso, mediante la riconducibilità dell'istituto ad altri valori costituzionali¹⁶⁹.

Oltre le disposizioni *testé* menzionate, l'analisi costituzionale finalizzata ad indagare le origini del diritto di accesso, può proseguire ponendo l'attenzione sulla correlazione tra il diritto di accesso e la libertà di informazione di cui all'art. 21 della Costituzione¹⁷⁰.

Il principio di libera manifestazione del pensiero e, dunque, la libertà di informazione, garantisce il diritto di ogni individuo ad essere informato e a conoscere, nonché il diritto ad accedere alle informazioni – finanche pubbliche – di cui se ne abbia interesse. Sul punto, anche la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha affermato che la libertà di espressione include la libertà di informarsi e il diritto di ricercare informazioni¹⁷¹.

Inoltre, considerando le finalità del diritto di accesso, appare possibile anche ricondurre il menzionato istituto al diritto alla difesa e al diritto ad una tutela giurisdizionale¹⁷², di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Tale assimilazione, infatti, risiede nella qualificazione del diritto di accesso come strumento di partecipazione per il cittadino e, in quanto tale, uno strumento di difesa rispetto al potere della Pubblica Amministrazione stessa. Il cittadino, infatti, avendo conoscenza dell'attività procedimentale dell'Amministrazione, nonché – in via generale – dei documenti da essa custoditi, acquisisce la facoltà di difendersi coscientemente rispetto ad un illegittimo esercizio del potere pubblico, agendo in giudizio avverso gli atti adottati dall'Amministrazione.

Da ultimo, non può mancare una considerazione sulla natura solidaristica del diritto di accesso, di cui all'art. 2 della Costituzione ed affermata da una recentissima giurisprudenza, secondo cui il “*diritto di accesso [...] conserva una connotazione solidaristica, nel senso che l'apertura della Pubblica Amministrazione alla conoscenza collettiva è funzionale alla disponibilità di dati di affidabile*

¹⁶⁹ F. TIGANO, *Recenti profili evoluti dell'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008

¹⁷⁰ G. BUSIA, *Commento art. 22*, in AA.VV *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, p. 963 ss.; G. PALEOLOGO, *La legge 241/1990 in Diritto processuale amministrativo*, 1991, p.10

¹⁷¹ Corte eur. Dir. Uomo, sez. III, 8 novembre 2016, n. 72384

¹⁷² PERINI, *L'autonomia del diritto di accesso in giudizio*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1996, p. 107 ss.

*provenienza pubblica per informare correttamente i cittadini, con la conseguenza che il suddetto accesso, in quanto finalizzato a garantire, con il diritto all'informazione, il buon andamento dell'Amministrazione (art. 97 Cost.), non può finire per intralciare proprio il funzionamento della stessa, sicché il suo esercizio deve rispettare il canone della buona fede e il divieto di abuso del diritto, in nome, anzitutto, di un fondamentale principio solidaristico (art. 2 Cost.)*¹⁷³.

In conclusione, seppur la Costituzione non abbia sancito espressamente il diritto in esame, la sua tutelabilità è tutt'altro che oscura. La giurisprudenza costituzionale ha chiaramente attribuito al Legislatore l'arduo onere di esplicitare e generalizzare i valori sanciti dall'art. 97 Cost., *“negli obiettivi di tempestività, trasparenza e pubblicità amministrativa, quali valori essenziali dell'ordinamento democratico”*¹⁷⁴, investendolo del potere di regolamentare in senso concreto i principi costituzionali astrattamente previsti.

Nel merito, infatti, l'adozione della Legge generale sul procedimento amministrativo e le sue successive modifiche hanno realizzato un adeguato sistema garantista per il cittadino, sopperendo ad ogni mancanza costituzionale. Per di più, nel 2001, dopo l'adozione della Legge n. 241/1990, il Legislatore - con Legge costituzionale n. 3/2001 - ha modificato le disposizioni sancite al titolo V, parte II della Costituzione, sostenendo la qualità, la natura e lo spessore dei rapporti tra Amministrazioni centrali e autonomie, nel rispetto del principio di sussidiarietà¹⁷⁵. Tale riforma ha posto nuovamente in luce il tema del diritto di accesso, operando un ribaltamento del criterio di delimitazione delle competenze, di cui all'art. 117 Cost. e riconducendo la disciplina dell'attività amministrativa nella *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.). In tal modo, viene elevata la tutela in favore del diritto di accesso (riconducibile alla menzionata riforma) e viene sancita la competenza legislativa

¹⁷³ T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, 17 luglio 2023, n. 1056; T.A.R. Lazio Roma, Sez. V, 05 aprile 2023, n. 5801

¹⁷⁴ Corte costituzionale, Sent. 23 luglio 1997, n. 262

¹⁷⁵ S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, Torino, 2000; A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo*, Milano, 2002, 53.

dello Stato, salva la possibilità per Regioni o enti locali, di garantire ulteriori livelli di tutela¹⁷⁶.

In continuità con quanto sopra rappresentato, l'art. 29, comma 2, della Legge n. 241/1990 prevede che la regolamentazione del diritto di accesso, ad opera degli enti locali, avvenga “*nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa*”.

A tal proposito, occorre concludere che, da una corretta interpretazione del testo costituzionale, l'Amministrazione odierna non può più reggersi sui principi del non interventismo nella società, nella vita dei cittadini e nell'economia (c.d. *laissez faire*), ovvero rivestire un ruolo passivo nello Stato. Una simile impostazione, oggi, non è più concepibile e l'idea di un'Amministrazione “*passiva*” deve essere necessariamente sostituita da un'Amministrazione “*attiva*”, in simbiosi con la vitalità del Paese¹⁷⁷. Inoltre, nonostante la Costituzione si fosse limitata a regolare solo i profili organizzativi dell'Amministrazione, delegando alla legge la sua attuazione, tale progetto merita di essere adattato alle mutate condizioni socio-politiche del settore pubblico e al mutato ruolo attivo che la P.A. svolge nella moderna società. L'espansione dei suoi compiti, infatti, deve ritenersi comunque una piena estrinsecazione dei valori costituzionali sopra analizzati.

Pertanto, pur essendo rimessa alla legge la regolazione delle funzioni principali dell'azione amministrativa, l'“*ossatura*” del sistema risiede esclusivamente nei valori di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, in consonanza con le esigenze e gli sviluppi del sistema pluralistico¹⁷⁸.

Ogni mutamento della Pubblica Amministrazione e del sistema legislativo cui essa fa riferimento (che si descriverà, sinteticamente, nei paragrafi che seguono), dipende dall'emersione di nuove esigenze del contesto sociale, le quali – tra l'altro – hanno permesso di realizzare la piena apertura dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni, rendendo sempre più necessaria la partecipazione dei privati al procedimento amministrativo¹⁷⁹.

¹⁷⁶ A. ZUCCHETTI, *Il diritto di accesso. Profili generali*, in *L'accesso ai documenti, limiti, procedimento, responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2006, p.11

¹⁷⁷ F. TIGANO, *Recenti profili evoluti dell'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008.

¹⁷⁸ A. ANDREANI, *il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione*, Padova, Cedam, 1979, p.12

¹⁷⁹ *Ibid.*

2.1.5 *Le garanzie sovranazionali nei rapporti tra l'individuo e la Pubblica Amministrazione*

Le garanzie nei rapporti tra l'individuo e la Pubblica Amministrazione sono state oggetto di interesse anche da parte del Legislatore europeo e il riconoscimento del diritto di accesso trova il suo fondamento anche nell'attuale ordinamento comunitario¹⁸⁰.

Anzitutto, le norme sovranazionali riservano un'adeguata tutela al principio di trasparenza, sin dal Trattato che istituisce la Comunità Europea¹⁸¹ in ragione del suo potere di rafforzare “*il carattere democratico delle Istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione*”¹⁸².

A partire al 1981, il Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa ha previsto per gli Stati membri, taluni orientamenti in materia di diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche¹⁸³, affermando principi di eguaglianza nel trattamento delle richieste di accesso e nell'apposizioni di limitazioni al suo esercizio.

Poco dopo, nel 1984-1988, è intervenuto il Parlamento Europeo, affermando la necessaria pubblicità della gestione sovranazionale e delle procedure comunitarie¹⁸⁴.

Inoltre, il diritto di accesso alle informazioni, associato alle più ampie garanzie di democraticità, si pone tra gli obiettivi sanciti dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992: nell'Atto Finale allegato al Trattato, in vigore dal 1° novembre del 1993, è presente una “*Dichiarazione sul diritto di accesso all'informazione*” che, seppur marginale, ha tracciato i primi solchi di un percorso europeo verso la trasparenza.

¹⁸⁰ C. FRANCHINI, *il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1996, p 823ss.

¹⁸¹ Trattato di Roma (CEE), Trattato che istituisce la Comunità economica europea, Roma, 1957, Artt. 214, 233, 191, da 85 a 90.

¹⁸² B. MAMELI, *Il diritto di accesso davanti alla corte di Giustizia: problemi e prospettive*, in *Giustizia Amministrativa*.

¹⁸³ Risoluzione del 25 novembre 1981, *L'accesso ai documenti amministrativi*, n. 81/89

¹⁸⁴ Risoluzione del 24 maggio 1984 sulla *Pubblicità della gestione comunitaria*, Risoluzione 22 gennaio 1988 sulla *Pubblicità delle procedure comunitarie*. Direttiva 7 giugno 1990, n.313 sull' *Accesso alle informazioni in materia di ambiente*.

Nel 1997 fu adottato il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel maggio del 1999, che ha integrato l'art. 1 del Trattato sull'Unione Europea, affermando la necessità che le decisioni “*siano prese nel modo più trasparente possibile*”. Tali principi, in seguito, sono stati trasposti nel Regolamento (CE) 1049/2001¹⁸⁵ ove viene sancito un vero e proprio diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni comunitarie, fornendo un fondamentale apporto per la funzionalizzazione del principio di trasparenza.

Nel 2009, con l'adozione del trattato di Lisbona (che ha modificato il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) si è registrato un importante ampliamento delle tutele in tema di trasparenza. In particolare, l'art. 15 TFUE ad oggi afferma che “*al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile*”.

Inoltre, il primo paragrafo del Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione, seppur risalente al 1998, illustra in maniera estremamente attuale l'importanza di una simmetria informativa nel settore pubblico, la quale assume “*un ruolo fondamentale per il corretto funzionamento del mercato interno e la libera circolazione di merci, servizi e singoli individui*”¹⁸⁶. Risulta chiaro, dal quadro normativo *testé* riportato, che l'obiettivo dell'Unione europea, risiede nella necessità di garantire la disponibilità dell'informazione pubblica, in maniera efficiente e sviluppata, a tutti i livelli di Amministrazione¹⁸⁷, non esitando a garantire l'effettiva partecipazione dei cittadini all'attività del potere pubblico, mediante l'adozione di strategie di accessibilità. Tali principi si qualificano come un vero e proprio dovere delle Istituzioni di rendere conoscibili le decisioni, i provvedimenti, gli atti e i pareri adottati, aumentando il livello di pubblicità.

¹⁸⁵ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, 30 maggio 2001, in <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=SV>

¹⁸⁶ Commissione Europea, COM (1998) 585, *l'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa - Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione pubblicato il 1° gennaio 1999*

¹⁸⁷ *ibid.*

A livello europeo, inoltre, una tappa fondamentale è costituita dalle garanzie di trasparenza affermate nella Carta di Nizza (CDFUE), adottata nel 2000, e dall’emblematico Articolo 42, rubricato “*Diritto di accesso ai documenti*”, il quale sancisce il diritto di qualsiasi cittadino dell’Unione ad avere accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione¹⁸⁸. Si tratta di un principio di assoluta rilevanza in quanto la Carta ha il medesimo valore giuridico dei Trattati e pertanto, il giudice amministrativo ha l’obbligo di disapplicare le norme nazionali che violano tali disposizioni sovranazionali¹⁸⁹. Il diritto di accesso, così come delineato dalla normativa europea, non è preordinato alla tutela di una posizione soggettiva ma rappresenta uno strumento di trasparenza e di controllo per la promozione del buon governo e della partecipazione della società¹⁹⁰.

Analizzando la disciplina comunitaria, appare chiara l’assimilazione tra il diritto di accesso, così come descritto, e l’istituto nazionale dell’accesso conoscitivo, in ragione del fatto che, anche a livello sovranazionale, risulta necessaria un’istanza formale di accesso, scritta in una delle lingue ufficiali dell’Unione ma priva di obbligo di motivazione per il richiedente. Viceversa, la partecipazione del cittadino al procedimento legislativo e/o amministrativo sovranazionale mediante consultazioni o dibattiti, in aggiunta alla conoscibilità concessa degli atti sovranazionale, avvicina il modello Europeo al modello statunitense.

Inoltre, nell’analisi condotta in tale sede, appare opportuno considerare anche le ulteriori spinte di apertura avanzate dalle Istituzioni sovranazionali.

In particolare, dal 2013 è in vigore il portale *Open data* dell’Unione Europea¹⁹¹ in attuazione di una serie di precedenti Direttive che ponevano la questione dei dati come priorità sovranazionale, tra le quali Direttiva 2019/1024/UE relativa all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico.

Come affermato nel precedente capitolo, infatti, gli interventi dell’Unione Europea in tema di apertura dei dati sono stati notevoli ma i presupposti sui quali essi si ergono sono inevitabilmente correlati al tema del diritto di accesso. Sul punto, in

¹⁸⁸ M. BROBERG, *Access to Documents: A General Principle of Community Law*, in *European Law Review*, 2002, p. 27

¹⁸⁹ Si veda, sul punto, Corte Cost. n. 269/2017

¹⁹⁰ S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2017, p. 68

¹⁹¹ Si veda <https://open-data.europa.eu/it/data>.

maniera eguale a quanto accade nel nostro ordinamento, la normativa a tutela della trasparenza e dell'accessibilità prevista dalle Istituzioni europee si è ampliata negli anni, contribuendo a migliorare il controllo sull'operato amministrativo delle Istituzioni e la conseguenziale percezione collettiva dell'attività sovranazionale.

In particolare, tale ampliamento ha facilitato il passaggio da strategie europee di accessibilità ai documenti a vere e proprie *governance* di apertura dei dati, favorendo ed incentivando ogni forma di crescita sovranazionale. Tutti i dati sovranazionali, mediante l'ausilio di portali informatici, sono accessibili gratuitamente, riutilizzabili e traducibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione.

Il raggiungimento di tali obiettivi è la conseguenza di interventi normativi in tema di trasparenza e di accessibilità, che – inevitabilmente – hanno influito sulle politiche nazionali degli Stati Membri, molto spesso condannati per un'eccessiva oscurità del rapporto pubblico – privato¹⁹².

2.1.6 Evoluzione normativa nazionale: dall'accessibilità alla trasparenza amministrativa

Una volta inquadrato, almeno in termini generali, il diritto di accesso, si può passare ad una breve sintesi del complesso quadro normativo che lo disciplina.

Per quel che concerne la legislazione nazionale, occorre sin da subito rilevare la presenza di un processo riformatore che ha spiegato i propri effetti sui più tradizionali istituti di diritto amministrativo, con lo scopo primario di modernizzare le strutture organizzative delle Pubbliche Amministrazioni, in ossequio ai principi efficientistici di sviluppo¹⁹³.

Per compiere una simile disamina, la strada che ci si propone di intraprendere è quella dell'analisi del diritto di accesso, nel tentativo di misurare l'intervento riformatore verso la realizzazione di strumenti di partecipazione all'azione dell'Amministrazione.

¹⁹² G. SGUEO, *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'unione europea: un percorso in divenire*, in *Il big bang della trasparenza* (a cura di) A. NATALINI, G. VESPERINI, Editoriale scientifica, 2015.

¹⁹³ F. TIGANO, *Recenti profili evoluti dell'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 2.

Il diritto di accesso, come detto, è un istituto finalizzato a garantire il buon funzionamento dell'apparato amministrativo, preservandone la trasparenza e, dunque, l'imparzialità. Tale importanza è sin da subito confermata dall'approvazione della Legge n. 241/1990 "*nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritti di accesso ai documenti amministrativi*", la quale si propone, tra i principali obiettivi, la realizzazione della trasparenza, mediante l'introduzione di strumenti di partecipazione procedimentale, necessari a garantire la protezione degli interessi pubblici e privati¹⁹⁴ a favore soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti ovvero a favore di chi può subire un pregiudizio dal provvedimento.

"Partecipare" presuppone "conoscere" e, considerando che la *ratio* del procedimento amministrativo risiede nella cura degli interessi pubblici, la conoscenza dello stesso, nonché della complessità degli interessi coinvolti, permette di realizzare appieno lo scenario collaborativo¹⁹⁵.

Nel quadro dialettico di interessi pubblici e privati risiedono i c.d. *interessi procedurali del cittadino* che ineriscono a fatti procedurali e a comportamenti dell'Amministrazione¹⁹⁶. Tra essi assume un ruolo fondamentale il diritto del privato ad accedere ai documenti del procedimento pendente (c.d. *accesso procedimentale*), previsto all'art. 10 della Legge n. 241/1990. In particolare, tale partecipazione procedimentale consiste nel diritto di prendere visione degli atti e dei documenti del procedimento, nonché nel diritto di presentare memorie e documenti pertinenti che l'Amministrazione ha il dovere di valutare¹⁹⁷, affinché i soggetti cui è stato comunicato l'avvio del procedimento possano avere piena contezza dello stesso. Si tratta di un primo accenno al coinvolgimento del privato nell'attività della Pubblica Amministrazione che legittima il soggetto interessato ad intervenire nell'attività pubblica.

¹⁹⁴ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, (a cura di) F. FRACCHIA, XXV ed., Giuffrè, 2023, p. 396

¹⁹⁵ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, (a cura di) F. FRACCHIA, XXV ed., Giuffrè, 2023, p. 399

¹⁹⁶ M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1981

¹⁹⁷ L. n. 241/1990; art. 10, "*I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24; b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento*".

Inoltre, il diritto di accesso ha anche una piena autonomia rispetto al procedimento (c.d. *accesso conoscitivo*), non rilevando la partecipazione del privato ad un procedimento amministrativo in corso, ma garantendo la conoscenza dell'agire amministrativo anche in relazione a procedimenti già conclusi. L'accesso conoscitivo, disciplinato al Capo V della Legge n. 241/1990, è un istituto che non si limita a garantire solo la trasparenza procedimentale, ma si propone di realizzare la più generale trasparenza e imparzialità dell'Amministrazione¹⁹⁸, ribaltando gli schemi governativi e aprendo la strada a innovativi interventi legislativi di promozione della partecipazione democratica, volti a ridimensionare la smisurata discrezionalità amministrativa nella gestione del procedimento.

La normativa in parola definisce il diritto di accesso come il “*diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi*”¹⁹⁹, conferito al titolare di una situazione giuridica soggettiva che preesiste ed è indipendente dall'accesso e consente di conoscere documenti altrimenti non conoscibili²⁰⁰. I soggetti legittimati ad esercitare tale diritto sono “*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”.

Nel merito, Consiglio di Stato ha successivamente chiarito il profilo soggettivo dell'interessato, affermando che “*l'interesse che legittima la richiesta di accesso, oltre ad essere serio e non emulativo, deve essere personale e concreto, ossia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico nesso: in concreto occorre che il richiedente intenda difendere una situazione di cui è portatore, qualificata dall'ordinamento come meritevole di tutela, non essendo sufficiente il generico e indistinto interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento della attività amministrativa*”²⁰¹. Dunque, il diritto di accesso può essere esercitato in quanto si è titolari della situazione legittimante e giuridicamente rilevante che lo presuppone (sussistenza di un interesse *diretto, concreto, attuale*).

¹⁹⁸ Cfr., in tal senso, art. 22, comma 2, L. n. 241/1990 circa la finalità di “*favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza*”.

¹⁹⁹ Art. 22, comma 1, lett. a), L. n. 241/1990.

²⁰⁰ C. MARZUOLI, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in *Trasparenza Amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 50

²⁰¹ Cons. Stato, Sez. VI, 1° febbraio 2007, n. 416.

Per come delineato dal Legislatore degli anni '90, quindi, il diritto di accesso realizzava una trasparenza limitata al singolo documento detenuto dalla Pubblica Amministrazione, previa istanza motivata del privato, titolare di una peculiare situazione giuridica soggettiva. Tali previsioni rappresentavano un restringimento alla facoltà del privato di esercitare un controllo sulla P.A., depotenziando il più possibile l'effetto della pubblicità e della trasparenza. In altri termini, restringendo le condizioni che legittimano l'accesso, il Legislatore ha voluto evitare che lo sguardo sull'Amministrazione fosse valutativo, rendendo possibile solo un controllo meramente conoscitivo/ricognitivo²⁰².

Risulta chiaro, se così può dirsi, che il primario interesse del Legislatore era ovviare il rischio di un controllo generalizzato del privato sugli atti della P.A.²⁰³, cosicché i limiti angusti²⁰⁴ previsti per il diritto di accesso, impedivano di raggiungere ogni minima forma di quell'auspicata "apertura" del settore pubblico, che tutt'ora si tenta di ottenere. Il diritto d'accesso, quindi, seppur considerato tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, garantiti dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.²⁰⁵, faticava ad affermarsi. Tuttavia, nei processi di avvicinamento tra l'Amministrazione e il privato e nel rafforzamento delle garanzie conferite al cittadino, il Legislatore – negli anni – ha compiuto importanti passi. Anzitutto, nel corso della XIV legislatura, la Legge n. 241/1990 è stata ampiamente modificata dalla Legge n. 15/2005 avente ad oggetto "*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*" ed a distanza di poco tempo, ulteriori precisazioni sono state introdotte da alcune disposizioni del D. l. n. 35/2005 (c.d. "*decreto-legge sulla competitività*"). La Legge n.15/2005 ha modificato l'articolo 1, comma 1, della

²⁰² G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in *La trasparenza amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 36

²⁰³ Cons. Stato, Sez. VI, 15 giugno 2011, n. 3650.

²⁰⁴ A. MOLITERNI, *L'Italia, in L'accesso dei cittadini. Esperienze di formazione amministrativa a confronto*, a cura di B.G. MATTARELLA e M. SAVINO, Editoriale scientifica, 2018, p.28 ss.

²⁰⁵ Sull'argomento, C. PINELLI, "*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*", in *Diritto pubblico*, 2002, 881 ss.; E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1105 ss.; G. P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 25 ss; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il Diritto dell'economia*, 2003, fasc. 2-3, 389 ss.; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, vol. II, p. 277 ss.

Legge n. 241/1990, introducendo l'inderogabile principio secondo cui l'azione amministrativa debba fondarsi su criteri di pubblicità, assicurando al privato la conoscenza di ogni provvedimento della Pubblica Amministrazione²⁰⁶ ed elevando la trasparenza a principio generale dell'azione amministrativa, da rispettarsi in tutte le fasi del procedimento²⁰⁷.

Tale intervento normativo, come evidenziato in precedenza, ha segnato il passaggio da un sistema di chiusura, basato sulla riservatezza e sul segreto, ad un sistema di apertura e trasparenza, corollari del principio di legalità, imparzialità e buona amministrazione²⁰⁸. L'auspicata apertura dell'Amministrazione, dunque, si realizzava (lentamente) con le garanzie attribuite dal diritto d'accesso, indispensabile strumento di tutela non solo del singolo, ma soprattutto dell'interesse collettivo alla correttezza dell'azione amministrativa²⁰⁹. Tuttavia, nonostante l'affermarsi in termini più ampi del principio di trasparenza, il diritto di accesso restava esercitabile in ragione di un collegamento specifico fra il richiedente l'accesso ed il dato che si intendeva conoscere²¹⁰.

In seguito, nel 2009, con Legge n. 15/2009 e con il conseguenziale D. Lgs. n. 150/2009 in sua attuazione, l'interesse del Legislatore si poneva nuovamente sul tema dell'efficienza e della trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni e l'accesso veniva interpretato come lo strumento più idoneo a garantire l'imparzialità dell'apparato pubblico²¹¹.

L'importanza del menzionato principio veniva, poi, ribadita nella successiva Legge n. 190/2012, ove la trasparenza risulta declinata come uno strumento di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione. La novella ha previsto l'adozione di scelte gestionali e organizzative finalizzate a garantire la pubblicazione sui siti *web* delle P.A. delle informazioni inerenti ai

²⁰⁶ M. BASSANI, *Commento art. 1, L. n. 241/90* in AA.VV. *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995, pag. 17 ss.

²⁰⁷ A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in *L'amministrazione pubblica italiana* (a cura di S. CASSESE e C. FRANCHINI), Bologna, 1994, pp. 101 ss.

²⁰⁸ R. GAROFOLI, in *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto ed. 2013 p. 413.

²⁰⁹ E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 579.

²¹⁰ F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della P.A. tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, 2013, p. 3.

²¹¹ F.M. NICOSIA, *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso*, Napoli, 1992.

procedimenti amministrativi (c.d. *disclosure* proattiva) e di ulteriori informazioni (*i.e.*, dati relativi ai bilanci, conti consuntivi, concessioni, contributi finanziari)²¹².

In tal senso, il Legislatore ha operato una intensa innovazione dell'ordinamento, mediante l'introduzione di una serie di innovativi obblighi di trasparenza e pubblicazione di informazioni in tema di allocazione delle risorse, assetti organizzativi, andamenti gestionali e i risultati delle attività, con l'obiettivo di favorire forme diffuse di controllo sociale sull'operato della Pubblica Amministrazione da parte dei cittadini²¹³.

Si delineano, dunque, i primi fondamentali passaggi verso un sistema pubblico aperto, che favorisce la partecipazione privata e – così come voluto da Turati – sostituisce il vetro al piombo delle pareti dell'Amministrazione²¹⁴.

Nella direzione di un aumento di trasparenza si muove anche il Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, in attuazione della Legge n. 120/1990.

Con il presente intervento normativo, il Legislatore nazionale ha innovato integralmente la disciplina in tema di trasparenza, affermando l'accesso alla stregua di una forma diffusa di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche²¹⁵, finalizzata a tutelare i controllori stessi: i cittadini.

Nel merito, l'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013 prevede che “*la trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, 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*

²¹² E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo* (a cura di) F. FRACCHIA, XXV ed., Giuffrè, 2023, p. 57.

²¹³ P. ADAMI, *Specificità, progressi e limiti delle autorità indipendenti verso un'amministrazione più aperta*, in *Il big bang della trasparenza* (a cura di) A. NATALINI, G. VESPERINI, Editoriale scientifica, 2015.

²¹⁴ C. MARZUOLI, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità* in *La trasparenza amministrativa* (a cura di) F. MERLONI, 2008, p. 53

²¹⁵ Art. 1, comma 1, D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 come modificato dal D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

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”.

Con tale intervento e considerando l’evolversi della Società e dei suoi interessi, il Legislatore ha ribadito l’importanza degli obblighi di pubblicazione delle informazioni, in capo alla Pubblica Amministrazione²¹⁶, affermando – così – la necessità di realizzare un apparato pubblico effettivamente trasparente, aperto al dialogo, accessibile e collaborativo.

Nel merito, la riforma ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico l’istituto del c.d. “*accesso civico*”, riconoscendo un vero e proprio diritto – a tutti i cittadini – di chiedere ed ottenere la divulgazione e la pubblicazione degli atti della Pubblica Amministrazione. Tale istituto nasce come rimedio all’inottemperanza delle P.A. agli obblighi di pubblicità imposti dalla legge, si tratta di un *enforcement* dei regimi di pubblicazione²¹⁷, tramutato in un incondizionato diritto del privato²¹⁸ ad accedere ai documenti, alle informazioni e ai dati pubblici. La normativa in esame si applica a tutte le Amministrazioni di cui al D. Lgs. n. 165/2001 e si estende – in quanto compatibile – a una serie di soggetti pubblici (*i.e.*, enti pubblici economici, società in controllo pubblico, società in partecipazione pubblica, enti privati che esercitano funzioni pubbliche).

Dunque, con tali interventi normativi sempre più ampi, la trasparenza diviene l’oggetto di una riforma del sistema, non più circoscritta all’adozione di singoli atti²¹⁹.

In seguito, con l’adozione del D. Lgs. n. 97/2016, in attuazione delle deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni, previste all’art. 7 della Legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. *Legge Madia*), il Legislatore – modificando le disposizioni del D. Lgs. n. 33/2013 – ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico un’importante novità, riconoscendo a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti in possesso delle Pubbliche Amministrazioni, anche senza la

²¹⁶ E. CARLONI, *L’Amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell’open government*, Rimini, 2014, p. 231 ss.

²¹⁷ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo* (a cura di) F. FRACCHIA, XXV ed., Giuffrè, 2023

²¹⁸ *cfr.*, in tal senso, Cons. Stato, Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10

²¹⁹ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo* (a cura di) F. FRACCHIA, XXV ed., Giuffrè, 2023, p. 58.

titolarità di un interesse giuridicamente rilevante (c.d. *accesso civico generalizzato*)²²⁰.

Lo scenario sopra descritto presenta una duplicità: (i) in primo luogo si delinea un accesso civico semplice²²¹ e incondizionato (*cfr.*, art. 5, comma 1, D. lgs. n. 33/2013) che coincide con l'area dei dati, informazioni e documenti sottoposti ad obbligo di pubblicazione, senza condizioni di legittimazione attiva ovvero limitazioni cui è sottoposta la richiesta (ii) in secondo luogo, la riforma introduce una forma di accesso civico generalizzato (*cfr.*, art. 5, comma 2, D. lgs. n. 33/2013), finalizzato a realizzare forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni pubbliche, riconoscendo a chiunque il diritto di accedere a dati, informazioni e documenti, anche ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione.

La differenza con la Legge n. 241/1990 risulta chiara: il diritto di accesso, in precedenza, era connotato da ruolo ridimensionato e non generalizzato²²² e inidoneo a soddisfare le esigenze sociali.

Tali interventi normativi si introducono sul presupposto dell'americano modello FOIA "*Freedom of information act*"²²³, traducibile in "*Atto per la libertà di informazione*" o costituzionalizzazione del "*right to know*"²²⁴.

La suddetta normativa americana fu emanata il 4 luglio 1966 e ha ispirato l'adozione in più di novanta Paesi di un modello di trasparenza pubblica e di "*Open Government*", legittimando chiunque ad accedere ai documenti e ad avere conoscenza dell'attività istituzionale²²⁵.

²²⁰ Così definito da Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10

²²¹ Così definito da Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10

²²² E. Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2005, p. 579.

²²³ B. G. MATTARELLA, E. D'ALTERIO, *La riforma della Pubblica Amministrazione*, Il Sole 24 Ore, 2016; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, p. 68; A. CAUDURO, *Il diritto di accesso ai dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, pp. 601 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, pp. 795 ss.; G. GALLONE, A. G. OFINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa* in *Giur. It.*, pp. 2021, 725 ss.

²²⁴ P. BIRKINSHAW, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; D.E. POZEN and M. SCHUDSON (a cura di) *Troubling Transparency: The Freedom of Information Act and Beyond*, New York, Columbia University Press, 2018.

²²⁵ G. SGUEO, *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'unione europea: un percorso in divenire*, in *Il big bang della trasparenza* (a cura di) A. NATALINI, G. VESPERINI, Editoriale scientifica, 2015.

In Italia, sul modello statunitense, si realizza il c.d. “*FOIA4Italy*”, un nuovo paradigma che introduce ampi poteri di controllo e supervisione da parte delle autorità indipendenti in tema di trasparenza e soprattutto definisce alcuni meccanismi di semplificazione della disciplina in tema di obblighi di pubblicazione²²⁶, favorendo la piena disponibilità delle informazioni detenute dal settore pubblico, sulla base del principio di gratuità²²⁷ delle stesse.

Inoltre, come detto, la formulazione di un’istanza di accesso correlata ad uno specifico documento o dato su cui grava l’obbligo di pubblicazione, non rappresenta più un limite per l’esercizio del diritto, in quanto sussiste, ormai, una effettiva possibilità di accedere a tutte informazioni delle Amministrazioni. Nel merito, diversamente dalle previsioni di cui alla Legge n. 241/1990, non è più necessaria la presenza di un interesse qualificato; pertanto, nessuna istanza di accesso civico può essere negata sulla base di un difetto di motivazione ovvero un difetto di legittimazione attiva del richiedente.

Così, si realizza una tutela azionabile da chiunque, come affermato dalla più recente giurisprudenza, secondo cui *“poiché l’accesso civico generalizzato, azionabile da chiunque senza previa dimostrazione di un interesse personale, concreto e attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza oneri di motivazione in tal senso della richiesta, ha il solo scopo di consentire una pubblicità diffusa ed integrale in rapporto alle finalità esplicitate dall’art. 5, comma 2, D. Lgs. n. 33 del 2013 ed è, infatti, funzionale ad un controllo diffuso dei cittadini, al fine di assicurare la trasparenza dell’azione amministrativa e di favorire un preventivo contrasto alla corruzione, esso concretamente si traduce nel diritto ad un’ampia diffusione di dati, documenti ed informazioni, fermi in ogni caso i limiti di legge a salvaguardia di determinati interessi pubblici e privati che in tali condizioni potrebbero essere messi in pericolo”*²²⁸.

Alla precedente forma di trasparenza “*proattiva*”, realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti *web* delle Amministrazioni, dei dati e delle

²²⁶ R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Diritto pubblico*, 2017, p. 903 ss.

²²⁷ B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L’innovazione della Pubblica Amministrazione*, Bologna, 2017, 61 e ss.

²²⁸ T.A.R. Lazio Roma, Sez. III quater, 17 luglio 2023, n. 12013.

notizie indicati dalla legge (di cui al D. Lgs. n. 33/2013), si aggiunge (senza sostituirsi) una trasparenza di tipo “reattivo”, in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge (*i.e.*, segreto di stato, segreto industriale e ulteriori, elencati all’art 5-*bis* d. lgs. n. 33/2013)²²⁹.

Questa innovazione sposta il baricentro dell’equilibrio nazionale da una posizione in cui l’Amministrazione è erogatore di servizi e il privato ne è il mero fruitore, a una condizione di collaborazione democratica in cui il privato partecipa attivamente alle scelte dell’Amministrazione, ottenendo, gratuitamente, dati, informazioni e documenti, senza che vi sia uno specifico interesse da dimostrare. L’importanza di tale riforma risiede nel fatto che la partecipazione consapevole al dibattito pubblico e al processo decisionale dei cittadini, ha rilevanti implicazioni sull’assetto dei pubblici poteri e sulla forma di governo e costituisce una effettiva modalità di declinazione del principio democratico costituzionale²³⁰.

Dunque, da tale analisi normativa, si rileva che la nuova impostazione del D. Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016, propone una piena libertà di accesso alle informazioni. In via circolare – riprendendo quanto detto nei precedenti paragrafi – appare ancor più chiara la correlazione tra il diritto di accesso e la libertà di essere informato, garantita all’art. 21 della nostra Costituzione e soprattutto la qualificazione di tale libertà come un diritto fondamentale e autonomo desumibile dall’art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, nonché dall’art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

L’analisi finora compiuta assume importanza in tale contesto in quanto, con gli ultimi interventi normativi, il Legislatore ha iniziato a porre l’attenzione sul fenomeno dei dati, mediante l’estensione – avvenuta con D. Lgs. n. 33/2013 – del diritto di accesso ai *dati* (e non più soltanto ai documenti).

In particolare, la riforma in parola ha affermato la necessità di applicare gli obblighi di trasparenza, conoscibilità e pubblicazione ai dati e, in ragione della “*qualità*”

²²⁹ F. DI MASCIO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, *Quattro trasparenze per una amministrazione ancora chiusa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

²³⁰ B.G. MATTARELLA, M. SAVINO, *L’Italia e gli altri sistemi Foia: convergence at last? In L’accesso dei cittadini, esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale scientifica, 2018.

degli stessi, ha affermato l'esigenza che tali dati siano *aperti* e, dunque, *riutilizzabili* (cfr., in tal senso, art. 7, D. lgs. n. 33/2013, come modificato dal D. lgs. n. 97/2016). Tuttavia, nonostante i benefici di un'evoluzione legislativa così repentina in tema di diritto di accesso, sono chiaramente sopravvenuti taluni dubbi circa la complessità del quadro normativo pocanzi analizzato.

L'attuazione della normativa, infatti, avviata con l'adozione dalle Linee guida ANAC del 2016²³¹ e dalla Circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 2017²³² ha sollevato talune criticità. Anzitutto, gli interventi del Legislatore che si sono susseguiti negli anni, hanno creato una sovrapposizione della regolamentazione e una frammentazione delle competenze²³³ a causa di una coesistenza di diverse forme di accesso in parallelo: uno di tipo generalizzato e uno di tipo procedimentale (o tradizionale). Inoltre, tale frammentazione del sistema si coglie in quanto le misure sulla trasparenza, adottate in differenti aree di interesse (*i.e.*, ambiente, governo degli enti locali, prevenzione della corruzione, digitalizzazione) perseguono fini tra loro differenti, realizzando un progressivo stratificarsi della moltitudine di disposizioni normative.

Nell'attuale scenario, tale frammentazione della *governance* incide negativamente sull'esercizio del diritto di accesso e genera l'onere per le Pubbliche Amministrazioni di porre in essere molteplici adeguamenti necessari ad agire in modo conforme alle disposizioni vigenti, sotto l'egida di una pluralità di Autorità responsabili²³⁴. Ciò ha generato incertezze nella prassi applicativa e complessi adempimenti, aumentando l'esigenza immediata di un'Amministrazione efficiente e consapevole.

²³¹ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2 del D. Lgs. n. 33/2013, adottate ANAC con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016.

²³² Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione in tema di "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. Foia)".

²³³ P. RUBECCHINI, *L'interpretazione delle norme: il ruolo dei giudici e delle autorità con poteri para-giurisdizionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

²³⁴ P. RUBECCHINI, *L'interpretazione delle norme: il ruolo dei giudici e delle autorità con poteri para-giurisdizionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

2.1.7 (segue) Dal bisogno di conoscere al diritto a conoscere

Chiarita la disciplina sovranazionale e nazionale in tema di diritto di accesso, passiamo all'analisi di alcuni aspetti dell'istituto, riservando una particolare attenzione al rapporto tra l'Amministrazione e il richiedente.

La trasparenza è stata intesa da molti studiosi come un insieme di interventi per aumentare la partecipazione dei processi decisionali²³⁵. Le informazioni, infatti, sono rese accessibili direttamente dalle Pubbliche Amministrazioni o su richiesta degli interessati, garantendo un diritto di accesso in una forma tendenzialmente illimitata, salvo che per alcuni dati. Ciò che rileva è il ruolo dell'Amministrazione, la quale può assumere un atteggiamento attivo, rendendo accessibile agli utenti le grandi quantità di dati di cui è in possesso, ovvero, un atteggiamento passivo, per cui l'Amministrazione risponde unicamente alle richieste del privato²³⁶.

La distinzione, già compiuta, tra trasparenza di tipo proattivo e trasparenza di tipo reattivo permette di declinare differentemente il rapporto tra il privato e il pubblico, soprattutto alla luce delle nuove evoluzioni legislative.

In particolare, per delineare bene il ruolo delle Amministrazioni occorre analizzare taluni rilevanti obblighi che sorgono in capo alle stesse: (i) l'obbligo di consentire l'accesso alle informazioni di interesse del richiedente; (ii) l'obbligo di pubblicare sul proprio sito *web* istituzionale le informazioni necessarie per assicurare la trasparenza; (iii) l'obbligo di tutelare i soggetti lesi nelle ipotesi di mancata diffusione delle informazioni o violazione degli obblighi sulla trasparenza. I soggetti passivi, nei confronti dei quali si applicano i suddetti obblighi, sono la Pubblica Amministrazione, le società controllate, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato finanziati in maniera maggioritaria dalla P.A.²³⁷. Viceversa, il principale soggetto attivo, preposto alla cura degli interessi pubblici in materia di trasparenza, è l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). L'ANAC è l'organo di controllo della *compliance* e, dunque, dell'adempimento

²³⁵ E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, 2014, Rimini.

²³⁶ F. DI MASCIO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, *Quattro trasparenze per una amministrazione ancora chiusa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

²³⁷ S. CASSESE, *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

degli obblighi in materia di trasparenza. È garante dei valori democratici, delle libertà individuali e collettive, dei diritti civili economici e sociali; concorre ad attuare il principio di efficacia, efficienza, buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, esercitando un controllo diffuso sul potere pubblico.

Tuttavia, nonostante l'Amministrazione sia titolare di obblighi di pubblicazione e pertanto e sembri rivestire un ruolo passivo, in realtà con l'affermarsi della menzionata trasparenza di tipo *proattivo*, il ruolo dell'Amministrazione ha subito un capovolgimento, divenendo onerata di pubblicare, diffondere e trasmettere dati e informazioni. Ciò ha favorito e tuttora favorisce l'affermarsi di politiche di apertura e di trasparenza progredite, realizzando il c.d. sistema *open data*, consistente nella divulgazione di dati pubblici in formato *machine-readable* senza restrizioni o forme di *copyright*, nonché nella pubblicazione di informazioni e documenti che, anche sulla base di specifiche previsioni legislative, le Amministrazioni pubblicano sui propri siti *web*, per consentire il controllo sui proprio atti²³⁸. Inoltre, come detto, le Autorità amministrative, dotate di poteri ispettivi, ordinatori e sanzionatori, nonché poteri giudiziari, garantiscono l'attuazione e il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Quanto descritto, dunque, rappresenta un sistema a beneficio del privato, sempre più cosciente dell'attività trasparente della Pubblica Amministrazione, che vede la trasformazione della trasparenza in un diritto di *chiunque*. Sul punto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato, in relazione al diritto di accesso, l'importanza del c.d. *need to know*, cioè del bisogno (occasionalmente protetto) di conoscere, strumentale alla tutela di un'ulteriore e pregressa situazione giuridica soggettiva²³⁹.

Nel merito, una recente implementazione della disciplina della trasparenza e degli obblighi di pubblicazione, mediante l'adozione dal Codice per l'amministrazione digitale (CAD), ha conferito un impulso più energico allo sviluppo della trasparenza, consentendo ai cittadini di operare un controllo diretto sull'attività

²³⁸ F. DI MASCIO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, *Quattro trasparenze per una amministrazione ancora chiusa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

²³⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10

delle P.A. al fine di aumentare il loro grado di *accountability*²⁴⁰ (sul punto, si rinvia al capitolo precedente).

Tutti questi benefici tangibili, che sono previsti nel nostro ordinamento, sono il risultato dell'adozione del modello FOIA e della sua esplicita finalità di favorire forme di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzazione delle risorse pubbliche, promuovendone la partecipazione dei cittadini. Tali forme di controllo sociale, con l'avvento della digitalizzazione, sono state tradotte in mirati interventi normativi – già oggetto di analisi in questa sede – quali il D. Lgs. n. 36/2006 in attuazione della Direttiva 2003/98/EU in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico e il D. l. n. 179/2012 che ha emendato il CAD, introducendo il principio generale di accessibilità alle banche dati (c.d. *open data by default*).

L'adozione del modello FOIA, inoltre, ha sollecitato l'intervento della giurisprudenza, necessario per formalizzare il passaggio dal “*bisogno di conoscere al diritto a conoscere*”²⁴¹, primo passo verso un effettivo sistema di apertura.

2.2 La riservatezza come limite al diritto di accesso

La necessità di contemperare l'esigenza di trasparenza dell'azione pubblica, sottesa all'esercizio del diritto di accesso, con le posizioni giuridiche, pubbliche e private, antagoniste è stata avvertita dal Legislatore, che a tale scopo ha previsto un complesso sistema di limitazioni all'accesso.

In particolare, la trasparenza incontra il limite fisiologico della riservatezza e della protezione dei dati personali, rendendo necessaria l'individuazione di un punto di equilibrio per bilanciare gli interessi in gioco.

La riservatezza è il diritto dell'individuo al rispetto della sfera privata e della dimensione più intima della sua personalità. Siffatto diritto di ricava dal combinato disposto delle libertà sancite dal Titolo I della Parte I della Costituzione, in

²⁴⁰ E. CARLONI, *La casa di vetro e le riforme: Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, 2009, 779 ss.; F.G. GRANDIS, *La riforma Brunetta del lavoro pubblico: Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010, 1, 24 ss.

²⁴¹ T.A.R Veneto, Sez. III. 29 giugno 2017, n. 607.

particolare dai principi sanciti agli articoli 2, 13, 14 e 15 del Testo Fondamentale, in tema di libertà personale, libertà di domicilio e di corrispondenza, nonché dall'articolo 21 della Costituzione il quale, nel garantire la libera manifestazione del pensiero, sancisce un diritto a tacere (come forma di libertà di espressione) circa le proprie informazioni private.

Il diritto alla riservatezza, come strumento di tutela della sfera privata, nasce dalla cultura giuridica statunitense del 1890 che ha introdotto il c.d. “*right to be left alone*” (diritto ad essere lasciato solo), accolto con piacere nell'occidente europeo dopo pochi decenni. Nella sua prospettiva statica, il diritto alla riservatezza può essere qualificato come il diritto a tenere segrete talune circostanze rilevanti per la sfera intima dell'individuo²⁴², nella prospettiva dinamica, invece, il diritto alla riservatezza si compone di disposizioni in tema di trattamento dei dati personali e conferisce al privato un potere di controllo e di intervento sugli stessi²⁴³.

In Italia la prima affermazione giurisprudenziale del diritto alla riservatezza si attribuisce ad una pronuncia della Corte di Cassazione che ha sottolineato l'importanza di una forma di rispetto della vita privata e familiare dell'individuo²⁴⁴. Dalle successive interpretazioni giurisprudenziali si delineò una embrionale tutela di tale diritto, affermando che, “*sebbene non sia ammissibile il diritto tipico alla riservatezza, viola il diritto assoluto di personalità, inteso quale diritto erga omnes alla libertà di autodeterminazione nello svolgimento della personalità dell'uomo come singolo, la divulgazione di notizie relative alla vita privata, in assenza di un consenso almeno implicito, ed ove non sussista, per la natura dell'attività svolta dalla persona e del fatto divulgato, un preminente interesse pubblico di conoscenza*”²⁴⁵.

Nel tempo e con fatica si è affermato anche nel nostro ordinamento un vero e proprio diritto alla *privacy* (alla stregua delle garanzie statunitensi), ampliando la tutela della sfera privata minacciata dalla crescente intrusione nella vita altrui.

In tale contesto, ha assunto un ruolo fondamentale l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali assicurando che il trattamento dei dati personali si

²⁴² Sul punto, artt. 2 e 15 Cost., art. 7 Carta di Nizza, art. 8 Cedu.

²⁴³ V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 731

²⁴⁴ Corte di Cassazione, 22 dicembre 1956, n. 4487.

²⁴⁵ Corte di Cassazione, 20 aprile 1963 n. 990.

svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà delle persone, in osservanza dei principi generali previsti dalla legge.

Le necessità di una tutela della riservatezza e il progressivo intervento del Legislatore sul tema, ha indotto le Pubbliche Amministrazioni a respingere molteplici istanze di accesso ai documenti amministrativi, motivando il diniego con argomenti attinenti alla riservatezza dei dati²⁴⁶, sviluppandosi una c.d. *privacy-alibi*²⁴⁷, conseguenza della conflittualità tra le Pubbliche Amministrazioni e la disciplina sulla protezione dei dati personali.

Questa prassi, sorta in seguito all'entrata in vigore della prima legge sulla protezione dei dati personali – Legge n. 675/1996 – non sfuggì al Garante della privacy che contestò la tendenza degli apparati burocratici ad un “*sostanziale ritorno verso una chiusura della macchina amministrativa, richiamandosi in maniera inappropriata o pretestuosa la legge n. 675/1996, si sarebbero di fatto mortificate le potenzialità innovative contenute nella normativa sulla trasparenza amministrativa (...) trasformando il garante della privacy anche in un garante della trasparenza*”²⁴⁸.

I primi interventi del Legislatore in materia di riservatezza, infatti, hanno destato non pochi dubbi circa il rapporto tra *privacy* e trasparenza, tuttavia, è da escludere che la riservatezza possa, di per sé, disapplicare le disposizioni sull'accesso.

Piuttosto, nel tutelare il diritto del singolo a conoscere i documenti amministrativi che lo riguardano, il diritto alla riservatezza interviene come “*componente essenziale del doveroso rispetto della dimensione intima della personalità*”²⁴⁹.

2.2.1 *La conflittualità tra le esigenze di privacy e le garanzie di trasparenza amministrativa*

²⁴⁶ E. PAPINI, *Trasparenza e Privacy nelle decisioni del garante*, in *La trasparenza Amministrativa*, (a cura di) F. Merloni, Giuffrè, 2008, p. 314

²⁴⁷ S. CIMINI, *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il Legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia civile*, 2005, fasc. 10, I, p. 411

²⁴⁸ E. PAPINI, *Trasparenza e Privacy nelle decisioni del garante*, in *La trasparenza Amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 315

²⁴⁹ *Ibid.*

“Accedere” alle informazioni pubbliche significa “entrare” nella conoscenza di un atto²⁵⁰, condizione che la Pubblica Amministrazione è tenuta a limitare qualora, per la natura delle informazioni, la *disclosure* possa arrecare pregiudizio agli interessi altrui.

In particolare, nella prassi si rilevano taluni problemi nell’ipotesi in cui l’ostensione di un documento incida sui diritti dei c.d. controinteressati (soggetti che vedrebbero – in tal caso – compromessa la loro riservatezza). Dunque, l’Amministrazione è chiamata ad effettuare un arduo bilanciamento dei valori, al fine di garantire una soluzione ponderata che non leda eccessivamente gli interessi di taluno.

Con l’entrata in vigore della Legge n. 241/1990 l’orientamento prevalente è stato quello di privilegiare il principio di pubblicità in luogo del segreto e di conseguenza il diritto di accesso in luogo del diritto alla riservatezza²⁵¹.

Tuttavia, nel rapporto tra accessibilità e riservatezza, l’art. 24, comma 1, lettera d), della Legge n. 241/1990 sancisce la preclusione relativa all’esercizio del diritto di accesso “*nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi*” e l’art. 24, comma 7, Legge n. 241/1990 consente di escludere il diritto di accesso in relazione a talune categorie di documenti riguardanti “*la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all’amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono*”.

Si tratta di un’eccezione elastica, generica, sufficientemente ampia, che non fornisce alcuna definizione circa la natura di un eventuale diritto alla riservatezza che meriti di essere bilanciato con il diritto di accesso alla documentazione amministrativa²⁵²: un limite “*relativo*”²⁵³, suscettibile di recedere qualora le ragioni

²⁵⁰ V. ITALIA, *L’accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 1994, pp. 15-16

²⁵¹ M. P. ROSAPEPE, *Non accoglimento della richiesta – disciplina dei casi di esclusione*, in *La nuova disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi* (a cura di) Tomei, R., Cedam, 2007, p. 230

²⁵² M. P. ROSAPEPE, *Non accoglimento della richiesta – disciplina dei casi di esclusione*, in *La nuova disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi* (a cura di) Tomei, R., Cedam, 2007, p. 230.

²⁵³ E. CARLONI, *L’amministrazione aperta, regole e strumenti, limiti dell’open government*, Maggioli, 2014, pp. 75-103

che giustificano l'accesso siano fondate e di pari rango rispetto alle ragioni della riservatezza.

In seguito, con l'evolversi delle previsioni normative in favore della trasparenza amministrativa e soprattutto con il D. Lgs. n. 33/2013, il Legislatore ha ribadito la previsione di un limite all'accesso civico, avendo rilievo *“la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia”*²⁵⁴ e ha affermato la necessità di riequilibrare i rapporti tra trasparenza e *privacy*, attraverso l'esplicitazione dei principi di necessità, pertinenza, indispensabilità per cui *“la conoscibilità dei dati e documenti pubblici conseguente alla pubblicazione nei siti istituzionali non può mai essere negata laddove siano sufficienti misure di anonimizzazione, limitazioni di specifici dati o parti di documento, mascheramenti o altri accorgimenti idonei a dare soddisfazione alle eventuali esigenze di segreto e di tutela dei dati personali. Le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”* (cfr., in tal senso, art. 4, comma 4, D. lgs. n. 33/2013). In tal modo, il Legislatore presupponeva l'adozione di misure necessarie a mitigare il conflitto e a bilanciare gli interessi in gioco. Tuttavia, la difficoltà di tale attività ha sollevato non pochi dubbi, rendendo necessaria l'identificazione di un criterio di bilanciamento per garantire la cura degli interessi giuridici a rischio. In particolare, con il tempo, la giurisprudenza ha sviluppato il criterio per cui l'ostensione del documento dovrà essere sottoposta ad un rigoroso vaglio, relativo al nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione di fatto²⁵⁵, avendo cura della *“necessità”* della tutela/difesa di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal Legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza²⁵⁶. Viceversa, qualora rilevi la particolare natura dei dati da tutelare (*i.e.*, dati sensibili e dati giudiziari), dovrà apparire necessario legittimare l'accesso ai documenti in cui tali dati sono contenuti laddove l'accesso sia indispensabile²⁵⁷ ovvero qualora la richiesta del

²⁵⁴ Cfr., in tal senso, art. 5-*bis*, comma 2, lett. a), D. Lgs. n. 33/2013

²⁵⁵ Cons. Stato, ad. Plen. n. 4/2021; in tal senso anche Cons. Stato, ad. Plen. n. 20/2020; Cons. Stato, ad. Plen., n. 21/2020, Cons. Stato, sez IV, n. 2472/2014.

²⁵⁶ Cons. Stato, ad. Plen. n. 4/2021.

²⁵⁷ Cons. Stato, ad. Plen. n. 21/2020; Cons. Stato, sez. VI, 11 aprile 2017, n. 1692

cittadino ad accedere alle informazioni sottenda la tutela di un diritto di pari rango o sia necessaria alla tutela di una libertà inviolabile.

Con l'introduzione del Regolamento 2016/679/UE (GDPR), il Legislatore europeo ha previsto una particolare tutela dei dati personali con l'obiettivo di creare un clima di fiducia per lo sviluppo dell'economia digitale nel mercato interno.

Al fine di garantire una completa *accountability* alla normativa sovranazionale, il Legislatore nazionale è chiamato a dare attuazione ai principi del GDPR, non solo con una normativa *ad hoc* (D. Lgs. n. 101/2018 che ha modificato il Codice della Privacy, D. Lgs. n. 196/2003) ma anche con importanti interventi settoriali (*i.e.*, la regolamentazione delle ipotesi in cui i dati personali siano oggetto di un trattamento da parte delle Pubbliche Amministrazioni).

Pertanto, appare necessario, ai fini di una corretta interpretazione delle disposizioni in tema di diritto di accesso di cui alla Legge n. 241/1990, analizzare le garanzie normative a favore del diritto alla riservatezza.

Anzitutto il GDPR stabilisce che “*il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità*”²⁵⁸. In particolare, l'art. 59 del Codice della Privacy (in attuazione del GDPR) afferma che “*i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241*”, operando un rinvio alla Legge sul procedimento amministrativo e garantendo, dunque, una sinergia tra le normative in esame²⁵⁹.

²⁵⁸ Considerando 4 del Regolamento (UE) 2016/679: “*Il trattamento dei dati personali dovrebbe essere al servizio dell'uomo. Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità. Il presente regolamento rispetta tutti i diritti fondamentali e osserva le libertà e i principi riconosciuti dalla Carta, sanciti dai trattati, in particolare il rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e delle comunicazioni, la protezione dei dati personali, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di espressione e d'informazione, la libertà d'impresa, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, nonché la diversità culturale, religiosa e linguistica*”.

²⁵⁹ Cfr., in tal senso, considerando 154 Regolamento UE 2016/697: “*Il presente regolamento ammette, nell'applicazione delle sue disposizioni, che si tenga conto del principio del pubblico accesso ai documenti ufficiali. L'accesso del pubblico ai documenti ufficiali può essere considerato di interesse pubblico. I dati personali contenuti in documenti conservati da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico dovrebbero poter essere diffusi da detta autorità o organismo se la diffusione è prevista dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui l'autorità pubblica o*

Tuttavia, nella prassi, l'equilibrio tra la disciplina prevista dal Codice della Privacy e quella sancita dalla Legge sul procedimento amministrativo, è un obiettivo dal difficile raggiungimento. Il problema risiede nel fatto che le Pubbliche Amministrazioni, tenute a garantire l'accessibilità delle informazioni di cui sono in possesso e che sono oggetto di istanze di accesso, hanno l'onere di proteggere i diritti di riservatezza dei controinteressati, cui le informazioni fanno riferimento. Come evidenziato nei paragrafi precedenti, le garanzie di accessibilità alle informazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni hanno subito un importante rafforzamento quando il Legislatore ha introdotto l'istituto dell'accesso civico. Tale intervento normativo ha prodotto considerevoli effetti sulla tutela della riservatezza, restringendo considerevolmente l'area delle eccezioni e delle limitazioni al diritto di accesso²⁶⁰. In particolare, l'ANAC, in attuazione delle disposizioni sull'accesso civico (in seguito all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 33/2013), ha adottato delle Linee Guida in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione²⁶¹, fondamentali nell'offrire una ricognizione degli obblighi di trasparenza e delle informazioni da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" sui siti web delle Pubbliche Amministrazioni. Tuttavia, il menzionato processo di rafforzamento degli obiettivi di trasparenza ha richiesto una ulteriore rafforzata tutela delle informazioni riservate contenute nei documenti oggetto di pubblicazione, rendendo necessario il compimento di un test di proporzionalità. Tale strumento permette di valutare l'idoneità della previsione normativa (in tema di trasparenza) al conseguimento degli obiettivi perseguiti nel caso concreto, facendo ricorso a misure più appropriate e meno restrittive dei diritti a confronto (in particolare, del diritto alla riservatezza), al fine di stabilire oneri non sproporzionati²⁶².

l'organismo pubblico sono soggetti. Tali disposizioni legislative dovrebbero conciliare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali e possono quindi prevedere la necessaria conciliazione con il diritto alla protezione dei dati personali, in conformità del presente regolamento (...)".

²⁶⁰ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo* (a cura di) F. FRACCHIA, XXV ed., Giuffrè, 2023

²⁶¹ ANAC, Delibera n. 1310/2016, «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016»; ANAC, Delibera n. 1134/2017, «Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».

²⁶² Cfr., in tal senso, Corte Cost., 27 febbraio 2019, n. 20.

2.2.2 (segue) Il ruolo della Pubblica Amministrazione nell'attività di bilanciamento degli interessi

In tema di trasparenza, è naturale che – nell'esercizio del diritto di accesso – si possono valicare i confini dell'altrui riservatezza. La questione di maggiore interesse, come accennato, riguarda l'accesso ai documenti amministrativi contenenti dati personali di soggetti diversi dal richiedente. Si tratta di un potenziale conflitto tra gli interessi all'ostensione del documento e gli interessi alla riservatezza del soggetto cui i dati si riferiscono²⁶³. In tale conflitto la Pubblica Amministrazione riveste il ruolo di “*arbitro*”²⁶⁴ e valuta la prevalenza di un interesse sull'altro, secondo i criteri stabiliti dalla legge, negando l'accesso ove la trasparenza possa ledere l'interesse privato alla protezione dei dati personali²⁶⁵ e alla riservatezza.

In questo contesto, l'attività di bilanciamento è il risultato di una continua ricerca dell'equilibrio fra interessi meritevoli di tutela, affermando che il ruolo di *arbitro* riconosciuto alla Pubblica Amministrazione sottopone il suo potere al rispetto di valori prevalenti e ridimensiona la sua discrezionalità al principio di legalità. Infatti, tale discrezionalità non può non essere legata al rispetto dei principi e dei valori fondanti del nostro ordinamento che devono guidare l'azione amministrativa²⁶⁶.

Sul punto, la giurisprudenza si è orientata nel senso di vincolare il giudizio di bilanciamento a criteri specifici e a puntuali parametri legislativi, corredandolo di una motivata ed attenta valutazione²⁶⁷, non lasciando spazio a discrezionali opzioni

²⁶³ S. GIACCHETTI, *Accesso e riservatezza: separati in casa*, in *Il Consiglio di Stato*, 2005, in particolare definiti: “*due famiglie di istituti che rispondono a logiche opposte e che condividono una stessa casa in cui ciascuno svolge una vita separata e indipendente, salvo che per un'area comune; e che in quest'area comune possono coesistere solo come entità contrapposte, e cioè limitandosi a vicenda, e quindi vivendo in perpetua dialettica tra di loro*”.

²⁶⁴ E. PAPINI, *Trasparenza e Privacy nelle decisioni del garante*, in *La trasparenza Amministrativa*, (a cura di) F. MERLONI, Giuffrè, 2008, p. 312

²⁶⁵ Cfr. in tal senso, art. 5-bis, comma 2, d. lgs. n. 33/2013.

²⁶⁶ S. CIMINI, *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il Legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia civile*, 2005, fasc. 10, I, p. 434; M. CLARICH, *Diritto d'accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1996, pp. 59 ss.

²⁶⁷ Cons. Stato, Ad. Plen., 2 Aprile 2020, n. 10

amministrative²⁶⁸. Dunque, il bilanciamento tra diritto di accesso e riservatezza non è rimesso alla potestà discrezionale o regolamentare delle Amministrazioni ma è insisto nei criteri di cui alla Legge n. 241/1990 e, seppur in precedenza era apparso più opportuno compiere delle valutazioni *ad hoc*, riferite al caso concreto²⁶⁹, con il tempo – al fine di ovviare ogni possibile lesione degli interessi in gioco – è stato necessario determinare regole formali da applicare nei giudizi di bilanciamento. Infatti, nel conflitto tra riservatezza e accesso, non può non tenersi conto che l'accessibilità alla documentazione amministrativa sia suscettibile di ledere le esigenze di difesa dei controinteressati, rendendo necessario – in tal caso – l'adozione di strumenti tecnici di accessibilità limitata o attenuata²⁷⁰.

In particolare, come si è avuto modo di notare, l'intrusività nella sfera intima dell'individuo è progressivamente aumentata con l'adozione di strumenti a presidio della trasparenza, della pubblicità e dell'accessibilità ai dati e alle informazioni e, in considerazione dei recenti processi riformatori intervenuti sul tema, oggi è possibile distinguere differenti scenari.

Anzitutto, nell'accesso documentale viene in rilievo una situazione giuridica strumentale alla tutela di un'altra situazione giuridica e ove si contrappongano le esigenze difensive di accesso con la natura personale del dato contenuto nei documenti amministrativi, si può considerare la prevalenza dell'accesso esclusivamente nei casi in cui l'ostensione dei documenti sia necessaria, indispensabile o idonea alla tutela di un interesse di pari rango.

Viceversa, nel caso dell'accesso civico, non rilevando alcuna situazione giuridica strumentale, occorre valutare in concreto la sussistenza di un pregiudizio per gli interessi in conflitto, richiedendo un delicato bilanciamento fondato sui criteri previsti dalla legge.

Tuttavia, la fattispecie più complessa – di seguito analizzata – attiene all'evoluzione del diritto di accesso alla luce del recente fenomeno della digitalizzazione della P.A. e alla rapidità con cui i dati e le informazioni vengono diffusi, elevando ancor di più il rischio di intrusività nell'altrui riservatezza.

²⁶⁸ M. LIPARI, L'amministrazione pubblica tra trasparenza e riservatezza, 2000, in www.giustiziamministrativa.it

²⁶⁹ Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 1995, n. 1085.

²⁷⁰ Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 1999, n. 65.

2.2.3 *Trattamento dei dati sensibili da parte delle Pubbliche Amministrazioni*

Nell'approfondire il tema della riservatezza, inoltre, sembra doveroso considerare brevemente le ipotesi in cui sia la Pubblica Amministrazione a dover trattare dati sensibili riferiti a soggetti identificati o identificabili.

Per trattamento di dati personali si intende “*qualunque operazione o complesso di operazioni, effettuate anche senza strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati*”²⁷¹. Da tale definizione, si evince che la consultazione nonché la diffusione o la comunicazione dei dati, anche ad opera di soggetti pubblici, rappresenta una forma di trattamento ai sensi del Codice della privacy. Pertanto, il fatto di rendere conoscibile il contenuto degli atti amministrativi a soggetti terzi che esercitino il diritto di accesso, rende l'attività della Pubblica Amministrazione sottoposta alle medesime condizioni previste dal Codice della privacy in tema di trattamento dei dati.

Il GDPR non fa alcun riferimento al trattamento dei dati per finalità pubbliche²⁷² tuttavia non è insolito che i dati sensibili siano trattati da Pubbliche Amministrazioni.

Ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. e), GDPR, la base giuridica idonea a giustificare un trattamento dei dati sensibili può essere anche “*un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento*”, legittimando in tal modo i trattamenti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni e da tutti i soggetti a cui sono attribuiti compiti di rilievo pubblicistico²⁷³. Al pari, il considerando 45 GDPR prevede che “*(...) dovrebbe altresì spettare al diritto dell'Unione o degli Stati membri stabilire se il titolare del*

²⁷¹ Art. 4, comma 1, lett. a), D. Lgs. n. 196/2003, seppur abrogato dal D. lgs. n. 101/2018.

²⁷² G. FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia*, Zanichelli, Bologna, 2019, p. 194 ss.

²⁷³ C. D'ORAZI, *I trattamenti di dati personali effettuati dalla P.A. alla luce del Regolamento UE 679/2016*, in *Rivista Semestrale di Diritto*, 1/2020, p. 303

trattamento che esegue un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri debba essere una pubblica autorità o altra persona fisica o giuridica di diritto pubblico o, qualora sia nel pubblico interesse, anche per finalità inerenti alla salute, quali la sanità pubblica e la protezione sociale e la gestione dei servizi di assistenza sanitaria, di diritto privato, quale un'associazione professionale”.

La previsione di condizioni che giustificano il trattamento dei dati per finalità pubbliche, non è priva di rilievo, in quanto – come affermato – non è infrequente che nel trattare dati di interesse pubblico (susceptibili di riutilizzo da parte delle imprese) la Pubblica Amministrazione si trovi a trattare dati personali. Invero, nel considerare la quantità di dati che giornalmente le Pubbliche Amministrazioni trattano è notevole il rischio che taluni di questi dati abbiano ad oggetto informazioni sensibili (*i.e.*, dati personali, dati giudiziari) che necessitano di una specifica tutela. Tali presupposti confermano il principio di legalità sostanziale a cui la Pubblica Amministrazione è tenuta a sottostare, nel senso che il potere della P.A. deve essere previsto da una norma di legge che ne giustifica l'esercizio²⁷⁴, e – dunque – anche ai fini del trattamento, è la legge (il GDPR) a prevedere e a giustificare, nell'interesse pubblico, l'attività della P.A. relativa al trattamento dei dati personali.

In particolare, con riferimento a talune categorie di dati personali, l'art. 9, par. 2, lett. g) del GDPR sottopone il trattamento dei suddetti dati alle condizioni di interesse pubblico rilevante, purché *i)* il trattamento sia previsto dal diritto dell'Unione o degli Stati membri; *ii)* sia proporzionato alla finalità perseguita; *iii)* sia rispettata “*l'essenza del diritto alla protezione dei dati personali*”; *iv)* siano adottate misure a tutela dell'interessato.

In tal modo, qualora uno Stato Membro intenda giustificare il trattamento dei dati sensibili da parte delle Pubbliche Amministrazioni per una finalità di pubblico interesse, la legge che lo prevede è tenuta a rispettare le condizioni di cui sopra.

Parimenti, il Considerando 31 del GDPR prescrive che le Autorità pubbliche che trattano dati personali, sono tenute a rispettare le disposizioni in materia di

²⁷⁴ C. D'ORAZI, *I trattamenti di dati personali effettuati dalla P.A. alla luce del Regolamento UE 679/2016*, in *Rivista Semestrale di Diritto*, 1/2020, p. 304

protezione dei dati personali “*secondo le finalità del trattamento*”. Dunque, si rende necessario che l’Amministrazione abbia conoscenza approfondita della realtà da governare e al fine di garantire il buon andamento, l’efficienza e l’efficacia amministrativa, risulta essenziale che essa sia tenuta ad acquisire, conservare e trattare le informazioni²⁷⁵.

Tuttavia, dal punto di vista operativo non sembrano infrequenti taluni problemi, nell’adempimento degli obblighi in materia di protezione dei dati, da parte delle Pubbliche Amministrazioni²⁷⁶. Come ampiamente analizzato, le disposizioni sovranazionali, nel garantire la trasparenza amministrativa, prevedono un’adeguata tutela degli interessi privati, mediante la previsione di eccezioni e limitazioni al diritto di accesso e con l’adozione del GDPR si è operata una massimizzazione della tutela in favore della riservatezza dei controinteressati all’accesso. Il menzionato Considerando 31 del GDPR, prescrivendo la conformità del trattamento alle norme in materia di protezione dei dati personali, trova conformità e attuazione nel Codice della Privacy nazionale, il quale – a sua volta – rimette la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi contenenti dati personali, alle limitazioni previste dalla Legge n. 241/1990²⁷⁷.

Inoltre, colui che accede ai dati privati del controinteressato, tendenzialmente li utilizza per finalità differenti rispetto a quelle per cui tali dati sono stati raccolti²⁷⁸. Per tale ragione, al fine di risolvere ogni difficoltà è necessario intensificare le garanzie in favore di particolari categorie di dati sensibili attinenti a profili delicati della sfera privata delle persone (*i.e.*, la salute, il sesso, la religione, gli orientamenti politici, sindacali e filosofici, l’origine razziale ed etnica) e dati giudiziari²⁷⁹.

Occorre menzionare, al riguardo, l’art. 2-ter del D. Lgs. n. 196/2003, introdotto dal D. Lgs. n. 101/2018, il quale sancisce la necessità di identificare la base giuridica per il trattamento di dati personali necessario per la cura di un interesse pubblico o

²⁷⁵ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 22.

²⁷⁶ Garante per la Protezione dei dati personali, *la privacy nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, in *Relazione Annuale*, accessibile in <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1051487>

²⁷⁷ Art. 59, D. Lgs. n. 196/2003 (Codice della Privacy): “*i presupposti, le modalità, i limiti per l’esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241*”

²⁷⁸ Cons. Stato, Ad plen., 18 aprile 2006, n. 6.

²⁷⁹ *Ibid.*

inerente all'esercizio di pubblici poteri. Tale base giuridica è esclusivamente una norma di legge ovvero un regolamento e *“la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità”* sono ammesse solo nei casi previsti dalla legge ovvero dal regolamento che ne disciplina le modalità di trattamento.

Pertanto, risulta indispensabile che le Amministrazioni, nel pubblicare sui propri siti *web* istituzionali dati e documenti in cui sono presenti dati personali, verificchino la sussistenza di un obbligo di pubblicazione, sancito da una fonte normativa che giustifichi la pubblicazione e determini le condizioni per il trattamento, conformemente a quanto previsto dal Codice della Privacy.

Gli obblighi discendenti dal D. Lgs. n. 33/2013, dunque, in ragione della fonte legislativa in cui sono previsti, giustificano ogni pubblicazione/trattamento dei dati personali, ad opera delle Pubbliche Amministrazioni. Tuttavia, il presupposto normativo che giustifica la pubblicazione dei dati personali deve rispettare i principi di cui all'art. 5 del GDPR: liceità, correttezza e trasparenza, limitazione della finalità e minimizzazione dei dati, esattezza, integrità, riservatezza, limitazione della conservazione, responsabilizzazione del titolare del trattamento²⁸⁰. Per tali ragioni, spesso è possibile ricorrere a soluzioni ponderate, ad esempio la limitazione della pubblicazione dei dati personali, come previsto ai sensi dell'art. 7-bis, comma 4, del D. lgs. n. 33/2013, il quale dispone che *“nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”*.

Inoltre, per comprendere al meglio la difficoltà di un bilanciamento tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, occorre ripercorrere alcuni rilevanti casi specifici. Esemplare, infatti, è il caso della pubblicità delle deliberazioni degli enti locali aventi ad oggetto dati sanitari dei cittadini. Qualora tali deliberazioni contengano dati sulla salute degli individui, considerati dati sensibili, occorre tener presente il divieto di diffusione dei suddetti dati, ricorrendo a sistemi di diciture generiche,

²⁸⁰ ANAC, PNA 2019, Parte III, § 4.2.

codici numerici, lettere puntate che impediscono di giungere all'identificazione del soggetto interessato²⁸¹.

Nell'attività di bilanciamento e in tema di trattamento dei dati sensibili, non possono non considerarsi i principi fondamentali dell'azione amministrativa cui l'ente coinvolto si debba ispirare e ai quali senza dubbio va aggiunto il principio di pertinenza e non eccedenza del trattamento o dei dati raccolti, il cui rispetto non permette la pubblicazione delle informazioni ove non sia indispensabile. Dubbi particolari sorgono nelle ipotesi in cui i dati sensibili siano contenuti negli atti di avvio del procedimento, con particolare attenzione ai procedimenti sanzionatori e con riferimenti agli esposti che danno avvio al procedimento²⁸².

Un altro aspetto particolare del conflittuale rapporto tra accessibilità e riservatezza è rappresentato dai dati che hanno rilevanza fiscale²⁸³, in possesso di soggetti pubblici. Il problema sorge in relazione al più ampio fenomeno dell'evasione fiscale, correlata allo scambio di informazioni finanziarie. Sul punto, gli studi dell'OCSE hanno mostrato come la trasparenza sia l'unica modalità affinché possa combattersi la frode fiscale e l'evasione transfrontaliera, superabile con l'adozione di un c.d. *Global Standard* per garantire la trasparenza e la collaborazione tra le Amministrazioni nazionali e internazionali. Rispetto a tali *standard*, il Garante europeo della protezione dei dati ha espresso talune raccomandazioni affinché possa mantenersi la proporzionalità del trattamento dei dati e limitare le ipotesi di raccolta e scambio di informazioni personali solo nei casi in cui sia elevato ed effettivo il rischio di evasione. Infatti, inevitabilmente tale forma di pubblicità e trasparenza delle Amministrazioni mal si concilia con le garanzie di riservatezza attese dai contribuenti, come previsto a livello sovranazionale e nazionale. Sul punto è intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (1° ottobre 2015), secondo la quale non sono conformi al diritto sovranazionale le summenzionate

²⁸¹ Garante per la Protezione dei dati personali, *la privacy nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, in *Relazione Annuale*, accessibile in <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1051487>

²⁸² Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento del 16 maggio 2003, accessibile in <https://www.privacy.it/archivio/garanterisp200305163.html>

²⁸³ U. FANTIGROSSI, *Di chi sono i dati pubblici? Anche dati pubbliche tra trasparenza e privacy*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2016

pratiche nazionali che consentano ad un'Amministrazione di trasmettere dati personali, senza il consenso dell'interessato²⁸⁴.

Il delicato tema del trattamento dei dati sensibili da parte delle Pubbliche Amministrazioni, dunque, pone non pochi dubbi, lasciando taluni interrogativi sospesi.

Da ultimo, la giurisprudenza più recente ha affermato che *“in tema di accesso ai documenti amministrativi le necessità difensive riconducibili alla effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., devono ritenersi, di regola, prevalenti rispetto a quelle della riservatezza, anche se l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata allorché vengano in considerazione dati sensibili, quali origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, etc., ovvero dati sensibilissimi ossia i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute del soggetto interessato. In questi casi l'accesso è consentito solo a particolari condizioni, nello specifico disciplinate dall'art. 60 del D.lgs. n. 196/2003”*²⁸⁵.

Sul punto, occorre precisare che – con riferimento all'accesso difensivo – l'art. 24, comma 7, Legge n. 241/1990 garantisce l'accesso ove sia *“necessario per curare o per difendere i propri interessi giuridici”* e qualora rilevi la presenza di dati sensibili e giudiziari, *“l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”*. Il menzionato articolo 60 del D. Lgs. n. 196/2003 afferma che *“quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale”*. In tal modo si comprende l'importanza di un interesse *“di pari rango”* che legittima l'accesso che – dunque – giustifica il bilanciamento da operare.

²⁸⁴ U. FANTIGROSSI, *Di chi sono i dati pubblici? Banche dati pubbliche tra trasparenza e privacy, in Consumatori, Diritti e Mercato*, 2016

²⁸⁵ Cons. Stato, Sez. VI, 19/05/2023, n. 5000

In conclusione, l'attività di bilanciamento nel caso concreto è tutt'altro che semplice e, nonostante i numerosi tentativi di chiarimento sul tema, i problemi non solo non sembrano risolti, ma soprattutto, appaiono amplificati dall'esponenziale aumento di dati e dalla rapidità con cui essi vengono diffusi e trattati.

2.3 Trasparenza e riservatezza dei dati: le evoluzioni dell'attività di bilanciamento nella moderna società dell'informazione

Una volta chiarita quale sia disciplina legislativa in tema di diritto di accesso, risulta fondamentale per la nostra analisi, chiarire quale sia il ruolo del principio di trasparenza e, consequenzialmente, del diritto di accesso, nei recenti processi di digitalizzazione.

Il tema è meritevole di approfondimento in quanto gli sviluppi tecnologici hanno inevitabilmente influito sulla disciplina in esame, favorendo, come accennato nei precedenti paragrafi, un generale progresso degli apparati amministrativi.

La moderna economia dell'informazione è fortemente dipendente dallo Stato e dalle Pubbliche Amministrazioni, nonché da tutti quei soggetti pubblici che sono grandi produttori e detentori di dati e – per l'effetto delle nuove tecnologie – si è verificato un maggiore incremento della massa delle informazioni e della velocità di consultazione delle stesse, ma soprattutto una crescita esponenziale del loro valore economico²⁸⁶. Dunque, in una società in cui i dati “*circolano*” fisiologicamente, il diritto alla riservatezza ha inevitabilmente subito delle trasformazioni²⁸⁷ e i dati hanno assunto sempre di più un ruolo fondamentale nello sviluppo sociale e normativo²⁸⁸. In particolare, tale produzione esponenziale dei

²⁸⁶ U. FANTIGROSSI, *Di chi sono i dati pubblici? Banche dati pubbliche tra trasparenza e privacy*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2016.

²⁸⁷ E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo* (a cura di) Fracchia F., XXV ed., Giuffrè, 2023, p. 441

²⁸⁸ Considerando 6, GDPR “*La rapidità dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione comportano nuove sfide per la protezione dei dati personali. La portata della condivisione e della raccolta di dati personali è aumentata in modo significativo. La tecnologia attuale consente tanto alle imprese private quanto alle autorità pubbliche di utilizzare dati personali, come mai in precedenza, nello svolgimento delle loro attività. Sempre più spesso, le persone fisiche rendono disponibili al pubblico su scala mondiale informazioni personali che le riguardano. La tecnologia ha trasformato l'economia e le relazioni sociali e dovrebbe facilitare ancora di più la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione e il loro trasferimento verso paesi terzi e organizzazioni internazionali, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione dei dati*”

dati offre notevoli opportunità di crescita per tutti i settori dell'attività d'impresa e della Pubblica Amministrazione, con un contestuale aumento dei rischi per i diritti e libertà fondamentali degli interessati.

Limitare la diffusione (inevitabile) dei dati personali sarebbe difficile, se non impossibile, per cui è stato necessario adattare le garanzie giuridiche tradizionali al contesto sociale *in fieri*, trasformando la riservatezza da un diritto “*ad essere lasciato solo*” a un diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona²⁸⁹. Sul punto l'evoluzione della normativa italiana, in seguito alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e conseguentemente all'affermarsi della c.d. “*società dell'informazione*” ha reso ancor più chiaro il conflitto tra apertura e protezione, tra trasparenza e *privacy*, ponendosi il dubbio sulla legittimità del trattamento dei dati raccolti in banche dati, pubblici registri o documenti conoscibili da chiunque, certamente idoneo a realizzare situazioni di insufficiente rispetto della *privacy*²⁹⁰.

Indubbiamente, si esclude che per ragioni di riservatezza si possa rinunciare alla disponibilità e all'uso dei dati pubblici che ormai rappresenta la più recente attuazione del principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione e valorizzazione (non solo economica) dell'efficacia e dell'efficienza dell'Amministrazione.

Tuttavia, un indirizzo in senso contrario fa sorgere non pochi dubbi su questo radicale cambiamento che si sta verificando, alimentando la preoccupazione di lesioni alla riservatezza, causate dalla realizzazione di un sistema di *open data*.

Dalle siffatte premesse, si comprende certamente il ruolo importante del principio della trasparenza amministrativa, ormai modalità ordinaria per garantire il corretto funzionamento dello Stato e delle Amministrazioni che lo compongono.

personali.”; Considerando 7 GDPR “Tale evoluzione richiede un quadro più solido e coerente in materia di protezione dei dati nell'Unione, affiancato da efficaci misure di attuazione, data l'importanza di creare il clima di fiducia che consentirà lo sviluppo dell'economia digitale in tutto il mercato interno. È opportuno che le persone fisiche abbiano il controllo dei dati personali che le riguardano e che la certezza giuridica e operativa sia rafforzata tanto per le persone fisiche quanto per gli operatori economici e le autorità pubbliche”.

²⁸⁹ Corte Cost., Sent. n. 20/2019

²⁹⁰ Garante Privacy, La *privacy* nelle pubbliche amministrazioni, in <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1051487>

Infatti, se il diritto di accesso, nella sua versione più aggiornata, garantisce una piena trasparenza della Pubblica Amministrazione, allora – inevitabilmente – l’applicazione dei principi di digitalizzazione alla struttura del diritto di accesso, non può che semplificare ancor di più un modello già trasparente di esercizio del potere pubblico. In particolare, nelle moderne declinazioni del principio di trasparenza, l’accesso all’informazione viene rappresentato dalla trasmissione e libera circolazione dei dati di interesse pubblico.

Nonostante le complessità dell’istituto, la previsione del diritto d’accesso ha fornito una serie di benefici per il nostro ordinamento, realizzando un avvicinamento tra il cittadino e le Pubbliche Amministrazioni, rendendo il primo più consapevole e partecipe.

Inoltre, la formazione dei documenti in formato digitale e l’utilizzo di strumenti informatici di accesso e di pubblicità realizzano lo scenario futuro di interoperabilità delle Amministrazioni.

Nel merito, i processi di digitalizzazione e gli obiettivi del PNRR, hanno avuto forti ricadute sul tradizionale sistema amministrativo, rendendo necessario un suo adeguamento agli interessi ormai evoluti. Dunque, se volessimo analizzare quale degli aspetti del diritto di accesso ha subito la più incisiva influenza dal fenomeno della digitalizzazione, allora occorrerebbe porre l’attenzione non sull’interesse del privato di venire a conoscenza delle informazioni detenute dal settore pubblico, ma sulla natura stessa delle informazioni. Infatti, si può dire che si assiste alla “*smaterializzazione*” delle informazioni e, conseguentemente, del diritto di accesso, il quale non si limita solo a garantire la piena conoscenza dei “*documenti*” (materialmente accessibili, in quanto tali), ma anche e soprattutto dei “*dati*”²⁹¹: elementi di conoscenza non organizzati in documenti e tendenzialmente conservati in formato digitale.

In particolare, la condizione di complessiva conoscibilità dei dati che discende dal tradizionale diritto di accesso incontra i suoi stessi limiti. Tali limitazioni rappresentano delle condizioni che giustificano talune aree di opacità in luogo di

²⁹¹ ANAC, Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5, comma 2 del D. Lgs. n. 33/2013, di cui alla delibera ANAC, 28 dicembre 2016, n. 1309.

trasparenza²⁹², al fine di garantire la tutela dei diritti dell'individuo, nel rispetto degli interessi privati. Infatti, l'auspicata sinergia tra settore pubblico e privato, tra impresa e Istituzione, tra cittadino e Amministrazione, risulta realizzabile solo con una forma della partecipazione e trasparenza, che sia fattore di riequilibrio e di democrazia, simbolo di un miglioramento dell'efficienza amministrativa e riduzione di ogni conflittualità politica e sociale. Ma la conoscibilità delle informazioni pubbliche non è un presupposto privo di problematiche. Pertanto, in ragione dei rischi che connotano i regimi di trasparenza amministrativa, i limiti che si pongono ad essa divengono garanzia per la tutela degli ulteriori interessi eventualmente coinvolti.

In particolare, nell'attività di bilanciamento di interessi (di riservatezza e trasparenza), rileva l'imminente necessità di una coerente regolamentazione, al fine di non limitare la libera circolazione di informazioni ma di regolarne la corretta diffusione. Sul tema era già intervenuta la Direttiva 2003/98/CE, con l'obiettivo di agevolare il riutilizzo di informazioni del settore pubblico, nonché limitare le distorsioni della concorrenza e favorire lo sviluppo di prodotti e servizi informativi. La recente valorizzazione del potenziale commerciale delle informazioni detenute dal settore pubblico richiede ed impone un'armonizzazione minima a livello sovranazionale della relativa disciplina normativa prevista dagli Stati Membri, al fine di realizzazione una maggiore trasparenza delle condizioni di riutilizzo delle informazioni e di creare un mercato pro-concorrenziale dei dati²⁹³.

La mancanza di una disciplina organica di regolazione rende ancor più complessa la risoluzione del conflitto tra trasparenza (e possibile riutilizzo dei dati) e riservatezza degli stessi. Una prima risposta a tali dubbi è stata fornita dal Garante per la protezione dei dati personali, secondo cui l'esercizio del diritto di accesso, in ogni sua forma, deve assicurare la riservatezza di informazioni personali sensibili, considerate inviolabili²⁹⁴. Diversamente, la giurisprudenza amministrativa ha sostenuto la tesi per cui, salvi i casi di dati personali sensibili in cui il Codice della

²⁹² E. CARLONI, *L'amministrazione aperta, regole e strumenti, limiti dell'open government*, Maggioli, 2014, pp. 75-103

²⁹³ U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, 1-2/2007.

²⁹⁴ Garante della privacy, Parere 9 luglio 2003

privacy prevede stringenti limitazioni all'accesso, la conoscenza del dato prevale sulle esigenze di riservatezza²⁹⁵. In seguito, gli interventi del Legislatore hanno avviato un processo di chiarificazione e con il D. Lgs. n. 36/2006, in attuazione della Direttiva 2003/98CE, si è tentato di eliminare gli ostacoli al riutilizzo dei dati pubblici nel mercato interno e di risolvere i problemi relativi alla mancanza di trasparenza. Parallelamente, anche l'art. 52, comma 2, del CAD si coordina con le disposizioni contenute nel menzionato D. Lgs. n. 36/2006 e prevede che i dati pubblicati con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza, devono considerarsi dati di tipo *aperto* (cioè conoscibili da chiunque e a cui è possibile accedere senza restrizioni) a eccezione dei casi in cui la pubblicazione riguardi i dati personali specificamente individuati nello stesso Codice, bilanciando le opposte necessità di libero accesso e protezione.

Sul tema dei dati pubblici, la questione appare più complessa in quanto l'individuazione del carattere pubblico del dato, nel suo senso più naturale, rende lo stesso conoscibile da chiunque, amplificando il conflitto tra le ragioni di interesse pubblico alla trasparenza e le ragioni di interesse privato alla riservatezza. Nel merito, il Garante della Privacy, preoccupato che la trasparenza dell'Amministrazione possa diventare la trasparenza delle persone²⁹⁶, ha prescritto alle Amministrazioni una preliminare valutazione circa l'impatto del riutilizzo delle informazioni, sulla *privacy* degli individui. In tal modo, ogni trattamento/riutilizzo dei dati pubblici dovrà essere soggetto alla normativa sulla *privacy*.

Tuttavia, la recente Direttiva 2019/1024/UE (relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione pubblica), sembra agire in senso opposto, amplificando ulteriormente l'accessibilità ai dati e, dunque, facendo sorgere non pochi dubbi in merito all'attività di bilanciamento da porre in essere, soprattutto in ragione della preventiva adozione del GDPR che – al contrario – propendeva per una stringente tutela della riservatezza, richiedendo ai pubblici poteri di assumere decisioni rilevanti in tema di trattamento dei dati personali.

Dunque, la confliggente normativa in tema di apertura e riservatezza, merita una corretta (re)interpretazione.

²⁹⁵ Cons. Stato, Sent. n. 1896/2005

²⁹⁶ G. LUCHENA, S. CAVALIERE, *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica: problemi e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, n. 1, pp 151-169.

Sul punto era intervenuta una prima giurisprudenza secondo cui “*non occorre effettuare il bilanciamento tra l’interesse del soggetto che chiede l’accesso a documenti contenenti informazioni relative a dati sensibili (stato di salute, convinzioni politiche, religiose ecc.) e quello del soggetto ai quali detti dati si riferiscono nel caso in cui, attraverso opportuni omissis, è possibile non svelare l’identità di quest’ultimo*”²⁹⁷ e soprattutto “*la schermatura dei dati non sacrifica il diritto alla privacy dei soggetti ai quali i dati ineriscono*”²⁹⁸. Nel merito, si può prefigurare una soluzione per cui la protezione dei dati personali deve assumere un ruolo fondamentale negli sviluppi dell’economia dell’informazione e della condivisione dei dati²⁹⁹, al fine di assicurare un atteggiamento proattivo nel rispetto dei principi di protezione della *privacy*.

In tal senso, il Consiglio di Stato³⁰⁰ ha affermato come tale equilibrio tra le tutele del diritto di accesso e della riservatezza dei dati personali debba tradursi in un’adeguata interpretazione integrativa delle disposizioni del Codice della *privacy* e della Legge sul procedimento amministrativo³⁰¹, ed il sottile confine tra la tutela della *privacy* e il rispetto delle norme in materia di trasparenza deve far riferimento ai principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, intesi come canoni complessivi dell’equilibrio ricercato³⁰². Dunque, risulta necessario, ai fini del bilanciamento, che le Pubbliche Amministrazioni dovranno prevedere un idoneo apparato organizzativo volto a ridurre al minimo il rischio di violazione della *privacy*, mediante l’adozione di modelli di gestione di controllo³⁰³.

Più di recente, si è pronunciata la Suprema Corte di Cassazione, affermando che “*in ogni ipotesi in cui l’amministrazione proceda alla pubblicazione di dati, informazioni e documenti che comporti un trattamento di dati personali devono essere opportunamente temperate le esigenze di pubblicità e trasparenza con i diritti e con la dignità dell’interessato, con particolare riferimento alla*

²⁹⁷ TAR Campania, sez. V, 13 luglio 2006, n. 7475

²⁹⁸ Cons. Stato, Sez. V, 23 marzo 2009, n. 1748

²⁹⁹ F. LORÈ, *La tutela della privacy e lo scambio di dati personali tra pubbliche amministrazioni*, in *Rivista di diritto amministrativo*, n. 11-12/2018

³⁰⁰ Corte di Cassazione, Sent. n. 2472/2014

³⁰¹ P. RUBECCHINI, *L’interpretazione delle norme: il ruolo dei giudici e delle autorità con poteri para-giurisdizionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018

³⁰² TAR Lazio, Sezione Prima Quater, Ordinanza collegiale, n. 9828/2017

³⁰³ F. LORÈ, *La tutela della privacy e lo scambio di dati personali tra pubbliche amministrazioni*, in *Rivista di diritto amministrativo*, n. 11-12/2018

*riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali. Le finalità di consentire il controllo sull'agire dell'amministrazione mediante la trasparenza delle informazioni devono essere attuate mediante forme di pubblicità la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo, nel rispetto dei limiti di proporzionalità e pertinenza, non giustificandosi una totale ed indiscriminata ostensione dei dati stessi*³⁰⁴.

La Corte, in questo modo, ha riequilibrato gli interessi pubblici e gli interessi privati e, nonostante le evidenti esigenze di trasparenza dei dati e pubblicità dell'azione amministrativa, ha considerato indispensabile proteggere la dignità e la riservatezza della persona umana.

Tuttavia, resta chiaro che il tema bilanciamento tra la riservatezza e la trasparenza e le questioni ad esso legate risultano ancora complesse e piene di interrogativi irrisolti.

2.3.1 Sviluppi evolutivi del diritto di accesso nelle politiche di Open Government

In conclusione, si può affermare che la digitalizzazione ha inevitabilmente modificato anche gli aspetti più interni della disciplina in tema di diritto di accesso. In particolare, anche con riferimento al limite della riservatezza, l'eventuale trattamento o *disclosure* dei dati personali appartenenti alle Pubbliche Amministrazioni dovrà rispondere ad obblighi di *compliance* differenti (*i.e.*, *privacy by design* – riservatezza a partire dalla progettazione del sistema e *privacy by default* – riservatezza come condizione predefinita o preimpostata nei sistemi)³⁰⁵. Si tratta tendenzialmente di regole adattate a scenari in cui le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a raccogliere, catalogare, mettere a disposizione, trattare una grande quantità di dati, nel rispetto dei limiti ora evidenziati.

Per fare chiarezza, immaginiamo l'utilizzo da parte delle Pubbliche Amministrazioni di banche dati che raccolgono una notevole quantità di dati rilevanti per l'attività pubblica e riutilizzabili dal privato, non solo di natura

³⁰⁴ Cassazione civile, sez. II, 11/09/2023, n. 26267

³⁰⁵ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo* (a cura di) F. FRACCHIA, XXV ed., Giuffrè, 2023, p. 413.

pubblica ma anche di natura privata. Ecco che sorgono tutte le problematiche legate all'accesso, alla pubblicazione e alla trasparenza inerenti ai suddetti dati e soprattutto, alle limitazioni opponibili all'accesso. Se, dunque, il diritto alla riservatezza è uno dei limiti indiscussi del diritto di accesso, come già previsto dalla Legge n. 241/1990, allora non può che rilevare – anche e soprattutto in tal sede – il medesimo limite, finanche nelle ipotesi in cui i dati siano in formato digitale e gli strumenti di conservazione e divulgazione degli stessi siano mutati con l'avvento delle nuove tecnologie.

Dunque, risulta inevitabile per gli stessi obiettivi di trasparenza, che ogni Pubblica Amministrazione si doti di solide strutture di conservazione dei dati e che le stesse garantiscano non solo la pubblicità ma soprattutto la riservatezza *by design* e *by default*.

Pertanto, le norme sulla *privacy* non possono rappresentare un ostacolo al sistema di accessibilità ai dati, quanto piuttosto devono costituire un vincolo di conformazione a cui le attività delle Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a ispirarsi³⁰⁶.

La trasparenza, dunque, ordinata a garantire un adeguato livello di democraticità e partecipazione, viene declinata in una nuova modalità, conformemente alle nuove esigenze di partecipazione della comunità e agli obiettivi di digitalizzazione proposti per le Pubbliche Amministrazioni. Si potrebbe dire che, da uno scenario in cui il diritto di accesso ai documenti detenuti dalla P.A. era il principale – se non l'unico – metodo per garantire la trasparenza, si è passati ad un moderno scenario in cui la trasparenza trova realizzazione mediante le più disparate forme di pubblicità e diffusione dei dati, in cui sono predominanti i temi della digitalizzazione e dell'interoperabilità.

³⁰⁶ U. FANTIGROSSI, *Di chi sono i dati pubblici? Banche dati pubbliche tra trasparenza e privacy*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2016

CAPITOLO III

SCENARI DI DIGITALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA:

IL RIUTILIZZO DEI DATI PUBBLICI

3.1 I processi di digitalizzazione amministrativa: dalla trasparenza all'Open Government; 3.1.1 Trasparenza, partecipazione e collaborazione come presupposti dell'Open Government; 3.2 Accesso e riutilizzo delle informazioni pubbliche; 3.2.1 La risorsa dell'Amministrazione nei processi di digitalizzazione: i dati; 3.2.2 La digitalizzazione dell'Amministrazione e i principi di Open Government; 3.3 Riutilizzo dei dati pubblici: primi interventi regolatori; 3.3.1 Successivi adeguamenti del quadro normativo alle esigenze sovranazionali; 3.3.2 La valorizzazione dei dati nello scenario internazionale; 3.3.3 Sviluppi normativi recenti: Direttiva 2019/1024/EU; 3.3.4 Ulteriori interventi normativi rilevanti; 3.4 Riutilizzo dei dati e garanzie di riservatezza; 3.5 Digitalizzazione, semplificazione e interoperabilità delle Amministrazioni; 3.6 Applicazioni pratiche; 3.6.1 L'attività della Regione Lombardia e di Polis Lombardia nel riutilizzo dei dati pubblici; 3.6.2 L'attività della Regione Campania nel riutilizzo dei dati pubblici; 3.6.3 L'attività del Comune di Roma nel riutilizzo dei dati pubblici; 3.7 Il ruolo dei dati pubblici nei processi di digitalizzazione delle imprese; 3.7.1 Leonardo: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici; 3.7.2 Cassa Depositi e Prestiti: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici; 3.7.3 Hoda S.r.l.: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici; 3.8 Riflessioni conclusive relative ai dati acquisiti dalla ricerca

3.1 I processi di digitalizzazione amministrativa: dalla trasparenza all'Open Government

L'evoluzione normativa del diritto di accesso ha favorito lo sviluppo di un modello di relazione tra il potere pubblico e il cittadino, finalizzato a coinvolgere il privato nelle scelte e nell'agire dell'Amministrazione. È in questa direzione che si è affermato un nuovo concetto di trasparenza, capace di riassumere il modo di essere dell'Amministrazione, l'obiettivo e il perimetro cui commisurare l'agere amministrativo³⁰⁷. Tale coinvolgimento è reso possibile grazie all'accessibilità a documenti e dati pubblici ed è incentivato al fine di consentire agli stessi cittadini

³⁰⁷ R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 4/1987, p. 528.

di possedere un livello di conoscenza tale da renderli parte attiva del dibattito pubblico.

Il presente capitolo si propone di indagare i processi di digitalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche nazionali con attenzione al profilo del riutilizzo dei dati pubblici. Si intende, dunque, mettere in luce il ruolo che il progredire della digitalizzazione amministrativa riveste nell'ordinamento sovranazionale e nazionale, con riferimento – in particolar modo – agli effetti della digitalizzazione (e della proliferazione dei dati) sull'efficienza e sul buon andamento dell'azione amministrativa, nonché i benefici che ne derivano a favore del privato.

Nel lungo processo di digitalizzazione amministrativa (tutt'ora in corso), un ruolo incisivo è stato assunto dal principio di trasparenza e dai processi di riforma introdotti con il D. Lgs. n. 33/2013. In questo contesto, la declinazione applicativa della trasparenza amministrativa viene interpretata come il nucleo fondamentale su cui si regge l'amministrazione digitale³⁰⁸.

A questo punto della trattazione, la disciplina dell'accesso – in particolare l'accesso civico generalizzato – rappresenta l'elemento di riferimento da cui prende avvio un'analisi dei processi evolutivi dell'Amministrazione che muovono dalle strategie di collaborazione, partecipazione e coinvolgimento dei cittadini. Il diritto di accesso, infatti, per come analizzato nel precedente capitolo, rappresenta il presupposto per garantire tale collaborazione tra l'Amministrazione e il cittadino che, nei suoi più recenti sviluppi, viene favorita dall'affermarsi dei modelli di *Open Government*, dei quali si è avuto modo di trattare – seppur brevemente – nel corso del primo capitolo.

In questa sede, invece, interessa osservare come il principio di trasparenza rappresenti la massima espressione di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. In altri termini, occorre riconoscere che l'attuazione delle disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 33/2013 costituisce – anzitutto – un fattore fondamentale nella realizzazione della digitalizzazione amministrativa, in quanto vincola le medesime P.A. a rendere strutturalmente disponibili e accessibili i propri

³⁰⁸ F. CALDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2, 2015, p. 227; L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Edizione Scientifica italiana, 2014.

dati attraverso il *web*³⁰⁹. Nel merito, la genesi, l'attuazione e la prassi della trasparenza amministrativa sul *web* custodiscono un regime di pubblicità *online* che sostanzialmente predilige la conformazione di un'amministrazione digitale. Tuttavia, appare doveroso notare che il D. Lgs. n. 33/2013 non si occupa di digitalizzazione delle Amministrazioni, eppure – in maniera strumentale – pone l'attenzione sull'importanza della rete *internet*, come mezzo di pubblicità amministrativa. Ne consegue che uno dei fattori principali della digitalizzazione (quale l'introduzione nei siti *web* delle Amministrazioni della sezione “*amministrazione trasparente*”) si sviluppa nel contesto di misure volte a garantire la trasparenza ed assicurare un controllo diffuso sull'attività amministrativa (in attuazione della legge anticorruzione, in cui si inserisce il medesimo D. Lgs. n. 33/2013).

Si ritiene che, al fine di garantire una maggiore trasparenza delle Amministrazioni, il D. Lgs. n. 33/2013, sin dal principio, legittima un massivo utilizzo del *web* e delle sue potenzialità.

Dunque, se la genesi della digitalizzazione amministrativa si fa discendere dalla normativa in tema di trasparenza e diritto di accesso, allora appare corretto osservare che tutte le evoluzioni della moderna amministrazione digitale, se non altro, dipendono dall'accessibilità e dalla conoscibilità dei dati di cui l'Amministrazione dispone.

In particolare, la trasparenza *online* rende effettiva la pubblicità delle informazioni pubbliche, ottimizzando l'utilizzo delle stesse e rendendo concreta la possibilità di fruizione dei dati in possesso delle P.A.. In questa prospettiva, il principio di trasparenza diventa il principio fondamentale della digitalizzazione amministrativa, consentendo la realizzazione di un sistema pubblico aperto (*Open Government*) e di un'amministrazione digitale (*e-Government*)³¹⁰, attraverso la conoscibilità e la diffusione dei dati pubblici per garantire la conoscenza dell'organizzazione dell'attività pubblica, nell'ottica di semplificazione amministrativa³¹¹.

³⁰⁹ S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default. L'identità costituzionale dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 31/2016, p. 185

³¹⁰ F. MARZANO, *La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall'Open Data o l'Open Data passa dalla trasparenza?*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 2011, p. 287 ss.

³¹¹ S. CALZOLAIO, *Digital (and privacy) by default. L'identità costituzionale dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 31/2016, p. 190

Il processo di digitalizzazione pubblica, inoltre, rileva ai fini dell'analisi del più ampio tema della diffusione dei dati e dell'inevitabile *disclosure* degli stessi, in attuazione della normativa in materia di accesso, sin qui descritta, implicando il susseguirsi di processi normativi finalizzati a massimizzare il potenziale economico dei dati, mediante l'utilizzo dei più adeguati strumenti digitali.

Dunque, il D. Lgs. n. 33/2013 si pone come punto di arrivo e punto di partenza della presente trattazione, in quanto da un lato concretizza gli obiettivi di trasparenza, sanciti sin dal 1990, dall'altro pone le basi per una nuova concezione di amministrazione aperta (*Open Government*)³¹².

3.1.1 *Trasparenza, partecipazione e collaborazione come presupposti dell'Open Government*

Nei tempi più recenti, il rapporto pubblico-privato è stato fortemente influenzato dall'impiego delle tecnologie ICT, le quali hanno modificato il modo di comunicare, di accedere e di diffondere i contenuti e i dati. In ragione di tali cambiamenti, la Pubblica Amministrazione ha avvertito la necessità di porre in essere un processo di adeguamento allo sviluppo sociale, al fine di realizzare un modello di Amministrazione trasparente, dialogato e dinamico, in cui si possa agire come in un'*arena pubblica*³¹³, alla luce di tutti. Ed infatti, con la proficua e continua proposizione e adozione di politiche di apertura e di avvicinamento del cittadino allo Stato, tale processo di adeguamento ha favorito l'affermarsi di una struttura di *Open Government*, definito come un nuovo modello di governo sorretto da tre pilastri fondamentali: la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione³¹⁴.

In questo modello di *Open Government*, la trasparenza si realizza mediante le garanzie di accessibilità e pubblicazione dei dati, presidiate dalle tutele di cui al diritto di accesso, *in primis* documentale, poi con l'introduzione di quello civico e

³¹² M. TIMIANI, *La trasparenza di cosa? L'evoluzione dell'ambito oggettivo*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 31, 2016, p. 141

³¹³ S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2001, p. 606-607.

³¹⁴ F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, p. 275: "[I]e tre parole chiave che riassumono la filosofia dell'Open Government sono trasparenza, partecipazione, collaborazione".

– ancor di più – con l’avvento di quello civico generalizzato che, nel soddisfare le esigenze di trasparenza, ha contribuito all’affermarsi del principio di partecipazione del cittadino, legittimando in favore di quest’ultimo la facoltà di esercitare un controllo generalizzato sull’operato della P.A. e, invero, sulle informazioni da essa detenute.

In questo modo si erge anche il secondo pilastro dell’*Open Government*: la partecipazione.

Il riferimento al principio di partecipazione³¹⁵ viene fatto in merito al contributo che il cittadino può fornire all’attività amministrativa aperta³¹⁶, in ossequio al principio pluralista e democratico. In particolare, l’informazione pubblica – nel momento in cui diviene trasparente – concorre a realizzare gli interessi pubblici di democratizzazione³¹⁷. Sul punto, occorre fare una breve precisazione relativa al

³¹⁵ G. BARONE, *L’intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969; S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio Giuridico*, 1970, p. 25 ss.; F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e “contrattazione”*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 1469 ss.; E. CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1984; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1987; E. CASTORINA, *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1991, p. 75 ss.; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 133 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio*, Roma 12 febbraio 1993, Giuffrè, Milano, 1996, 13 ss.; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Giappichelli, Torino, 1996; M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell’interesse pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996;

³¹⁶ F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, UTET, Torino, 2015., p. 285: “*il termine partecipazione in merito all’open government non si riferisce in senso stretto alla partecipazione ai procedimenti amministrativi (nel nostro ordinamento regolata in primo luogo dai capi III della legge n. 241/1990), ma a qualsiasi contributo che possa essere fornito dai cittadini ai poteri pubblici*”. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994; S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2003; S. RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 2006, p. 61 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, p. 13 ss.; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano, 2008; V. PAZÈ, *Democrazia partecipativa: che cos’è?*, in M. MANGINI (a cura di), *Democrazia, cittadinanza e governo del territorio*, Progedit, Bari, 2013, 75ss.; M. CLARICH, *Stati, gruppi intermedi, individuo*, in *Diritto pubblico*, 2016, p. 133 ss.; A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2019.

³¹⁷ C. COLAPIETRO, *Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione dalla segretezza alla trasparenza totale*, in G. DALLA TORRE, C. MIRABELLI (a cura di) *Verità e metodo in giurisprudenza*, Città del Vaticano, Libreria editrice del Vaticano, 2014, p.191.

fondamento costituzionale del principio partecipativo, rinvenuto nell'art. 3, comma 2 della Costituzione, il quale implica il coinvolgimento sostanziale di tutti i cittadini affinché possa migliorarsi l'organizzazione sociale, politica ed economica dello Stato³¹⁸. In questo tradizionale contesto, l'uso delle tecnologie ha notevolmente rivisitato il fenomeno partecipativo, rendendo la trasparenza non più soltanto una forma di controllo ma un vero e proprio presupposto per la partecipazione attiva del cittadino all'attività dell'Amministrazione³¹⁹.

Il terzo pilastro della collaborazione – invece – si riferisce, per certi aspetti, ad una forma di partecipazione che racchiude l'intervento del cittadino nel nucleo autoritativo dell'Amministrazione, per altri aspetti – in senso stretto – la collaborazione attiene alla sfera di prestazione di servizi pubblici, in cui il cittadino diviene un soggetto attivo e non soltanto un mero fruitore degli stessi. Ciò, senza dubbio, rappresenta un'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, il quale – come affermato anche nelle pagine precedenti – permette di realizzare una collaborazione tra i poli opposti dello Stato, riavvicinando il settore pubblico e il settore privato. In questo contesto, quindi, il principio di collaborazione, affiancato a quello di sussidiarietà orizzontale³²⁰, merita di essere

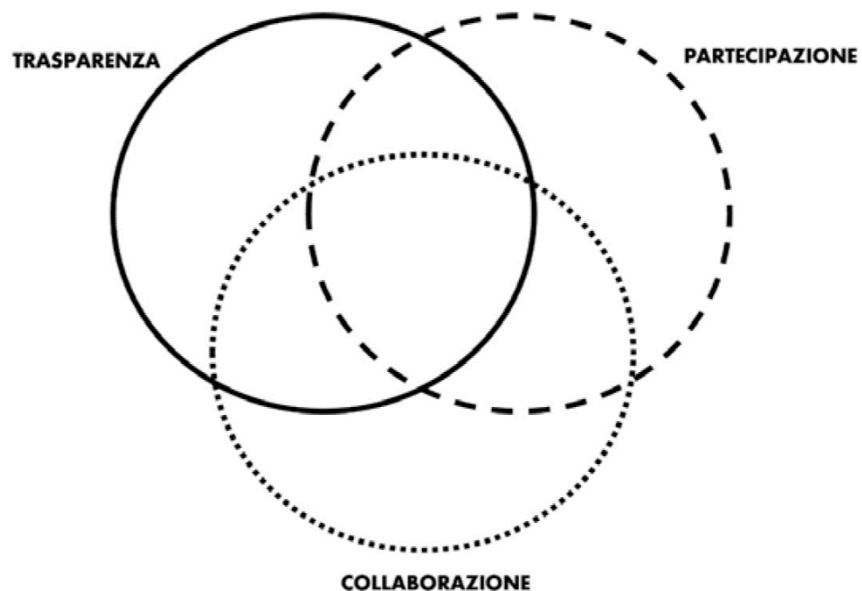
³¹⁸ U. ROMAGNOLI, *Art. 3, II° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 162 ss.; A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006, p. 89 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. II, p. 927.

³¹⁹ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali: il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, 2021, Milano, CEDM, p. 109 ss.

³²⁰ A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, CEDAM, Padova, 1999; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: a Welfare State a Welfare Society*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 1, 2000, p. 99 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, 13 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2002, 5 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, Vol. II, Jovene, Napoli, 2005, 1752 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. Cost.)*, in *Enc. del dir., Annali II*, Milano 2008, p. 1134 ss.; C. DEODATO, *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 4, 2017, p. 5 ss.; G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1/2018, 37 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 23 ss.; F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019; F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2020, p. 3 ss.; F. GIGLIONI,

interpretato alla stregua di una forma di collaborazione data dalla presenza di soggetti privati in grado di affiancarsi allo Stato per consentire la prestazione di determinate attività. La collaborazione, invero, è principio universale del diritto amministrativo³²¹ e non deve più considerarsi ancorata all'attività procedimentale della Pubblica Amministrazione ma deve superare i confini del procedimento, per ergersi a principio generale.

Lo schema di seguito rappresentato, dunque, sintetizza quanto appena descritto.



Subsidiary cooperation: a new type of relationship between public and private bodies supported by the EU law, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2010, p. 485 ss.

³²¹ S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè. Milano, 2007, 133.

*Immagine 3*³²²: i pilastri dell'Open Government (trasparenza, partecipazione e collaborazione) si intersecano per la realizzazione di nuovi obiettivi nati dall'esigenza di adeguamento dell'Amministrazione all'evoluzione della società dei dati e dell'informazione.

L'intersecazione di questi principi, senza dubbio, favorisce lo sviluppo di politiche di sinergia pubblico-privata, che trovano le condizioni di realizzazione nella moderna società dei dati ove l'accelerazione di questi processi evolutivi è favorita dall'avvento della digitalizzazione dell'Amministrazione.

In tal senso, dunque, si teorizza la disciplina del riutilizzo dei dati pubblici, la quale non è altro che il frutto dell'innovazione dell'ordinamento e la conseguenza della realizzazione di un modello di Amministrazione trasparente e accessibile, influenzato dagli obiettivi di transizione digitale.

In questo contesto, il comune interesse ai dati (e al loro insito valore economico) ha reso necessaria una collaborazione tra il settore pubblico e il settore privato per il perseguimento degli stessi obiettivi, concretizzando le politiche di partecipazione e avvicinamento che astrattamente erano state introdotte dalla disciplina in tema di accesso.

In particolare, l'ampio e diffuso controllo sociale sull'esercizio delle funzioni istituzionali della P.A. e sull'impiego delle risorse pubbliche, rappresenta la *ratio* della disciplina in tema di accesso civico generalizzato, esercitabile esclusivamente ove sia garantita un'adeguata trasparenza dell'informazione pubblica (*i.e.*, mediante obblighi di pubblicazione e istanze di accesso proponibili da chiunque), superando ogni limitazione prevista dall'accesso documentale.

Il dispiegarsi del principio di trasparenza, invero, rende possibile per tutti i cittadini l'accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle Amministrazioni e costituisce il principale mezzo di prevenzione della *maladministration* e della corruzione, favorendo la rendicontazione dell'azione pubblica, prediligendo l'*accountability* degli organi amministrativi e razionalizzando il rischio

³²² S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali: il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, 2021, Milano, CEDM, p. 109 ss.

dell'annidarsi di illiceità in peculiari settori amministrativi³²³. Proprio in questo contesto e per tali ragioni (anche di prevenzione), si è resa indispensabile la collaborazione e la partecipazione del privato all'azione amministrativa.

Pertanto, appare chiaro che la trasparenza ha subito una significativa evoluzione, che presuppone lo spostamento dell'attenzione dall'accesso al singolo documento alle forme digitalizzate di accesso ai dati³²⁴. Sul punto, l'avvento del menzionato modello FOIA nel panorama nazionale ha reso l'accesso un vero e proprio uno strumento di controllo generalizzato sull'attività amministrativa, la quale – di conseguenza – ha subito gli effetti del rafforzamento delle politiche di apertura dell'Amministrazione.

Sul tema, la dottrina statunitense ha definito la trasparenza, intesa come uno strumento di controllo dell'azione amministrativa, con la metafora dell'acquario per i pesci, letteralmente “*fishbowl transparency*”³²⁵, in cui il controllo dipende dal grado di limpidezza del vetro e dell'acqua, dunque, dall'intellegibilità del testo normativo che definisce il contesto. Viceversa, nel definire la trasparenza intesa come forma di partecipazione del privato all'azione amministrativa, la medesima dottrina ha fatto riferimento all'istituto della c.d. “*reasoned transparency*”³²⁶, un

³²³ F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *federalismi.it*, n. 8, 2013, p. 5; Sulla nozione di *maladministration*, S. CASSESE, “*Maladministration*” e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, p. 243 ss.

³²⁴ E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli Editore, 2013, p. 36, “*L'evoluzione della trasparenza si realizza, dunque, attraverso lo spostamento dell'asse dell'accesso ai documenti alla disponibilità (on line) delle informazioni*”; M. CAMMELLI, M.P. GUERRA (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1997; A. BONOMO, *Informazioni e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità di informazione*, Cacucci, Bari, 2012; F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002, p. 15 ss; F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti della pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2019, p. 743 ss.

³²⁵ C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009, 537: “*the Obama Administration, as well as most of the organized groups and tech-savvy individuals that advocate open government, have emphasized what could be called fishbowl transparency. The aim is to expand the release of information that can document how government officials actually behave, such as by disclosing meetings held between White House staff and outside groups*”.

³²⁶ C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009, 537: “*but there is another type of transparency, reasoned transparency, that demands that government officials offer explicit explanations for their actions*”.

principio che impone alle Istituzioni obblighi di motivazione rispetto alle decisioni adottate, rendendo trasparenti e partecipate le proprie attività istituzionali e coinvolgendo di fatto gli amministrati. Tale valore, dunque, diviene un impulso strategico per la partecipazione.

Queste ampie premesse permettono di ricollegare il tema della trasparenza (e dunque, del diritto di accesso) alle politiche di *Open Government* che, con l'avvento della digitalizzazione e la proliferazione dei dati, hanno agevolato l'introdursi e l'affermarsi, nel nostro ordinamento, del fenomeno del riutilizzo dei dati pubblici. Il riutilizzo delle informazioni in possesso delle Amministrazioni centrali e locali rappresenta una vera e propria risorsa, la cui valorizzazione concorre alla promozione di strategie di partecipazione, di miglioramento della trasparenza amministrativa e di sviluppo economico e sociale del Paese³²⁷.

Possedere e mettere a disposizione una considerevole quantità di dati pubblici in formato digitale, semplifica l'accessibilità e promuove l'interscambio, potenziando il valore (anche economico) delle informazioni pubbliche e veicolando, in tal modo, l'innovazione e la produzione di nuovi servizi³²⁸.

³²⁷ G. LUCHENA e S. CAVALIERE, *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica: problemi e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXXIV, 2020, n. 1.

³²⁸ *Ibid.*

Si determina, così, un nuovo e più complesso modello:

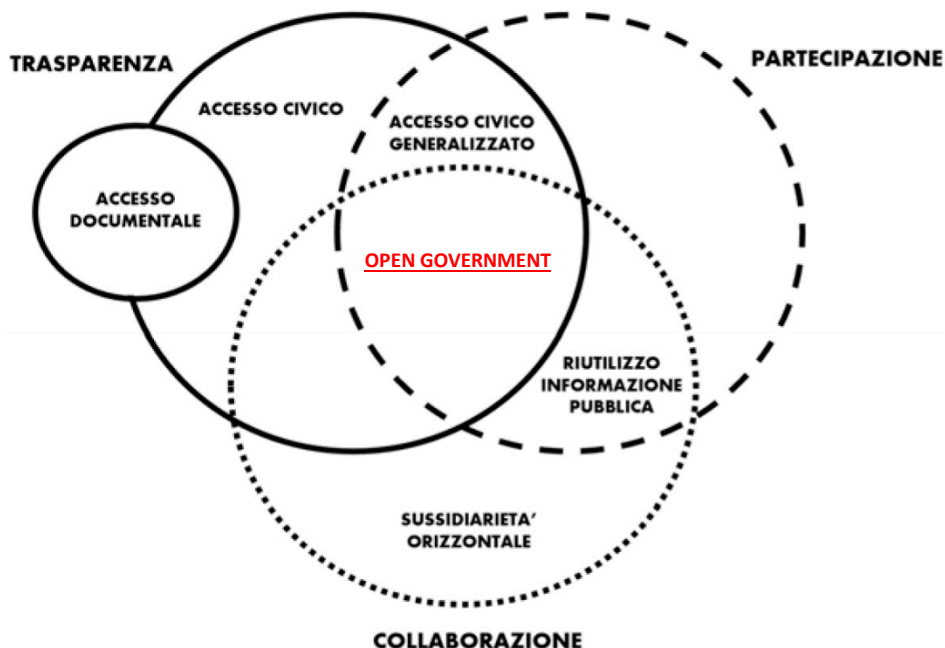


Immagine 4³²⁹: dall'intersecazione dei principi di trasparenza (intesa in termini di accessibilità alle informazioni), collaborazione (intesa come principio di sussidiarietà orizzontale e avvicinamento tra il settore pubblico e il settore privato) e partecipazione (intesa come ulteriore forma di avvicinamento tra l'amministrazione e il privato mediante il riutilizzo – da parte del privato – delle informazioni, rese accessibili dalla P.A.), si realizza il c.d. *Open Government*.

Dunque, in considerazione delle premesse di cui sopra e ai fini della partecipazione e della collaborazione tra l'Amministrazione e gli amministrati, la disciplina in tema di accesso civico generalizzato rappresenta soltanto uno (*rectius*, il primo) degli interventi normativi idonei al perseguimento dei suddetti obiettivi, l'altro è rappresentato dalla disciplina in tema di riutilizzo delle informazioni pubbliche e dunque, dall'ipotesi in cui le informazioni possedute dallo Stato e dagli enti

³²⁹ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali: il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, 2021, Milano, CEDM, p. 109 ss.

pubblici siano cedute a soggetti terzi, per un uso differente rispetto alla ragione istituzionale per la quale tali informazioni erano inizialmente raccolte³³⁰.

3.2 Accesso e riutilizzo delle informazioni pubbliche

Diversamente dall'accesso, il regime di riutilizzo dei dati pubblici non fa espressamente riferimento alla finalità di promozione della partecipazione del privato all'attività dell'Amministrazione, tuttavia, non appare errato interpretare in tal senso anche la disciplina di settore in tema di riuso dell'informazione pubblica, al fine di perseguire l'interesse del privato a partecipare all'attività amministrativa³³¹. In particolare, il riutilizzo dei dati pubblici – come verrà meglio analizzato nei paragrafi seguenti – presuppone l'accessibilità alle informazioni pubbliche che si intendono riutilizzare e, pertanto, sottende gli stessi fini dell'accesso.

In tal modo, può dirsi (quantomeno astrattamente) completato il processo di avvicinamento tra il potere pubblico e il privato, anche sotto il profilo economico: riutilizzare le informazioni della Pubblica Amministrazione, infatti, conferisce al privato un notevole vantaggio (con preciso riferimento all'esercizio dell'attività di impresa privata), in quanto dai medesimi dati è possibile generare nuove risorse economiche e offrire nuovi servizi al mercato.

In particolare, in relazione al diritto di accesso, l'accessibilità alle informazioni prodotte e detenute dall'Amministrazione non sempre garantisce un'effettiva partecipazione del privato all'attività amministrativa, in quanto il rapporto si declina in termini *statici* e *astratti*, confinato alla cessione e all'acquisizione delle informazioni. Diversamente, considerando la disciplina in tema di riutilizzo dei dati, la partecipazione del privato all'azione amministrativa trova una effettiva realizzazione in termini *dinamici* e *concreti*, in quanto il privato non si limita ad accedere alle informazioni di cui è in possesso la P.A. ma è legittimato ad ottenere

³³⁰ S. GIACCHETTI, *Una nuova frontiera del diritto d'accesso: il "riutilizzo dell'informazione del settore pubblico"*, in "Il Consiglio di Stato", anno LV, 2004, n. 5-6, p. 1250.

³³¹ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali: il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, 2021, Milano, CEDM, p. 109 ss.

un vantaggio dalle medesime informazioni, utilizzandole come risorsa per il perseguimento di altre finalità (proprie) e dunque, riutilizzandole.

Queste sono le precondizioni per garantire la piena collaborazione e partecipazione del cittadino all'azione delle Pubbliche Amministrazioni, non più soltanto esercitando una forma di controllo generalizzato nei confronti della P.A. ma perseguendo – in sinergia con la stessa – i medesimi obiettivi comuni (di economicità, efficacia, efficienza e semplificazione di tutto il sistema pubblico).

I processi di modernizzazione dell'Amministrazione, per il perseguimento degli obiettivi *testé* declinati, hanno subito la predominante influenza dei processi di digitalizzazione.

Tali obiettivi, inevitabilmente, hanno ridisegnato gli schemi dell'Amministrazione tradizionale, innovandone le strutture e i procedimenti e promuovendo – in ogni sua forma – il diritto di usare gli strumenti tecnologici nell'operato amministrativo, al fine di incrementare la partecipazione dei cittadini al processo democratico nazionale e sovranazionale e di sviluppare un'organizzazione dei sistemi pubblici che sia *ICT-oriented*³³².

Nel quadro delle strategie dell'*Open Government*, considerati gli obiettivi di partecipazione, collaborazione e digitalizzazione, un ulteriore elemento di riflessione è la responsabilità (*accountability*) dell'Amministrazione nell'impiego delle risorse e nella selezione degli obiettivi. In questo scenario innovativo, la risorsa è rappresentata dal *dato* e dalle informazioni di cui il cittadino ha accesso e può riutilizzare e la responsabilizzazione dell'Amministrazione permette di rendere prevedibile ed efficiente la sua attività al fine di generare una maggiore fiducia del cittadino nei confronti dell'Amministrazione stessa. Tale approccio permette di stabilire una sinergia tra la P.A. e il cittadino, per il perseguimento degli interessi comuni, che favorisce il realizzarsi di un'"*amministrazione condivisa*" la quale

³³² Cfr. art. 12, comma 1, CAD, "*Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione*".

racchiude in sé tutti i processi di partecipazione, collaborazione, sussidiarietà orizzontale e democrazia partecipativa³³³.

3.2.1 *La risorsa dell'Amministrazione nei processi di digitalizzazione: i dati*

Il dato è la principale risorsa del nuovo modello di Amministrazione condivisa nella società dell'informazione e rappresenta il presupposto per l'affermarsi dell'amministrazione digitale.

Il dato, come si è avuto modo di anticipare nei precedenti capitoli, è una risorsa facilmente scambiabile e riutilizzabile, utile per lo sviluppo e l'erogazione di servizi e prestazioni innovative³³⁴. Per sua natura, il dato di cui è in possesso la Pubblica Amministrazione è tendenzialmente pubblico, rimesso alla comune disponibilità e viene agilmente scambiato con altre Amministrazioni ovvero ceduto al privato per realizzare quel paradigma di collaborazione (di cui sopra)³³⁵.

In particolare, la potenziale collaborazione del privato all'azione amministrativa deriva dall'attrattiva economica dei dati, in costante crescita. Nel merito, si pensi che il mercato dei dati, nel 2015 era pari a 54 miliardi di Euro, nel 2019 a 58 miliardi di Euro³³⁶. Nel 2020 – a causa della crisi pandemica – è diminuito a 54 miliardi di Euro ma si stima che entro il 2030 il suo valore complessivo ammonterà a poco meno di 200 miliardi di Euro³³⁷. L'esponenziale aumento dei dati permette di considerare una Società in cui la risorsa economica più proficua è l'informazione stessa e pertanto merita di essere, utilizzata, trasformata e riutilizzata al fine di poter estrarre – dalla stessa – un ulteriore vantaggio. Dunque, apparrebbe poco funzionale per l'attività economica limitarsi ad utilizzare i dati privati, soprattutto quando la

³³³ G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico, Anno LXVII Fasc. 1-2017, 50; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, p. 29 ss.

³³⁴ F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, UTET, Torino, 2015., p. 290.

³³⁵ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà* Marsilio, Venezia, 1994, p. 23: “la risposta democratica va oggi impostata non tanto sulla partecipazione popolare alle strutture [...] ma mediante il riconoscimento di poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni”.

³³⁶ L. TREMOLADA, *Quanto vale il mercato europeo dei dati? L'economia crescerà del 15%*, in *Il Sole 24 Ore - Info Data*, 4 maggio 2017, in <https://bit.ly/2Tz6fOD>.

³³⁷ M. BARBERO, K. BARTZ, F. LINZ, S. MAURITZ, P. WATERS, P. CHRZANOWSKI, H. GRAUX, A. HILLEBRAND, M. DE VRIES, A. INNESTI, P. YPMA, E. TENGE, K. JAKIMOWICZ, D. OSIMO, *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018, 385

Pubblica Amministrazione è la principale fonte di informazioni e detiene un'elevata quantità di dati di natura pubblica. L'interesse del privato a riutilizzare tali dati, dunque, risiede nel beneficio economico che può derivarne dal loro sfruttamento e nel beneficio, sempre in termini di economicità, che può essere concesso all'Amministrazione stessa, esulando dalle finalità di controllo democratico e di partecipazione del cittadino, cui tradizionalmente fa riferimento l'accesso³³⁸. D'altronde, le Pubbliche Amministrazioni non possono essere meri depositari di informazioni pubbliche raccolte, le quali devono essere rese conoscibili a terzi, comunicate al pubblico o messe a disposizione ai soggetti che ne fanno richiesta e soprattutto devono essere rese commerciabili a favore dei privati³³⁹, in tal modo producendo esternalità positive a vantaggio dei cittadini e del Paese.

In tali riflessioni, si è avuto modo di considerare che l'accesso non sia sufficiente, da solo, a promuovere la partecipazione del privato e la collaborazione tra i cittadini e l'Amministrazione ma merita di essere accostato ai benefici e agli strumenti del riutilizzo dei dati pubblici³⁴⁰, istituto che rappresenta una preziosa risorsa per l'economia dell'Amministrazione digitale, in quanto permette di massimizzare la

³³⁸ F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, in *Media Laws - Riv. dir. media*, n. 2, 2019, p. 16.

³³⁹ V. ZENO-ZENCOVICH, *Informazione (profili civilistici)*, in *Digesto disciplina privatistica*, Vol. IX, UTET, Torino, 1993, p. 426

³⁴⁰ C. ALBERTI, *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2005, p. 1237 ss.; B. PONTI, *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, p. 817 e ss.; M. ALOVISIO, *Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 2011, p. 45 ss.; M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012, 765 ss.; P. PATRITO, F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2012, p. 87 ss.; F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016; S. D'ANCONA, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3, 2018, p. 587 ss.; G. LUCHENA, S. CAVALIERE, *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica: problemi e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2020, p. 151 ss.; G. CARULLO, *Dati, banche dati, Blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 191 ss.; S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Diritto e informatica*, n. 4-5, 2019, p. 1121 ss.

qualità dei servizi pubblici e dei processi decisionali delle Pubbliche Amministrazioni³⁴¹.

Dunque, la normativa in materia di riutilizzo dei dati si presenta come mezzo di attuazione delle astratte finalità della disciplina in tema di accesso e trasparenza e appare essere l'unico strumento che permette effettivamente di realizzare una nuova declinazione di *Open Government* dell'Amministrazione Pubblica.

3.2.2 *La digitalizzazione dell'Amministrazione e i principi di Open Government*

Il concetto di *Open Government* nasce dalla diffusione dell'informatizzazione e digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni³⁴² ed è la diretta e naturale conseguenza degli sviluppi delle tecnologie ICT nelle politiche sovranazionali di transizione digitale³⁴³. L'esigenza di digitalizzare la società nasce dalla consapevolezza delle aporie dei sistemi istituzionali che – come sancisce il PNRR – ostacolano la crescita, in quanto “*tra le cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale*”³⁴⁴.

L'uso delle tecnologie, dunque, rappresenta un'importante risorsa per la crescita e la modernizzazione del Paese e si presenta come lo strumento di riforma più idoneo alla semplificazione e riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, indispensabile per ottenere un maggiore coordinamento delle competenze tra più livelli di governo³⁴⁵.

Prima di entrare nel merito della questione, occorre fare chiarezza su alcuni temi, anzitutto sul significato, in senso proprio di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Con tale locuzione, genericamente, si intende l'utilizzo delle

³⁴¹ O. BORGOGNO, *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Diritto e informatica*, n. 3, 2019, p. 701.

³⁴² F. COSTANTINO, *Open government*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, UTET, 2015; E. CARLONI, *l'Amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open Government*, Rimini, 2014; E. CARLONI, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2012, 11, p. 1041.

³⁴³ *Cfr.*, Comunicazione della Commissione, 19 maggio 2010, COM (2010)245 in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:it:PDF>

³⁴⁴ *Cfr.*, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 2.

³⁴⁵ M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'Amministrazione e del processo in Il Foro Amministrativo*, 2016, 10.

moderne tecnologie nell'insieme di processi di azione e di organizzazione delle Amministrazioni, idonei all'esercizio di funzioni amministrative ovvero all'erogazione dei servizi pubblici³⁴⁶. In tal senso, la digitalizzazione si pone come strumento di organizzazione dell'*Open Government*, al fine di garantire l'esercizio delle funzioni amministrative e prestare servizi pubblici attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nel perseguimento degli obiettivi costituzionali sanciti dall'art. 97 Cost., di buon andamento e di imparzialità, nonché dei loro corollari di cui alla Legge n. 241/1990, vale a dire efficacia, efficienza ed economicità, trasparenza, partecipazione e collaborazione.

Da tale definizione, emerge come la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione risulti essere un concetto composito³⁴⁷, formato dall'insieme delle azioni che l'Amministrazione pone in essere con i mezzi di digitalizzazione e dall'insieme degli strumenti digitali di cui l'Amministrazione stessa fa uso. L'attenzione sociale allo sviluppo di politiche di digitalizzazione e *Open Government* e – ancor prima di *e-Government*³⁴⁸ – dipende dai considerevoli effetti che le stesse hanno sulla Società, in termini di produttività e sviluppo economico, riducendo i costi, rafforzando i processi democratici e contribuendo in maniera significativa alla competitività del Paese³⁴⁹. Infatti, il perseguimento di obiettivi di digitalizzazione dell'Amministrazione sottende la necessità di accrescere

³⁴⁶ S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali: il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, CEDAM, 2021; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, 2: "la trasformazione dell'amministrazione in senso digitale si realizza in concreto introducendo nell'organizzazione e nelle modalità di azione di questa i mezzi offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (o ICT)"; A. MASUCCI, *Erogazione online dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Diritto pubblico*, 2003, 992-993: "l'amministrazione elettronica non significa solo far sparire la carta, le cartacce cartacee, ma poter ripensare la logica dei rapporti fra gli organismi pubblici e fra questi e i privati utilizzando le tecnologie della informatica e della telematica".

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario, 2002, p. 992 "Per e-government si intende invece l'uso, in sostituzione degli strumenti tradizionalmente utilizzati, delle ICT nell'azione di governo e nell'attività amministrativa, al fine di ottimizzare, attraverso una migliore circolazione dell'informazione, le relazioni interne ed esterne degli apparati amministrativi e di migliorare, attraverso una maggiore rapidità e flessibilità nella loro erogazione, l'offerta di servizi ai cittadini".

³⁴⁹ Comunicazione della Commissione, 19 maggio 2010, COM (2010)245

l'efficienza nei processi amministrativi e aumentare la produttività del settore pubblico, migliorando l'offerta di servizi a cittadini e imprese³⁵⁰.

A questi fini l'*Open Government* “mira a semplificare i rapporti tra Amministrazione e cittadini”³⁵¹, richiedendo una reingegnerizzazione del sistema pubblico, una riduzione e semplificazione delle fasi procedurali e una implementazione delle tecnologie nello svolgimento delle funzioni.

Come affermato, gli obiettivi di digitalizzazione declinati a livello sovranazionale e nazionale, subiscono l'indiscussa influenza contestuale della Società dell'informazione di cui i dati ne sono protagonisti. La proliferazione dei dati e il contestuale sviluppo tecnologico, dunque, hanno modificato gli assetti sociali e istituzionali della Nazione, rendendo possibile una rilettura del modello amministrativo italiano alla luce della necessità che il potere pubblico debba essere esercitato in modo aperto e trasparente nei confronti dei cittadini, favorendo forme di controllo democratico sull'operato della Pubblica Amministrazione. Altresì, il PNRR si propone la realizzazione di un'Amministrazione “*alleata*” dei cittadini e delle imprese, che offra servizi sempre più efficienti e accessibili³⁵².

Dunque, per quanto di interesse in questa sede, gli strumenti di trasparenza previsti dal Legislatore e gli interventi normativi volti a realizzare una democrazia partecipativa del cittadino hanno subito una rilevante ridefinizione con l'avvento delle nuove tecnologie, divenendo il presupposto per l'affermazione dell'*Open Government*.

L'*Open Government* è un modello istituzionale di origine statunitense, diffuso a partire dal 2011 con un'iniziativa internazionale dell'*Open Government Partnership* (OGP) che ha coinvolto più di 65 Paesi al fine di realizzare un sistema pubblico aperto con la partecipazione dei cittadini alle strutture istituzionali del potere pubblico³⁵³. A tali iniziative, l'Italia ha aderito mediante l'adozione di un proprio *Action Plan* nel 2012 presentato dal Dipartimento della funzione pubblica

³⁵⁰ V. ARPAIA, FERRO, GUIZIO,IVALDI, MONACELLI, *L'E-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, Banca d'Italia, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional papers), 2015, p.5.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² I. MACRÌ, *I dati delle Pubbliche Amministrazioni per la ripresa del Paese*, in *Azienditalia* 10/2021, 1632 ss.

³⁵³ M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'Amministrazione e del processo in Il Foro Amministrativo*, 2016, 10.

in occasione della riunione ministeriale dell'OGP di Brasilia. Tuttavia, i lenti processi evolutivi sul tema hanno impedito un avanzamento normativo e solo con recenti innovazioni tecnologiche è stato possibile prevedere un cambiamento effettivo, favorendo una maggiore interazione tra i cittadini e il potere pubblico³⁵⁴. Nel 2014, l'OCSE ha adottato la "Raccomandazione sulle strategie del Governo digitale", sottolineando l'importanza degli strumenti tecnologici per la creazione di un'Amministrazione aperta, partecipata, responsabile e meritevole di fiducia da parte dei cittadini. In una prospettiva a lungo termine, l'obiettivo sovranazionale è l'efficienza del settore pubblico mediante l'inclusione sociale e il ricorso a una *governance* multilivello³⁵⁵, al fine di garantire una maggiore trasparenza delle attività governative, coadiuvata dall'impegno e dalla partecipazione di attori pubblici e privati. Tali politiche comuni – ribadisce l'OCSE – sono necessarie per creare una cultura basata sui dati, all'interno del settore pubblico, per promuovere l'accesso, l'uso e il riuso delle informazioni.

Questi processi sono fondamentali ad aumentare l'apertura e la trasparenza dell'Amministrazione in quanto permettono di promuovere la partecipazione pubblica non solo al procedimento amministrativo ma anche all'integrale organizzazione dell'attività pubblica, all'erogazione dei servizi e alla promozione di interventi di sviluppo economico e sociale.

L'OCSE ha precisato nel Rapporto *Digital Government strategies for transforming public services in the welfare areas* che l'insediarsi di una forma di *Digital Government* permette di realizzare importanti forme di collaborazione tra il privato e l'Amministrazione, mediante l'utilizzo delle tecnologie nel settore pubblico e implementando la sua efficienza, in quanto "*the steady integration of new technologies (such as cloud computing, social media, mobile technology) into the everyday lives of people, businesses and governments, is helping to open up governments and give rise to new forms of public engagement and relationships that transcend public, private and social spheres*"³⁵⁶.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ OECD, Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD/LEGAL/0406

³⁵⁶ OECD, Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas, 2016, in <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>

In particolare, l'OCSE delinea tre categorie di obiettivi politici nei processi di transizione digitale delle Amministrazioni: l'efficienza (*efficiency*) dei meccanismi amministrativi, necessaria per garantire la produttività del settore pubblico; l'efficacia (*effectiveness*) nell'integrazione dell'uso delle tecnologie e la c.d. *good governance*, un concetto che coincide con gli obiettivi di coinvolgimento attivo dei cittadini, trasparenza, *accountability* e fiducia nelle istituzioni.

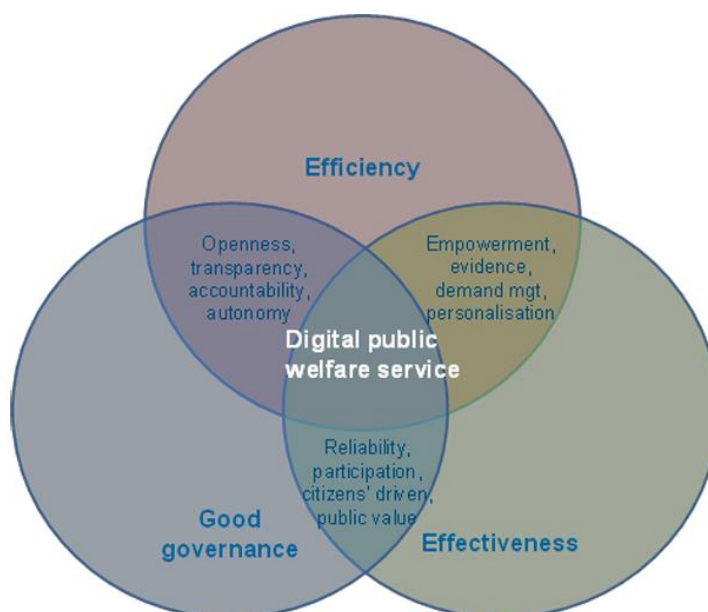


Immagine 5: OECD, inspired by European Commission (2013).

Dunque, nel *Digital Government*, presupposto per l'*Open Government*, gli amministrati diventano parte attiva della modernizzazione del settore pubblico, interagendo con l'Amministrazione stessa e collaborando nel perseguimento degli obiettivi comuni.

Appare subito chiaro che tale forma di collaborazione, come pocanzi analizzato³⁵⁷, ha sempre mosso gli interventi normativi del Legislatore in quale, nell'interesse alla semplificazione dell'apparato amministrativo, ha più volte ribadito la necessità di ricorrere a strumenti di collaborazione e di avvicinamento tra il privato e la Pubblica Amministrazione. Di fatto, il primo di tali strumenti è proprio il diritto di accesso che, in tale analisi, riveste un ruolo fondamentale. L'accesso e ancor di più la

³⁵⁷ Vedasi capitolo precedente

trasparenza permettono di mitigare il paradigma dell'Amministrazione verticale, rendendo il cittadino parte del procedimento amministrativo. Con le evoluzioni normative in tema di diritto di accesso, la partecipazione, la trasparenza, il controllo democratico e soprattutto la collaborazione, non sono rimaste confinate al procedimento in corso ma sono divenuti il presupposto per la realizzazione di una moderna Amministrazione che, nella previsione di ampie garanzie di trasparenza, mette a disposizione del privato i documenti e i dati da essa prodotti e conservati. Tali premesse hanno favorito la transizione verso l'*Open Government*, inteso come una forma istituzionale dell'Amministrazione aperta, accessibile e trasparente e i pervigenti interventi normativi in tema di diritto di accesso rappresentano il preludio di un lungo e complesso cammino verso una piena trasparenza che, favorita dalla digitalizzazione, favorisce la circolazione, l'utilizzo e il riutilizzo dei dati pubblici. Il principio sotteso a tale forma di Amministrazione è che rendendo disponibili i dati e favorendo l'apertura delle informazioni, le Pubbliche Amministrazioni diventano più trasparenti e responsabili (nel senso di *accountability*) nei confronti dei cittadini, incoraggiando il riutilizzo delle informazioni di cui sono in possesso e promuovendo – in questo modo – l'innovatività imprenditoriale e la diffusione di nuovi servizi per i cittadini³⁵⁸.

3.3 Riutilizzo dei dati pubblici: primi interventi regolatori

“*Access to information; legislative openness; open data; fiscal openness; and openness in extractives*”³⁵⁹ sono i principali obiettivi dell'*Open Government*, tra i quali figura la necessità di un'apertura dei dati e delle informazioni (*open data*), anche ai fini del riutilizzo. La disciplina in tema di apertura e riutilizzo dei dati, infatti, si pone tra i fattori di costituzione e di sviluppo delle nuove forme di organizzazione amministrativa e rappresenta il presupposto per una concreta evoluzione dell'Amministrazione.

Il riutilizzo dei dati pubblici è un tema di ispirazione sovranazionale, di recente introdotto nel nostro ordinamento giuridico.

³⁵⁸ M.L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'Amministrazione e del processo*, Il Foro Amministrativo, 2016, 10

³⁵⁹ [OGPAnnualReport2013.pdf \(opengovpartnership.org\)](#)

Uno dei primi interventi normativi in materia di riutilizzo dei dati pubblici si è avuto con l'entrata in vigore della Direttiva 2003/98/CE (Direttiva PSI) che ha incoraggiato gli Stati Membri a massimizzare il potenziale delle informazioni detenute dal settore pubblico, rendendone possibile il riutilizzo a fini commerciali e non commerciali, per scopi diversi da quelli per cui le informazioni erano state raccolte. Prima di tale intervento, il riutilizzo dei dati pubblici era una disciplina rimessa alla legislazione dei singoli Stati Membri, lasciando il mercato sovranazionale privo di una normativa armonizzata. Con la proliferazione dei dati, il Legislatore europeo ha posto l'attenzione sull'elevata quantità di dati detenuti dal settore pubblico (si pensi alle informazioni sociali, economiche, geografiche, climatiche, turistiche, in materia di brevetti, di affari, di istruzione)³⁶⁰, favorendo lo sfruttamento del loro potenziale economico, impossibile in assenza di un'armonizzazione minima a livello comunitario. I dati, infatti, si presentano come una risorsa indispensabile per la crescita economica e sociale dei Paesi e necessitano di un'idonea regolamentazione. Tuttavia, la Direttiva PSI, che in parte ha sopperito a tale lacuna, non prescrive alcun obbligo per gli Stati Membri di riutilizzare i dati del settore pubblico, limitandosi esclusivamente ad individuare alcuni taluni criteri guida, basati sui regimi di accesso esistenti negli Stati Membri, per incoraggiare gli Enti pubblici a favorire la disponibilità delle proprie informazioni e incentivarne il riutilizzo. Tale Direttiva definisce il riutilizzo dei dati come *“l'uso di documenti in possesso di enti pubblici da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti. Lo scambio di documenti tra enti pubblici esclusivamente in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico non costituisce riutilizzo”*³⁶¹. La predetta definizione che, come si avrà modo di approfondire, è mutata nel corso del tempo e presuppone la piena disponibilità e accessibilità alle informazioni pubbliche le quali, oggetto di un'istanza di riutilizzo, vengono messe a disposizione del

³⁶⁰ Considerando 4, Direttiva 2003/98/CE: il settore pubblico raccoglie, produce, riproduce e diffonde un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività, ad esempio informazioni di tipo sociale, economico, geografico, climatico, turistico, informazioni in materia di affari, di brevetti e di istruzione.

³⁶¹ DIRETTIVA 2003/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, art. 2 paragrafo 4.

richiedente – ove possibile per via elettronica – per il loro riutilizzo a fini commerciali e non.

Da tale normativa si desume subito la necessità di prevedere una proficua collaborazione delle Pubbliche Amministrazioni, le quali sono chiamate a rendere disponibili i documenti in loro possesso, in qualsiasi formato e lingua, senza alcuna forma di discriminazione e con costi non superiori a quelli di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione, ovvero maggiorati di un congruo utile sugli investimenti. L'introduzione di tale normativa si propone di “*ampliare il diritto alla conoscenza, che è principio basilare della democrazia*”³⁶² e favorire lo sviluppo economico-sociale dei cittadini e delle imprese, nonostante i limiti informatici nazionali esistenti al tempo della regolamentazione che si presentavano come un forte ostacolo alla piena attuazione normativa³⁶³ (*i.e.*, l'elevato numero di documenti amministrativi cartacei). In ragione dell'importanza dei suddetti obiettivi, il Legislatore nazionale italiano ha provveduto a trasporre nel nostro ordinamento la normativa sovranazionale in tema di riutilizzo dei dati, mediante l'adozione del D. Lgs. n. 36/2006, che ha riprodotto – per lo più fedelmente – il testo sovranazionale. Il summenzionato decreto legislativo disciplina le modalità di riutilizzo dei documenti contenenti i dati pubblici nella disponibilità delle Pubbliche Amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico (*cfr.*, art. 1, comma 1, D. Lgs. n. 36/2006), riprendendo integralmente – nelle definizioni – quanto statuito a livello sovranazionale dalla Direttiva 2003/98/CE.

In particolare, il Legislatore nazionale dispone che il titolare del dato è tenuto a mettere a disposizione i documenti richiesti ai fini del riutilizzo, nella forma in cui sono stati prodotti, senza che tale richiesta possa costituire un obbligo per l'Amministrazione di consentire il riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici; la decisione, infatti, spetta al titolare dei dati nei margini della sua discrezionalità. Le disposizioni di cui al decreto legislativo in esame, inoltre, trovano applicazione anche nelle ipotesi in cui il riutilizzo di documenti ai fini commerciali avvenga ad

³⁶² Considerando 16 della DIRETTIVA 2003/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

³⁶³ Considerando 13 della DIRETTIVA 2003/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

opera di Pubbliche Amministrazioni, salvo nelle ipotesi di scambio di documenti tra più Amministrazioni che figura come una mera cessione, necessaria esclusivamente all'adempimento di compiti istituzionali delle stesse.

3.3.1 *Successivi adeguamenti del quadro normativo alle esigenze sovranazionali*

Un importante aggiornamento della normativa in tema di riutilizzo dei dati pubblici è sopravvenuto nel 2013, con l'entrata in vigore della Direttiva 2013/37/UE che modifica la Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. La precedente Direttiva 2003/98/CE, come evidenziato, aveva introdotto un insieme minimo di norme sul riutilizzo delle informazioni pubblica e dei documenti detenuti da Enti pubblici degli Stati membri; la nuova Direttiva 2013/37/UE, invece, si proponeva di regolare il riutilizzo dei dati in un mercato unico digitale, in costante sviluppo. Tale normativa è diretta conseguenza dell'emanazione dell'Agenda Digitale Europea, a sua volta parte del programma *“Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”*³⁶⁴ e della Comunicazione della Commissione europea *“Dati aperti: un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente”*³⁶⁵. In questo scenario, al fine di favorire l'economia della conoscenza, l'Unione Europea ha stabilito taluni meccanismi comuni, applicabili a tutti gli Stati Membri, idonei a facilitare il riutilizzo di documenti e dei dati detenuti da enti pubblici degli Stati membri e al fine di evitare che la mancata chiarezza e le differenze tra le normative degli Stati Membri e le prassi nazionali possano fungere da ostacolo al buon funzionamento del mercato interno.

In particolare, come confermato dal Considerando 4 della Direttiva 2013/37/UE, la possibilità di riutilizzare i dati consente di creare un valore aggiunto per i riutilizzatori, per gli utenti e per tutta la società, nonché – in molti casi – anche

³⁶⁴ Comunicazione Commissione Com/2010/245 del 26.08.2010. Inoltre, l'Agenda Digitale Europea propone di utilizzare al massimo il potenziale delle tecnologie ICT al fine di favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso. In merito, G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 160 ss.; G. PIZZANELLI, *Verso un nuovo mercato unico: le prospettive aperte dall'Agenda digitale europea e dalla sua attuazione in Italia*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il mercato dei servizi in Europa tra misure pro-competitive e vincoli interni*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 89 ss.

³⁶⁵ Com/2010/ 2020, del 03/03/2010, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:it:PDF>

all'ente pubblico cedente che promuove la trasparenza e la propria responsabilizzazione. La decisione di autorizzare o meno il riutilizzo dei documenti spetta all'ente pubblico, in attuazione delle disposizioni nazionali in tema di accesso, in quanto l'autorizzazione al riutilizzo dei documenti è subordinata alle medesime condizioni cui è subordinato l'accesso, pertanto, ciò che è accessibile, può considerarsi liberamente riutilizzabile.

Inoltre, l'interesse alla modifica della Direttiva 2003/98/CE sorge dalla necessità di individuare in modo chiaro l'obbligo per gli Stati Membri di rendere riutilizzabili i documenti nelle ipotesi di loro accessibilità, salvi i casi in cui l'accesso sia limitato o escluso ai sensi della normativa nazionale, al fine – altresì – di innovare il quadro normativo sovranazionale che, con il progredire delle conoscenze, si è rivelato non più adeguato ai costanti cambiamenti della scienza, aumentando il rischio di una limitazione dei benefici economici offerti dal riutilizzo³⁶⁶.

Conformemente alle politiche di avanzamento sociale, inoltre, il Considerando 19 della Direttiva 2013/37/UE afferma che “*la digitalizzazione rappresenta un mezzo importante per garantire un più ampio accesso e riutilizzo [...]. Essa offre anche notevoli opportunità economiche [...]*”, ridefinendo l'inscindibile rapporto tra digitalizzazione (e, dunque, accelerazione delle comunicazioni e delle trasmissioni di informazioni) e accessibilità e riutilizzabilità dei dati, come forma di beneficio economico-sociale. In particolare, il contributo sovranazionale più rilevante risiede nell'attenzione che viene riservata ai potenziali benefici economici derivanti dal riutilizzo dei dati. Per tale ragione, infatti, con l'intento di definire le condizioni necessarie a consolidare un mercato europeo basato sui dati, si è reso necessario adottare politiche pro-concorrenziali nel riutilizzo dei dati pubblici, impedendo che le Amministrazioni (detentori di una elevata quantità di dati) potessero sviluppare comportamenti anticoncorrenziali³⁶⁷. Sostanzialmente, il D. Lgs. n. 36/2006 fa propria tale politica sovranazionale e afferma (i) il dovere delle Amministrazioni di cedere le informazioni a tutti gli operatori di mercato, secondo un principio di parità

³⁶⁶ U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, 2007, p. 291; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, Maggioli Editore, 2014, pp. 266 ss.

³⁶⁷ B. PONTI, *Titolarietà e riutilizzo dei dati pubblici*, in *Il regime dei dati pubblici, Esperienze europee e ordinamento nazionale*, (a cura di) B. PONTI, Maggioli editore, 2008, pp. 219 ss.

di trattamento di cui all'art. 1, comma 2 del D. Lgs. n. 36/2006; (ii) il dovere di cedere le informazioni alle medesime condizioni di mercato, ai sensi degli artt. 2, comma 1, lett. h), 5 comma 1 e 8, comma 1 del D. Lgs. n. 36/2006 i quali impongono l'utilizzo di licenze *standard*; (iii) il divieto di stipulare accordi in esclusiva al fine di limitare la promozione concorrenziale, ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 36/2006.

Le modifiche apportate nel 2013, inoltre, hanno insistito sull'ambito di applicazione della normativa, escludendo il riutilizzo dei dati riferiti a informazioni riservate per motivi di sicurezza nazionale, riservatezza statistica e riservatezza commerciale, nonché precludendo il riutilizzo delle informazioni per cui l'accesso è escluso, dunque, ancorando la disciplina del riutilizzo alla disciplina dell'accesso.

Sul punto, merita attenzione la naturale correlazione tra accesso e riutilizzo, enfatizzata anche dal Legislatore sovranazionale. L'accessibilità ai dati legittima il loro riutilizzo e ne scandisce i limiti. Quanto detto trova conferma – a livello nazionale – nel D. Lgs. n. 33/2013 il quale, modificato con il D. Lgs. n. 97/2016 e in recepimento della normativa in tema di riutilizzo dei dati, ha previsto, ai sensi dell'art. 7, il riutilizzo dei dati “*resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5*”³⁶⁸. Dunque, il diritto di accesso merita di essere interpretato come “*un capitolo applicato del diritto dell'informazione*”³⁶⁹ del quale ne fa parte anche la disciplina giuridica in tema di riutilizzo dei dati pubblici. Sul punto il D. Lgs. n. 36/2006 fa salva “*la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, di cui al Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241*”, compiendo una delimitazione oggettiva dell'ambito di applicazione della normativa in tema di riutilizzo dei dati, la quale non deroga la disciplina sul diritto di accesso ma, anzi, la implementa.

³⁶⁸ In tal senso, art. 7 del D. Lgs. n. 33/2013: “*I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, 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*”.

³⁶⁹ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, p. 959

3.3.2 La valorizzazione dei dati nello scenario internazionale

Parallelamente allo sviluppo dei predetti progetti comunitari, nel 2015, i leader del G8 hanno sottoscritto la *Open Data Charter*, definendo cinque principi da osservare per favorire l'affermarsi dell'*Open Data Government*. In particolare, l'accesso ai dati consente agli individui e alle imprese di sviluppare nuove intuizioni e innovazioni e migliorare il flusso di informazioni nazionale e sovranazionale. L'attenzione a tali aspetti aumenta la consapevolezza di come vengono utilizzate le risorse del Paese e permette di promuovere la responsabilità e il buon andamento della Pubblica Amministrazione, migliorando il dibattito pubblico e accrescendo la trasparenza con l'intento di ridurre la corruzione³⁷⁰. In tal modo, il G8 ha posto le prime basi rilevanti per le politiche *Open*, con lo scopo di fornire l'accesso ai dati della Pubblica Amministrazione e consentire agli individui, alla società civile e alle imprese di ottenere migliori risultati nella fruizione dei servizi pubblici. I benefici di tale apertura non si limitano all'affermarsi di un elevato grado di trasparenza della P.A. ma favoriscono il riutilizzo dei dati governativi liberamente disponibili in modi innovativi, incoraggiando la costruzione di una Società interconnessa che soddisfi le esigenze degli amministrati. L'accesso, il rilascio e il riutilizzo dei dati ha un valore significativo per la società e l'economia e, pertanto, i dati devono essere rilasciati gratuitamente e senza condizioni di limitazioni, affinché tutti ne possano beneficiare. Il G8, sin dal 2015, ha rilevato che la pubblicazione dei dati in forma aperta rafforza l'istituzione delle politiche democratiche e incoraggia un migliore processo decisionale per soddisfare le esigenze dei cittadini, stimolando l'innovazione del mercato³⁷¹.

L'Italia, insieme ad altri 16 Paesi, ha ratificato la *Open Data Charter* e – nel conformarsi alle sue previsioni – ha adottato politiche di apertura *by default* del patrimonio informativo nazionale³⁷².

Dal 2015 ad oggi, sono 96 i Paesi che hanno ratificato la Carta internazionale degli Open data, generando una naturale armonizzazione globale delle politiche di apertura, governata dal progresso tecnologico e informativo.

³⁷⁰ [Carta dei dati aperti del G8 e allegato tecnico - GOV.UK \(www.gov.uk\)](http://www.gov.uk)

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*

3.3.3 *Sviluppi normativi recenti: Direttiva 2019/1024/EU*

Nel 2019, nell'interesse sovranazionale, il Legislatore comunitario è nuovamente intervenuto sul tema del riutilizzo dei dati pubblici, con la Direttiva 2019/1024/EU, la quale abroga la previgente Direttiva 2003/98/CE, così come modificata dalla Direttiva 2013/37/UE e affronta i restanti ostacoli e le barriere che limitano il riutilizzo delle informazioni detenute dal settore pubblico, al fine di adeguare il quadro normativo di riferimento ai progressi delle tecnologie digitali, ridisegnando gli obiettivi e gli interessi sovranazionali e nazionali. La *ratio* di tale intervento risiede nella crescente necessità di sfruttare appieno il potenziale dell'informazione del settore pubblico a vantaggio dell'economia³⁷³.

Infatti, considerando la natura di diritto fondamentale che viene attribuita dall'ordinamento al diritto di accesso alle informazioni, come adeguatamente analizzato nei precedenti capitoli, risulta necessario potenziare gli eventuali e possibili benefici che l'informazione accessibile può generare. Nel merito, il Considerando 8 della Direttiva in esame ribadisce che il settore pubblico raccoglie, produce, riproduce e diffonde una notevole quantità di informazioni, in molti settori di attività (*i.e.*, sociale, politico, economico, giuridico, ambientale, turistico) e che nel quadro di sforzi necessari a rendere disponibili tali informazioni, gli Stati Membri sono tenuti ad assicurare un ampio uso delle tecnologie digitali e della trasformazione digitale delle Amministrazioni e dei servizi da esse erogati. L'obiettivo cui bisogna tendere è la realizzazione di un mercato interno di dati, armonizzato per i consumatori, gli utenti e le imprese che, con l'ausilio della tecnologia e dell'intelligenza artificiale, possono sfruttare il potenziale economico delle informazioni pubbliche. Si tratta di una evoluzione verso una società basata sui dati³⁷⁴, nella previsione che dal loro riutilizzo si possa contribuire allo sviluppo economico, alla creazione e alla salvaguardia di posti di lavoro, al coinvolgimento

³⁷³ Considerando 2, DIRETTIVA (UE) 2019/1024 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 giugno 2019 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

³⁷⁴ Considerando 12, DIRETTIVA (UE) 2019/1024 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 giugno 2019 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

delle microimprese e delle PMI, al vantaggio delle comunità locali e alla responsabilizzazione e trasparenza delle Amministrazioni. Inoltre, la Direttiva 2019/1024/EU chiarisce che il concetto di apertura si intende riferito alle informazioni in formato aperto che possono essere “*utilizzati, riutilizzati e condivisi liberamente da chiunque e per qualsiasi finalità*”, per promuovere l’impegno sociale e avviare lo sviluppo di nuovi servizi basati sui dati³⁷⁵. In assenza di un’armonizzazione, inoltre, le divergenti disposizioni normative nazionali realizzerebbero una frammentazione del mercato inidonea a perseguire gli interessi sovranazionali, ostacolando l’offerta transfrontaliera di prodotti e servizi. Pertanto, è necessario che il riutilizzo dei dati pubblici avvenga in condizioni eque, adeguate e non discriminatorie, affermando, in via definitiva, l’obbligo per gli Stati Membri di mettere a disposizione – ai fini del riutilizzo – i dati e i documenti di cui ne hanno la disponibilità, salvi i limiti previsti dalla disciplina sull’accesso.

La principale novità della Direttiva 2019/1024/EU risiede nell’estensione del suo ambito soggettivo di applicazione alle imprese pubbliche, escluse dalla previgente normativa, al fine di ampliare il novero di informazioni suscettibili di riutilizzo. In tal modo, anche i dati delle imprese pubbliche possono essere oggetto di riutilizzo a favore dei privati.

Un’ulteriore novità consiste nella possibilità di realizzare una riutilizzabilità (e, dunque, disponibilità) dei dati, in modo proattivo, affinché siano le stesse Amministrazioni a rendere reperibili *online* le informazioni suscettibili di riutilizzo. Tuttavia, resta ferma la possibilità dei privati di formulare una richiesta di riutilizzo, a cui l’Amministrazione è tenuta a rispondere in termini ragionevoli e conformemente ai pertinenti regimi di accesso. Inoltre, il Considerando 33 della Direttiva 2019/1024/EU, conferma che la disciplina normativa in materia di riutilizzo dei dati può ottenere considerevoli benefici dai costanti processi di digitalizzazione che permettono di trasformare i documenti cartacei in documenti elettronici e di rendere, questi ultimi, disponibili in qualsiasi modo, luogo e lingua. Tuttavia, affinché possa svilupparsi un mercato delle informazioni e dei dati, appare necessario che le condizioni di riutilizzabilità siano chiare, non discriminatorie,

³⁷⁵ Considerando 16, DIRETTIVA (UE) 2019/1024 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 giugno 2019 relativa all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico.

trasparenti e accessibili a tutti, al fine di incoraggiare e promuovere lo sviluppo economico mediante lo sfruttamento dei dati, in quanto soltanto rendendo pubbliche tutte le informazioni detenute dalle Amministrazioni, potrà affermarsi appieno un diritto alla conoscenza che, di per sé, costituisce il principio basilare della democrazia³⁷⁶.

Movendo verso un'analisi delle disposizioni, l'art. 1 della Direttiva 1024/2019/EU definisce l'ambito di applicazione della normativa, presupponendo il riutilizzo dei documenti in possesso di enti pubblici degli Stati Membri, di documenti in possesso delle imprese pubbliche (salvo i documenti prodotti al di fuori dell'ambito della prestazione di servizi di interesse generali ovvero nell'ambito di attività direttamente esposte alla concorrenza) e di dati della ricerca finanziata con fondi pubblici, legittimandone il riutilizzo nei limiti dei regimi di accesso nazionali, senza arrecarne pregiudizio.

Inoltre, la normativa definisce il riutilizzo come *“l'uso da parte di persone fisiche o giuridiche di documenti in possesso di (i) enti pubblici a fini commerciali o non commerciali, diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizi pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti, fatta eccezione dello scambio di documenti tra enti pubblici esclusivamente in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico; (ii) in possesso di imprese pubbliche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale di fornire servizi di interesse generale per i quali i documenti sono stati prodotti, fatta eccezione per lo scambio di documenti tra imprese pubbliche ed enti pubblici”*³⁷⁷. In particolare, la presente normativa precisa che i dati riutilizzabili debbano essere resi disponibili in formato leggibile meccanicamente, in modo tale da consentire alle applicazioni *software* di individuare, riconoscere ed estrarre i dati. Altresì, risulta necessario che i dati siano in formato aperto, messo a disposizione del pubblico senza restrizioni che ne impediscano di sfruttare il loro valore commerciale. L'art. 4 della Direttiva 2019/1024/EU sancisce che il richiedente è tenuto a formulare un'istanza ai fini del riutilizzo dei dati affinché gli enti pubblici mettano a disposizione i documenti

³⁷⁶ Considerando 43, DIRETTIVA (UE) 2019/1024 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 giugno 2019 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

³⁷⁷ Cfr. Art. 2, para. 1, n. 11), lett. a) e b) Direttiva 1024/2019/EU.

necessari, in un lasso di tempo ragionevole, in qualsiasi lingua e, ove possibile, per via elettronica, in formati aperti, accessibili, riutilizzati e leggibili meccanicamente. L'art. 6 della Direttiva 2019/1024/EU, invece, prescrive il principio di gratuità del riutilizzo, salvi i casi in cui sia autorizzato il recupero dei costi marginali, applicati secondo tariffe trasparenti e sostenuti per la diffusione dei documenti o per l'anonimizzazione dei dati personali ivi contenuti. Altresì, la Direttiva 2019/1024/EU garantisce e favorisce il riutilizzo di particolari categorie di dati: (i) i dati dinamici, di cui ne garantisce l'accessibilità in tempo reale mediante idonei mezzi tecnici ed informatici, aumentando l'offerta dei dati riutilizzabili, anche provenienti da imprese pubbliche ed enti che svolgono attività di ricerca e (ii) i c.d. dati di elevato valore, indicati all'Allegato I e come tali intesi i dati geospaziali, i dati relativi all'osservazione della terra e dell'ambiente, i dati metereologici, i dati statistici, i dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese e i dati relativi alla mobilità, categorie strategiche per il mercato.

In attuazione di tale disciplina sovranazionale, il Legislatore nazionale ha adottato il D. Lgs. n. 200/2021, il quale ha proposto adeguate modifiche al D. Lgs. n. 36/2006, rendendo possibile l'estensione dell'ambito di applicazione nazionale della disciplina in esame, mediante l'ampliamento della nozione di Pubbliche Amministrazioni da *“le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici territoriali e le loro unioni, consorzi o associazioni e gli altri enti pubblici non economici”*³⁷⁸ a *“le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità di sistema portuale, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché i loro consorzi o associazioni a qualsiasi fine istituiti”*³⁷⁹, nonché ampliando il novero dei soggetti cui si applica la disciplina del riutilizzo alle imprese pubbliche di cui *“all'articolo 3, comma 1, lettera t), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*³⁸⁰, come previsto a livello sovranazionale. Sul punto, merita attenzione l'originaria

³⁷⁸ Art 2, comma 1, lett. a), D. Lgs. n. 36/2006

³⁷⁹ Art 2, comma 1, lett. a), D. Lgs. n. 36/2006, come modificato dall'art. 1, comma 3, lett a) del D. Lgs 201/2022

³⁸⁰ Art 2, comma 1, lett. a-bis), D. Lgs. n. 36/2006, come modificato dall'art. 1, comma 3, lett b) del D. Lgs 201/2022

formulazione dell'art. 9 del D. Lgs. n. 36/2006, la quale prevedeva che “*le pubbliche Amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico promuovono forme di adeguata informazione e comunicazione istituzionale relativamente ai documenti oggetto di riutilizzo, anche attraverso i propri siti istituzionali e prevedono modalità pratiche per facilitare la ricerca di documenti disponibili per il riutilizzo quali elenchi, portali e repertori collegati ad elenchi decentralizzati*”, oggi modificata dall'art. 1, comma 10, D. Lgs. n. 200/2021, il quale sancisce che “*le pubbliche amministrazioni, gli organismi di diritto pubblico, le imprese pubbliche e le imprese private [...] cui si applica il presente decreto, anche alla luce della strategia nazionale in materia di dati, pubblicano e aggiornano annualmente sui propri siti istituzionali gli elenchi delle categorie di dati detenuti ai fini del riutilizzo. Individuano, inoltre, le modalità per facilitare la ricerca, anche interlinguistica, dei documenti disponibili per il riutilizzo, insieme ai rispettivi metadati, ove possibile accessibili on-line e in formati leggibili meccanicamente. Per la ricerca di dati in formato aperto, le pubbliche amministrazioni, gli organismi di diritto pubblico, le imprese pubbliche e le imprese private [...] utilizzano il catalogo nazionale dei dati aperti gestito dall'Agenzia per l'Italia digitale, come punto di accesso unico alle serie di dati [...]*”. In tal senso, si garantisce una piena partecipazione dei soggetti produttori e detentori delle informazioni riutilizzabili, i quali sono tenuti a mettere a disposizione gli elenchi dei dati riutilizzabili, sul proprio sito *web* istituzionale e a predisporre un catalogo dei dati riutilizzabili, previsto dall'AgID, al fine di agevolare l'accesso e la ricerca. Inoltre, il D. Lgs. n. 200/2021, introduce all'art. 12-*bis* del D. Lgs. n. 36/2006, la peculiare disciplina dei dati di elevato valore, come previsto ai sensi dell'Allegato I della Direttiva 1024/2019/EU, definiti come categorie di dati disponibili gratuitamente, (salvo che siano detenuti da biblioteche, comprese quelle universitarie, da musei o da archivi; ovvero da Amministrazioni Pubbliche o organismi di diritto pubblico che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti istituzionali e la messa a disposizione gratuita di tali dati avrebbe un impatto sostanziale sul bilancio dei suddetti enti). Gli stessi sono resi leggibili meccanicamente, forniti mediante API ed eventualmente come *download* in blocco. Per API, si intende l'interfaccia tra programmi applicativi (API) ovvero sia

l'insieme di funzioni, procedure, operazioni disponibili al programmatore, raggruppate a formare un insieme di strumenti specifici per l'espletamento di un determinato compito, così come definito dall'art. 2, comma 1, lett. f-bis, D. Lgs. n. 36/2006, modificato dall'art. 1, comma 3, lett. i), D. Lgs. n. 200/2021.

Il recepimento della Direttiva 2019/1024/UE, dunque, ha permesso un'integrale innovazione della società dell'informazione, ponendo un ulteriore tassello al più ampio processo di transizione digitale del Paese. In particolare, la Relazione Illustrativa contenuta nell'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 284/2021³⁸¹, strumentale e propedeutico all'adozione del D. Lgs. n. 200/2021 rende chiari gli obiettivi nazionali nel recepimento della Direttiva 2019/1024/UE. Tale intervento normativo, infatti, è stato necessario per adeguare il quadro giuridico ai progressi delle tecnologie digitali, promuovendo la concorrenza e la trasparenza. Sulla base di questi presupposti, infatti il riutilizzo dei dati pubblici deve essere gratuito, al fine di aumentare l'offerta da parte delle Amministrazioni, estesa anche ai dati della ricerca finanziata con fondi pubblici e ai dati dinamici. Dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, allegata all'Atto del Governo n. 284/2021, si evince che l'intervento normativo di attuazione della Direttiva 2019/1024/UE si pone l'obiettivo principale di agevolare la creazione di servizi e prodotti basati sui dati e sui documenti del settore pubblico al fine di promuovere l'effettivo riutilizzo del patrimonio informativo delle Pubbliche Amministrazioni, a favore dei privati. In piena conformità alle previsioni della citata Direttiva, il D. Lgs. n. 200/2021 delinea un adeguato quadro giuridico volto a regolare il riutilizzo dei dati pubblici e a garantire l'uso delle tecnologie ICT nell'interesse di facilitare le comunicazioni tra imprese private e Pubblica Amministrazione, nonché di promuovere la libera circolazione delle informazioni. Il presupposto, dunque, è che i dati pubblici e i dati finanziati con i fondi pubblici dovrebbero essere rimessi alla disponibilità di tutti, ai fini del riutilizzo. La crescente necessità di adeguamento del quadro normativo alle esigenze attuali, desumibile ai sensi del Considerando 62 della Direttiva 2019/1024/UE, sorge da uno studio avvenuto nel 2018, nell'ambito dei lavori della Commissione Europea, noto come "*Open Data Maturity Report 2020*"³⁸², ove si

³⁸¹ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1307168.pdf>

³⁸² https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n6_2020.pdf

registravano risultati non più soddisfacenti in termini di “*Policy*”, “*Portal*”, “*Impact*” e “*Quality*” dei dati. L’intervento normativo avvenuto con l’adozione del D. Lgs n. 200/2021 ha generato un ampliamento dell’ambito di applicazione soggettivo della normativa sul riutilizzo, estesa in favore delle imprese pubbliche e dell’ambito di applicazione oggettivo, determinando un aumento dell’offerta dei dati pubblici ai fini del riutilizzo, anche in riferimento ai dati finanziati con fondi pubblici. Le spinte verso il miglioramento del mercato dei dati e dell’efficienza e dell’efficacia dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni (si pensi alla sanità, ai trasporti *etc.*) favorisce un ampliamento del mercato *open data*, dal quale può certamente risultare un potenziamento economico nazionale. La dimensione europea del suddetto mercato è stimata tra i 199,51 e 334,21 miliardi di euro nel 2025³⁸³, permettendo un continuo sviluppo di differenti modalità di riutilizzo dei dati (*i.e.*, lo sviluppo di applicazioni che offrono servizi innovativi, il data journalism o giornalismo basato sui dati, politiche di monitoraggio e incremento della trasparenza).

Alla luce di tale breve analisi normativa, può concludersi che le politiche di riutilizzo proposte dal legislatore sovranazionale, dal 2003 al 2019, hanno subito una forte influenza dell’evoluzione del mercato, divenendo il presupposto per la realizzazione di obiettivi più ampi: la leale concorrenza del mercato, la democrazia e la conoscibilità delle informazioni, la realizzazione del vantaggio economico e la cooperazione transfrontaliera.

Lo sviluppo dei dati, dunque, è associato a importanti benefici socioeconomici e permette di reinterpretare tutti gli interventi normativi in tema di riutilizzo dei dati, in senso utilitaristico per le Amministrazioni, al fine di garantire un massimo impatto nel mercato comune.

3.3.4 *Ulteriori interventi normativi rilevanti*

In tale contesto, infatti, è divenuto fondamentale regolamentare nel dettaglio la costituzione di un mercato unico dei dati, al fine di agevolarne la circolazione a beneficio di tutti, imprese, ricercatori, Amministrazioni e cittadini. In particolare,

³⁸³ <http://data.europa.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf>

sono diventate sempre più frequenti le iniziative normative sovranazionali e nazionali che perseguono tali obiettivi strategici. L'Unione Europea ha adottato la Strategia Europea per i dati³⁸⁴ e il Regolamento relativo alla *governance* dei dati (Data Governance Act)³⁸⁵, al fine di garantire un'armonizzazione delle norme in materia di accesso e riutilizzo dei dati, in continuità con gli obiettivi previsti dalla Direttiva 2019/1024/EU. Anche l'Italia ha perseguito obiettivi di valorizzazione del patrimonio informatico della Pubblica Amministrazione, come proposto con l'adozione del Piano Triennale dell'informatica nella Pubblica Amministrazione 2021 – 2023³⁸⁶ e dal successivo Piano Triennale dell'informatica nella Pubblica Amministrazione 2022 – 2024, i quali delineano una strategia di transizione digitale che richiede l'impegno condiviso della Pubblica Amministrazione, i cittadini, le imprese, il mercato e il mondo della ricerca.

Si tratta di un'evoluzione che – anche alla luce del PNRR – fornisce un quadro organico dei benefici derivanti dall'evoluzione digitale dell'Amministrazione e della collaborazione con i cittadini e le imprese. Gli obiettivi di digitalizzazione della P.A., dunque, rappresentano il motore di sviluppo per tutto il Paese³⁸⁷, contribuendo alla promozione dello sviluppo sostenibile e alla diffusione delle tecnologie digitali nel tessuto produttivo nazionale.

Il Piano in esame si propone di garantire l'innovazione del settore pubblico richiedendo che le Amministrazioni si dotino di strumenti digitali, adottando sistemi di identità digitali, ricorrendo al paradigma del *cloud* e progettando servizi digitali inclusivi per il cittadino e per l'impresa, nonché valorizzando il patrimonio informativo della P.A. in forma aperta e disponibile.

Inoltre, l'influsso sovranazionale ha facilitato l'adozione di politiche di interoperabilità tra le Amministrazioni e di sicurezza *by design* dei dati e dei servizi digitali, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati.

³⁸⁴ Comunicazione della Commissione del Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM(2020) 66 final

³⁸⁵ Regolamento 2022/868/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati)

³⁸⁶ https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pubblica_amministrazione_2021-2023.pdf

³⁸⁷ [piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2022-2024.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2022-2024.pdf) (agid.gov.it)

Nel merito, il miglioramento della qualità delle Pubbliche Amministrazioni, mediante il ricorso agli strumenti digitali, costituisce la premessa per l'incremento del loro utilizzo da parte degli utenti (sia imprese, sia cittadini, sia altre Amministrazioni)³⁸⁸.

Occorre agire su più livelli di governo e favorire la condivisione delle informazioni e il riutilizzo delle stesse, considerando che l'Amministrazione deve affrontare efficacemente le nuove sfide basate sull'economia dei dati, attraverso una *governance* coerente con la strategia europea. Permettere l'accesso ai dati e favorirne il riutilizzo, con una disciplina normativa coerente, consente di generare innovazione e creatività e, dunque, di stimolare la crescita economica nazionale, rafforzando le forme di democrazia partecipativa, insieme alla trasparenza, all'efficienza e all'*accountability* delle P.A., in conformità con i principi costituzionali³⁸⁹. Inoltre, nel 2023, in attuazione del D. Lgs. n. 36/2006, così come modificato dal D. Lgs. n. 200/2021, l'AgID ha adottato le Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Con tale ulteriore intervento, il panorama normativo nazionale è stato ulteriormente adeguato agli obiettivi e alle strategie sovranazionali, dando attuazione alle regole tecniche previste dal Legislatore europeo per l'implementazione delle previsioni normative sancite dal D. Lgs. n. 36/2006. Le suddette Linee Guida si propongono di supportare le Amministrazioni e gli altri soggetti coinvolti nei processi di riutilizzo dei dati pubblici, disciplinando le modalità, i formati, le licenze e la tariffazione relative al riutilizzo dei dati, individuando con maggiore chiarezza i soggetti cui tale disciplina si applica.

In particolare, le Linee Guida AgID individuano tra i destinatari della normativa, tutte le amministrazioni dello Stato³⁹⁰, ampliando l'ambito di applicazione delle

³⁸⁸ [piano triennale per l'informatica nella pa 2022-2024.pdf \(agid.gov.it\)](#)

³⁸⁹ G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](#), 2011, p. 1 ss.; G. DE MINICO, *Antiche libertà e nuova frontiera digitale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 43 ss.; G. ABELTINO, *Internet e libertà fondamentali: trovare un fil rouge*, in O. POLLICINO, E. BERTOLINI e V. LUBELLO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, Aracne, 2013, p. 71 ss.; S. NIGER, *Internet, democrazia e valori costituzionali*, in [www.astridonline.it](#), 2011, p. 22 ss

³⁹⁰ Per tali, ai sensi della normativa in esame, si intendono tutti gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; le Regioni; le Province e le Città Metropolitane; i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni; le istituzioni universitarie; gli Istituti autonomi case popolari; le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale; l'Agenzia

disposizioni in esame. Tuttavia, la principale novità risiede nell'estensione della disciplina in materia di riutilizzo dei dati alle imprese private, definite dalle Linee Guida AgID come *“le imprese private di trasporto che sono soggette ad obblighi di servizio pubblico ai sensi dell’art. 16 del Regolamento (CE) n. 1008/2008 relativo alla prestazione di servizi aerei nella Comunità Europea e in generale, i gestori di servizi pubblici in relazione ai servizi di pubblico interesse”*³⁹¹.

Le succitate Linee Guida, altresì, propongono una chiara lettura dei processi di apertura dei dati, definiti come l'insieme di processi finalizzati alla produzione e alla messa a disposizione dei dati, secondo il principio di *“apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita”*³⁹² (*rectius, open data by design, open data by default*) delle informazioni pubbliche, in formati aperti e riutilizzabili, nonché liberamente condivisibili.

Le Linee Guida, come poc'anzi affermato, si applicano ai *“documenti contenenti dati pubblici nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni, degli organismi di diritto pubblico e delle imprese pubbliche e private”*, ai sensi dell'art. 1 del D. Lgs. n. 36/2006. Per *documento* si intende *“la rappresentazione di atti, fatti e dati a prescindere dal supporto, cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva o qualsiasi parte di tale contenuto nella disponibilità della pubblica amministrazione o dell'organismo di diritto pubblico. [...]”*, definito ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), del D. Lgs. n. 36/2006, il quale include – diversamente dalla Direttiva 2019/1024/EU anche il *dato pubblico*, inteso – ai sensi del medesimo art. 2, comma 1, lett. d), come dato conoscibile da chiunque. Tuttavia, resta dubbia

per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN); le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; gli organismi di diritto pubblico quali, l'ENAC, l'ENAV, l'ANAS S.p.A., la Consip S.p.A., i Consorzi per le opere idrauliche, le Università statali, gli istituti universitari statali, i consorzi per i lavori interessanti le università, le Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza, gli Istituti superiori scientifici e culturali, osservatori astronomici, astrofisici, geofisici o vulcanologici, gli Enti di ricerca e sperimentazione; gli Enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza, i Consorzi di bonifica, gli Enti di sviluppo e di irrigazione, i Consorzi per le aree industriali, gli Enti preposti a servizi di pubblico interesse, gli Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero, gli Enti culturali e di promozione artistica e le imprese pubbliche, tra le quali le imprese attive nei settori del gas, dell'energia, dell'elettricità, dell'acqua, dei servizi di trasporto, dei porti e aeroporti, dei servizi postali e dell'estrazione di gas o altri combustibili solidi.

³⁹¹ AgID, Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, p. 15

³⁹² AgID, Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, p. 23, para 3.2.7

la differenza tra la nozione di dato e di documento, potendosi intendere soltanto il primo come la rappresentazione digitale dell'informazione. Sul tema, Il CAD definisce “*documento informatico*” alla stregua di un “*documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*”; al contrario, la Legge n. 241/1990 definisce “*documento amministrativo*” ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera d), come “*rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione [...]*”. In tali definizioni, il documento sembra acquisire la caratteristica di *contenitore* di dati e informazioni, come confermato anche dall'art. 1 del D. lgs. n. 36/2006, che evoca l'idea di un *contenitore*, nel definire i documenti *contenenti* dati pubblici³⁹³.

Dunque, i dati pubblici rientranti nell'ambito di applicazione delle Linee Guida devono essere messi a disposizione per il riutilizzo, ai fini commerciali e non commerciali, in formato leggibile meccanicamente e in formato aperto (inteso ai sensi dell'art.1, comma 1, lett. 1-bis) del CAD, come i dati “*in un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi*”), in modalità accessibile gratuitamente – per mezzo delle nuove tecnologie – con licenze *standard* e provvisti dei relativi metadati.

Una particolare attenzione, inoltre, merita di essere destinata alla categoria dei dati dinamici, definiti ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c-*sexies*), del D. Lgs. n. 36/2006 come “*documenti informatici, soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale, in particolare a causa della loro volatilità o rapida obsolescenza*”. La Direttiva 2019/1024/EU afferma che “*i dati generati da sensori sono solitamente considerati dati dinamici*” (art. 2, punto 8), implementando le peculiarità della suddetta categoria di dati. Sono considerati dati dinamici, dunque, i dati ambientali, relativi al traffico, satellitari o meteorologici³⁹⁴. La principale caratteristica dei suddetti dati è il loro insito valore economico, in quanto garantiscono l'immediata disponibilità dell'informazione con il contestuale aggiornamento della stessa e – pertanto –

³⁹³ Art. 1, comma 1, D. lgs. n. 36/2006

³⁹⁴ AgID, Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, p. 36, para 4.2. “*Dati dinamici*”.

devono essere resi disponibili immediatamente dopo la raccolta, motivando ogni eventuale restrizione. Un'altra peculiare categoria che merita attenzione è la categoria dei dati di elevato valore. Il D. Lgs. n. 36/2006 li definisce come i *“documenti il cui riutilizzo è associato a importanti benefici per la società, l'ambiente e l'economia, in considerazione della loro idoneità per la creazione di servizi, applicazioni a valore aggiunto e nuovi posti di lavoro, nonché del numero dei potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto basati su tali serie di dati”* che vengono individuati sulla base delle potenzialità di cui all'art. 14, comma 2, della Direttiva 2019/1024/UE e di seguito riportate: (i) la possibilità di apportare importanti benefici socio-economici o ambientali e servizi innovativi; (ii) la possibilità di contribuire a generare proventi; (iii) la possibilità di essere combinati con altri dati. Sul tema, è intervenuto anche il Regolamento di esecuzione 2023/138/UE della Commissione del 21 dicembre 2022 che stabilisce un elenco di specifiche serie di dati di elevato valore e le relative modalità di pubblicazione e riutilizzo. L'obiettivo principale dell'elaborazione di tale elenco di dati è garantire che la suddetta peculiare categoria di dati pubblici, caratterizzata da un elevato potenziale socioeconomico, sia correttamente messa a disposizione di tutti, per il riutilizzo senza restrizioni giuridiche o tecniche, gratuitamente e a condizioni ottimali, al fine di rafforzare politiche di apertura dei dati basate sui principi di reperibilità, accessibilità, interoperabilità e riutilizzabilità (principi FAIR — *Findability, Accessibility, Interoperability, Reusability*)³⁹⁵. Il Regolamento in esame stabilisce le categorie di dati, detenuti dagli enti pubblici, cui si applica la Direttiva 2019/1024/EU, statuendo che gli enti pubblici che detengono dati di elevato valore (appartenenti alle categorie di cui all'Allegato I della Direttiva 2019/1024/EU) devono essere messi a disposizione *“in formati leggibili meccanicamente tramite API corrispondenti alle ragionevoli esigenze dei riutilizzatori. Se indicato nell'allegato, le serie di dati sono rese disponibili anche come download in blocco”*³⁹⁶. Tra le categorie di dati di particolare rilievo, ad

³⁹⁵ REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2023/138 DELLA COMMISSIONE del 21 dicembre 2022 che stabilisce un elenco di specifiche serie di dati di elevato valore e le relative modalità di pubblicazione e riutilizzo, Considerando 3.

³⁹⁶ REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) 2023/138 DELLA COMMISSIONE del 21 dicembre 2022 che stabilisce un elenco di specifiche serie di dati di elevato valore e le relative modalità di pubblicazione e riutilizzo, art. 3, comma 1.

esempio, rientrano i dati geospaziali, che – come stabilito dall’Allegato I al Regolamento in esame – sono messi a disposizione per il riutilizzo con una licenza *standard*, *Creative Commons BY 4.0* o di una licenza aperta equivalente, eventualmente meno restrittiva, in formato aperto e leggibile meccanicamente, tramite API e *download* in blocco e nella loro versione più aggiornata.

I dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese, invece, sono una serie di informazioni di base sull’impresa, documenti, conti aziendali, attributi chiave relativi alla ragione sociale, allo statuto dell’impresa, alla data della registrazione, all’indirizzo della serie legale, alle dichiarazioni finanziaria e ai bilanci che devono essere resi pubblici con licenze aperte e senza indebito ritardo dopo l’ultimo aggiornamento, altresì, in API e *download* di blocco. Dunque, i dati indicati al Regolamento di esecuzione 2023/139/EU devono essere messi a disposizione in ragione del loro particolare valore economico, salvo si tratti di dati in possesso di imprese pubbliche il cui riutilizzo possa determinare una distorsione della concorrenza di mercato; dati in possesso di biblioteche, musei e archivi; dati in possesso di enti pubblici che sono idonei a generare utili per coprire i costi dello svolgimento di compiti di servizio pubblico e la loro accessibilità genererebbe un impatto eccessivo per il bilancio.

Inoltre, il D. Lgs. n. 36/2006 non contiene particolari disposizioni sugli aspetti organizzativi e qualitativi dei dati, per cui, oltre il Regolamento di esecuzione di cui sopra – rivolto a specifiche categorie di dati – le Linee guida AgID si propongono di colmare tali lacune.

Per quanto riguarda l’aspetto organizzativo, il processo di apertura dei dati consta di una serie di attività di analisi e miglioramento della qualità e dell’accesso al dato stesso, che permette di individuare ruoli e responsabilità dei soggetti coinvolti. In particolare, si assiste ad un coinvolgimento sistematico di tutte le Amministrazioni, in quanto, molte Amministrazioni centrali, al fine di adempiere agli obblighi normativi sovranazionali, hanno la necessità di raccogliere dati regionali e locali, coordinandosi tra diversi livelli di governo. In tal contesto, le Amministrazioni

centrali svolgono il ruolo di coordinamento e di promozione nell'apertura dei dati, provvedendo alla diffusione degli stessi e autorizzando i processi di acquisizione³⁹⁷. Il processo di apertura dei dati prevede, anzitutto, una individuazione delle informazioni detenute dagli Enti e una conseguenziale selezione degli stessi. Le Linee Guida AgID prevedono che il processo di apertura debba essere guidato dal principio di *open data by design*, come disposto dall'art. 6, comma 4, del D. Lgs. n. 36/2006, considerando tra i criteri di apertura: la tipologia di dati e il suo potenziale economico, l'esistenza di richieste di riutilizzo pervenute e la presenza di specifiche disposizioni normative che permettono di rendere disponibile quella determinata categoria di dati.

L'apertura dei dati, infatti, può qualificarsi anche un'operazione conseguente alla richiesta di un interessato al riutilizzo delle informazioni pubbliche, agevolando il dialogo tra la Pubblica Amministrazione e il privato. La Direttiva 2019/1024/EU, invita gli Stati Membri a favorire tale rapporto collaborativo e comunicativo, rendendo noti i documenti disponibili, mediante la pubblicazione di indici *online*, al fine di promuovere e agevolare le richieste di riutilizzo. I tempi e le modalità delle richieste sono rimesse all'art. 5 del D. Lgs. n. 36/2006, prevedendo che l'esame della richiesta deve concludersi entro trenta giorni e può essere prorogato per ulteriori venti giorni previa comunicazione dal richiedente. Se la decisione è positiva, i dati vengono resi disponibili, qualora la decisione sia negativa, il diniego deve essere motivato con un apposito provvedimento.

L'apertura dei dati pubblici ai fini del riutilizzo, inoltre, è stata oggetto di una pluralità di ulteriori interventi sovranazionali, tra i quali merita attenzione la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni noto come "*Strategia europea per i dati*"³⁹⁸, adottata il 19 febbraio 2020.

L'evoluzione tecnologica che ha trasformato l'economia e la società, ha intensificato l'interesse comune ai dati e al loro potenziale benefico in termini di raccolta e riutilizzo. In particolare, l'Unione Europea mira a sfruttare i vantaggi derivanti da un migliore utilizzo dei dati, una maggiore produttività e un potenziale

³⁹⁷ AgID, Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, pag. 59, para 5.1.1.1 "*Coordinamento tra livello nazionale, regionale e locale*".

³⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0066>

incremento della competitività del mercato. La Comunicazione in esame, dunque, afferma una strategia politica ed economica nell'utilizzo dei dati, per i successivi cinque anni.

Il volume dei dati è in crescita esponenziale, dai 33 *zettabyte* del 2028 si prevede di raggiungere 175 *zettabyte* nel 2025³⁹⁹. Tali dati, in notevole aumento, rappresentano le radici di un fiorente sviluppo economico in termini di produttività ed efficienza delle risorse di tutti i settori. Rendere i dati disponibili, infatti, permette di migliorarne le sorti mediante il loro riutilizzo e sostenere una pluralità di sfide (*i.e.*, energetica, ambientale, sociale), contribuendo allo sviluppo della Società. Nel merito, la Commissione ritiene sia importante cogliere l'opportunità offerta dai dati e sfruttarne ogni potenzialità, a beneficio delle imprese, affinché – almeno entro il 2030 – possa incrementarsi il peso economico dell'Europa nel mercato globale dei dati e possa realizzarsi un ecosistema di imprese, cittadini e società che crei nuovi prodotti e servizi basati su dati accessibili e sviluppati mediante l'utilizzo delle moderne tecnologie. È necessario, pertanto, implementare lo sviluppo del settore pubblico, aggiornando costantemente la normativa e revisionando periodicamente gli obiettivi settoriali, al fine di rafforzare non solo la sovranità tecnologica europea ma garantire un adeguato contesto per lo sviluppo di politiche di apertura degli Stati Membri. Il funzionamento di uno spazio europeo dei dati, infatti, potrà dipendere esclusivamente dalla capacità degli Stati Membri di investire nelle tecnologie e sfruttare appieno il potenziale valore economico insito nelle informazioni delle Pubbliche Amministrazioni. Tuttavia, la frammentazione normativa tra gli Stati rappresenta il rischio più elevato di inattuazione delle politiche economiche e amministrative, rendendo necessaria l'armonizzazione nelle procedure di utilizzo e riutilizzo dei dati, per poter – ancor di più – dare attuazione ai summenzionati obiettivi.

³⁹⁹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI in tema di “*Strategia europea per i dati*”, par. 2, p. 2.

3.4 Riutilizzo dei dati e garanzie di riservatezza

La crescente attenzione del Legislatore europeo allo sviluppo di una Società basata sui dati e al proliferare di fenomeni di cessione, utilizzo e riutilizzo degli stessi ha fatto sorgere una serie di dubbi, della medesima natura di quelli sorti in relazione all'accesso, circa la tutela della riservatezza e della *privacy*. In particolare, l'avvento della Società dell'informazione – com'è noto – ha prodotto una rilevante conseguenza giuridica correlata al rischio di un'incontrollata conoscenza dell'intero patrimonio informativo pubblico⁴⁰⁰. La necessità di un intervento normativo in materia, ha indotto il Legislatore a fare chiarezza in termini di bilanciamento degli interessi privati e pubblici. Per tali ragioni, nel 2022 è stato adottato il Regolamento 2022/86/UE relativo alla *governance* europea dei dati, noto anche come Data Governance Act. Il predetto Regolamento sottende l'idea, da tempo consolidata, che i dati generati o raccolti da enti pubblici o da altre entità dovrebbero apportare dei benefici al mercato. La normativa, dunque, si pone in quel processo di trasformazione avviato dalla Direttiva 2019/1024/EU e finalizzato ad aumentare la fiducia nella condivisione dei dati. La normativa è stata introdotta al fine di garantire un quadro di *governance* idoneo a superare gli ostacoli al buon funzionamento di un'economia basata sui dati e soprattutto al fine di creare un clima di fiducia tra le Istituzioni, la società e le imprese nell'accessibilità, condivisione e utilizzo dei dati. In particolare, il Data Governance Act è volto a promuovere la disponibilità dei dati, consentendo il riutilizzo di alcune categorie di dati pubblici su cui gravano altrui diritti (si pensi a diritti di proprietà intellettuale, segreti commerciali, dati personali), accrescendone la loro accessibilità e migliorandone il loro utilizzo ma – soprattutto – ponendo l'attenzione su un tema di notevole importanza e meritevole di autonomo approfondimento che inerisce al rapporto tra il riutilizzo dei dati e la tutela della *privacy*.

I complessi rapporti tra accessibilità e riservatezza, trasparenza e *privacy* si riflettono anche nella disciplina del riutilizzo dei dati. La messa a disposizione delle informazioni, infatti, lascia irrisolti molti interrogativi relativi alla protezione dei dati personali e al rischio di lesioni della *privacy*. Il menzionato Data Governance

⁴⁰⁰ D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, Informatica e diritto, XXXIV, Vol. XVII, 2008, n. 1-2, pp. 355-368

Act tenta di risolvere la questione, definendo lo scenario normativo applicabile in condizioni di conflitto tra l'interesse ad un'apertura dei dati e l'interesse alla riservatezza delle informazioni personali. Sul punto, tuttavia, occorre fare alcuni passi indietro.

La Direttiva 2019/1024/EU, nel porre le basi in tema di riutilizzo dei dati pubblici, ha esplicitamente previsto un'adeguata protezione dei dati personali, garantendo – in tal senso – la corretta applicazione del GDPR. In particolare, il Considerando 52 prevede che *“la presente direttiva non pregiudica la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali conformemente al diritto nazionale e dell'Unione, in particolare il regolamento (UE) 2016/679”*. Pertanto, il riutilizzo dei dati personali appare ammissibile esclusivamente nel rispetto delle disposizioni previste dal GDPR e nel rispetto del principio di limitazione del trattamento per le finalità per cui i dati sono raccolti e il principio di liceità del trattamento, rispettivamente, art. 5, paragrafo 1, lett. b) e art. 6 del GDPR. Inoltre, ai fini della protezione dei dati personali, la Direttiva 2019/1024/EU prevede dei regimi di anonimizzazione dei dati, al fine di impedire l'identificazione dell'interessato, cui i dati (riutilizzabili) si riferiscono. Il summenzionato Considerando 52, in termini di bilanciamento, dispone che *“anonimizzare un'informazione è utile per conciliare l'interesse di riutilizzare il più possibile l'informazione del settore pubblico con gli obblighi della normativa sulla protezione dei dati”*.

Al riguardo, anche le Linee Guida AgID recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, in attuazione della Direttiva di cui sopra, hanno introdotto alcune precisazioni. Infatti, come anche ha evidenziato il Garante per la protezione dei dati personali, la diffusione di dati personali *online* per finalità istituzionali, secondo regimi di trasparenza o di pubblicità dell'azione amministrativa, non comporta l'apertura del dato ai fini del libero riutilizzo ma impone al soggetto chiamato a dare attuazione agli obblighi di trasparenza, di individuare – al fine di garantire il riutilizzo – le modalità, i limiti e le condizioni per l'eventuale utilizzo ulteriore delle suddette informazioni personali rese pubbliche, nel rigoroso rispetto del principio di finalità e degli altri principi sovranazionali in materia di protezione dei dati personali di cui all'art. 5 del GDPR.

Il rispetto del principio di finalità, in particolare, prescrive che i dati siano raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime e che siano trattati solo “*in modo che non sia incompatibile con tali finalità*” (art. 5, par. 1, lett. b) del GDPR). Ciò, trova conferma all’art. 6 del GDPR, nella parte in cui dispone che il trattamento dei dati personali, per eventuali finalità diverse da quelle per cui i dati sono stati originariamente raccolti, deve essere “*compatibile*” con queste ultime. Tale regime di compatibilità delle finalità deve tenere conto, ai sensi dell’art. 6, paragrafo 4, GDPR di “*a) di ogni nesso tra le finalità per cui i dati personali sono stati raccolti e le finalità dell’ulteriore trattamento previsto; b) del contesto in cui i dati personali sono stati raccolti, in particolare relativamente alla relazione tra l’interessato e il titolare del trattamento; c) della natura dei dati personali, specialmente se siano trattate categorie particolari di dati personali ai sensi dell’articolo 9, oppure se siano trattati dati relativi a condanne penali e a reati ai sensi dell’articolo 10; d) delle possibili conseguenze dell’ulteriore trattamento previsto per gli interessati; e) dell’esistenza di garanzie adeguate, che possono comprendere la cifratura o la pseudonimizzazione*”. Ciò – senza dubbio – impone un regime di coerente coesistenza tra tali garanzie e la normativa in esame, affinché possa avviarsi ogni ipotesi in cui la trasparenza, ai fini del riutilizzo dei dati, sia idonea a ledere la protezione della *privacy*.

I medesimi principi, altresì, sono previsti per il riutilizzo dei dati di elevato valore, di cui al Regolamento 2023/138/UE, il quale impone al Considerando 8 il rispetto del diritto dell’Unione in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, in particolare del Regolamento 2016/679/UE, introducendo tecniche e metodi adeguati (quali la generalizzazione, l’aggregazione, la soppressione, l’anonimizzazione, la *privacy* differenziale o la casualizzazione), di cui dovrebbero avvalersi gli Stati Membri, al fine di bilanciare l’interesse al riutilizzo con la tutela della riservatezza e – nel rispetto di quest’ultima – favorire la disponibilità dei dati pubblici riutilizzabili.

Altra e più complessa questione, invece, attiene al Data Governance Act. Il Considerando 23 del Data Governance Act prevede che “*al fine di promuovere ulteriore fiducia nell’economia dei dati dell’Unione, è essenziale che siano attuate tutele nei confronti dei cittadini, del settore pubblico e delle imprese dell’Unione*

che garantiscano loro il controllo sui rispettivi dati strategici e sensibili e che siano rispettati il diritto, i valori e le norme dell'Unione, tra l'altro in termini di sicurezza, protezione dei dati e protezione dei consumatori”.

Con le siffatte premesse, si dedica una particolare attenzione a talune categorie di dati sensibili, non rientranti nel novero delle informazioni disciplinate dalla Direttiva 2019/1024/EU e spesso precluse da ogni attività di ricerca o innovazione nel pubblico interesse. In particolare, in ragione della natura dei suddetti dati, appare indispensabile approfondire i profili tecnici e giuridici che rilevano ove possa garantirsi il riutilizzo degli stessi, se non altro, al fine di garantire il rispetto dei diritti di terzi su tali dati. Tuttavia, le difficoltà di conciliare gli interessi alla trasparenza con le garanzie di tutela dei diritti, per tali categorie di dati sensibili, hanno limitato notevolmente la loro diffusione, determinando un insufficiente utilizzo di tali dati e generando perdite in termini di economicità. Per tali ragioni, al fine di armonizzare la disciplina in parola e di agevolare l'utilizzo dei dati per finalità pubbliche e private, il Legislatore sovranazionale ha disposto un'adeguata tutela. Infatti, qualora vanga in rilievo la natura personale dei dati, ai sensi del Considerando 7 del Data Governance Act, appare congruo – ove possibile – ricorrere a tecniche di anonimizzazione, *privacy* differenziale, generalizzazione, soppressione e casualizzazione dei dati, prevedere l'utilizzo di dati sintetici o metodi analoghi, nonché altri mezzi di tutela che potrebbero garantire un trattamento dei dati maggiormente rispettoso della vita privata, affinché gli Stati Membri possano rendere disponibili – quanto più possibile – i dati. Per quanto concerne i dati personali, il Regolamento dovrebbe lasciare impregiudicato il Regolamento 2016/679/EU e le corrispondenti disposizioni del diritto nazionale, anche nelle ipotesi di indissolubile collegamento tra i dati personali e non personali. Sul punto, il Considerando 9 del Data Governance Act dispone che *“al fine di facilitare la protezione dei dati personali e riservati e accelerare la messa a disposizione di tali dati per il riutilizzo ai sensi del presente regolamento, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare gli enti pubblici a creare e mettere a disposizione i dati in conformità del principio dell'«apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita» di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1024 e promuovere la creazione e la raccolta di dati in formati e strutture che*

facilitino l'anonimizzazione in tal senso". Tale forma di bilanciamento permette di consentire il riutilizzo dei dati, purché prima della trasmissione dei dati personali, si provveda all'anonimizzazione degli stessi, al fine di impedire l'identificazione degli interessati. L'art. 1, paragrafo 3 del Data Governance Act, infatti, precisa che *"in caso di conflitto tra il presente regolamento e il diritto dell'Unione in materia di protezione dei dati personali o il diritto nazionale adottato conformemente a tale diritto dell'Unione, prevale il pertinente diritto dell'Unione o nazionale in materia di protezione dei dati personali. Il presente regolamento non crea una base giuridica per il trattamento dei dati personali [...]"* e soprattutto, il Regolamento non rappresenta alcuna base giuridica per il trattamento dei dati personali, pertanto – ai sensi dell'art. 5 del Data Governance Act e in considerazione del fatto che gli enti pubblici hanno la facoltà di autorizzare ovvero negare l'accesso ai dati ai fini del riutilizzo, appare indispensabile che sia l'ente pubblico titolare dei dati a consentire l'accesso per il riutilizzo soltanto ove sia garantito che, in presenza di dati personali, questi ultimi siano stati anonimizzati. Qualora ciò non sia possibile l'ente pubblico è tenuto a fornire un'adeguata assistenza ai potenziali riutilizzatori affinché richiedano il consenso dei soggetti interessati ovvero l'autorizzazione dei titolari dei dati i cui diritti possono essere lesi dal riutilizzo.

3.5 Digitalizzazione, semplificazione e interoperabilità delle Amministrazioni

Dal quadro sin qui delineato si evince l'impatto che il fenomeno della digitalizzazione ha inevitabilmente prodotto sull'intera società, sull'attività amministrativa e sul rapporto tra Amministrazione e privati, generando un incremento esponenziale del potenziale valore dei dati pubblici. Il riutilizzo dei dati, infatti, rappresenta soltanto un primo tassello per la realizzazione di un'economia basata sui dati, definiti ormai come il *nuovo petrolio*⁴⁰¹. Il riutilizzo, invero, presuppone la trasparenza dei dati e la disponibilità delle informazioni pubbliche. In tale contesto di interesse e seppur non direttamente affrontato, appare doveroso accennare il tema dell'interoperabilità delle Amministrazioni, funzionale al

⁴⁰¹ Commissione Europea, Una strategia europea per i dati, COM(2020)66final, 19 febbraio 2020, p. 5.

completamento dell'analisi compiuta in questa sede. Le Amministrazioni, infatti, ancor prima di rendere accessibili i dati per il loro riutilizzo, li raccolgono e conservano in appositi sistemi elettronici di archiviazione come le banche dati, le quali – in regione degli obiettivi di digitalizzazione pocanzi analizzati – dovrebbero essere costituite secondo criteri di interoperabilità. La previsione di sistemi interoperabili, infatti, permette di realizzare il comune obiettivo di semplificazione dell'attività amministrativa⁴⁰², facilitando la comunicazione tra le Istituzioni e il dialogo tra l'Amministrazione e il cittadino. Tale forma di semplificazione, agevolata dall'utilizzo di strumenti digitali, presuppone la creazione di canali di interscambio dei dati tra le Amministrazioni e richiede che queste ultime siano poste nelle condizioni di comprendere, leggere e acquisire i dati provenienti da altre Amministrazioni, nonché mettere a disposizione e divulgare i propri dati. Il perseguimento di questi fini è agevolato dall'utilizzo di banche dati interoperabili che facilitano le comunicazioni elettroniche tra le Pubbliche Amministrazioni, ottimizzando – di conseguenza – anche ogni rapporto con il privato.

Seppur non direttamente di interesse in questa sede, il tema dell'interoperabilità delle banche dati pubbliche merita un breve approfondimento in quanto è il risultato delle medesime politiche di digitalizzazione, semplificazione e modernizzazione dell'Amministrazione che sottendono la disciplina dei dati pubblici, rispetto alla quale l'interoperabilità dei dati costituisce un presupposto per la piena attuazione del riutilizzo dei dati. Nel merito, lo stesso PNRR propone obiettivi di interoperabilità tra gli enti pubblici, al fine di snellire le procedure e consacrare il principio *once only*, grazie al quale i cittadini e le imprese possono fornire un'unica volta le proprie informazioni alla Pubblica Amministrazione, lasciando che siano gli Enti pubblici ad acquisirle mediante un dialogo interoperabile con altre Amministrazioni⁴⁰³. Questi obiettivi permettono di trasformare l'Amministrazione nell'alleata dei cittadini e delle imprese, con un'offerta dei servizi più efficiente e

⁴⁰² Sul tema della semplificazione amministrativa nell'ordinamento nazionale: B.G. MATTARELLA, *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008, p. 21 ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, Bologna, 2017; G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, 2013, p. 74 ss.

⁴⁰³ I. MACRÌ, *I dati delle Pubbliche Amministrazioni per la ripresa del Paese*, in *Azienditalia*, n. 10, 2021, p. 1632

accessibile, agevolata dalla riduzione di oneri burocratici e limiti che rallentano la realizzazione di investimenti e riducono la produttività pubblica. Dunque, quando una P.A. raccoglie, rende accessibili, rende riutilizzabili i propri dati, deve tener conto – oltre che del riutilizzo a favore dei privati – dello scambio a favore di altre Amministrazioni, rendendo fruibili le proprie informazioni e, per effetto delle tecnologie, rendendo più economica, più efficiente e più efficace la propria attività. In tal senso, la normativa sovranazionale più volte distingue il riutilizzo dei dati dal mero scambio di informazioni tra Amministrazioni, il quale si pone in un’ottica diametralmente opposta rispetto al riutilizzo, che si sintetizza come segue:

- (i) l’interoperabilità tra le Pubbliche Amministrazioni trova nel CAD la sua fonte normativa; il riutilizzo dei dati, invece, è disciplinato dal D. Lgs. n. 36/2006;
- (ii) i principali destinatari della normativa in tema di scambio di dati sono le Pubbliche Amministrazioni; in materia di riutilizzo di dati, invece, sono i privati;
- (iii) i dati oggetto dello scambio sono dati che ineriscono allo svolgimento di funzioni istituzionali delle Amministrazioni; i dati oggetto di riutilizzo, invece, sono dati accessibili da chiunque;
- (iv) il principio che governa l’interoperabilità dei dati tra le Pubbliche Amministrazioni è il principio *once only*; viceversa, in tema di riutilizzo dei dati, è opportuno garantire il rispetto del principio di *open data by default*.

In particolare, secondo i nuovi regimi di interoperabilità, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad acquisire i dati d’ufficio, dialogando con altre Amministrazioni che già dispongono dei medesimi dati, ricorrendo ad uno scambio in via telematica delle informazioni. Si tratta di uno strumento di semplificazione dell’Amministrazione che permette di acquisire le informazioni e i dati senza oneri a carico della P.A. richiedente ovvero a carico del privato cui le informazioni si riferiscono. In questo modo si realizza un’accelerazione delle procedure, rimuovendo ogni ostacolo burocratico alla vita dei cittadini e delle imprese e favorendo la fruizione del patrimonio informativo pubblico, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, per finalità istituzionali. Il progressivo dialogo tra le

Amministrazioni, inoltre, deriva dall'affermarsi delle banche dati pubbliche che costantemente dialogano tra loro, al fine di ribaltare la dialettica tra Stato e cittadini e incrementare il dialogo tra le Amministrazioni, già in possesso dei dati. Pertanto, al fine di aumentare il coordinamento tecnologico e informatico del Paese occorre realizzare un'architettura amministrativa ribaltata, in cui il cittadino non dovrà più farsi carico di tutti i documenti necessari all'Amministrazione ma sarà quest'ultima a dover disporre digitalmente tutti i dati. Dunque, diviene compito delle Amministrazioni reperire le informazioni da un'altra Amministrazione, evitando di richiederle al privato.

Può affermarsi che i benefici della digitalizzazione sull'organizzazione e sull'attività dell'Amministrazione si realizzano anche mediante l'interconnessione, l'interoperabilità e il coordinamento degli Enti pubblici. Il principio di interconnessione, infatti, oltre ad essere una regola tecnica, costituisce il fondamento dell'Amministrazione digitale, inteso come garanzia di cooperazione amministrativa ed attuazione del principio di leale collaborazione⁴⁰⁴. Senza dubbio, in un ordinamento caratterizzato dal pluralismo amministrativo, appare indispensabile un coordinamento multilivello che assicuri l'esercizio integrato delle funzioni e l'efficace partecipazione delle varie Amministrazioni coinvolte nei procedimenti⁴⁰⁵. Si tratta di un obiettivo di unità, oltre che di efficienza e si pone nell'interesse al buon andamento amministrativo⁴⁰⁶. Sul punto, il Consiglio di Stato ha affermato che *“l'azione amministrativa, quando è ripartita tra varie competenze, specie in ragione dell'autonomia locale, necessita dell'applicazione effettiva dell'imminente principio fondamentale di leale collaborazione, che esige – a compensazione della ripartizione di competenze – che le amministrazioni implicate collaborino realmente nella salvaguardia dell'esercizio reciproco delle funzioni, acquisendo così una congrua e completa conoscenza dei fatti e la possibilità di una considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti di rispettiva competenza, vagliando se gli assunti presi a base sono corretti o possono essere*

⁴⁰⁴ F. CALDARELLI, *Uso della telematica*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, p. 427.

⁴⁰⁵ P. MARZANO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle riforme Madia*, in *Federalismi*, 23, 2017.

⁴⁰⁶ M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p.123

corretti e modificati pur senza venir meno alla cura dell'interesse pubblico di loro attribuzione: ferma restando poi per ciascuna l'autonomia e definitiva valutazione"⁴⁰⁷. Dunque, l'interoperabilità (anche informatica) delle Amministrazioni garantisce la leale collaborazione dei pubblici poteri. In tal senso, il perseguimento dei predetti obiettivi è reso agevole mediante l'utilizzo di tecnologie e modelli che permettono la comunicazione tra le banche dati pubbliche e lo scambio di informazioni tra gli enti istituzionali, attraverso un costante dialogo retto da criteri di adeguatezza e di effettività⁴⁰⁸.

Alla luce delle siffatte considerazioni, si noti come il PNRR si pone perfettamente in linea con gli obiettivi summenzionati, promuovendo attivamente l'interoperabilità delle Amministrazioni nazionali. In realtà, si tratta di un tema che è protagonista delle riforme da tre decenni, a partire dal D. Lgs. n. 39/1993 il quale prevedeva criteri di integrazione e interconnessione dei sistemi informativi automatizzati⁴⁰⁹. Le esperienze in tema di interoperabilità si sono registrate a partire all'istituzione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) capace di connettere tutte le amministrazioni statali, sulla base di un sistema di adesione spontanea e garantiva la connettività tra Amministrazioni mediante la sottoscrizione di appositi accordi quadro. In seguito, è succeduto il Sistema pubblico di connettività (SPC), il quale coordinava più amministrazioni per lo scambio di dati necessario all'erogazione di un servizio digitale, obbligatorio soltanto per alcune amministrazioni centrali. Da anni, dunque, il Legislatore proponeva specifici obiettivi di interoperabilità che consentono alle Amministrazioni di porre in essere un colloquio diretto tra le proprie banche dati, evitando – in ogni modo – la “gelosia” del dato, fenomeno che induce le Pubbliche Amministrazioni a custodire e non divulgare le informazioni di cui ne hanno la disponibilità⁴¹⁰. Tuttavia, la pluralità di architetture per la cooperazione delle Amministrazioni rischiava di rendere eccessivamente oneroso e complesso il coordinamento tra le Istituzioni e pertanto si rendeva necessaria l'introduzione di

⁴⁰⁷ Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059

⁴⁰⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2007, n. 6627.

⁴⁰⁹ Cfr. Art. 1, comma 3, lett. a), D. Lgs. n. 39/1993

⁴¹⁰ I. MACRÌ, *Piattaforma digitale nazionale dati per l'attuazione del principio once only*, in *Azienditalia*, n. 1, 2023, p. 23

un'unica infrastruttura digitale nazionale. Dunque, dopo poco, è stato introdotto il Sistema Pubblico di Cooperazione (SPCooP), un'infrastruttura digitale di interfaccia con cui le Amministrazioni scambiavano i dati e i servizi. Anche questo modello è stato sostituito dal *New European Interoperability Framework* (EIF) che ha superato i precedenti limiti, garantendo una prima forma di interoperabilità tra piattaforme pubbliche e private.

In seguito, con il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 – 2019 è stato introdotto un nuovo strumento di interoperabilità basato sull'*Application Programming Interface* (API), un nuovo progetto accompagnato dalla previsione di una creazione di una piattaforma *big data* nella quale memorizzare tutti i dati di interesse delle Pubbliche Amministrazioni. L'effettiva realizzazione di questi progetti, però, si è avuta esclusivamente con l'introduzione della Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND), disciplinata ai sensi del D. Lgs. n. 217/2013. La PDND si affianca ad un'ulteriore riforma innovativa che ha visto protagonista l'Anagrafe nazionale della popolazione residenziale (ANPR), istituita con il D. l. n. 197/2012, un'infrastruttura che consente di raccogliere in un unico archivio e collegare tutti i dati del sistema anagrafico del Paese. Ad oggi, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) cerca di porre rimedio a tali aporie del sistema, sopperendo alle mancanze di interoperabilità. In particolare, il Legislatore con il D. l. 16 luglio 2020, n. 76 ha introdotto la "*Strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali*" improntando la PDND sul principio di interoperabilità. Tale Piattaforma è una infrastruttura tecnologica interoperabile attraverso la quale si provvede alla raccolta, conservazione e accesso delle informazioni pubbliche, messe a disposizione dalle Pubbliche Amministrazioni, debitamente accreditate al sistema.

Tuttavia, bisogna mettere in luce una criticità: i sistemi di banche dati delle Pubbliche Amministrazioni sono organizzati ciascuno in schemi differenti, rendendo difficile l'interoperabilità auspicata. In Italia sono presenti 158.651 database diversi⁴¹¹, 80 solo della Città Metropolitana di Roma Capitale⁴¹²,

⁴¹¹ <https://www.dati.gov.it/base-dati>

⁴¹² https://www.dati.gov.it/basedati?comune=%22Roma%22&page=0&holder_name=%22Citta%27+Metropolitana+di+Roma+Capitale%22

delineando un sistema complesso e disomogeneo e rendendo difficile la comunicazione tra le Amministrazioni a causa di un'inutile duplicazione procedimentale dei dati. Con riferimento a queste problematiche, la Commissione europea ha predisposto la “*Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*”⁴¹³, con l'obiettivo di tracciare la strada verso la transizione digitale delle Amministrazioni, dei servizi pubblici e delle imprese. In questo modo la Commissione ha individuato i principali obiettivi di interoperabilità delle banche dati, trasposti – di riflesso – nel già menzionato progetto per la PDND. In particolare, la PDND, seppur istituita con il D. Lgs. n. 217/2017, è stata resa operativa a seguito della modifica al CAD introdotta con il D. l. n. 77/2021 nel prevedere le modalità di funzionamento della medesima piattaforma. In questo modo si rende possibile uno scambio dei dati pubblici in tempo reale dati, al fine di semplificare la fase di conclusione del procedimento amministrativo (*i.e.*, si pensi all'utilizzo dei sistemi interoperabili in luogo della conferenza di servizi istruttoria che, al fine di rendere l'istruttoria più ampia e completa, rendono l'Amministrazione capace di svolgere un'analisi basata interamente su dati interoperabili)⁴¹⁴. La PDND, dunque, si presenta come uno strumento di semplificazione e velocizzazione del procedimento che induce le P.A. a coordinarsi e collaborare mediante lo scambio e la fruizione dei dati.

A tali esigenze risponde anche opportunamente la Strategia *Cloud Italia* che garantisce alle Amministrazioni l'unità infrastrutturale idonea alla condivisione interoperabile dei dati pubblici, con un approccio orientato alla migrazione dei dati in supporti *cloud* digitali comuni, al fine di trasformare il funzionamento dell'Amministrazione e razionalizzare le numerose banche dati talvolta inefficienti. In questo contesto è stato creato il Polo Strategico Nazionale (PSN), un'infrastruttura digitale per erogare servizi *cloud* che si propone di condividere e conservare i dati pubblici all'interno di un unico ambiente, escludendo ogni regime proprietario dei dati e garantendo la piena disponibilità tecnologica degli stessi.

⁴¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*. COM/2021/118 final, 9 marzo 2021

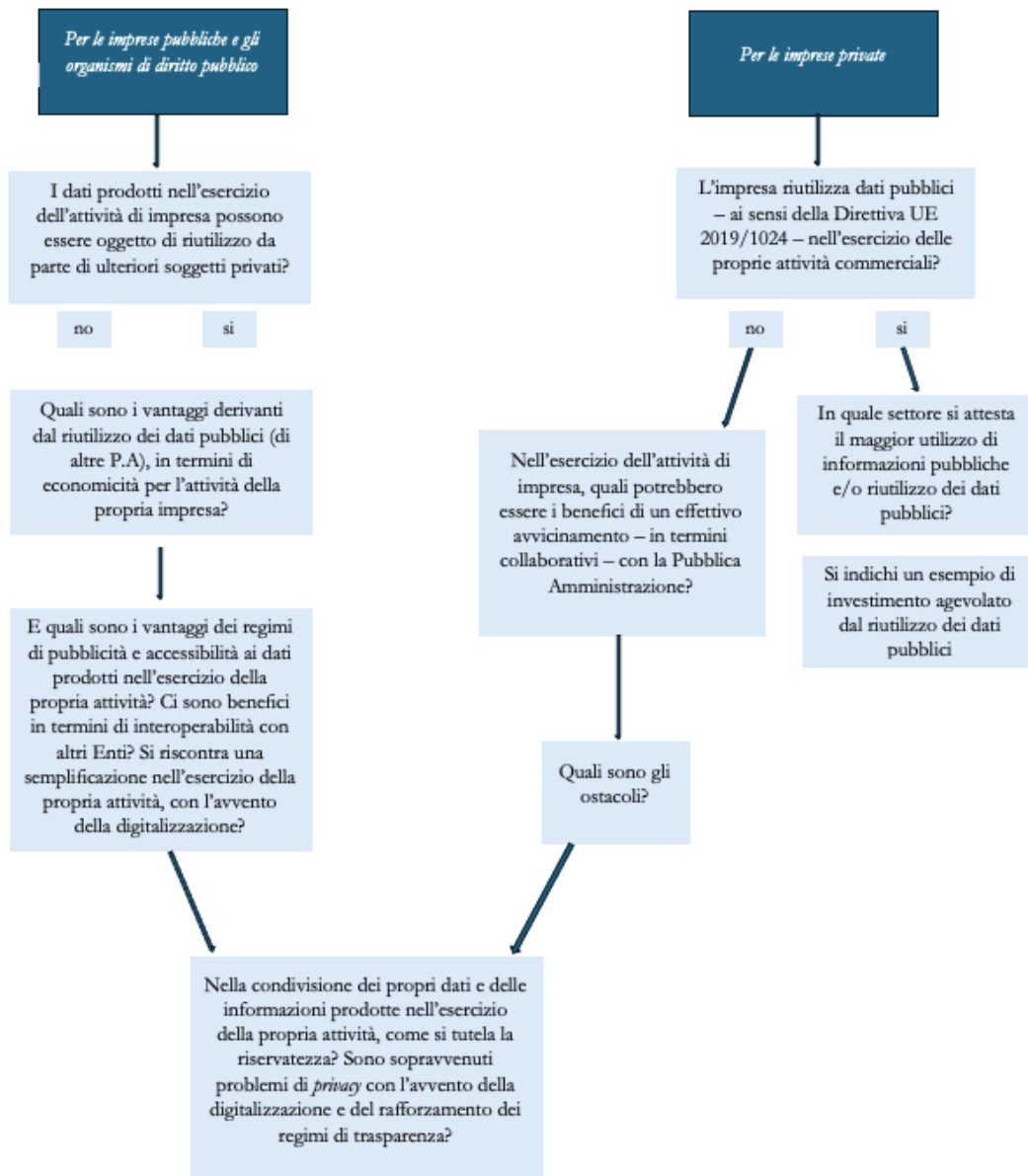
⁴¹⁴ V. FALCO, *La Piattaforma Nazionale Dati e la conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2023, p. 9

Dunque, come si può notare, anche il profilo della conservazione dei dati (propedeutico al successivo riutilizzo) le Pubbliche Amministrazioni stanno compiendo considerevoli passi avanti, attuando correttamente tutti i programmi di digitalizzazione. Ciò, senza subbio, favorisce la facile disponibilità del dato e il suo successivo riutilizzo.

3.6 Applicazioni pratiche

Le regole sul patrimonio informativo pubblico e sulle facoltà di riutilizzarlo, allo stato attuale, appaiono pressoché complete. È stato fornito un quadro più ampio possibile per identificare al meglio tutte le dinamiche che ruotano intorno ai recenti progetti di innovazione delle Amministrazioni. In verità, però, nonostante un'attenta lettura delle norme lasci confidare in opportuni benefici derivanti dal riutilizzo dei dati pubblici e dai processi di digitalizzazione, a vantaggio della comunità, in realtà l'effettività dell'applicazione normativa può aversi soltanto considerando la concreta implementazione delle disposizioni da parte degli operatori del mercato nazionale che molto spesso sembra non intervenire.

Pertanto, in seguito all'analisi teorica di cui sopra, il presente elaborato si propone di indagare l'effettiva attuazione delle astratte previsioni normative considerando un campione di Amministrazioni ed imprese, adeguatamente analizzate, al fine di comprendere al meglio se la normativa (sovranazionale e nazionale) in materia di dati pubblici sia stata effettivamente attuata e quali siano le conseguenze derivanti dall'attuazione/inattuazione della stessa. Pertanto, si è provveduto ad interloquire con alcune imprese (sia pubbliche, sia private) che svolgono un'attività inerente a quanto di interesse in tal sede, proponendo loro il seguente *cluster* di domande:



La finalità perseguita con la presente analisi, dunque, risiede nella volontà di conoscere la concreta applicazione delle astratte previsioni normative e valutare i benefici da essa derivanti, in termini di riutilizzo dei dati pubblici, sicurezza cibernetica, protezione dei dati personali e migrazione al *cloud*.

3.6.1 *L'attività della Regione Lombardia e di Polis Lombardia nel riutilizzo dei dati pubblici*

PoliS-Lombardia (di seguito, "Polis"), è un ente pubblico regionale per il supporto alle politiche della Lombardia e che offre il servizio e l'accompagnamento alla implementazione (e valutazione) delle politiche per la Regione nel suo complesso. Polis si occupa della gestione di banche dati e flussi di dati territoriali, raccogliendo, integrando ed elaborando fonti di diversa natura al fine di offrire, a livello istituzionale, scenari di conoscenza idonei ad accompagnare le decisioni delle Pubbliche Amministrazioni locali.

Nel 2020 Polis in collaborazione con Aria S.p.A., ha progettato la costituzione di *DataLab* (laboratorio di analisi dei dati) che supporti la progettazione e il monitoraggio delle politiche regionali, mediante l'utilizzo di modelli e strumenti di intelligenza artificiale e utilizzando le moderne tecnologie di elaborazione dei dati. I dati elaborati sono i c.d. *Open data* (i.e., dati scolastici, i dati inseriti nel registro degli impianti di riscaldamento civile *etc.*), dati provenienti dagli archivi amministrativi di grandi dimensioni (i.e., dati derivanti dai contratti di lavoro, dati dei bilanci delle imprese) e c.d. *Big data* (i.e., i dati derivanti dalla telefonia mobile). Gli obiettivi di elaborazione dei dati sono: (i) valutare l'impatto delle politiche, (ii) capire i comportamenti dei cittadini, (iii) controllare l'impatto ambientale, (iv) controllare l'affollamento delle infrastrutture, (v) capire l'evoluzione dei fenomeni sul territorio.

Nel complesso, l'attività di Polis si propone di utilizzare il valore dei dati al fine di generare un miglioramento territoriale, ottimizzando l'importanza delle informazioni pubbliche e collaborando con gli enti locali per studiare il valore dei dati rispetto alle politiche in corso. Dunque, si serve dei dati per offrire alle Istituzioni una complessiva lettura della realtà e aumentare la ragionevolezza delle loro decisioni.

In particolare, tra le iniziative rilevanti, Polis ha acquisito i dati provenienti da un gestore telefonico (Vodafone Italia S.p.A.), relativi alla telefonia mobile locale, al fine di monitorare la presenza di Sim telefoniche sul territorio lombardo e studiare il flusso di residenti e turisti in transito, per la realizzazione del nuovo Piano di governo del territorio della Regione. Altresì, Polis ha avuto accesso (i) ai dati della

SIAE al fine di elaborare l'offerta culturale del territorio lombardo per constatare le esigenze e gli interessi della comunità locale, (ii) ai dati dell'ARPA Lombardia, per monitorare gli incidenti stradali e le condizioni in cui si verificano, nonché (iii) ai dati dell'INPS per rendere un quadro completo delle assunzioni e dei licenziamenti nel territorio locale al fine di fornire un completo monitoraggio del mercato del lavoro regionale.

L'acquisizione delle suddette informazioni è finalizzata alla catalogazione di dati rilevanti per le politiche regionali, al fine di poter istruire – con i medesimi dati – strumenti di intelligenza artificiale in grado di fornire un beneficio alla comunità locale (i.e., lo sviluppo di *software* che, sulla base dei dati relativi al traffico stradale, indichino l'orario e il giorno più trafficato, la provenienza delle auto che confluiscono nell'area interessata e le strade alternative meno trafficate in tempo reale).

L'utilizzo dei dati aperti, come noto, richiede il rispetto della *privacy by design*; infatti, Polis ricorre a strumenti e funzionalità per il potenziamento della sicurezza e la tutela dei dati, nella gestione degli accessi. Sul tema, Polis ha precisato che gli *open data* sono dati aperti, riutilizzabili e ridistribuiti, accessibili e gratuiti che non vanno confusi con la pubblicazione *online* dei documenti sul sito *web* di un'Amministrazione. Tuttavia, i dati in formato aperto sono dei metadati che necessitano un'adeguata elaborazione al fine di essere utilizzati e dunque, con l'apporto di Polis, vengono trattati e addestrati affinché possano acquisire valore utile alle esigenze amministrative e sociali del territorio.

In questo contesto innovativo, con il supporto operativo di Polis, la Regione Lombardia ha opportunamente portato avanti ottime iniziative in materia di riutilizzo dei dati pubblici, anzitutto creando un'apposita sezione *Open data* (dati.lombardia.it) con un catalogo completo di dati riutilizzabili dai privati. In particolare, nell'aprile 2024 sono stati pubblicati, nella predetta sezione, i dati relativi alla rete di rilevamento della qualità dell'aria di ARPA Lombardia che è costituita da stazioni fisse e, per mezzo di analizzatori automatici, fornisce dati ad intervalli temporali regolari, al fine di monitorare le specie inquinanti di NOX, SO2, CO, O3, PM10, PM2.5 e benzene. Le postazioni di rilevamento regionali sono diffuse sul territorio in ragione della densità abitativa e i dati relativi al

posizionamento sono pubblici. Al pari, il *dataset* contiene i risultati dei controlli effettuati sulla qualità dell'acqua destinata al consumo umano. Dunque, la Regione Lombardia offre gratuitamente un portale *Open Data* per la pubblicazione da parte degli enti locali e di tutti i soggetti che esercitano attività di pubblico interesse sul territorio (Scuole, Camere di commercio, Università, Agenzie di Trasporto pubblico, Enti per il turismo, Enti di governo *etc.*), al fine di valorizzare il patrimonio informativo pubblico. La pubblicazione avviene con modalità API e ad oggi hanno aderito più di cento Enti locali, al fine di favorire la transizione digitale della Regione Lombardia. La Regione, inoltre, conferma che i dati aperti della Pubblica Amministrazione possono essere utilizzati da diversi soggetti allo scopo di compiere analisi o sviluppare servizi. Un esempio calzante è la creazione di Applicazioni (intesa come modalità di riutilizzo dei dati pubblici a fini commerciali) e, pertanto, appare utile citare qualche progetto della Regione Lombardia: “*Dynamoscopio*” un'applicazione che propone un viaggio attraverso più di 250 botteghe e locali storici di Milano, individuati dalla Regione Lombardia; “*CENED*” un'applicazione che fornisce informazioni sulle certificazioni energetiche degli edifici a chi acquista o affitta un immobile; “*UrbanPlan*” un sito che pubblica i piani di governo del territorio in un'unica mappa; “*Non Sei Da Sola*”, un *app* che trova i centri antiviolenza nei pressi della posizione rilevata. Si tratta di esempi di riutilizzo dei dati. In particolare, con il supporto di Polis e di Aria S.p.A., la Regione Lombardia ha realizzato un sistema informatico di monitoraggio dei dati sanitari, mediante la creazione di una applicazione “*Salutile*” che – sull'analisi dei dati (anonimizzati) dei pazienti ricoverati in pronto soccorso – permette di considerare in tempo reale quanti sono i pazienti in attesa e i medici disponibili in un determinato ospedale.

In questo modo si comprendono i benefici per le imprese, nel riutilizzo dei dati pubblici, le quali hanno la possibilità di fornire ai cittadini servizi sempre più puntuali, creando anche nuove forme di economia e, altresì, i benefici che riguardano le stesse PA, perché diffondendo gli *open data* non solo incrementano la trasparenza dell'azione di governo, ma favoriscono anche l'instaurarsi di politiche basate su necessità emerse da dati reali (ad esempio, in Lombardia, dalla pubblicazione dei dati relativi al numero di incidenti su un'area, è emersa la

necessità di modificare la viabilità per il Comune di Bergamo). Un altro esempio è “Wollybi” (lombardia.wollybi.com), il sito che raccoglie gli annunci di lavoro pubblicati sul *web* in Lombardia. È un progetto realizzato da Polis in collaborazione con l’Università Bicocca, che mette a disposizione del mercato del lavoro lombardo, un importante strumento per ottenere le informazioni relative alla domanda di lavoro presente sul *web*. Ciò consente di misurare la domanda di lavoro, valutarne gli andamenti e effettuare idonee analisi di mercato multidimensionali. In tal senso, dunque, si comprende perfettamente il valore insito dei dati pubblici, risorsa (anche economica) disponibile e fruibile a beneficio della collettività.

3.6.2 *L’attività della Regione Campania nel riutilizzo dei dati pubblici*

Al pari della Regione Lombardia, anche la Regione Campania si è conformata alle politiche di *Open Government* e ha predisposto un adeguato portale *Open Data* per garantire il facile reperimento dei dati e l’indicizzazione dai motori di ricerca. La valorizzazione dei dati di titolarità regionale e la condivisione degli stessi permette di rendere disponibili le informazioni pubbliche mediante i mezzi tecnologici, al fine di realizzare di un vero e proprio *data hub* cui ha già aderito un elevato numero di Enti locali. La Regione Campania, in tal modo, agevola la pubblicazione di dati in formato aperto e interoperabili, suscettibili di riutilizzo gratuito, anche a fini commerciali. Sul tema, l’Agenzia Regionale Protezione Ambientale Campania (ARPAC) ha adottato un proprio Regolamento per l’accesso telematico e il riutilizzo dei propri dati prodotti o acquisiti nell’esercizio delle proprie funzioni. Tali dati costituiscono il patrimonio informatico della comunità, la quale ha diritto ad accedervi e a riutilizzarli liberamente, ad eccezione dei dati di natura personale. L’ARPAC mette a disposizione i dati ambientali, in tema di acque interne, acque di balneazione, acque marino-costiere, acque di transizione, aria, pollini, suolo, rifiuti, rischio industriale, agenti fisici, meteo; le informazioni su controlli ambientali, monitoraggi ambientali, analisi di laboratorio liberamente disponibili sul sito www.arpacampania.it. Nonostante le iniziative volte a rendere trasparenti i dati pubblici, non si registrano ancora casi di effettivo riutilizzo degli stessi.

3.6.3 *L'attività del Comune di Roma nel riutilizzo dei dati pubblici*

Stessa cosa vale per il Comune di Roma, il quale costituisce l'Open Data di Roma Capitale ove risulta pubblicata un'ampia gamma di dati e informazioni di interesse generale, in formato aperto (in particolare dati relativi all'Anagrafe e Servizi Civici, Cultura e Sicurezza Urbana). Nel 2021 Roma Capitale ha pubblicato il primo *dataset* secondo le linee guida dell'AgID con lo strumento del *Linked Open Data*, per cui i dati possono essere interrogati ed elaborati automaticamente sulla base semantica. Ambiente, mobilità, turismo, cultura sono le principali aree tematiche rilevanti per la realizzazione dei dataset aperti di Roma Capitale, utili per un monitoraggio dell'Ente Locale, per rilevazioni statistiche legate a fenomeni di utilizzo di tali dati sul territorio e il loro impatto a livello economico e sociale. In particolare, i dati relativi ai tratti stradali interessati dalla sosta a pagamento (strisce blu), parcometri e parcheggi di scambio situati nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale; i dati relativi alla localizzazione delle biglietterie *self-service* (macchine emettitrici biglietti – MEB) nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale. Tali dati sono messi a disposizione di tutti al fine di conoscere ogni aspetto della città e sviluppare servizi orientati all'utilizzo degli stessi, creando così un valore condiviso per il futuro della Città, grazie alla trasparenza e all'accessibilità delle informazioni. Anche in questo caso, però, nonostante le iniziative volte a rendere trasparenti i dati pubblici, non si registrano ancora casi di effettivo riutilizzo degli stessi.

3.7 *Il ruolo dei dati pubblici nei processi di digitalizzazione delle imprese*

Lo scambio di informazioni e l'utilizzo dei dati della P.A. rappresentano un vantaggio per le imprese in termini di sviluppo e innovazione dei prodotti. I dati della Pubblica Amministrazione, infatti, possono fornire alle imprese una fonte preziosa di informazioni per l'innovazione delle strategie di produzione e di *marketing*. Attraverso l'analisi dei dati, le imprese sono capaci di identificare nuove opportunità di mercato, individuare tendenze e modelli di comportamento, nonché sviluppare nuovi prodotti o servizi *ad hoc* in relazione alle suddette informazioni ricevute. L'utilizzo dei dati della Pubblica Amministrazione consente, altresì, alle

imprese di compiere scelte più informate, rendendo più agevole il processo decisionale aziendale. Ad esempio, le informazioni demografiche, i dati di mercato, le statistiche economiche o i dati ambientali possono essere utilizzati per valutare la domanda di prodotti o servizi, definire strategie mirate o identificare opportunità di espansione geografica. In tema di riduzione dei costi e miglioramento dell'efficienza operativa, l'accessibilità ai dati della Pubblica Amministrazione consente alle imprese di ottimizzare i processi operativi e ridurre i costi. Ad esempio, l'utilizzo di dati del traffico stradale può aiutare le aziende a pianificare percorsi di consegna più efficienti, riducendo i tempi di transito.

Nel moderno processo di digitalizzazione, i dati della Pubblica Amministrazione rappresentano una risorsa per le imprese, offrendo loro una visione dettagliata delle dinamiche del proprio settore di riferimento. In particolare, nello svolgimento dell'attività privata, risulta fondamentale la conformità alle normative e alle regolamentazioni, e dunque, alla disciplina in tema di accesso ai dati governativi, che può consentire alle aziende di monitorare e rispettare gli *standard* ambientali, le politiche di salute e sicurezza sul lavoro o gli obblighi fiscali – rendendo più trasparente il rapporto pubblico-privato. Questo presupposto di trasparenza, conseguenza stessa di una politica di apertura del dato e scambio dell'informazione, diviene condizione per promuovere la leale collaborazione tra imprese e istituzioni governative. Di seguito, si riporta l'indagine che ha coinvolto alcune imprese strategiche, operanti nel mercato nazionale.

3.7.1 Leonardo: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici

Nella *governance* aziendale è il privato a regolare il livello di trasparenza e collaborazione necessario per l'esercizio dell'attività, nel pieno rispetto degli obiettivi istituzionali. Attualmente sono numerose le imprese nazionali che hanno implementato la loro *policy* nel rispetto dei principi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, eppure sembra ancora lenta l'attuazione delle disposizioni in materia di riutilizzo di dati pubblici.

In tale contesto, Leonardo S.p.A. (di seguito, "Leonardo") – una delle principali aziende italiane nel settore dell'aerospazio, della difesa e della sicurezza – ha avviato una particolare strategia digitale, attuativa del PNRR. Il principale obiettivo

di Leonardo è sviluppare una sinergia tra l'azienda e il territorio (con la comunità scientifica, i Centri di ricerca, le Università e le piccole e medie imprese) per cogliere le tendenze nel mercato ed esplorare le tecnologie emergenti e per supportare il coordinamento tra le varie funzioni, nell'ambito dei progetti di Ricerca e Sviluppo. Per sfruttare al massimo ogni opportunità introdotta dal PNRR, Leonardo ritiene necessario investire non solo su un sistema regolatorio per l'utilizzo etico della tecnologia ma anche sul capitale umano, formando persone con una cultura tecnologica adeguata. Sapere scientifico e tecnologico, infrastrutture e risorse dedicate, realizzano un ampio sistema di innovazione per Leonardo. Nel processo di digitalizzazione, in particolare, Leonardo si serve della pubblica informazione per analizzare il mercato sul quale opera, associando la digitalizzazione e l'innovazione alla competitività nel sistema produttivo e rendendo il processo di sviluppo tecnologico indispensabile per la crescita economica del proprio mercato.

Tuttavia, restano alcuni dubbi sul tema del riutilizzo dei dati pubblici, disciplina che non sembra aver trovato piena attuazione, nonostante i benefici potenziali che potrebbe offrire. Sul punto, l'utilizzo strategico dei dati pubblici si presenta come ulteriore fattore in questo processo evolutivo, di cui Leonardo è parte attiva. Taluni dati pubblici, si pensi ai dati geografici, alle immagini satellitari, ai dati meteorologici, possono essere utilizzati da Leonardo per supportare la progettazione e lo sviluppo di soluzioni avanzate. Ad esempio, Leonardo potrebbe utilizzare dati geospaziali per migliorare la navigazione dei sistemi aerei o utilizzare informazioni meteorologiche per ottimizzare la pianificazione delle missioni. In tema di sicurezza e difesa, invece, i dati pubblici nella politica di Leonardo possono rappresentare l'*input* per l'addestramento e lo sviluppo delle nuove tecnologie di intelligenza artificiale o *machine learning*. La digitalizzazione nel settore della difesa, dunque, offre una serie di benefici, tra cui una maggiore consapevolezza delle situazioni di fatto, un miglioramento delle capacità operative, la collaborazione e la condivisione delle informazioni, maggiore efficienza, contenimento dei costi, sicurezza e tutela del dato. Nel settore elicotteristico, ad esempio, attraverso l'impiego di un ambiente di simulazione, si potranno ridurre le ore di volo necessarie per addestramento e certificazioni, riducendo, così, le

emissioni di CO2. Nell' afferinarsi di questi progetti innovativi di ricerca si delinea una c.d. *Industria 4.0* fondata sull'innovazione tecnologica, sicurezza e sostenibilità, in cui i vantaggi tecnologici contribuiscono a migliorare la prontezza e le capacità operative della propria attività. La digitalizzazione, infatti, è un fattore fondamentale della transizione che, attraverso la dematerializzazione delle informazioni e nuove funzionalità, è in grado di generare importanti benefici di sostenibilità.

Nella strategia digitale di Leonardo, inoltre, merita attenzione il nuovo progetto *Digital Twin*, il quale propone la realizzazione di una copia virtuale di un prodotto, un processo o un sistema analogico, con evidenti vantaggi in termini di tempi, costi e riduzione delle emissioni e delle risorse impiegate.

La digitalizzazione, infatti, permette di raccogliere, analizzare e integrare dati provenienti da diverse fonti e ciò favorisce uno sviluppo di sistemi e piattaforme avanzate che migliorano le capacità operative delle forze armate, di cui Leonardo si occupa. L'analisi dei *big data*, affiancata all'introduzione di sistemi di apprendimento automatico, può migliorare la precisione e l'efficienza delle operazioni strategiche, ottimizzando la pianificazione, il monitoraggio e il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'attività di impresa.

3.7.2 *Cassa Depositi e Prestiti: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici*

Cassa Depositi e Prestiti (di seguito, "CDP"), invece, seppur non sembri attuare le disposizioni sovranazionali in materia di riutilizzo dei dati, ha adottato – al pari di Leonardo – un'adeguata strategia di digitalizzazione, in particolare nell'erogazione dei propri servizi, predisponendo delle Linee Guida Strategiche Settoriali⁴¹⁵.

In ossequio agli obiettivi previsti dal PNRR, CDP svolge attività di supporto delle infrastrutture di connettività, garantisce supporto nei processi di digitalizzazione delle imprese e delle Pubbliche Amministrazioni e favorisce il rafforzamento della sicurezza digitale. La digitalizzazione dei servizi pubblici è il presupposto, come più volte ribadito, per la democratizzazione e per la partecipazione inclusiva della Società. Le imprese si trovano ad affrontare numerose sfide per la digitalizzazione

⁴¹⁵ https://www.cdp.it/resources/cms/documents/CDP_DIGITALIZZAZIONE_ITA.pdf

e, in questo contesto, CDP le assiste nei suddetti processi di transizione. Una delle sfide più rilevanti, che interessa l'attività di CDP, è indubbiamente la digitalizzazione delle P.A. nel processo di migrazione dei dati e dei servizi *cloud*. In tale contesto, nel 2022 è stata prevista la creazione del Polo Strategico nazionale ("PSN"), di cui si è avuto modo di accennare nel primo capitolo, la quale prevede la creazione di *data center* sul territorio nazionale per favorire la migrazione al cloud dei dati delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali. Il PSN fungerà da interlocutore unico per i *provider* di tecnologie *cloud* e permetterà la corretta conservazione dei dati, in favore dell'interoperabilità delle Amministrazioni. Già nel 2020, con il Decreto rilancio, sono stati stanziati 50 milioni di euro per il sostegno alle P.A. e circa il 92% dei comuni italiani ha chiesto di avere accesso a tali fondi⁴¹⁶. CDP, dunque, contribuisce a colmare i *gap* tecnologici, intervenendo – in maniera complementare e addizionale rispetto al mercato – al fine di migliorare gli investimenti infrastrutturali tecnologici.

Al fine di accelerare il processo e soddisfare gli ambiziosi obiettivi sovranazionali, inoltre, CDP può intervenire offrendo supporto alle Amministrazioni nei progetti di trasformazione digitale e nell'adesione al *cloud* ma anche offrendo supporto alle imprese con riferimento all'acquisizione, formazione e specializzazione delle competenze tecnologiche, finanziando tali sviluppi. Nello specifico, CDP si occupa di garantire una diffusione della connettività, una maggiore copertura tramite la rete 5G e favorire (dal punto di vista finanziario) la creazione di *data center* a supporto della diffusione del *cloud*. In particolare, CDP finanzia gli operatori nell'acquisizione dei c.d. strumenti "*intangibili*" (*i.e.*, licenze, *software*, ERP, CRM *etc.*).

Con riferimento alle Pubbliche Amministrazione, CDP si occupa di supportare l'implementazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per la digitalizzazione della P.A., promuovendo l'interoperabilità e favorendo l'installazione di sistemi IoT nelle P.A..

Con riferimento specifico al PSN, CDP – attraverso la controllata CDP *Equity* – partecipa alla Società Polo Strategico Nazionale S.p.A. per la realizzazione del *cloud* con l'obiettivo di portare il 75% delle P.A. all'utilizzo del *cloud* entro il 2026.

⁴¹⁶ <https://www.polostrategiconazionale.it/>

Il progetto nasce da un censimento del 2020 condotto dall'AgID da cui è emerso che di 1252 *Data Center* analizzati, il 95% risulta carente per efficienza, affidabilità e sicurezza, esponendo al rischio di attacchi informatici in danno dei dati degli utenti. Con l'ausilio di CDP (e degli altri soggetti coinvolti nella realizzazione del PSN), si prospetta che entro settembre 2024 almeno 100 Amministrazioni abbiano migrato i dati su una infrastruttura PSN e che entro il 2026 diventino almeno 280 Amministrazioni. Dall'ultimo bilancio di CDP⁴¹⁷ risulta che dei 20,1 miliardi di euro impegnati nell'esercizio della propria attività, CDP ha investito 0.12 miliardi nella digitalizzazione (cifra più elevata dopo gli investimenti nel settore delle infrastrutture sociali, della transizione energetica, della salvaguardia del territorio e dell'economia circolare). Nel 2023, in particolare, il 46% di investimenti ICT sono stati erogati a favore della trasformazione digitale e il 63% in applicazioni *cloud*, impegnando l'87% delle risorse umane. Alla P.A. (sei Enti locali) sono stati attribuiti 2,6 milioni di euro per investimenti in impianti tecnologici. Per le imprese, invece CDP eroga finanziamenti a lungo termine per l'investimento in progetti innovativi e digitali; finanziamenti agevolati a medi e lungo termine a valere sul Fondo Rotativo Imprese, in sinergia con il sistema bancario per supportare gli investimenti privati nella digitalizzazione; finanziamenti per la digitalizzazione delle reti di comunicazione ad alta velocità; investimenti diretti – tramite CDP *Equity* – in imprese che si occupano di innovazione e ricerca nel digitale e investimenti indiretti attraverso fondi comuni e veicoli di investimenti per rendere più agevoli i processi di transizione digitale delle imprese. Tra l'altro, CDP ha realizzato il progetto IPCEI (Importanti Progetti di Comune Interesse) per la coordinazione delle attività del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) nei confronti delle imprese e della Commissione Europea, al fine di offrire un'adeguata assistenza tecnica per la preparazione dei documenti necessari all'erogazione dei finanziamenti pubblici per lo sviluppo dei sistemi microelettronici ad alte prestazioni e per le soluzioni industriali *cloud*. CDP, inoltre, ha avviato un progetto a supporto dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali per la realizzazione di una piattaforma di Intelligenza Artificiale a

⁴¹⁷ <https://www.cdp.it/resources/cms/documents/CDPBilancioIntegrato2023ITA.pdf> Voce: Digitalizzazione

supporto dell'assistenza sanitaria per creare un collegamento e un coordinamento dei professionisti e dei servizi sanitari territoriali, nonché un progetto a supporto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) per la realizzazione di una Piattaforma Logistica Nazionale interoperabile per la digitalizzazione dei sistemi adibiti all'esercizio dell'attività portuali. Da ultimo, merita attenzione il “*Cassetto Digitale*”⁴¹⁸, un nuovo servizio di CDP per gli Enti Locali. Si tratta di uno strumento pensato per la semplificazione delle comunicazioni con gli Enti Locali, mediante la realizzazione di un canale che dal 23 aprile 2024 è disponibile in oltre 8000 Comuni italiani mediante il portale ELPA (piattaforma di CDP dedicata alle P.A.). Tale progetto permette agli enti locali di accedere in maniera rapida a tutti i documenti delle *Business Operation* di CDP (*i.e.*, interlocutorie, provvedimenti di estinzione e riduzione, avvisi di pagamento) al fine di diventare il canale di comunicazione principale degli Enti locali, in progressiva sostituzione delle comunicazioni tramite PEC, nel rispetto degli obiettivi di digitalizzazione.

Dunque, seppur direttamente CDP non sia un soggetto che riutilizza i dati di altre Amministrazioni ovvero rende riutilizzabili i propri dati, comunque svolge un ruolo fondamentale nei contesti di digitalizzazione che – per quanto di interesse in questa sede – favoriscono la semplificazione delle Amministrazioni e comunemente garantiscono la realizzazione dei processi di avvicinamento tra la Pubblica Amministrazione e le imprese. Inoltre, oltre i summenzionati progetti di CDP per la realizzazione della transizione digitale delle P.A. e imprese, oggetto della ricerca – come altresì chiarito in fase espositiva-teorica – è il soddisfacimento di esigenze di trasparenza e accessibilità (che nel caso di specie, tuttavia, non possono correttamente realizzarsi nell'attuazione della disciplina del riutilizzo dei dati, che non trova applicazione dell'attività di CDP). Sul tema, CDP garantisce informazioni chiare, corrette e veritiere, in maniera rispondente ai regimi di trasparenza nazionali.

⁴¹⁸https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/cassetto_digitale_il_nuovo_servizio_di_cdp_per_gli_enti_locali?contentId=PRG47599

3.7.3 Sogei: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici

Sogei (Società Generale di Informatica S.p.A.) è un ente pubblico che opera nel settore dell'ICT e svolge servizi di consulenza informatica per la Pubblica Amministrazione, in particolare per il Ministero dell'economia e delle finanze, da cui è controllata al 100% e per le Agenzie fiscali sulla base di contratti di servizio pluriennali. Nell'ambito della propria attività, Sogei opera come responsabile del dato pubblico (e non come titolare) per la realizzazione delle applicazioni e delle infrastrutture propedeutiche all'erogazione dei servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni centrali, in particolare da parte del sistema fiscale. Generalmente, Sogei ha registrato una scarsa applicazione della disciplina sovranazionale in materia di riutilizzo dei dati pubblici, in ragione della rinvenuta scarsa interoperabilità tra le Amministrazioni e i loro dati. Si evince un problema comunicativo nella trasmissione dei dati e nella loro riutilizzabilità, tale per cui le P.A. si pongono in posizione di diffidenza rispetto ai più moderni scenari tecnologici. In questo contesto, Sogei interviene al fine di migliorare le prospettive future e – in quest'ottica – collabora con le Amministrazioni, acquisendo i loro dati con l'intento di realizzare un beneficio per il mercato nazionale (*i.e.*, Sogei ha acquisito i dati Istat relativi ai numeri civici degli immobili, al fine di riorganizzarli e rivenderli al catasto). Il trasferimento dei predetti dati (tendenzialmente a titolo oneroso) è funzionale ad agevolare i processi di digitalizzazione amministrativa ma non è privo di ostacoli: i rischi risiedono nella scarsa trasmissione delle informazioni dovuta dai limiti tecnologici e ingegneristici delle Amministrazioni titolari del dato. Per ovviare a tali rischi occorrerebbe creare una piattaforma unica che istituisca un *marketplace* in cui interoperino tutte le Amministrazioni e gli utenti, al fine di scambiare, acquisire, utilizzare e riutilizzare i dati pubblici. Si tratta di un sistema digitale che, in parte è stato realizzato con la menzionata PDND ovvero con la nota iniziativa europea Gaia X (una piattaforma sovranazionale che facilita gli scambi di dati tra aziende, enti di ricerca ed enti pubblici, nel rispetto dei principi europei e, in particolare, della *privacy*, al fine di creare un ambiente aperto, trasparente e sicuro, in cui dati e servizi possono essere resi disponibili, raccolti e condivisi). Tale sistema digitale, però, incontra il limite (già riscontrato nel funzionamento di Gaia X) che è la scarsa propensione al rischio delle Pubbliche

Amministrazioni, le quali – in termini tecnici – non sfruttano il contesto tecnologico a proprio vantaggio. In tal senso, Sogei si propone di realizzare ulteriori infrastrutture più idonee alla conservazione (e conseguenzialmente all'utilizzo) dei dati pubblici. Non a caso, Sogei partecipa al già menzionato progetto per il PSN, nella realizzazione di un paradigma *cloud* che permetta di conservare i dati (nei propri *data center*) in un *marketplace* interoperabile con le altre Amministrazioni. Si tratta di un programma che possa creare un ecosistema di sviluppo applicativo in cui vengano velocizzati tutti i processi amministrativi e in cui predomini l'utilizzo delle tecnologie e dei dati. Il presupposto è la trasparenza dei dati, principio già soddisfatto da Sogei, che pubblica le proprie informazioni in formato *Open data*, facilitando i processi di innovazione. Nel merito, infatti, i dati di cui Sogei è titolare possono essere liberamente riutilizzati dai privati, nel rispetto della normativa sovranazionale e nel rispetto della protezione dei dati personali. Può dirsi che, anche in questo senso, si registra un livello di trasparenza e di apertura idoneo all'applicazione (quantomeno teorica) della disciplina sul riutilizzo dei dati ma una scarsa prassi applicativa, ostacolata dalla carenza delle infrastrutture digitali amministrative.

3.7.4 *Hoda S.r.l.: strategia digitale e riutilizzo dei dati pubblici*

Nell'ambito delle ricerche, si è avuto modo di interloquire con una vasta quantità di soggetti, per loro natura notevolmente differenti l'un l'altro.

Hoda s.r.l. (di seguito, "Hoda") è una *start up* innovativa, operativa nel territorio della Regione Lombardia che si occupa di *Data Activation*. Si tratta di un'impresa privata, di interesse in questa sede per comprendere le difficoltà e gli ostacoli delle imprese privati nei processi di avvicinamento con la Pubblica Amministrazione. Hoda si occupa di gestire i dati (privati) per la realizzazione di applicazioni e infrastrutture digitali, nel rispetto dei principi di riservatezza e *privacy* previsti dal GDPR. Dall'interlocuzione con Hoda si è evinta la difficoltà, in particolar modo delle PMI, di collaborare con l'Amministrazione, sfuggente e notevolmente complessa (in termini di attività burocratica), per cui – ai fini dell'interesse economico – appare più proficuo utilizzare dati non pubblici, realizzando investimenti digitali con l'ausilio diretto dei privati (titolari dei dati) piuttosto che

delle Pubbliche Amministrazioni. Per cui, nuovamente, si registra la mancata attuazioni delle disposizioni sovranazionali e nazionali in materia di riutilizzo dei dati. Sul tema, Hoda si conforma alla disciplina prevista dal Data Governance Act nella parte in cui richiede un utilizzo altruistico dei dati, nell'esercizio dell'attività di impresa e favorisce l'interoperabilità e la comunicazione dei *Data Center*.

3.8 Riflessioni conclusive relative ai dati acquisiti dalla ricerca

Alla luce delle siffatte considerazioni e degli esempi pocanzi riportati, si riporta – in forma schematica – un resoconto dell'attuazione della disciplina in termini di riutilizzo dei dati pubblici. Nel merito, appare che le Pubbliche Amministrazioni (nella specie, le Regioni) hanno correttamente adempiuto a tutti gli obblighi di trasparenza, rendendo accessibili i dati in loro possesso e, di conseguenza, rendendoli riutilizzabili. In particolare, si riscontra un proficuo perseguimento degli obiettivi di *Open Government*, favorendo le strategie di *Open Data* per le Pubbliche Amministrazioni.

Enti Pubblici	Rispetto della normativa in materia di trasparenza	Adozione di strategie di Open Data	Attuazione della normativa in materia di riutilizzo
Regione Lombardia	x	x	x
Regione Campania	x	x	
Comune di Roma	x	x	

Diversamente, per le imprese si registra una scarsa fiducia nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni ed una lenta attuazione della normativa in tema di riutilizzo. In particolare, le imprese prediligono l'utilizzo dei dati privati, rivedendo nella Pubblica Amministrazione i tradizionali ostacoli della burocrazia.

Imprese Pubbliche	Rispetto della normativa in materia di trasparenza	Realizzazione degli obiettivi di digitalizzazione	Attuazione della normativa in materia di riutilizzo
Leonardo	x	x	
Cassa Depositi e Prestiti	x	x	
Polis Lombardia	x	x	x
Sogei	x	x	x
Hoda s.r.l.	x	x	

CAPITOLO IV

GLI EFFETTI DELLA TRANSIZIONE DIGITALE SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA NEL MERCATO DEI DATI

4.1 La centralità dei processi di digitalizzazione e di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nell'azione amministrativa; 4.2 La transizione digitale come strumento di riduzione della complessità amministrativa

4.1 La centralità dei processi di digitalizzazione e di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nell'azione amministrativa

L'adozione di strategie normative finalizzate a garantire l'accessibilità e il riutilizzo delle informazioni pubbliche e la contestuale definizione di obiettivi di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni permettono di favorire l'interconnessione e lo scambio di dati tra le Amministrazioni e i cittadini, superando ogni distanza tra il settore pubblico e il settore privato.

In particolare, favorire l'accessibilità e il riutilizzo dei dati pubblici può essere considerata un'effettiva attuazione del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione, in quanto – in tal modo – la Pubblica Amministrazione offre al privato le risorse di cui ha la disponibilità e il possesso, acquisendo dal cittadino un vantaggio in termini fattuali. Tale vantaggio, infatti, deriva dall'accrescimento della fiducia che il cittadino ripone nei confronti dell'Amministrazione, a sua volta conseguenza del realizzarsi di un'Amministrazione trasparente e accessibile.

In tal modo, compiutosi il processo di innovazione della P.A., in attuazione degli obiettivi di trasparenza, il cittadino può esercitare un controllo sull'attività amministrativa, rendendosi partecipe delle scelte procedurali che l'Amministrazione compie e, soprattutto, operando in piena sinergia con l'Amministrazione stessa, per il perseguimento degli interessi comuni.

L'affermarsi di un tale scenario, accompagnato dai costanti sviluppi tecnologici e presidiato dagli obiettivi di digitalizzazione amministrativa, consente di accrescere l'efficacia e l'efficienza amministrativa, sia nell'organizzazione

dell'Amministrazione, sia nell'erogazione dei servizi pubblici, custodendo e rafforzando il buon andamento. Questi presupposti, altresì, permettono di valorizzare il principio partecipativo, che si pone alla base di un'amministrazione trasparente e aperta alla collaborazione dei privati, la quale non potrà non giovare di importanti benefici anche nei suoi aspetti economici.

4.2 La transizione digitale come strumento di riduzione della complessità amministrativa

Il progressivo complicarsi della società ha indotto il Legislatore a designare un quadro normativo di riferimento altrettanto complesso, con inefficaci meccanismi che poi sono stati adottati dalle Amministrazioni e divenuti adempimenti formali e oneri burocratici che hanno appesantito il processo decisionale amministrativo⁴¹⁹. La finalità di ricercare idonee forme di semplificazione presuppone una visione olistica del sistema amministrativo, quale parte di un sistema complesso che interagisce con altri sistemi⁴²⁰. La semplificazione è un tema che interessa da tempo il dibattito moderno⁴²¹ e – almeno a partire dalla L. n. 241/1990 – si pone l'obiettivo di razionalizzare la complessa azione amministrativa rendendo più agevole il compito dell'Amministrazione di attuare interessi e valori nonché di erogare e garantire servizi. Tale assunto implica che il tentativo di ridurre la complessità amministrativa, semplificando i suoi procedimenti, deve tener conto della complessità del sistema in cui opera l'Amministrazione e delle articolazioni in cui essa si sostanzia. Il risultato è la previsione di rimedi alla complessità i quali, però, inevitabilmente appesantiscono il procedimento. Pertanto, ai buoni propositi delle riforme di semplificazione si sono sostituiti gli insuccessi che hanno complicato ancor di più il quadro normativo⁴²². Queste circostanze hanno ribaltato gli obiettivi di semplificazione e hanno reso ancor più complessa l'azione della macchina

⁴¹⁹ V. FALCO, *La Piattaforma Nazionale Dati e la conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2023, p. 9

⁴²⁰ N. LUHMANN-R. DE GIORGI, *Teoria della società* (1991), Milano, 2003; L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni* (1967), Milano, 2004.

⁴²¹ L. TORCHIA, *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016; AA.VV., *Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, 2015; F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 2008

⁴²² F. MONCERI, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Giappichelli, 2020

pubblica⁴²³. Nel merito, il Legislatore ha sempre ritenuto che il principale problema fosse la durata dei procedimenti e l'incapacità delle Amministrazioni di rispettare i termini previsti dalla legge. Tuttavia, la riduzione dei tempi, il regime dei silenzi endoprocedimentali e gli obblighi di procedere nonostante l'Amministrazione non abbia reso il parere (tutti strumenti di semplificazione adottati dal Legislatore) hanno introdotto un'immagine alterata delle Amministrazioni, considerando rinunciabile e secondario il suo intervento e prioritizzando la durata del procedimento rispetto alla sua qualità. Queste tendenze si sono mosse in senso diametralmente opposto rispetto agli obiettivi di efficacia ed efficienza amministrativa, principi che meritano di essere bilanciati correttamente con l'interesse alla semplificazione amministrativa.

Nell'ottica di semplificare, dunque, sono intervenuti gli obiettivi di digitalizzazione che introducono nell'azione amministrativa gli strumenti tecnologici, idonei a ridurre la complessità amministrativa. L'ambizione di semplificare l'azione amministrativa, i rapporti tra le Amministrazioni ed anche i rapporti tra l'amministrazione e gli amministrati ha favorito un'intera riscrittura dei tradizionali schemi operativi. L'amministrazione, ad oggi, si serve dei moderni strumenti tecnologici per collaborare con le altre Amministrazioni, per rendersi trasparente al cittadino e per implementare la partecipazione del privato al procedimento amministrativo, nonché accelerare la durata della sua complessiva attività.

⁴²³ Si pensi all'introduzione nel procedimento amministrativo degli istituti del silenzio-assenso, della SCIA, della conferenza di servizi e dell'autocertificazione nonché all'avvento numerose e ripetute iniziative di semplificazione amministrativa che si sono susseguite negli anni, a titolo meramente esemplificativo: la L. n. 59/1997 che ha introdotto un meccanismo di semplificazione annuale (ma non ha dato i risultati sperati ed è stata approvata per sole quattro volte) le normative di riordino [D. Lgs. n. 81/2008, recante riassetto e riforma delle norme vigenti in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro (emanato sul finire della XV legislatura e pubblicato all'inizio della XVI); D. Lgs. n. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare), cui si è affiancato il D.P.R. n. 90/2010, che raccoglie in un testo unico le disposizioni in materia di rango regolamentare; D. Lgs. n. 104/2010 (codice del processo amministrativo); D. Lgs. n. 71/2011 (riordino delle norme sugli uffici consolari); D. Lgs. n. 79/2011 (codice del turismo); D. Lgs. n. 159/2011 (codice delle leggi antimafia); D. Lgs. n. 167/2011 (testo unico dell'apprendistato); D. Lgs. n. 235/2012 (testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità)]; l'Agenda per la semplificazione 2020-2026 che prevede una serie di azioni di semplificazione condivise tra Governo ed Enti Locali e l'eliminazione sistematica dei vincoli burocratici; il D. l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni, convertito con L. n. 120/2020), che ha introdotto alcune semplificazioni procedurali per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale; il D. l. n. 77/2021 che contiene misure di semplificazione amministrativa necessarie per favorire la transizione energetica e quella digitale; La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (L. n. 118/2022, art. 26) che conferisce una delega al Governo per la semplificazione dei regimi amministrativi delle attività private.

In questo modo, dunque, può (astrattamente) realizzarsi l'obiettivo principale: il perseguimento di strategie di transizione digitale semplifica l'Amministrazione, rende i suoi servizi più fruibili al cittadino e velocizza le comunicazioni con il settore privato, incentivando l'avvicinamento dell'impresa e del cittadino all'Amministrazione, soprattutto con l'affermarsi di una piena trasparenza pubblica. In questo contesto è doveroso precisare che il corretto equilibrio tra semplificazione e coordinamento amministrativo, nell'ottica dell'efficacia, risulta ancor più rilevante per la realizzazione gli obiettivi del PNRR.

La valorizzazione del patrimonio informativo, con i moderni mezzi tecnologici, infatti, rende possibile a cittadini e imprese di riutilizzare le informazioni pubbliche. In questo contesto, la trasformazione digitale rappresenta l'evento che decongestiona i tempi dell'azione amministrativa, favorendo un beneficio in termini di utilizzo delle risorse ed erogazione dei servizi pubblici. La digitalizzazione amministrativa, una delle principali strategie di innovazione del Paese, produce considerevoli effetti in termini di efficacia, economicità e trasparenza amministrativa, realizzando una considerevole semplificazione dell'organizzazione e del procedimento amministrativo. Ed infatti, a titolo meramente esemplificativo, già la Legge n. 124/2015 associava i temi di digitalizzazione e semplificazioni⁴²⁴, rispettivamente strumento e risultato delle strategie legislative. La semplificazione dell'attività amministrativa, di riflesso, produce un effetto di semplificazione anche dei rapporti tra Amministrazione e cittadini, prospettando un avvicinamento funzionale tra il settore pubblico e il settore privato, di per sé avviato con lo strumento del riutilizzo delle informazioni pubbliche.

In tale contesto, i dati hanno acquistato un particolare valore, condizionato dal rafforzamento dei principi di trasparenza amministrativa e dalle esigenze di collaborazione tra la Pubblica Amministrazione e le imprese. Pertanto, l'avvicinamento sinergico tra settore pubblico e settore privato ha permesso di

⁴²⁴ Art. 1, comma 1, lett. b) 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

elaborare strumenti di collaborazione tra Amministrazione e amministrati che riflettono le strategie di digitalizzazione e lo sviluppo dell'economia dei dati. Invero, il riutilizzo dei dati (come fonte economica e risorsa pubblica) rappresenta senza dubbio l'effetto di strategie di apertura e innovazione del sistema amministrativo, consapevole degli obiettivi di transizione digitale e soprattutto consapevole dell'impatto della digitalizzazione sul buon andamento dell'amministrazione⁴²⁵. Del resto, infatti, le informazioni pubbliche sono alla base di ogni decisione amministrativa⁴²⁶ e senza di esse non sarebbe possibile esercitare alcuna funzione.

Conseguenza logica della centralità del dato e della sua messa a disposizione è il riutilizzo che permette, come *testé* analizzato, di produrre un valore aggiuntivo dell'informazione mediante l'immissione del dato pubblico nel mercato privato. Se un dato non viene riutilizzato, infatti, può dirsi fallito l'obiettivo per cui quel dato è stato originariamente aperto.

Tuttavia, si registrano ancora alcune criticità operative che inibiscono lo sviluppo di una vera e propria economia basata sui dati, si pensi ad esempio all'assenza di una *governance* stabile e armonizzata in materia di dati o alla carenza di idonee infrastrutture digitali.

Pertanto, si cerca sempre di più di implementare gli investimenti digitali e favorire lo sviluppo di politiche (anche e soprattutto amministrative) basate sui dati, predisponendo programmi sovranazionali (si pensi al *Digital Europe* del 2021 che prevede una serie di finanziamenti per la realizzazione di un mercato unico dei dati) oppure a investimenti locali e fondi regionali, più mirati.

⁴²⁵ M. R. SPASIANO, Il principio di buon andamento, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, fra diritto ue e tecnologie ICT)*, in *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni* (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge), 2020, p. 85; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 86. A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam, 1979.

⁴²⁶ D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J. P. SCHNEIDER, V.M. TÜNSMEYER, *Libro V – Mutua assistenza*, in G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J. P. SCHNEIDER, J. ZILLER (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Napoli, 2016, p. 174.

In base all'analisi appena svolta, quindi, appare opportuno potenziare i processi di digitalizzazione delle amministrazioni con lo scopo di semplificare l'azione e l'organizzazione amministrativa e implementare i benefici che possono derivare dallo sviluppo ottimale del mercato dei dati.

Quanto premesso promuove da un lato il vantaggio per il cittadino e dall'altro per la Pubblica Amministrazione, in quanto proprio dalle domande dei cittadini nascono le possibilità di un adattamento della funzione amministrativa alle esigenze della società. Contrariamente a quello che si pensa, non è soltanto il cittadino che si può avvantaggiare delle tecnologie digitali ma la stessa Amministrazione che può – in termini generali – godere di queste politiche digitali di apertura e collaborazione.

In particolare, il *cloud*, di cui si è fatto più volte menzione, dovrebbe essere la soluzione più idonea al coordinamento amministrativo in un contesto in cui le tecnologie si presentano come un onere e come un beneficio. Sul punto, occorre fare chiarezza: le tecnologie rappresentano un *onere* nel percorso amministrativo e rappresentano un *beneficio* nel risultato dell'Amministrazione. Nel percorso, infatti, è necessario che le Amministrazioni sviluppino una conoscenza informatica che oggi non c'è: i dati sul grado di cultura digitale delle Amministrazioni sono molto singolari, i dipendenti pubblici sono molto più avanzati – dal punto di vista tecnologico – a livello personale di quanto non lo siano a livello professionale, infatti, il 67% delle Pubbliche Amministrazioni individua nella carenza di competenze tecnologiche, il principale ostacolo alla digitalizzazione amministrativa⁴²⁷, il vantaggio – invece – è nel risultato. In Italia, per aprire un'attività professionale sono richieste, in media, più di cinquanta autorizzazioni⁴²⁸ e provvedimenti amministrativi che, se raccolti singolarmente rallentano notevolmente il processo di investimento economico, se invece tali provvedimenti venissero raccolti congiuntamente e più celermente, con l'utilizzo delle tecnologie e dell'interoperabilità dei dati, si verificherebbe un notevole beneficio anche a favore del privato.

⁴²⁷ V. FALCO, *La Piattaforma Nazionale Dati e la conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2023, p. 9

⁴²⁸ Osservatorio nazionale della CNA “Comune che vai, burocrazia che trovi”, in <https://www.cna.it/tag/osservatorio-comune-che-vai-burocrazia-che-trovi/>

In questo contesto, come accennato, i provvedimenti di semplificazione amministrativa sono stati realizzati in maniera tale da rendere ancora più complessa l'attività della Pubblica Amministrazione.

In particolare, bisogna considerare che gestire la complessità amministrativa è un concetto diverso dalla semplificazione⁴²⁹. L'idea comunemente diffusa sulla semplificazione attiene al procedimento amministrativo, il quale è ordinato in maniera sequenziale, in differenti fasi e la semplificazione viene intesa prettamente come l'eliminazione di alcune fasi del procedimento. Questa strategia non è idonea a produrre i risultati sperati, in quanto l'alterazione del procedimento ordinario richiede un adattamento della Pubblica Amministrazione alla nuova organizzazione procedimentale e, dunque, una dilatazione dei tempi.

Gestire la complessità amministrativa, invece, richiede un ripensamento del concetto di procedimento Tayloristico⁴³⁰, superando i limiti della Legge n. 241/1990 e con essa anche alcuni suoi istituti, come la conferenza di servizi. In particolare, l'idea di Taylor del procedimento amministrativo sequenziale ed organizzato in maniera ordinata merita di essere innovato alle esigenze moderne⁴³¹. Tale innovazione, inevitabilmente coinvolge l'utilizzo di infrastrutture tecnologiche, progredendo verso la transizione digitale dell'Amministrazione. L'ausilio di questi strumenti predispone l'apertura dell'Amministrazione alla partecipazione del privato, cristallizzando il suo avvicinamento al settore pubblico. L'apporto che il privato può fornire alla Pubblica Amministrazione è di tre tipi: di segnalazione, di giudizio e di ausilio. Di segnalazione, nel senso di recepire da parte dell'Amministrazione – mediante una segnalazione – una domanda di servizi; di

⁴²⁹ Le informazioni riportate sono un'elaborazione di un'intervista rilasciata dal Prof. Sabino Cassese, in data 30 aprile 2024, Roma, esclusivamente per la redazione del presente elaborato.

⁴³⁰ S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1998, n. 3, 699-703.

⁴³¹ Il procedimento amministrativo tradizionalmente è ordinato secondo una sequenza sul modello disegnato dall'ingegnere americano Frederick Taylor (1856-1915) il fondatore dello *scientific management*, a cui si è ispirato nel 1913 Henry Ford per introdurre la catena di montaggio nell'invenzione della macchina.

Ora è passato un secolo e la catena di montaggio è stata sostituita da tecniche e strutture organizzative all'avanguardia, basate sull'organizzazione multi divisionale. Quindi, anche la legge sul procedimento amministrativo merita di essere riadattata. Per innovare l'amministrazione non basta ispirarsi al principio tayloristico dello *scientific management* ma bisogna tener conto di tutti i nuovi modelli organizzativi e di funzionamento degli organismi complessi che si sono susseguiti dopo Taylor.

giudizio, mediante una valutazione delle carenze amministrative rispetto alla domanda di servizi; di ausilio perché le proposte di miglioramento possano provenire dal privato.

Si delinea, dunque, un ampio spazio per la partecipazione del privato che, declinato alla luce dell'avvento tecnologico, presuppone anche un profitto sostanziale nel mercato dei dati e nella società dell'informazione, favorendo l'utilizzo (e il riutilizzo) del dato come risorsa innovativa.

L'utilizzo degli strumenti tecnologici, dunque, a lungo termine, può consentire l'avvicinamento del privato all'Amministrazione, purché la gestione della complessità amministrativa non si limiti soltanto alla digitalizzazione, la quale è solo uno degli strumenti di semplificazione.

In particolare, l'avvicinamento del privato all'Amministrazione deriva dalla natura dello Stato democratico. Tutte le democrazie mature hanno da un secolo a tre secoli di vita e, nel corso della loro vita, se sono democrazie, le stesse hanno ascoltato gli interessi dei cittadini e hanno attribuito valore pubblico agli interessi collettivi, hanno creato autorità pubbliche e hanno previsto i loro interventi. Nelle democrazie mature la complessità viene affrontata come se le strutture pubbliche fossero dei meccanismi, invece sono degli organismi. La differenza tra meccanismi e organismi è notevole e la consapevolezza di questo aspetto è fondamentale per risolvere i conflitti tra necessari interessi pubblici. Nell'organismo c'è l'interazione degli interessi umani, che sono a loro volta parte dello stesso, la gestione dell'organismo è complessa e in una cultura amministrativa tradizionalmente tayloristica, rimasta ancorata ai meccanismi, l'idea dell'organismo (e della sua gestione) è del tutto ignota⁴³².

Nel riorganizzare e ripensare l'Amministrazione, quindi, è necessario utilizzare i supporti tecnologici e digitali esclusivamente come uno dei tanti strumenti (o organi) dell'organismo complessivo e adoperarli al fine di semplificare i suoi processi vitali. In questo senso, dunque, bisogna considerare l'apporto che le politiche sin qui analizzate (di apertura e di digitalizzazione) offrono alla

⁴³² Le informazioni riportate sono un'elaborazione di un'intervista rilasciata dal Prof. Sabino Cassese, in data 30 aprile 2024, Roma, esclusivamente per la redazione del presente elaborato.

semplificazione amministrativa o meglio alla gestione della complessità amministrativa.

Si può concludere che, nella fase di gestione delle complessità, l'organismo amministrativo non può non tener conto degli interessi pubblici e degli interessi della comunità che, nell'ottica democratica, è chiamata a compartecipare all'azione amministrativa. Come ampiamente ribadito, questa partecipazione – in senso lato – si realizza rendendo il privato edotto e consapevole dell'agire pubblico e, dunque, rendendo trasparente l'azione amministrativa. La trasparenza amministrativa, infatti, permette di conoscere i meccanismi dell'organismo-amministrazione e permette di effettuare sugli stessi un controllo democratico generalizzato. Tale controllo si evolve, in ottica collaborativa, in un'alleanza (come voluta dal PNRR) tra potere pubblico e potere privato. Una delle sue principali declinazioni è il potenziamento economico del mercato in cui l'Amministrazione e gli amministrati interagiscono, che in questo millennio è il mercato dei dati.

Per concludere, quindi, i dati sono la risorsa da cui intraprendere il tortuoso cammino di risoluzione dei dilemmi amministrativi, in cui si intrecciano costanti problemi e quesiti, talvolta privi di risposta, che nel loro continuo annidarsi, legittimano l'immaginazione a ricreare efficaci ed efficienti soluzioni in cui il buon andamento amministrativo sia ancora la priorità.

Conclusioni

È giunto il momento di definire le conclusioni di quanto esaminato in queste pagine. Nella trattazione della presente analisi si è avuto modo di indagare l'inesplorato tema del riutilizzo dei dati pubblici in un complesso e nebuloso scenario di innovazione digitale che, seppur tracciando il cammino per l'affermarsi dell'Amministrazione digitale, ha lasciato all'apparato pubblico l'onere di ridisegnare l'assetto innovativo più adeguato alle proprie esigenze. Questa necessità di reingegnerizzazione dell'Amministrazione, consapevole di dover stare al passo con le esigenze di transizione digitale, si è tramutata in un obiettivo strategico di indispensabile realizzazione, idoneo a fornire un generale e complessivo beneficio economico-sociale.

Si è avuto modo di notare che l'effetto di politiche di digitalizzazione amministrativa ha incoraggiato lo sviluppo di un sistema amministrativo semplificato, celere, trasparente e aperto. In tal modo, gli amministrati possono facilmente dialogare con le Istituzioni, agilmente accedere alle informazioni di cui le Amministrazioni sono in possesso e addirittura collaborare con le medesime al perseguimento degli interessi pubblici, partecipando all'azione amministrativa. Siffatta forma di collaborazione risiede nella volontà di accomunare gli interessi pubblici e privati, indirizzando l'Amministrazione e gli amministrati verso la stessa meta e lasciando percorrere loro la medesima strada. Si auspica dunque, l'affermazione di un'Amministrazione alleata del cittadino – come declinato tra gli obiettivi del PNRR – respingendo ogni forma verticale di organizzazione pubblica. La presenza di un'Amministrazione sovrana che opera in segretezza e si impone ai suoi amministrati non appare più adeguata alle esigenze sociali, risultando ormai necessaria un'Amministrazione aperta, che favorisce il dialogo con i cittadini al fine di ingenerare in loro una fiducia che li induca alla collaborazione.

Dunque, nelle pagine del presente elaborato, si è avuto modo di comprendere che tra le differenti (e tradizionali) forme di collaborazione, si fa strada un nuovo strumento di avvicinamento tra il settore pubblico e il settore privato il quale – incentivato dagli obiettivi di digitalizzazione – risiede nella facoltà di riutilizzo dei dati pubblici.

Dunque, così può notarsi un ulteriore effetto che la transizione digitale ha avuto sull'azione amministrativa. I processi tecnologici, infatti, come analizzato nel primo capitolo, hanno posto l'attenzione sul valore economico del dato, una risorsa che merita di essere utilizzata e riutilizzata nel perseguimento degli interessi comuni e soprattutto a vantaggio del privato. La realizzazione di tale forma di riutilizzo dei dati pubblici dipende dal grado di apertura dell'Amministrazione e presuppone la realizzazione di adeguati regimi di trasparenza e accessibilità all'informazione pubblica. Pertanto, a tal fine, nel secondo capitolo si è cercato di scomporre e di analizzare minuziosamente l'evoluzione del diritto di accesso, al fine di offrire un'adeguata cornice normativa alla disciplina del riutilizzo dei dati. Si è avuto modo di indagare le problematiche legate alla tutela della *privacy* e ai potenziali conflitti tra trasparenza e riservatezza, per poi idealmente definire lo scenario bilanciato e trasparente, idoneo ad agevolare la realizzazione di un modello di *Open Government*. Infatti, l'affermarsi della trasparenza amministrativa e l'ammissibilità di un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione, introdotto con il D. Lgs. n. 33/2013, ha legittimato l'attuazione nel nostro ordinamento della normativa sovranazionale in materia di riutilizzo dei dati pubblici. Sul tema, il terzo capitolo ha fornito una completa disamina del Regolamento 2019/1024/UE in materia di riutilizzo dei dati pubblici e dei successivi interventi normativi europei che hanno provveduto a ridisegnare il mercato dei dati. Definito tale contesto, l'analisi è proseguita valutando la concreta attuazione del quadro normativo delineato, al fine di considerarne i benefici derivanti. Dalla presente analisi, appare chiaro il limite effettivo all'implementazione della normativa vigente, come di seguito sintetizzato. L'esperienza italiana, infatti, appare segnata da una chiara carenza di fiducia nei confronti delle Istituzioni e da una contestuale assenza di collaborazione tra il privato e l'Amministrazione. Il problema risiede nel fatto che, da un lato l'Amministrazione appare poco propensa al rischio di digitalizzare le proprie attività, si pensi alla riscontrata difficoltà di definire infrastrutture digitali idonee alla conservazione e all'interoperabilità dei dati pubblici, e dall'altro, rispetto al riutilizzo dell'informazione pubblica, il privato resta inibito dagli ostacoli burocratici che generalmente connotano le Amministrazioni. Infatti, se

L'Amministrazione non provvede alla semplificazione, anche e soprattutto mediante gli strumenti tecnologici più adeguati, difficilmente sarà possibile favorire la collaborazione con il privato, in quanto la complessità e onerosità dell'Amministrazione ostacoleranno il buon andamento, determinando soltanto un macroscopico aumento dei tempi procedurali. Invero, si registra ancora una forte difficoltà nello stabilire l'auspicata sinergia tra le Amministrazioni e i privati e – per tali ragioni – le imprese si mostrano timide nel collaborare con le Amministrazioni. Il problema, come analizzato nel corso del terzo capitolo, risiede nella difficoltà delle Amministrazioni di coordinarsi, innovarsi e accelerare i procedimenti. Invero, da siffatto avanzamento digitale, oltre al vantaggio economico puramente privato, il beneficio che potrebbe derivarne sarebbe riconducibile anche alla medesima Amministrazione, la quale potrebbe svolgere (anche) a titolo oneroso una attività di elaborazione dei dati più strutturata, compiendo effettivamente dei passi verso le esigenze private di riutilizzo.

La soluzione alle problematiche riscontrate, infatti, non solo propone un utilizzo delle infrastrutture digitali funzionale alla riduzione della burocrazia ma soprattutto promuove l'affermazione di un ruolo attivo dell'Amministrazione, la quale da mero detentore dei dati potrebbe attribuirsi il più arduo compito di elaboratore dei dati (e delle risorse che dai dati dipendo) al fine di offrire al mercato nazionale un valore aggiunto, di notevole interesse per l'impresa. In questi termini, infatti, sarebbe auspicabile un avvicinamento effettivo tra l'impresa e l'Amministrazione, in quanto l'Amministrazione ridurrebbe il privato di un onere: elaborare singolarmente la quantità di dati acquisiti da diverse P.A. che tra loro non sono (ancora) interoperabili.

In quest'ottica, infatti, occorre tener presente che la finalità del riutilizzo dei dati, diversamente dall'accesso, non è attribuire al privato la facoltà di compiere un controllo generalizzato sull'attività amministrativa ma garantire il pieno ed effettivo sfruttamento commerciale dell'informazione pubblica. Sfruttamento che viene senza dubbio ottimizzato con la presente collaborazione (*rectius*, elaborazione dei dati) della Pubblica Amministrazione. Il privato, dunque, si trasforma da un mero fruitore dei servizi a parte integrante dell'operato amministrativo, partecipando all'azione di un'amministrazione trasparente e

favorendo – con la stessa – il perseguimento degli interessi comuni. Al contempo, l’Amministrazione è tenuta a trasformarsi da mera detentrica dei dati (economicamente fruibili) a parte attiva del processo di innovazione del mercato, attribuendo al dato pubblico di cui dispone, un valore aggiunto, sfruttabile appieno dall’impresa. Si tratta di una delle più recenti sfide proposte dal Legislatore, definita con la *Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*, la quale rende l’Amministrazione “*il volano della digitalizzazione del privato*”, realizzando una piena integrazione del settore pubblico con il settore privato e altresì dei servizi pubblici con i servizi privati, secondo le moderne politiche di *open Innovation*. In tal senso, dunque, si propone di valorizzare “*il patrimonio di open data della Pubblica Amministrazione, per permettere efficienza e trasparenza nei servizi esistenti, sviluppare nuovi servizi, attrarre nuove realtà imprenditoriali*”, al fine di utilizzare il patrimonio degli *open data* “*per lo sviluppo e il monitoraggio di strategie e decisioni informate e mirate da parte della Pubblica Amministrazione*”⁴³³.

Pertanto, alla luce degli ultimi propositi normativi e considerati gli ostacoli emersi dalla ricerca compiuta e i (potenziali) benefici – in termini di semplificazione, efficacia, efficienza, democraticità e buon andamento – derivanti dal riutilizzo dei dati pubblici, il presente lavoro ha registrato i summenzionati accadimenti, provando ad individuarne le cause e gli effetti, restituendone il presente quadro di sintesi.

⁴³³ Ministero per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione, AgID, *Piano nazionale innovazione 2025 - Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025*, in <https://docs.italia.it/italia/mid/piano-nazionale-innovazione-2025-docs/it/stabile/index.html#>

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

OPERE COLLETTIVE, MONOGRAFIE, ARTICOLI

ABBAMONTE G., *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza*, in *Atti convegno Varenna*, Milano, 1991

ACOCELLA C., DI MARTINO A., *Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale*, in *Rivista di Digital Politics*, 1-2/2022;

ADAMI P., *Specificità, progressi e limiti delle autorità indipendenti verso un'amministrazione più aperta*, in *Il big bang della trasparenza* (a cura di) NATALINI A., VESPERINI G., Editoriale scientifica, 2015.

AGNOLONI T., *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in PERUGINELLI G., RAGONA M. (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014.

ALBERTI C., *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, n. 5, 2005.

ALBERTI I., *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2005.

ALBERTI I., *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2022.

ALDINUCCI M., *L'infrastruttura necessaria per creare interoperabilità tra pubbliche amministrazioni*, in CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'università di Torino*, Torino, 2021.

ALIPRANDI S., *Aperti standard! Interoperabilità e formati aperti per l'innovazione tecnologica*, CopyLeftItalia, Ledizione, 2014.

ALIPRANDI S., *Il fenomeno open data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Milano, Ledizioni, 2014.

ALIPRANDI S., *Interoperability and Open Standards: The key to true openness and innovation*, in *The Journal of Open Law, Technology and Society (Jolts)*, Vol. 3, n. 1, 2011.

ALLEGRETTI U., (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010;

ALLEGRETTI U., *Enunciati Costituzionali*, in *Democrazia e Amministrazione*, 1987, 3, p. 41

ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009;

ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965

ALOVISIO M., *Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 201.

ANDREANI A., *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1979.

ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: a Welfare State a Welfare Society*, in *Rivista di diritto finanziario*, n. 1, 2000.

ARCIDIACONO G., *Migrazione della PA sul Cloud, i tre pilastri del Governo: ecco la roadmap*, in *AgendaDigitale.eu*, 2021.

ARDUINI D., BELOTTI F., DENNI M., GIUNGATO G., *L'innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche. Evidenza sulla diffusione dell'eGovernment in Italia*, in *Econ. pol. ind.*, n. 2, 2008.

ARENA G., (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2004.

ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico*, Anno LXVII Fasc. 1, 2017.

ARENA G., *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in ARENA G., M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A.MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001.

ARENA G., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

ARENA G., CORSO G., GARDINI G., MARZUOLI C., MERLONI F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008.

ARENA G., *Il segreto amministrativo*, Padova, 1983-1984.

ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997.

ARENA G., *La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in ARENA G., (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991.

ARENA G., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di) *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008.

ARENA G., *Trasparenza amministrativa* (voce), in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

ARENA G., *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in BERTI G., DE MARTIN G.C., *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio*, Roma 12 febbraio 1993, Giuffrè, Milano, 1996.

ARPAIA C., FERRO P., GUIZIO W., IVALDI G., MONACELLI D., *L'E-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, Banca d'Italia, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, 2015.

AUBY J-B., *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2019.

AUBY J-B., *Prefazione*, in CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, 2017.

BACHELET V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957.

BALBONI E., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001

BALDASSARRE A., *PNRR e trasformazione digitale: ecco gli investimenti e le riforme previste per la digitalizzazione della PA*, in *forumpa.it*.

BALDINI D., *Il difficile equilibrio tra consenso della persona interessata e legittimo interesse del titolare del trattamento: problemi e prospettive nei rapporti tra fonti interne e dell'Unione europea in tema di tutela dei dati personali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

BALDUZZI G., SERVETTI D., *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, n. 1, 2017.

BANFI A., GALLI G., *La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 6 gennaio 2020.

BARBERO M., BARTZ K., LINZ F., MAURITZ S., WATERS P., CHRZANOWSKI P., GRAUX H., HILLEBRAND A., DE VRIES M., INNESTI A., YPMA P., TENGE E., JAKIMOWICZ K., OSIMO D., *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018.

BARONE G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969.

BASSANI M., *Commento art. 1, L. n. 241/90 in AA.VV. Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995.

BASSANINI F., CERNIGLIA F., PIZZOLATO F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019.

BASSI M., *Open Data: cosa sono, come sfruttarli e stato dell'arte in Italia*, in *forumpa.it*, 2020.

BATINI C., *Un'introduzione ai servizi di "eGovernment"*, in *Amministrare*, n. 1, 2013.

BATTINI S., MATTARELLA B.G., SANDULLI A., *Il procedimento*, in NAPOLITANO G. (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007.

BELISARIO E., *Dati pubblici e riuso dell'informazione pubblica*, in *FormezPA*, 2015.

BELISARIO E., *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009.

BELISARIO E., *Non solo FOIA: ecco tutte le novità del decreto trasparenza*, Milano, 2016.

BENETAZZO C., *ICT e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 2, 2020.

BENETAZZO C., *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *federalismi.it*, n. 16, 2020.

BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 118, 1952.

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino*, in *Scritti giuridici*, vol. I, Vita e Pensiero, 2006.

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

BERTI G., *Interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001.

- BETTI E., *Interpretazione della legge e degli atti giudici*, Milano, 1949.
- BIN R., *Coordinamento tecnico e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni*, in "Le Regioni", 1992.
- BIRKINSHAW P., *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010
- BOBBIO L., (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di amministrazione in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1983.
- BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1980.
- BOLOGNINO D., CORRADO A., STORTO A., *La digitalizzazione e la pubblica amministrazione*, in G. ROSARIA ET AL. (a cura di) *Il diritto nell'era digitale: persona, 213 mercato, amministrazione, giustizia*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022.
- BOMBARDELLI M., *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996.
- BOMBARDELLI M., *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013.
- BOMBARDELLI M., *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002.
- BOMBARDELLI M., *Segreto d'ufficio e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2000.
- BONOMO A., *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2013.

BONOMO A., *Informazioni e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità di informazione*, Cacucci, Bari, 2012.

BONOMO A., *La pubblicità "sostitutiva" mediante banche dati centralizzate*, PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, 2016.

BORGOGNO O., *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Diritto e informatica*, n. 3, 2019.

BRAVO F., *Intermediazione di dati personali e servizi di «data sharing» dal GDPR al «Data Governance Act»*, in *Contratto e impresa Europa*, n. 1, 2021.

BROBERG M., *Access to Documents: A General Principle of Community Law*, in *European Law Review*, 2002.

BUSIA G., *Commento art. 22*, in AA.VV *L'azione amministrativa*, Milano, 2005.

BUTTARELLI G., *Lo Stato Digitale nel PNRR – Dati ed interoperabilità nella pubblica amministrazione*, in *Osservatorio sullo Stato Digitale dell'Irpa*, 20 luglio 2021;

CALDARELLI F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2, 2015.

CALIFANO L., COLAPIETRO C. (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Edizione Scientifica italiana, 2014.

CALZOLAIO S., *Digital (and privacy) by default. L'identità costituzionale dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 31, 2016.

CAMMAROTA G., *Servizi pubblici online e partecipazione migliorativa*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, Vol. IV, Firenze University Press, 2016.

CAMMELLI M., GUERRA M.P. (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1997.

CANTONE R., CARLONI E., *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Diritto pubblico*, 2017.

CANTUCCI M., *La pubblica amministrazione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Firenze, 1950.

CAPORALE F., *La parabola degli obblighi di pubblicazione: dall'accessibilità alla comprensibilità*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2021.

CAPORALE F., *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2021.

CARDARELLI F., *3 bis. Uso della telematica*, in SANDULLI M. A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010.

CARDARELLI F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informatica*, n. 2, 2015.

CARDARELLI F., *L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Dir. inf.*, 1994.

CARDI E., *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1984

CARDONE M., FOÀ D., *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione*, in *Munus – Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3, 2020.

CARINGELLA F., GAROFOLI R., SEMPREVIVA M.T., *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999.

CARLONI E., *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 11, 2012.

CARLONI E., FALCONE M., *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2017.

CARLONI E., *I principi del codice della trasparenza*, in PONTI B. (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Maggioli Editore, 2013

CARLONI E., *Il diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2016.

CARLONI E., *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

CARLONI E., *La casa di vetro e le riforme: Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, 2009.

CARLONI E., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2011.

CARLONI E., *Le difficoltà per una visione organica dell'e-Government: il pluralismo amministrativo*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005.

CARLONI E., *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto pubblico*, 2005.

CARLONI E., *Trasparenza e protezione dei dati: la ricerca di un nuovo equilibrio*, in NATALINI A., VESPERINI G. (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

CAROTTI B., *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2018.

CAROTTI B., *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2017.

CAROTTI B., La digitalizzazione, MATTARELLA B.G., D'ALTERIO E. (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, in *Norme e Tributi de Il Sole24ore*, 2017.

CARULLO G., *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, 2016.

CARULLO G., *Dati, banche dati, Blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020.

CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017.

CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017.

CARULLO G., *Open Data e partecipazione democratica in Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2019.

CARULLO G., *Principio di neutralità tecnologica e progettazione dei sistemi informatici della pubblica amministrazione*, in *Cyberspazio e diritto: rivista internazionale di informatica giuridica*, Vol. 21, n.1, 2020.

CASSETTA, E. *La difficoltà di «semplificare»*, in *Diritto amministrativo*, n. 335, 1998.

CASSETTA, E. *Manuale di diritto amministrativo*, (a cura di) FRACCHIA F., XXV ed., Giuffrè, 2023.

CASSESE S., (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2015 e 2021.

CASSESE S., “*Maladministration*” e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V.

CASSESE S., *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

CASSESE S., *I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2001.

CASSESE S., *Il diritto amministrativo e i suoi principi*, CASSESE S., (a cura di) *Istituzioni di diritto amministrativo*, IV ed., Milano, Giuffrè, 2012, p. 3-5;

CASSESE S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, parte VI, Milano, Giuffrè, 2010.

CASSESE S., *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Archivio Giuridico*, 1970.

CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2001.

CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007.

CASSESE S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1998.

CASSESE S., *Le basi costituzionali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2003.

CASSESE S., *Massimo Severo Giannini*, Editori Laterza, 2010.

CASSESE S., *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo e società civile. Vol. I. Studi introduttivi*, Bologna, BUP, 2018.

CASSESE S., NAPOLITANO G., CASINI L., *Towards multipolar administrative law: A theoretical perspective*, in *ICON*, 2014.

CASSETTI L., RICCI S., *eGovernment e stato sociale: università, formazione, salute e previdenza online*, Guerra, Perugia, 2011.

CASTORINA E., *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1991.

CASTORINA E., *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 70, 1994.

CAUDURO A., *Il diritto di accesso ai dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Diritto Amministrativo*, 2017.

CAVALIERE G. A., *Open Data*, in M. IASELLI (cur.), *La nuova pubblica amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014.

CAVALLO PERIN R., ALBERTI I., *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA U.D. (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020.

CAVALLO PERIN R., GALETTA D.U. (cur.), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020.

CAVALLO PERIN R., *Pubblica amministrazione e data analysis*, in CAVALLO PERIN R., (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Rubettino, Torino, 2021.

CAVALLO PERIN R., *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2020.

CIMINI S., *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il Legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia civile*, fasc. 10, I, 2005.

CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, La tecnificazione.*, p. 151

CLARICH M., *Diritto d'accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1996.

CLARICH M., *diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1996.

CLARICH M., *Stati, gruppi intermedi, individuo*, in *Diritto pubblico*, 2016.

CLARIZIA P., *Il decreto n. 76/2020 per la semplificazione e l'innovazione digitale: la pandemia riuscirà dove tutti hanno fallito?*, in *Osservatorio sullo Stato digitale*, Istituto di ricerche sulla Pubblica Amministrazione, 8 dicembre 2020.

CLARIZIA P., *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2020.

COCCAGNA B., *Libero accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e auto-organizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*, in *Cyberspazio e Diritto*, n. 2, 2011.

COCCAGNA B., ZICCARDI G., *Open data, trasparenza elettronica e codice aperto*, in DURANTE M., PAGALLO U. (a cura di), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012.

COCCONI M., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, CEDAM, Padova, 2010.

COGLIANESE C., *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009

COGLIANESE C., *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009.

COGNETTI S., *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1990, 94

COLAPIETRO C., *Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione dalla segretezza alla trasparenza totale*, in DALLA TORRE G., MIRABELLI C. (a cura di) *Verità e metodo in giurisprudenza*, Città del Vaticano, Libreria editrice del Vaticano, 2014.

CORRADO A., *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2019.

COSTANTINO F. *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei "big data"*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019.

COSTANTINO F., *Gli open data come strumento di legittimazione delle istituzioni pubbliche?*, in CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Rubettino, Torino, 2021.

COSTANTINO F., *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in ROMANO A. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016.

COSTANTINO F., *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2017.

COSTANTINO F., voce *Open government*, in *Digesto* (discipline pubblicistiche), UTET, Torino, 2015.

COSTANZO P., *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in AA.VV. *Studi in onore di Victor Uckmar*, Vol. 1, CEDAM, Padova, 1997.

CREPALDI G., *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1, 2018.

CUDIA C., *Pubblicità e diritto alla conoscibilità*, in PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Rimini, 2016;

CUOCOLO L., *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il Diritto dell'economia*, 2003.

D'ALBERTI M., *Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto*, in AMATO G., MARONGIU G. (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982.

D'ALTERIO E., *Pubbliche amministrazioni in crisi ai tempi della trasparenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2018.

D'ANCONA S., *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3, 2018.

D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001.

D'ATENA A., *L'Italia verso il federalismo*, Milano, 2002.

D'ELIA CIAMPI I., *L'informatica e le banche dati*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. II, 2003.

D'ORAZI C., *I trattamenti di dati personali effettuati dalla P.A. alla luce del Regolamento UE 679/2016*, in *Rivista Semestrale di Diritto*, n. 1, 2020.

DE ROBBIO A., *OLAOD: licenze aperte per dati aperti*, in *Italian Journal of Library and Information Science*, Vol. II, n. 2, 2011.

DE TULLIO M.F., *La privacy e i big data verso una dimensione costituzionale collettiva*, in *Politica del diritto*, 2016.

DEL DOTTO A., *Riuso dei dati pubblici*, 2006.

DELMASTRO M., NICITA A., *Big data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, il Mulino, Bologna, 2019.

DEODATO, C. *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 4, 2017

DETTORI S., *Articolo 3-bis, Uso della telematica*, in PAOLANTONIO N., POLICE A. (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione: saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giappichelli, Torino.

DI MASCIO F., NATALINI A., *Il PNRR e la capacità amministrativa*, in *Rivista il Mulino*, 2022.

DI MASCIO F., NATALINI A., PROFETI S., *Administrative reforms in the Italian National Recovery and Resilience Plan: a selective approach to bridge the capacity gap*, in *Contemporary Italian Politics*, 2022.

DI MASCIO F., NATALINI A., RUBECHINI P., *Quattro trasparenze per una amministrazione ancora chiusa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

DI MASCIO F., *Open data e trasparenza in Italia: quantità senza qualità*, NATALINI A., G. VESPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.

DONATI D., *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in *La trasparenza amministrativa*, (a cura di) MERLONI F., Giuffrè, 2008, p. 85

DUNI G., (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla telecomunicazione*, Ist. Poligrafico dello Stato, Roma, 1992.

DUNI G., *Il procedimento amministrativo tra la l. 7 agosto 1990 n. 241 ed introduzione dell'amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, n. 1, 1995.

DUNI G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008.

DUNI G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008.

DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 1978.

DUNI G., *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012.

DUNI G., voce *Teleamministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993.

DURANTE F., *Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative*, in www.giustizia-amministrativa.it, 7 marzo 2018.

DURET P., *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Giappichelli, Torino, 1996.

DURET P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004.

FAINI F., *Trasparenza, apertura e controllo democratico dell'amministrazione pubblica*, in *Cyberspazio e diritto: rivista internazionale di informatica giuridica*, vol. 15, n. 1, 2014.

FALCO V., *La Piattaforma Nazionale Dati e la conferenza di servizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2023.

FALCONE M., *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2017.

FALCONE M., *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data*, in PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.

FALCONE M., *La funzione conoscitiva nella rivoluzione dei dati*, in CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Rubettino, Torino, 2021.

FALLETTA P., *La trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2021.

FANTIGROSSI U., *Amministrazione trasparente e privacy, un equilibrio delicato*, in *IlSole24ore*, 10 marzo 2022.

FANTIGROSSI U., *Di chi sono i dati pubblici? Anche dati pubbliche tra trasparenza e privacy*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2016.

FANTIGROSSI U., *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, n. 1-2, 2007.

FELLEGI P., SUNTER A. B., *A Theory for Record Linkage*, *Journal of the American Statistical Association*, 1969.

FERRARA R. *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dell'amministrazione» alla libertà nell'amministrazione?*, in *Dir. e società*, 101, 2000.

FIGORILLI F., *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1994.

FINOCCHIARO G., (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia*, Zanichelli, Bologna, 2019.

FINOCCHIARO G., *Informatica e Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1991.

FINOCCHIARO G., *La proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale: il modello europeo basato sulla gestione del rischio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2, 2022.

FOÀ S., *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2017.

FOLLIERI F., *Decisione amministrativa e atto vincolato*, in *federalismi.it*, n. 7, 2017.

FRACCHIA F., PANTALONE P. *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *Federalismi*, n. 36, 2020.

FRANCHINI C., *il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo* 1996.

FROSINI T.E., *Sussidiarietà (principio di) (dir. Cost.)*, in *Enc. del dir*, Annali II, Milano 2008

FROSINI V., *L'informazione pubblica e la riservatezza privata*, in *Rivista tributaria*, n. 1, 1973.

GABRIELE F., *Indirizzo e coordinamento (dir. cost.)*, in *Diz. dir. Pubbl*, III, 2006, p. 2997

GALETTA D.U., (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge)*, Torino, Giappichelli, 2020.

GALETTA D.U., *Access to Administrative Documents and to Public Sector Information in Italy*, BLAKE H.J., PERLINGEIRO R. (eds), *The Right to Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, Springer, 2018.

GALETTA D.U., *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalismi.it*, 5, 2016, p. 9.

GALETTA D.U., *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 3, 2020.

GALETTA D.U., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, fra diritto ue e tecnologie ICT)*, in *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge)*, 2020.

GALETTA D.U., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in CAVALLO PERIN R., GALETTA D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 86. A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam, 1979.

GALETTA D.U., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in CAVALLO PERIN

R., GALETTA D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020.

GALETTA D.U., *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in *Cyberspazio e Diritto*, n. 3, 2018.

GALETTA D.U., *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in "Istituzioni del Federalismo", 2019, n. 3, p.664; E. Carloni (a cura di), *L'amministrazione aperta. Regole strumenti e limiti dell'open government*, Maggioli, 2014; F. Faini, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in "Cyberspazio e diritto", n. 2, 2013.

GALETTA D.U., *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e soc.*, n. 1, 2017.

GALLONE G., OFINO A. G., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa* in *Giur. It.*, 2021.

GARDINI G., *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014.

GAROFOLI R., in *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto ed., 2013.

GASPARI F., *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016.

GIACCHETTI S., *Accesso e riservatezza: separati in casa*, in *Il Consiglio di Stato*, 2005.

GIACCHETTI S., *Una nuova frontiera del diritto d'accesso: il "riutilizzo dell'informazione del settore pubblico"*, in "Il Consiglio di Stato", anno LV, n. 5-6, 2004.

GIANNINI M. S., *Corso di diritto amministrativo*, III, 1, *L'attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1967.

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970.

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1988.

GIANNINI M. S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981.

GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, 1979.

GIARDINI G., *Il paradosso della trasparenza in Italia. L'arte di rendere complesse le cose semplici*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017.

GIGLIONI F., *Subsidiary cooperation: a new type of relationship between public and private bodies supported by the EU law*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2010.

GIORGIS A., *Art. 3, 2° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006.

GRANDIS F.G., *La riforma Brunetta del lavoro pubblico: Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2010

GUASTINI R., *Ancora sull'interpretazione costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2005.

GUERRA M.P., *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2005.

HAYWOOD T., *Info Rich - Info Poor: Access and Exchange in the Global Information Society*, Bowker-Saur, 1995.

ITALIA V., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 1994.

- KOCK N., *Systems Analysis & Design Fundamentals: A Business Process Redesign Approach*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 2006.
- LEDDA F., *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Diritto amministrativo*, 1993.
- LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967.
- LEVI F., *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/ 1977.
- LICCIARDELLO S., *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica*, Torino, 2000;
- LIPARI M., *L'amministrazione pubblica tra trasparenza e riservatezza*, 2000.
- LOPIATO V., *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2024.
- LORÈ F., *La tutela della privacy nello scambio di dati personali tra pubbliche amministrazioni*, in *Amministrativamente*, n.11-12, 2018.
- LUCHENA G., CAVALIERE S., *Il riutilizzo dei dati pubblici come risorsa economica: problemi e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXXIV, n. 1, 2020.
- MACRÌ I., *Cloud della Pubblica Amministrazione: una casa moderna per i dati degli Italiani*, in *Azienditalia*, n. 11, 2021.
- MACRÌ I., *Dalle infrastrutture digitali delle Amministrazioni al cloud, il nuovo regolamento per la sicurezza dei dati e dei servizi pubblici*, in *Azienditalia*, n.3, 2022.
- MACRÌ I., *I dati delle Pubbliche Amministrazioni per la ripresa del Paese*, in *Azienditalia*, n. 10, 2021.
- MACRÌ I., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale: le tecnologie informatiche e le norme che ne disciplinano l'uso, aggiornate al D.Lgs. n. 235/2010*, Ipsoa, 2011.
- MACRÌ I., *Open data, open format trasparenza e pubblicità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni* in *Azienditalia*, n. 8-9, 2021.

MADDALENA M.L., *La digitalizzazione della vita dell'Amministrazione e del processo*, in *Il Foro Amministrativo*, n.10, 2016.

MAGGIOLINO M., *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012

MAMELI B., *Il diritto di accesso davanti alle corti di Giustizia: problemi e prospettive*, in *Giustizia Amministrativa*.

MANGANARO F., *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti della pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2019.

MANGANARO F., *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in SCOCA F. (a cura di), *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, 2012.

MARAMA R., *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 1989.

MARCHETTI B., *Amministrazione digitale*, RAMAJOLI M., MATTARELLA B. G. (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, I tematici III, Giuffrè, Milano, 2022.

MARENCHI G.M., *I confini del diritto alla partecipazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013.

MARONGIU D., *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, *Informatica e diritto*, XXXIV, Vol. XVII, n. 1-2, 2008.

MARONGIU D., *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in "Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2005.

MARRAMA, R. *I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993.

MARTINI F., *Il sistema informativo pubblico*, in *Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico Università di Pisa*, Torino, 2006.

MARTINI F., *L'effettività dell'accesso all'informazione pubblica nella società dell'informazione e della conoscenza*, in *Informatica e diritto*, XXXIV annata, Vol. XVII, n. 1-2, 2008.

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

MARZANO P., *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle riforme Madia*, in *Federalismi*, 23, 2017.

MARZUOLI C., *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità* in MERLONI F. (a cura di) *La trasparenza amministrativa*, 2008.

MASUCCI A., *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Diritto Pubblico*, 2003.

MASUCCI A., *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. Dir. Civ.*, vol. 50, 5, 2004.

MATTARELLA B. G., D'ALTERIO E., *La riforma della Pubblica Amministrazione*, Il Sole 24 Ore, 2016.

MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme. L'innovazione della Pubblica Amministrazione*, Bologna, 2017.

MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2013.

MATTARELLA B.G., *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, 2019.

MATTARELLA B.G., *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in SCIULLO G. (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008.

MATTARELLA B.G., SAVINO M., *L'Italia e gli altri sistemi Foia: convergence at last? In L'accesso dei cittadini, esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale scientifica, 2018.

MERLONI F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.

MERLONI F., (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, 2005.

MERLONI F., (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002.

MERLONI F., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in PONTI B. (a cura di), *Il regime dei dati pubblici, esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli Editore, 2008.

MERLONI F., *Data analysis e capacità conoscitive delle pubbliche amministrazioni*, in CAVALLO PERIN R. (cur.), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Rubettino, Torino, 2021.

MERLONI F., *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in PONTI B. (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013.

MERLONI F., *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2013.

MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002.

MERLONI F., *Sviluppo dell'eGovernment e riforma delle amministrazioni*, in MERLONI F., (a cura di), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005.

MERLONI F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in MERLONI F. (a cura di), *“La trasparenza amministrativa”*, Milano, Giuffrè, 2008.

MERLONI F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in *Trasparenza amministrativa*, (a cura di) MERLONI F., Giuffrè, 2008.

MESSINETTI D., *Oggettività giuridica delle cose incorporabili*, Milano, 1970.

MINAZZI F., *Il principio dell'open data by default nel Codice dell'Amministrazione Digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, in *federalismi.it*, n. 23, 2013.

MOLITERNI A., *L'Italia, in L'accesso dei cittadini. Esperienze di formazione amministrativa a confronti*, a cura di MATTARELLA B.G. e SAVINO M., Editoriale scientifica, 2018.

MORELLI A., *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in MORELLI A., (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015.

NATALINI A., *Come il passato influenza la digitalizzazione delle pa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2022;

NATALINI A., *Far funzionare la Pubblica Amministrazione*, in *Mondoperaio*, n. 6, 2021.

NATALINI A., *Il giardino dei sentieri che si biforcano: la progressiva stratificazione delle norme sulla trasparenza*, in NATALINI A., VESPERINI G. (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

NATALINI A., *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in VESPERINI G. (a cura di), *L'e-government*, Milano, 2004.

NATALINI A., *Principio di trasparenza e gestione dei dati*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2016.

NATALINI A., *Riformare la PA con nuovi metodi e contenuti*, in *Itaianieuropei* n. 5, 2021.

NATALINI A., VESPERINI G. (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

NICOSIA F.M., *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso*, Napoli, 1992.

NICOTRA I.A., *La trasparenza e a tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione, tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, 2016.

ONIDA V., *I principi fondamentali della Costituzione*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1984.

OROFINO A.G., *Forme elettroniche e procedimenti amministrativi*, Cacucci Editore, 2008.

OROFINO A.G., *L'Attuazione del principio di trasparenza nello svolgimento dell'amministrazione*, in *Judicium*, 9 Ottobre 2020.

PAGANELLI V., *Accesso, accessibilità, Open Data: il modello italiano di Open Data pubblico nel contesto europeo* in *Giornale di storia costituzionale*, 2016.

PAGANELLI V., *Conservazione dei dati e sovranità digitale. Una rilettura della (big) data governance pubblica alla luce delle nuove*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2021.

PAJNO A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia civile*, n. 2, 2015.

PALEOLOGO G., *La legge 241/1990 in Diritto processuale amministrativo*, 1991.

PANETTA R. (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Giuffrè, 2006.

PAPA A., *Dati pubblici, trasparenza e libera circolazione delle informazioni*, in Ead., *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2018.

PAPA A., FUSARO P., *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Giappichelli, 2018.

PAPINI E., *Trasparenza e Privacy nelle decisioni del garante*, in MERLONI F. (a cura di), *La trasparenza Amministrativa*, Giuffrè, 2008.

PASCUZZI G., *Il diritto dell'era digitale*, il Mulino, 2020.

PASTORI G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, Vol. II, Jovene, Napoli, 2005.

PATRITO P., PAVONI F., *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2012.

PATRONI GRIFFI F., *La trasparenza della P.A. tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, n. 8, 2013.

PAVONI F., *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1, 2012.

PAZÈ V., *Democrazia partecipativa: che cos'è?*, in MANGINI M. (a cura di), *Democrazia, cittadinanza e governo del territorio*, Progedit, Bari, 2013.

PERINI A., *L'autonomia del diritto di accesso in giudizio*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1996.

PIETRANGELO M., *Brevi note sul 'coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale'*, in *Informatica e diritto*, 2004.

PINELLI C., *Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002.

PITRUZZELLA G., *Voce Segreto I) Profili costituzionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVIII, Roma, Treccani.

PIZZETTI F., *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679 (Vol. 2)*, in *I diritti nella "rete" della rete*, 2016.

PIZZETTI F., *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, in *Media Laws - Riv. dir. media*, n. 2, 2019.

PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto*, in *Commentario Scialoja Branca*, Bologna, Utet, 1987.

POLLIFRONI M., *Open Government. I processi di reingegnerizzazione dell'azienda pubblica tra etica ed innovazione*, Giappichelli, 2020.

PONTI B. (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Maggioli, Rimini, 2013.

PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Rimini, 2016.

PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni. Commento sistematico al d.lgs. 33/2013 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97*, II ed., Maggioli, Rimini, 2016.

PONTI B., *Commento al Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti del settore pubblico*, in *Diritto dell'internet*, n. 8, 2006.

PONTI B., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Informatica e diritto*, XXXIV annata, Vol. XVII, n. 1-2, 2008.

PONTI B., *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006.

PONTI B., *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in *Il regime dei dati pubblici, Esperienze europee e ordinamento nazionale*, (a cura di) B. PONTI, Maggioli editore, 2008.

POZEN D.E., SCHUDSON M. (a cura di) *Troubling Transparency: The Freedom of Information Act and Beyond*, New York, Columbia University Press, 2018.

PREDIERI A., *L'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Diritto dell'economia*, 1971.

PUGLIESE, F.P. *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971.

RAGONE M., *I dati aperti: l'innovazione a portata di cittadini*, *Pubblica Amministrazione, imprese*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 3, 2012.

RAVAZZI S., *Quando i cittadini decidono*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 2006.

RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2002.

RESTA G., *Pubblico e privato nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2022.

RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, CEDAM, Padova, 1999.

ROMAGNOLI U., *Art. 3, II° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.

ROMAN V., *Realizing E-Government: Delineating Implementation Challenges and Defining Success*, in HALPIN E.F., GRIFFIN D., (a cura di), *Digital Public*

Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice, United States, Idea Group, 2014.

ROSAPEPE M. P., *Non accoglimento della richiesta – disciplina dei casi di esclusione*, in *La nuova disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi* (a cura di) Tomei, R., Cedam, 2007.

ROSSA S., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali: il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Milano, CEDM, 2021.

ROSSA S., *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Diritto e informatica*, n. 4-5, 2019.

ROSSI G. P., BENEDETTI A., *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002

RUBECCHINI P., *L'interpretazione delle norme: il ruolo dei giudici e delle autorità con poteri para-giurisdizionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018.

SALERNO A., *PNRR, si accende la Piattaforma Digitale Nazionale Dati*, in *Cor.com*, 202.

SALMONI F., *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001.

SALTARI L., *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione italiana?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2019.

SANDULLI A., BALDASSARE A., *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. Soc.*, 1973.

SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in *L'amministrazione pubblica italiana* (a cura di S. CASSESE e C. FRANCHINI), Bologna, 1994.

SANDULLI A., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2000.

SANDULLI A., *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 2021.

SANDULLI M. A., *La P.A. fra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, (a cura di) CASSESE S. e FRANCHINI C., Bologna, 1994.

SANNA R., *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti. Opportunità e rischi delle autostrade informatiche*, Giappichelli, 2016.

SARCONI V., *La leale collaborazione vale anche per l'eGovernment?*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2005.

SARCONI V., *La Società dell'informazione come strumento di «integrazione» e «amministrazione» nell'Unione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 19 dicembre 2003.

SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013.

SCHÖNBERGER V.M., CUKIER K., *Big Data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, Garzanti, Milano, 2013.

SCIANNELLA L.G., *E-government” e accessibilità ai servizi: il “Single Digital Gateway”*, in *ambientediritto.it*, n. 1, 2021.

SCOCA F. G., *Diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2011.

SCREPANTI S., *«Big data», tecnologia e intelligenza artificiale al servizio dello sviluppo infrastrutturale*, in BASSANINI F., NAPOLITANO G., TORCHIA L. (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021.

SFORZA V., ALONGI A., POMPEI F. et al., *Cittadinanza digitale: dal lifelong learning all'e-government*, TAB edizioni, 2021.

SGUEO G., *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'unione europea: un percorso in divenire*, in NATALINI A., VESPERINI G. (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Editoriale scientifica, 2015.

SGUEO G., *Lo Stato digitale nel PNRR – La transizione digitale dei procedimenti amministrativi*, in *Osservatorio sullo Stato Digitale*, 2021.

SMITH A., *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)*, 1776.

SOLA A., *Economie dei dati, nuovi poteri ed autorità amministrative: il caso dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *Media Laws - Rivista di Diritto dei Media*, n. 3, 2022.

SPAGNUOLO A., SORRENTINO E., *Open data per l'e-democracy*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n.1, 2022.

SPASIANO M. R., *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.

SPINA G., *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, 2013.

TATTI S., *La nuova partecipazione al procedimento amministrativo*, Napoli, 2009.

TIGANO F., *Recenti profili evoluti dell'attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008.

TIMIANI M., *La trasparenza di cosa? L'evoluzione dell'ambito oggettivo*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 31, 2016.

TOMEI R., *La nuova disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi. Commento alla legge n. 241 del 1990 e al d.p.r. n. 184 del 2006*, Cedam, 2007.

TONDI DELLA MURA V., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018.

TORCHIA L., *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano, 2008.

TORCHIA L., *Stati e mercati alle soglie del terzo millennio*, in *Astrid Rassegna*, n. 16, 2015.

TREMOLADA L., *Quanto vale il mercato europeo dei dati? L'economia crescerà del 15%*, in *Il Sole 24 Ore - Info Data*, 4 maggio 2017.

TRIMARCHI BANFI F., *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1, 2020.

TRISCORNIA D. (a cura di), *“Open data” e riuso dei dati pubblici*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 2011.

UBALDI B., *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, Paris, OECD Working Papers on Public Governance, 2013.

VERNILE S., *Il provvedimento amministrativo in forma semplificata*, Napoli, 2017.

VESPERINI G., *Semplificazione amministrativa*, CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006.

VILLATA R., *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Diritto processuale Amministrativo*, 1987.

VIOLA F., ZACCARIA G., *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Bari, Laterza, 2004.

WANG R.Y., STRONG D.M., BEYOND ACCURACY. *What data quality means to data consumers*, LEE Y. W., STRONG D.M., KAHN B.K., WANG R.Y., AIMQ: A

methodology for Information Quality Assessment, in *Information & Management*, 40, 2002.

ZENO-ZENCOVICH V., (voce) *Informazione* (profili civilistici), in *Digesto delle discipline privatistiche*, vol. IX, UTET,1993.

ZENO-ZENCOVICH V., *Usa a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, in *Diritto dell'informazione*, n. 2, 2003.

ZUCCHETTI A., *Dati (Trattamento dei)*, in ITALIA V. (a cura di), *Enciclopedia degli Enti Locali. Atti, Procedimenti, Documentazione*, Milano, 2007.

ZUCCHETTI A., *Il diritto di accesso. Profili generali*, in *L'accesso ai documenti, limiti, procedimento, responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2006.