



Stefano Rossa

***OPEN DATA E AMMINISTRAZIONI
REGIONALI E LOCALI.
RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI
DIGITALIZZAZIONE PARTENDO
DALL'ESPERIENZA DELLA
REGIONE PIEMONTE***

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

STEFANO ROSSA

OPEN DATA E AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI. RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE PARTENDO DALL'ESPERIENZA DELLA REGIONE PIEMONTE

SOMMARIO: 1. Premessa. Case di vetro, accessibilità e dati aperti. — 2. La concretizzazione del principio di trasparenza quale presupposto per i dati aperti. — 3. La disciplina nazionale in materia di open data. — 4. La disciplina regionale piemontese in materia di dati aperti. — 5. Profili conclusivi. Quale concreto ruolo per le amministrazioni regionali e locali nella politica dei dati e, più in generale, nel processo di digitalizzazione?

1. PREMESSA. CASE DI VETRO, ACCESSIBILITÀ E DATI APERTI.

In un noto intervento tenuto alla Camera dei Deputati del Regno d'Italia nei primi anni del Novecento, Filippo Turati pronunciò un concetto che si rivelerà profetico e centrale nei decenni a venire: « *dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro* »¹. L'idea di percepire lo Stato, e soprattutto la pubblica amministrazione, come una struttura trasparente, priva di pericolose e dubbie opacità, deriva proprio da questa affermazione di Turati. Se si considera, tuttavia, che l'articolo 97 Cost. fa riferimento espresso (soltanto) ai principi di legalità, di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, si evince come il principio di trasparenza dell'amministrazione — non esplicitamente previsto dai Costituenti — preceda di ben quarant'anni l'entrata in vigore della Costituzione.

* Il presente lavoro è stato preventivamente sottoposto a referendum anonimo affidato a un componente del Comitato Scientifico dei Referenti della Rivista secondo le prassi correnti nella comunità dei giuristi.

¹ Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sess. 1904-1908, Legislatura XXII, 1° sessione, 2° tornata del 17 giugno 1908, Pres. Marcora, 22962 (consultabile in <https://bit.ly/32ykOEi>).

Il legislatore, al fine di attuare il principio di trasparenza, ha posto in essere una disciplina articolata e specifica. In particolare, un forte accento è stato attribuito al diritto di accesso, anche se, come si vedrà nei paragrafi che seguono, sarebbe più corretto usare il plurale e riferirsi ai *diritti* di accesso: se inizialmente il diritto di accesso di tipo documentale è stato pensato *di fatto* con una logica difensiva del cittadino, ad esso si è affiancato prima il diritto di accesso civico, onde realizzare un controllo diffuso sull'operato dell'amministrazione (e sull'impiego di risorse finanziarie pubbliche²) e, successivamente, il diritto di accesso civico generalizzato, incentivando la partecipazione dei cittadini in relazione alle scelte della pa³.

L'accessibilità dell'informazione e dei dati rappresenta, tuttavia, soltanto una delle due gambe che permettono alle politiche di concretizzazione del principio di trasparenza di muoversi all'interno del contesto attuale, fortemente permeato dalle nuove tecnologie (in inglese ICT, *Information and Communication Technology*), e ad esso di adeguarsi in maniera piena. L'altro arto, infatti, è rappresentato dalla disciplina del riuso dell'informazione e dei dati aperti (c.d. *open data*). Grazie alla combinazione di queste discipline il cittadino è in grado di disporre delle informazioni e dei dati e di impiegarli, in accordo alle specifiche licenze di riuso, anche per fini ulteriori rispetto a quelli per i quali essi sono stati rilasciati, e dunque anche a fini d'impresa. In questo modo il principio di trasparenza viene declinato sotto una diversa luce: non più soltanto come « voyerismo amministrativo »⁴, ma come mezzo per incentivare lo sviluppo collettivo. E ciò sia dal punto di vista economico, come la c.d. economia dei dati sta dimostrando di possedere⁵ e che nell'Unione europea

² Relativamente ai controlli sulle risorse finanziarie pubbliche si veda E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015, che tratta un tema specifico fra i vari presenti all'interno della più ampia categoria dei controlli di natura amministrativa. Su quest'ultimo argomento si rimanda a G. BERTI, L. TUMIATI, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 298 e ss.; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 e ss.; A. CROSETTI, voce *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1989, 67 e ss.; U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995; G. BERTI, N. MARZONA, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999, 457 e ss.; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, p. gen., II, 2003, Milano, 1343 e ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di con-*

trollo, Milano, 2003; in argomento sia altresì consentito rinviare a S. ROSSA, voce *Controlli amministrativi (profili ricostruttivi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., Banca Dati Ipertestuale, UTET-Wolters Kluwer, 2018, 1 e ss.

³ I diritti di accesso previsti dall'ordinamento italiano non si esauriscono in queste tre tipologie, essendo previsti settoriali diritti di accesso quale, ad esempio, il diritto di accesso in materia ambientale. La trattazione che seguirà, tuttavia, si soffermerà unicamente sull'analisi di quelli di accesso documentale, civico e civico generalizzato.

⁴ Così D.U. GALETTA, *Alcuni recenti sviluppi del diritto amministrativo italiano (fra riforma costituzionale e sviluppi della società civile)*, in *Giustamm.it*, 2014, fasc. 11, 6.

⁵ Sul punto di vedano le Comunicazioni della Commissione europea del 2 luglio

ammonta a centinaia di miliardi di euro ⁶, sia dal punto di vista culturale, grazie alle potenzialità di valorizzazione del patrimonio culturale consentita dall'analisi dei dati, tutte azioni che mostrano la propria dinamicità se si considera che esse possono essere posti in essere sia dal privato cittadino sia dalla singola pubblica amministrazione ⁷.

Il presente elaborato, dopo aver ricostruito l'evoluzione del diritto di accesso, analizzerà la disciplina in materia di dati aperti relativa alla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, sia sul piano nazionale sia su quello regionale — nello specifico della Regione Piemonte — e si concluderà con alcune riflessioni in merito al ruolo che le Regioni e le autonomie locali hanno (e che possono avere) nell'attuazione delle politiche sui dati e, dunque, nel complessivo processo di digitalizzazione dell'amministrazione.

2. LA CONCRETIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI TRASPARENZA QUALE PRESUPPOSTO PER I DATI APERTI.

La locuzione anglofona *open data* è traducibile in italiano con “dati aperti” e viene solitamente impiegata per riferirsi « a quella parte del patrimonio informativo pubblico caratterizzato dall'essere “accessibile” e “riutilizzabile” da chiunque e per qualunque finalità, a seguito di un processo di condivisione e messa a disposizione dei dati da parte di soggetti pubblici a favore dei cittadini » ⁸. Apertura dei dati, dunque, significa accessibilità e

2014 COM(2014)442 rubricata *Verso una florida economia basata sui dati*, e del 10 gennaio 2017 COM(2017)9 *Costruire un'economia dei dati europea*.

⁶ Come sottolineato da L. TREMOLADA, *Quanto vale il mercato europeo dei dati? L'economia crescerà del 15%*, in *Il Sole 24 Ore - Info Data*, 4 maggio 2017, « il valore complessivo dell'economia dei dati è cresciuto [...] dai 247 miliardi di euro nel 2013 a quasi raggiungendo 300 miliardi nel 2016. Secondo le stime dello strumento di monitoraggio del mercato dei dati, il valore dell'economia di dati nel 2016 è stato del valore di quasi il 2% del PIL europeo. Entro il 2020, l'economia dei dati dell'UE è previsto un aumento a 739 miliardi » (in <https://bit.ly/2xUOdKP>). Risulta essere invece interessante l'applicazione sviluppata dal *Financial Times*, rinvenibile nell'articolo di E. STEEL, *Companies scramble for consumer data*, in *Financial Times*, 12 giugno 2013 (in <https://bit.ly/2Lrm4nn>), che consente di stimare il valore commerciale dei dati che ciascun utente crea navigando in rete: risulta che il valore economico dei dati

che il singolo utente “dissemina” durante la navigazione è pari a pochi centesimi di euro, ma se invece gli utenti vengono considerati in forma aggregata il valore appare essere molto consistente (e si badi: questa è un'applicazione che tiene conto di quello che era il valore dei dati sei anni fa, un contesto in cui esso non era paragonabile al valore attuale).

⁷ Per un esempio concreto che mostra le enormi potenzialità dell'analisi dei dati si veda M. FALCONE, *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della “rivoluzione dei dati”: il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in *Ist. fed.*, 2017, 421 e ss.

⁸ F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, 2017, 809-810. Coerentemente vi è chi ha definito il modello degli *open data* come « una filosofia di gestione delle risorse digitali », T. AGNOLONI, *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed espe-*

riuso dei dati⁹. E il presupposto dell'accessibilità, e dunque del riutilizzo, risiede nel principio di trasparenza applicato all'amministrazione e alla sua attività — principio che è stato attuato nel nostro ordinamento giuridico in particolare attraverso il diritto di accesso.

Tuttavia, prima di ricostruire la disciplina italiana relativa agli *open data* è necessario delineare brevemente i confini entro cui il diritto di accesso si è sviluppato, (principalmente)¹⁰ nelle sue tre tipologie, ciascuna delle quali differente dalle altre ma ad esse inevitabilmente intrecciata.

La prima tipologia è rappresentata dal diritto di accesso documentale, previsto dalla legge sul procedimento¹¹. La l. n. 241 del 1990, all'art. 22 e seguenti (modificati dalla l. n. 15 del 2005),

rienze, Napoli, 2014, 583. La dottrina non ha mancato di evidenziare come l'apertura dei dati sia un concetto che è stato sviluppato a seguito dell'evoluzione del movimento del software aperto — cfr. A. ROSSATO, *Open data: origini e prospettive*, in A. PRADI, A. ROSSATO, *I beni comuni digitali*, Napoli, 2014, 105, per il quale « le origini di ciò che va sotto il nome di Open Data sono da rintracciarsi in quel movimento, di intellettuali e di attivisti, che andò germogliando attorno all'idea che il software dovesse essere libero, o quanto meno aperto ». Tuttavia, ancor prima che tecnica, l'apertura ha natura di fatto politica — infatti « una grossa spinta all'affermarsi del movimento Open Data in ambito governativo è stata data da Barack Obama durante il suo primo mandato da Presidente degli Stati Uniti d'America, con la promulgazione della Direttiva sull'*Open Government* del dicembre 2009 », F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli "Open Data" in Italia*, in *Riv. dir. media*, 2018, fasc. 1, 283. Relativamente agli *open data* si vedano anche l'*Open Data Handbook* (in <http://opendatahandbook.org/>) e la sezione dedicata ai dati aperti dell'*Open Knowledge International* (in <https://okfn.org/opendata/>). In riferimento ai dati pubblici e ai dati aperti si vedano, a titolo esemplificativo, U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, 2007, 277 e ss.; B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 405 e ss.; B. PONTI, *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008; G. MODESTI, *"Open data" e "privacy". La creazione di un programma aziendale per governare il processo di gestione dei dati*, in *Quad. amm.*, 2016, fasc. 2/3, 12

e ss.; V. PAGNANELLI, *Accesso, accessibilità, "Open Data". Il modello italiano di "Open Data" pubblico nel contesto europeo*, in *Giorn. st. cost.*, 2016, fasc. 31, 205 e ss.

⁹ Sul riuso del dato pubblico si vedano, fra i tanti, B. PONTI, *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 817 e ss. e, più recentemente, M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012, 765 e ss.; F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Torino, 2016, 7 e ss.

¹⁰ A riguardo vedasi quanto riportato alla nota 3.

¹¹ Due mesi prima della legge n. 241 del 1990 venne approvata la legge n. 142 del 1990 in materia di ordinamento delle autonomie locali. In questa legge vi era una norma (l'art. 7 co. 3 e 4) — che riprendeva alcune norme precedenti (su tutti l'art. 62, co. 5, r. d. n. 383 del 1934) — per la quale i cittadini avevano il diritto di accedere agli atti normativi della Provincia e del Comune. La legge n. 241 del 1990 invece stabilì una disciplina che prevedeva l'accesso nei confronti degli atti di tutte le amministrazioni, e non soltanto di Comuni e Province. Relativamente al diritto di accesso documentale si vedano, a titolo esemplificativo, M.A. SANDULLI, *Accesso ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 1 e ss.; C.E. GALLO, S. FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. IV, Agg., Torino, 2000, 1 e ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, ed. II, Milano, 2003, 1083 e ss.; M. OCCHIANA, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in *Foro amm.*

definisce l'accesso come quel diritto¹², esercitabile da chi sia in grado di vantare un interesse tutelato giuridicamente che sia diretto, concreto, attuale e collegato al documento per cui viene richiesto l'accesso, che si estrinseca nella presa in visione di documenti amministrativi e nell'estrazione della relativa copia¹³. Tale diritto non costituisce una pretesa generalizzata, in special modo considerando che per esercitarlo è necessario fornire la motivazione¹⁴.

Da questi rilievi si evince come l'accesso documentale sia stato modellato innanzitutto come strumento per la tutela di interessi individuali e, soltanto in secondo piano, ad esso è stato ricollegato il principio trasparenza¹⁵, con il preciso intento di aumentare la partecipazione al procedimento grazie a una certissima azione di riduzione degli spazi riservati all'unilateralità dell'azione della pa. Tale aspetto è rafforzato dal fatto che l'esercizio di questo diritto è condizionato dalla mancata lesione di altri principi e diritti tutelati costituzionalmente, quali ad esempio la sicurezza e la difesa dello Stato e la riservatezza del singolo individuo. E proprio la previsione dell'art. 24 co. 3 l. n. 241 del 1990, per la quale l'esercizio del diritto di accesso documentale non può essere finalizzato al controllo generalizzato sull'attività delle amministrazioni (che significa che il diritto di accesso documentale non può essere esercitato per porre in essere un'azione popolare di

TAR, 2005, 905 e ss.; M. BOMBARDELLI, G. ARENA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 2006, 409 e ss.; A. SIMONATI, *I principi in materia di accesso*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 1005 e ss.; più recentemente A. ROMANO, *Artt. 22-25 - L'accesso ai documenti amministrativi*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 910 e ss.

¹² Nonostante la disposizione usi il termine "diritto", gran parte della dottrina considera l'accesso documentale non un diritto bensì un interesse legittimo. Così *ex multis* L.A. MAZZAROLLI, *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, Milano, 1998, e 58 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, 663 e ss.. In tal senso anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, fra cui Ad. Plen. n. 16 del 1999. *Contra* invece F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel giudizio*

speciale sul diritto di accesso, in *Dir. amm.*, 1995, 598 e ss.; A. PERINI, *L'autonomia del diritto di accesso in giudizio*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 109 e ss.

¹³ Come sottolinea la dottrina, anche l'accesso documentale può essere ulteriormente classificato: « *si può parlare di accesso endoprocedimentale, esercitato all'interno del procedimento, e di accesso esoprocedimentale, relativo agli atti di un procedimento concluso* », E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 464.

¹⁴ Sul punto anche la giurisprudenza, fra cui *ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 5515 del 2013.

¹⁵ Come puntualizza la dottrina, richiamando l'art. 22 della l. n. 241 del 1990, il diritto di accesso procedimentale, oltre a rappresentare la concretizzazione di principi costituzionali e di diritto sovranazionale, « *attua i principi di pubblicità e di trasparenza dell'attività amministrativa [...] e costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza* », M. OCCHIANA, *Accesso agli atti amministrativi*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, Milano, 2006, 58.

controllo sull'amministrazione¹⁶), mette bene in luce la *ratio* di strumento individuale attribuitale dal legislatore.

La seconda tipologia di diritto di accesso è l'accesso civico¹⁷, introdotto nel 2013 con il d.lgs. n. 33, c.d. decreto trasparenza. Con questa disciplina il quale il legislatore ha visto nella trasparenza un importante strumento di lotta alla corruzione¹⁸, come risulta espressamente dal fine di tale normativa: « favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche »¹⁹. Per raggiungere questi obiettivi il d.lgs. 33 del 2013, ampliando la portata di disposizioni già previste dall'ordinamento²⁰, impone alle amministrazioni ingombranti obblighi di pubblicazioni sui propri siti internet ufficiali (frutto di del bilanciamento con altri principi costituzionali), attinenti alle informazioni relative all'attività amministrativa. Il testo originale del decreto trasparenza delinea l'accesso civico come il diritto di accedere ai siti internet delle amministrazioni, in

¹⁶ Così anche N. PAOLANTONIO, *L'accesso alla documentazione amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, 272: « l'esigenza che alla base dell'istanza di accesso vi sia un interesse diretto, concreto e attuale — linguaggio mutuato dal diritto processuale — è funzionale ad escludere che l'istituto consenta indistintamente a tutti i privati il potere di esercitare un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione; tale situazione legittimante non può infatti identificarsi con il generico e indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa. Invero, il riconoscimento del diritto di accesso non costituisce presupposto per l'esercizio di un'azione popolare, dovendo in ogni caso l'interessato essere titolare di una posizione differenziata e giuridicamente rilevante, anche meramente potenziale ».

¹⁷ Sul punto si vedano *ex multis* M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 795 e ss.; B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Rimini, 2013; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 875 e ss.; F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Dir. econ.*, 2015, 483 e ss.. In prospettiva comparata si vedano, in italiano D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1019 e ss.

mentre, inglese, sempre D.U. GALETTA, *Access to Administrative Documents and to Public Sector Information in Italy*, in H.J. BLAKE, R. PERLINGEIRO (eds), *The Right to Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, Springer, 2018, 343 e ss.

¹⁸ In tal senso, fra gli altri, F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 212 e d. lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, cit., 18: « la trasparenza sull'azione amministrativa diviene quindi un fondamentale mezzo per consentire l'emersione dei fenomeni corruttivi e per mantenere la giusta "pressione" dei cittadini sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa (e sui comportamenti imparziali dei funzionari) ». Occorre infatti evidenziare come il d. lgs. n. 33/2013 è stato emanato in attuazione di una delega prevista dalla l. n. 190 del 2012, la c.d. legge anticorruzione. In tema di lotta alla corruzione *ex multis* F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010.

¹⁹ Così l'art. 1 co. 1 d. lgs. n. 33/2013.

²⁰ In particolare la prima versione dell'art. 54 del CAD, il d. lgs. n. 82/2005, stabiliva che le pubbliche amministrazioni erano obbligate a pubblicare sui propri siti web determinati dati, accessibili gratuitamente, conformi ai provvedimenti amministrativi cartacei. Questa norma venne ripresa anche dall'ora abrogato art. 11 co. 1 d. lgs. n. 150/2009, che declinò gli obblighi di pubblicazione intesi come totale accessibilità.

modo diretto e immediato e senza la necessità di autenticarsi ²¹, al fine di venire a conoscenza di quei documenti, informazioni e dati pubblici oggetto dell'obbligo di pubblicazione, potendo usarli e riutilizzarli ²² e avendo il diritto di richiederli qualora la loro pubblicazione obbligatoria fosse stata omessa ²³.

Il punto di svolta rispetto a quello documentale è rimarchevole: l'accesso civico può essere esercitato da *chiunque*, senza che questi sia portatore di un interesse qualificato e particolare ²⁴ e senza obbligo di motivazione ²⁵. In tal modo vengono modificate le relazioni fra i diversi elementi presenti nell'accesso documentale ex l. n. 241 del 1990: da un lato il soggetto attivo non è più il cittadino ma l'amministrazione (che è obbligata a procedere alla pubblicazione); dall'altro oggetto di questo diritto non sono più soltanto i documenti amministrativi, ma anche le informazioni e i dati in senso generico. Tramite l'accesso civico il legislatore ha cercato di perseguire il fine di controllo diffuso della cittadinanza sull'attività dell'amministrazione, che come visto è invece espressamente vietato invece dalla legge sul procedimento, nonché di vigilanza sui diversi fenomeni corruttivi. Tuttavia le modalità di attuazione dell'accesso civico, azionabile soltanto nelle ipotesi previste tassativamente dalla legge, hanno frenato la possibilità di raggiungere in modo completo tale fine ²⁶.

Sull'onda riformista sollevata dalla c.d. legge Madia (l. n. 124 del 2015), pochi anni dopo l'approvazione del decreto trasparenza è stato approvato il decreto correttivo al decreto trasparenza, il d.lgs. n. 97 del 2016. Nel tentativo di *importare* in Italia il modello straniero del FOIA (il *Freedom of Information Act*), il legislatore ha introdotto il diritto di accesso civico generaliz-

²¹ Cfr. art. 2, co. 2 del d. lgs. n. 33/2013.

²² Cfr. art. 3, co. 1 del d. lgs. n. 33/2013.

²³ Cfr. art. 5, co. 1 del d. lgs. n. 33/2013.

²⁴ « In questo modo, il legislatore disegna un istituto che si distacca in modo netto dall'accesso della l. 241/1990, dal momento che ne radica la legittimazione soggettiva indifferentemente in capo a qualunque soggetto: il 'chiunque' dell'art. 5 del decreto 33/2013 [...] si contrappone in modo chiaro all'interessato, titolare del diritto di accesso nella l. 241 », B. PONTI, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto di riutilizzo* (artt. 4, 5, 7-9, 52 commi 2 e 3, 53), in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, cit., 97.

²⁵ Cfr. art. 5 co. 2 del d. lgs. n. 33/

2013. Come affermato dalla dottrina, l'accesso civico viene a costituire, dunque, « uno strumento di *enforcement* dell'obbligo di pubblicazione: una sorta di diritto per chiunque e di sanzione per l'amministrazione », E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 476.

²⁶ Come evidenzia G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *federalismi.it*, n. 2018, fasc. 19, 7, la strategia attuata dall'accesso civico come previsto dal d. lgs. n. 33/2013, « si rivela, allo stesso tempo, dirigista e insoddisfacente. Dirigista perché assume apoditticamente che il diritto all'informazione del singolo sia soddisfatto ex se dalle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, insoddisfacente perché costringe le amministrazioni ad una costosa attività di pubblicazione online che, oltre a non appagare le aspettative dei cittadini, rischia di contravvenire ai principi fondativi del diritto alla riservatezza ».

zato ²⁷. In particolare, è stato disposto che ogni individuo (« chiunque ») non soltanto ha il diritto di accedere a quei dati e quei documenti detenuti dalle amministrazioni che sono oggetto di obbligo di pubblicazione in base alla disciplina dell'accesso civico, ma ha altresì il diritto di accedere anche a tutti quegli altri documenti e dati (ma si badi: non alle informazioni) che non sono espressamente contemplati dagli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni ²⁸. Come per l'accesso civico, anche l'esercizio di quello civico generalizzato non è condizionato dalla presenza della motivazione e dalla dimostrazione di essere portatore di interessi qualificati. Con l'accesso civico generalizzato i limiti del bilanciamento fra l'accesso e gli altri interessi pubblici non sono più identificati *ex ante* nei casi tassativi di pubblicazione previsti dal legislatore. Con tale diritto è invece la singola amministrazione investita della richiesta di accesso generalizzato a dover procedere discrezionalmente con il bilanciamento fra le esigenze contrapposte e a valutare l'accoglimento della stessa ²⁹.

In tal modo la *ratio* dell'accesso civico generalizzato differisce ulteriormente dai due precedenti diritti di accesso analizzati poc'anzi. Pur non mancando problemi interpretativi relativi alla sua disciplina ³⁰, è possibile notare come essa non miri soltanto a controllare in maniera diffusa l'attività delle amministrazioni: l'accessibilità di informazioni e dati è funzionale all'incentivazione della partecipazione ³¹.

²⁷ In argomento si vedano, fra i tanti, A. PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico introdotto dalla riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2016, fasc. 1; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 593 e ss.; E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, 2016, n. 4; B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, 2016; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 1; A. PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *federalismi.it*, 2017, fasc. 12; e il già citato G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, cit.. Per aspetti più pratici si veda anche M. DI RIENZO, A. FERRARINI, *Manuale operativo sull'accesso civico generalizzato*, Rimini, 2018. Da ultimo G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori*

e vinti. *Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, 2019.

²⁸ Cfr. art. 5, co. 2 d. lgs. n. 33/2013.

²⁹ Cfr. art. 5-bis d. lgs. n. 33/2013.

³⁰ « Non è chiaro [...] se il legislatore con il d. lgs. 33/13 abbia voluto dare vita ad un 'nuovo diritto dell'individuo' all'informazione amministrativa, sul modello del paradigma FOIA nordamericano, ovvero abbia inteso introdurre un ulteriore strumento di contrasto alla corruzione, che si avvale dell'iniziativa privata per ottenere un esercitare un controllo diffuso sull'amministrazione. Non è chiaro, in altre parole, se la trasparenza sia un mezzo per assicurare la realizzazione di un diritto dell'individuo, oppure sia un fine in sé, riconosciuto come tale dall'ordinamento italiano ». G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, cit., p. 20.

³¹ Cfr. art. 5, co. 2 d. lgs. n. 33/2013. A riguardo A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, 2017, 601 e ss.

Dalla breve ricostruzione sopra delineata risulta che le varie tipologie di diritto di accesso non soltanto rispecchiano l'evoluzione sociale, tradottasi in una crescente richiesta di apertura dell'amministrazione e di ridimensionamento del suo *tradizionale* carattere autoritativo. Esse, in particolare a fronte della trasformazione delle ragioni che hanno portato alla loro disciplina (rispettivamente difesa dell'individuo, controllo diffuso sull'attività amministrativa, partecipazione), riflettono anche un altro importante aspetto: dati, informazioni e documenti sono sempre più a disposizione dei cittadini, e questo non soltanto per controllare le amministrazioni, la loro attività e l'impiego di risorse pubbliche, ma anche (e soprattutto) per consentire ai soggetti che ne vengono in possesso — siano essi singoli individui, imprese o altre amministrazioni — di impiegarli per ulteriori fini, con possibili ricadute positive su tutta la società. E questo aspetto risulta essere fortemente accentuato dall'impiego delle tecnologie digitali.

3. LA DISCIPLINA NAZIONALE IN MATERIA DI OPEN DATA.

Come noto, per ragioni storiche (ma non solo ³²) la Costituzione italiana non detta una disciplina in tema di diritto all'informazione ³³ e, più in generale, in materia di digitalizzazione ³⁴. Conseguentemente, non vi sono disposizioni costituzionali che facciano riferimento agli *open data*.

È sul piano legislativo, invece, che si è concentrata la maggiore attenzione sulla digitalizzazione, in particolar modo a partire dagli anni Novanta ³⁵, sebbene la dottrina italiana avesse iniziato a sviluppare lo studio del rapporto fra diritto e tecnologia già a

³² Vale a dire anche per ragioni di interesse politico, dato che la Costituzione prevede un processo di revisione costituzionale aggravato ai sensi dell'art. 138 Cost.

³³ Contrariamenente ad altre Costituzioni quali, ad esempio, quella della Repubblica di Estonia (art. 44). Per un tentativo di comparazione fra la disciplina dell'Italia e dell'Estonia in tema di diritto all'informazione, inteso come punto di partenza per la creazione di una pubblica amministrazione veramente digitale, sia consentito il rimando a S. ROSSA, *Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, in *Dir. econ.*, 2019, in corso di pubblicazione. Sul rapporto fra informazione e democrazia si veda P. COSTANZO, *L'informazione*, Roma-Bari, 2004, 5 e ss., mentre sull'informazione in rapporto con il diritto E. BASSOLI, *L'informazione giuridica*, Genova, 2004, 9 e ss.

³⁴ Uno dei pochi riferimenti espliciti della Costituzione relativamente alla digitalizzazione è rappresentato dall'art. 117 Cost. Al capoverso, infatti, alla lett. r) viene affermata la competenza esclusiva statale in materia, fra le altre, di « coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ». A riguardo è intervenuta anche la Corte costituzionale con sent. n. 133 del 2008 (Pres. Bile, Red. Napolitano). Sul punto si tornerà più in là nel testo.

³⁵ Come è stato evidenziato, « il d. lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, costituisce il primo riferimento legislativo organico per l'informatica nella pubblica amministrazione italiana. Obiettivo del decreto è disciplinare la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni dello Stato, compresi gli enti pubblici non economici nazionali. La norma definisce con chiarezza sia i destinatari,

partire dagli anni Sessanta fondando quella che oggi è definita informatica giuridica³⁶. Dal punto di vista normativo, nel 2005 venne approvata una apposita codificazione con il d.lgs. n. 82 del 2005 rubricato, appunto, *Codice dell'amministrazione digitale* (CAD)³⁷.

Il CAD, di cui il d.lgs. n. 39 del 1993 (rubricato *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministra-*

ossia tutti i ministeri e gli enti previdenziali e assistenziali, sia le finalità d'uso dei sistemi informativi (miglioramento dei servizi, trasparenza amministrativa, potenziamento dei supporti per le decisioni pubbliche, contenimento dei costi dell'azione amministrativa) sia i criteri per il loro sviluppo (integrazione e interconnessione dei sistemi, rispetto degli standard, collegamento con il sistema statistico nazionale). L'introduzione dell'informatica nella pubblica amministrazione ha l'obiettivo preciso di rendere meno burocratici e più trasparenti i rapporti con il cittadino », F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli "Open Data" in Italia*, cit., 293. Per una ricostruzione delle tappe legislative del processo di digitalizzazione dell'amministrazione e del settore pubblico si veda G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018, 39 e ss.

³⁶ Fondamentali risultano essere, in particolare, le opere di V. FROSINI, *Cibernetica diritto e società*, Milano, 1968 e di M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino, 1969. E non è un caso che i pionieri e i fondatori dell'informatica giuridica italiana fossero filosofi del diritto. In argomento anche S. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, 1973 (rist. a cura di Guido Alpa, Napoli, 2018). Relativamente all'informatica giuridica si vedano, oltre a V. FROSINI, *Il cittadino e i calcolatori nell'esperienza giuridica italiana*, in AA.VV., *Informatica e diritto. Efficienza dei sistemi automatici di informazione nella difesa sociale e garanzie dei diritti individuali*, Atti del colloquio internazionale di Pavia, 15-17 settembre 1972, Milano, 1974, 29 e ss. e M.G. LOSANO, *I primi anni dell'informatica giuridica in Italia*, in FONDAZIONE ADRIANO OLIVETTI (a cura di), *La cultura informatica in Italia. Riflessioni e testimonianze sulle origini, 1950-1970*, Torino, 1993, 193 e ss., anche M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Torino, 2012; G. SARTOR, *Corso d'informatica giuridica*, I, Torino, 2008, 24 e ss.; G. ZICCARDI, *Informatica giuridica. Manuale breve*, Milano,

2008, 69 e ss.; S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche: la complessità di un rapporto ineludibile*, in F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Torino, 2017, 5 e ss. È interessante notare come il primo corso universitario in Italia di informatica giuridica aperto sia a studenti di Giurisprudenza sia a quelli di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali e dalla durata triennale, svoltosi dall'A.A. 2002-2003 all'A.A. 2013-2014, sia stato fondato proprio nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale da Mario G. Losano. In proposito M.G. LOSANO, *Il corso triennale di informatica giuridica dell'Università del Piemonte Orientale*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 119 e ss..

³⁷ Il codice dell'amministrazione digitale ha subito numerose modifiche, ultime delle quali ad opera del d. lgs. n. 217 del 2017. In riferimento all'evoluzione legislativa si vedano, *ex multis*, E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, 2005; G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D. lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, 2005; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Rimini, 2009; E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 469 e ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in questa *Rivista*, 2011, 213 e ss.; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012; M. IASELLI (a cura di), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Roma, 2014; G. ARMAO, *Considerazioni su amministrazione aperta e protezione dei dati personali*, in *Amministrativamente*, 2015, fasc. 3-4; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in questa *Rivista*, 2015, 227 e ss.; G. SCUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016,

zioni pubbliche) può essere considerato il « vero genitore »³⁸, è lo strumento con cui il legislatore ha tentato di porre una solida base giuridica al rapporto fra amministrazione e tecnologia, e lo ha fatto agendo lungo due direttive. Da un lato, ampliando la sfera giuridica dei cittadini con la previsione di un vero e proprio diritto di cittadinanza digitale consistente, in particolare, nel diritto all'uso delle tecnologie³⁹, nel diritto di accedere ai servizi online delle pubbliche amministrazioni e di avere un'identità digitale⁴⁰, nel « diritto/dovere delle imprese di usare le tecnologie informatiche per tutte le comunicazioni con qualsiasi soggetto pubblico »⁴¹, e nel diritto di servirsi digitalmente e in maniera integrata dei servizi online forniti dalle amministrazioni⁴². Dall'altro, intervenendo sul versante dell'organizzazione e dell'agire dell'amministrazione, posto che già un illustre Maestro aveva a suo tempo sottolineato come « i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare »⁴³. E questo nel CAD è avvenuto imponendo all'amministrazione di organizzarsi e di agire avvalendosi delle ICT.

Se è vero che l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'azione amministrativa non era un fenomeno totalmente sconosciuto, posto che, come accennato in poc'anzi, già a partire dalla fine degli anni Novanta-inizio Duemila lo si era descritto con la locuzione inglese *e-government*⁴⁴, è altrettanto vero che quello del quale si parla quando si fa riferimento in senso ampio al concetto di “digitalizzazione dell'ammi-

114 ss.; S. CALZOLAIO, “Digital (and privacy) by default”. L'identità costituzionale della amministrazione digitale, in *Giorn. st. cost.*, 2016, fasc. 31, 185 e ss.; B. CARROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 7 e ss.; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d. lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Rimini, 2017; D. SORACE, L. FERRARA, S. CIVITARESE MATEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, IV, Firenze, 2017; C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, Piacenza, 2018; B. CARROTTI, *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 131 e ss.; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, 2018, fasc. 2, 146 e ss.

³⁸ In tal senso G. PESCE, *Digital first*.

Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive, cit., 40.

³⁹ Così l'art. 3 CAD.

⁴⁰ Cfr. art. 3-bis CAD.

⁴¹ G. COSSU, *Commento sub art. 5-bis*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 64. Cfr. infatti l'art. 5-bis CAD.

⁴² Cfr. art. 7 CAD.

⁴³ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 734.

⁴⁴ In argomento si veda, *ex multis*, G. VESPERINI (a cura di), *L'e-Government*, Milano, 2004; F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open Government*, Rimini, 2014; C.M. ARPAIA, P. FERRO, W. GIUZIO, G. IVALDI, D. MONACELLI, *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, 2016.

nistrazione” è in realtà una sua evoluzione⁴⁵, ovvero l’*open government*⁴⁶. Il punto focale della strategia dell’*open government*, sulla quale non ci si soffermerà onde non esulare dai confini della trattazione, è costituito dal “dato aperto”, meglio noto con l’inglese *open data*.

È nel CAD che si ritrova una definizione compiuta di che cosa sia un dato aperto. Ai sensi dell’art. 1 co. 1 lett. *l-ter*) CAD, sono definiti dati di tipo aperto quelli che « *presentano le seguenti caratteristiche: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti [...], sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo quanto previsto [...]* »⁴⁷.

Nella strategia di apertura che costituisce la ragione della teorizzazione dell’*open government*, l’apertura, la disponibilità e la circolazione⁴⁸ del dato risultano essere un elemento fondamentale e centrale per tutta la strategia di digitalizzazione dell’amministrazione.

Per quanto attiene nello specifico ai dati delle pubbliche amministrazioni, il CAD prevede una disciplina ricca e minuziosa in un capo alquanto articolato, il Capo V, rubricato *Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi on-line*. In particolare, l’art. 50 CAD riconosce in apertura una circostanza che potrebbe essere ovvia, ma proprio in quanto tale necessitava di essere riconosciuta in modo evidente: con il proprio agire le amministrazioni creano dati. Ciò posto, il Codice impone alle amministrazioni di raccogliarli e conservarli di modo che risultino

⁴⁵ Come sottolinea la dottrina, « si è assistito al passaggio da un concetto di e-government riferito all’assetto istituzionale delle attività di governo, con un approccio ancora gerarchico, ad una maturazione verso il “governo a rete”, più attento alla governance, alle modalità e agli effetti dell’attività di governo », F. FAINI, *L’amministrazione digitale e aperta*, in F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 155.

⁴⁶ Così F. COSTANTINO, *Open Government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. *****, Torino, 2015, 272.

⁴⁷ Sul punto si rimanda a E. DE GIOVANNI, *Commento sub art. 1*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale* (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), cit., 43 e ss.

⁴⁸ Relativamente alla circolazione dell’informazione si veda D. SOLDA KUTZMANN, *Circolazione dell’informazione del settore pubblico*, in *Dig. disc. priv.*, Agg. ***, Torino, 2007, 173 e ss.

disponibili e accessibili sia alle altre amministrazioni sia ai privati, cosicché possano essere resi fruibili e riutilizzabili⁴⁹ nel rispetto dei limiti tracciati dall'ordinamento italiano ed europeo⁵⁰. Inoltre viene ribadito il concetto secondo cui la titolarità del dato non muta con il suo trasferimento da un sistema informativo ad un altro⁵¹. L'articolo 50 co. 2 CAD si ricollega al comma precedente stabilendo che, in linea di principio⁵², qualsiasi dato che viene *trattato* dall'amministrazione deve essere reso accessibile e fruibile anche tutte le altre amministrazioni se il suo impiego è funzionale allo svolgimento di attività rientranti fra quelle istituzionali dell'amministrazione che ne fa richiesta⁵³. Proprio in relazione al fatto che il dato viene visto come uno strumento con cui perseguire l'interesse pubblico, la sua accessibilità e la sua fruibilità devono avvenire gratuitamente qualora l'amministrazione proceda a richiederne uno che non necessita di essere ulteriormente elaborato⁵⁴. Questo aspetto viene fortemente rimarcato da una norma introdotta con l'ultimo correttivo: l'art. 50 co. 2-bis ha stabilito che l'analisi dei propri dati viene espressamente ricompresa fra la finalità istituzionali di ciascuna amministrazione⁵⁵. Come è stato messo in evidenza, in questo modo il legislatore, da un lato, valorizza il patrimonio informativo

⁴⁹ Art. 50 co. 1 prima parte CAD: « *I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati* ». Il CAD fa un richiamo esterno al d. lgs. n. 36 del 2006 per la definizione di riutilizzo del dato, posto che l'art. 1 co. 1 lett. n-bis) definisce il riutilizzo come l'« uso del dato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36 ». Su quest'ultimo decreto si tornerà più avanti nel testo.

⁵⁰ Cfr. art. 50 co. 1 ultima parte CAD, laddove afferma « *salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico* ».

⁵¹ Cfr. art. 50 co. 3-ter: « *Il trasferimento di un dato da un sistema informativo a un altro non modifica la titolarità del dato* ».

⁵² In linea di principio, poiché questo deve avvenire ad eccezione, *ex multis*, di quei dati relativi alla sicurezza e all'ordine pubblico, alla difesa e alla sicurezza nazio-

nale, alla polizia giudiziaria e quella economico-finanziaria, alle consultazioni elettorali, al segreto di Stato, ai procedimenti tributari, ai procedimenti selettivi che contengono informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a soggetti terzi. In proposito vedasi la nota successiva.

⁵³ Art. 50 co. 2 CAD: « *Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445* ».

⁵⁴ Vedasi la nota precedente.

⁵⁵ Art. 50 co. 2-bis CAD: « *Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, procedono all'analisi dei propri dati anche in combinazione con quelli detenuti da altri soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, fermi restando i limiti di cui al comma 1. La predetta attività si svolge secondo le modalità individuate dall'AgID con le Linee guida* ».

pubblico e, dall'altro, « pone le basi per lo sviluppo di un compiuto sistema pubblico di *data analysis* »⁵⁶, realizzato seguendo i dettami pratici contenuti nella *soft law* dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID). Il richiamo a tale attuazione sottolinea una circostanza centrale: è vero che il CAD stabilisce dei principi cardine, ma essi possono essere concretizzati unicamente sul piano regolamentare, in conseguenza della repentina e dinamica evoluzione tecnologica che non può essere disciplinata efficacemente da strumenti normativi quali gli atti aventi forza di legge, astratti, generali e caratterizzati da una lenta approvazione — con tutti i rischi che ciò comporta.

Rimanendo sul piano dell'attuazione, un esempio pratico di quali strumenti il legislatore è stato in grado di prevedere per l'analisi dei dati lo si ritrova nel CAD all'art. 50-ter, rubricato *Piattaforma Digitale Nazionale Dati* - PDND⁵⁷. Con questa norma sono state disposte la progettazione e lo sviluppo di una piattaforma mirata a valorizzare il patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni (eccezion fatta per le autorità indipendenti) tramite la condivisione dei dati per fini istituzionali fra le altre amministrazioni e la semplificazione del loro accesso per i

⁵⁶ F. CORONIDI, *Commento sub art. 50*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale* (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), cit., 214.

⁵⁷ Art. 50-ter CAD: « 1. La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la progettazione, lo sviluppo e la sperimentazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché alla condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi ai fini della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, in conformità alla disciplina vigente. 2. In sede di prima applicazione, la sperimentazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati è affidata al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale non oltre il 15 settembre 2019. 3. Ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui al comma 2, il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale provvede, nel rispetto dei limiti, delle condizioni e delle modalità stabilite dal Garante per la protezione dei dati personali e dal decreto di cui al comma 4, ad acquisire i dati detenuti dai soggetti di cui

all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, organizzarli e conservarli, nel rispetto delle norme tecniche e delle metodologie idonee a garantire la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni stabilite da AgID nelle Linee guida. I soggetti che detengono i dati identificati nel decreto di cui al comma 4, hanno l'obbligo di riscontrare la richiesta del Commissario, rendendo disponibili i dati richiesti senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le Amministrazioni titolari dei dati, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo al fine di favorire la condivisione dei dati fra le pubbliche amministrazioni, di semplificare l'accesso ai dati stessi da parte dei soggetti che hanno diritto ad accedervi e di semplificare gli adempimenti e gli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, ed è identificato l'elenco dei dati che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, sono tenuti a rendere disponibili per le finalità di cui al comma 3; l'elenco è aggiornato periodicamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le

soggetti che ne hanno diritto. La PDND è stata sviluppata dal Team per la Trasformazione Digitale — la struttura commissariale della Presidenza del Consiglio dei Ministri adibita all'attuazione dell'agenda digitale italiana in conformità a quella europea — seppur con una denominazione diversa: il *Data & Analytics Framework* (DAF)⁵⁸. Il DAF non è stato ancora concretamente definito sul piano regolamentare poiché non è stato ancora approvato il DPCM attuativo⁵⁹ con cui saranno individuati i dati che le amministrazioni sono tenute a rendere disponibili.

Ma non vi è soltanto il PDND-DAF. Vi sono anche altri progetti quali il *Repertorio nazionale dei dati territoriali* (RNDT), un grande *database* di interesse nazionale che raccoglie i dati e metadati territoriali relativi ai servizi di ciascuna amministrazione — sia essa locale, regionale o nazionale — e che costituisce il maggior strumento per la raccolta e la pubblicazione dei dati territoriali⁶⁰; ma vi sono anche l'*Anagrafe nazionale della popolazione residente* (ANPR)⁶¹ e la *Banca dati nazionale dei contratti pubblici* (BDNCP)⁶².

Un'altra norma fondamentale per tema in esame è rappresentata dall'art. 52 CAD⁶³, più volte oggetto di modifiche legislative e per questa ragione poco curato dal punto di vista del *drafting*

Amministrazioni titolari dei dati. Con il medesimo decreto sono stabiliti i limiti e le modalità di acquisizione, organizzazione e conservazione dei dati. 5. Il trasferimento dei dati nella Piattaforma Digitale Nazionale Dati non modifica la titolarità del dato».

⁵⁸ Come riporta il sito ufficiale del Team per la Trasformazione Digitale, «il *Data & Analytics Framework* (DAF) ha l'obiettivo di migliorare e semplificare l'interoperabilità e lo scambio dei dati pubblici tra PA, standardizzare e promuovere la diffusione degli *Open Data*, ottimizzare i processi di analisi dati e generazione di sapere. L'idea è quella di aprire il mondo della Pubblica Amministrazione ai benefici offerti dalle moderne piattaforme per la gestione e l'analisi dei *Big Data*. Grazie alle tecnologie *Big Data* sarà possibile operare lungo tre direttrici principali: a) amplificare sensibilmente il valore del patrimonio informativo della PA mediante la predisposizione e l'uso di strumenti di analisi finalizzati a sintetizzare conoscenza per i *decision makers*, e diffusione di informazioni verso cittadini e imprese; b) ottimizzare lo scambio dei dati tra le PA e la diffusione degli *Open Data*, minimizzando i costi trasattivi per l'accesso e l'utilizzo dei dati; c) favorire l'analisi e la gestione dei dati da parte di *team di data scientist* in seno alle

PA, al fine di migliorare la conoscenza dei fenomeni descritti dai dati e sviluppare applicazioni 'intelligenti', nonché condurre iniziative utili a promuovere attività di ricerca scientifica su tematiche applicative di interesse per la PA». Cfr. <https://teamdigitale.governo.it/projects/daf.htm>.

⁵⁹ Per una visione complessiva del DAF si rimanda a M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo*, in <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale>, 21 dicembre 2018 (in <https://bit.ly/2Lt5zHB>).

⁶⁰ Cfr. artt. 59 e 60 CAD.

⁶¹ Cfr. Art. 62 CAD. Sul punto si tornerà più in là nel testo.

⁶² Cfr. art. 62-bis CAD.

⁶³ Art. 52 CAD: «2. 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, 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. 3. Nella definizione dei capitolati o degli schemi dei contratti di appalto relativi a prodotti e servizi che comportino la formazione, la raccolta e la

*normativo*⁶⁴. Questo articolo stabilisce un principio fondamentale: l'*open data by default*. Infatti viene previsto che i dati e i documenti che le amministrazioni pubblicano sono rilasciati in modo aperto, ovvero sono utilizzabili da chiunque e in maniera gratuita qualora siano pubblicati senza l'adozione di una apposita licenza per il proprio uso. Questo principio di apertura automatica del dato, che viene reso possibile grazie alla pubblicazione sui siti ufficiali delle amministrazioni⁶⁵ (che secondo il CAD devono essere accessibili anche dalle persone con disabilità⁶⁶) incontra però il limite posto dalla tutela della riservatezza e, dunque dalla presenza di dati di natura personale. L'importanza del principio dell'*open data by default*, che racchiude in sé sia il concetto di accesso sia quello di riutilizzo del dato, viene sottolineato da questa norma con due previsioni: da un lato viene stabilito che tutte le attività finalizzate ad attuare questo principio costituiscono un parametro di valutazione della *performance* dei dirigenti pubblici; dall'altro, invece, viene imposto alle amministrazioni di inserire delle clausole per permettere l'accesso e il riutilizzo, all'interno di capitolati o di schemi di contratti di appalto concernenti prodotti o servizi che comportano la formazione, la raccolta o la gestione dei dati.

Come visto, il CAD richiama in più occasioni il d.lgs. n. 36 del 2006, modificato dal d.lgs. 102 del 2015 di recepimento della direttiva 2013/37/UE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico⁶⁷. Quest'ultima è stata recentissimamente modificata dalla direttiva (UE) 2019/1024, pubblicata in G.U. dell'Unione europea il 26 giugno 2019⁶⁸.

gestione di dati, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, prevedono clausole idonee a consentirne l'utilizzazione in conformità a quanto previsto dall'articolo 50. 4. Le attività volte a garantire l'accesso telematico e il riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale. 9. L'Agenzia svolge le attività indicate dal presente articolo con le risorse umane, strumentali, e finanziarie previste a legislazione vigente ».

⁶⁴ Infatti sono in vigore soltanto i commi 2, 3, 4 e 9, mentre i commi 1, 5, 6, 7 e 8 sono stati abrogati. Così anche F. CORONDI, *Commento* sub art. 52, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale* (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), cit., 230, per il quale, da un lato, « nell'attuale formulazione dell'articolo, non sembra trovare un'idonea collocazione la disposizione di cui al comma 9

[...] si tratta, invero, di una disposizione che [...] appare sostanzialmente avulsa dall'oggetto dell'articolo de quo »; dall'altro « in termini generali, sembra di poter affermare che l'articolo in commento [...] avrebbe potuto essere integralmente soppresso, trasferendo la più parte rilevante della disciplina ivi prevista [...] nell'ambito dell'art. 50 CAD ».

⁶⁵ Cfr. artt. 53 e 54 CAD. In queste due disposizioni vi è l'espresso richiamo del Codice al d. lgs. 33 del 2013 e s.m.i., e dunque ai diritti di accesso civico.

⁶⁶ Così l'art. 53 co. 1 CAD. In tema di accessibilità a siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici è stato approvato recentemente il d. lgs. n. 106 del 2018, che ha recepito la direttiva 2016/2102/UE.

⁶⁷ La direttiva 2013/37/UE è anche nota come "direttiva PSI", laddove l'acronimo è riferito alla locuzione *Public Sector Information*.

⁶⁸ La nuovissima direttiva (UE) 2019/1024 è consultabile nella predetta Gazzetta

Il decreto n. 36 del 2016 disciplina le modalità di riutilizzo⁶⁹ dei documenti contenenti dati pubblici⁷⁰, ovvero quelli che possono essere conoscibili da chiunque⁷¹ e dei quali le amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico dispongono. In particolare, il legislatore ha stabilito che nei casi e con le modalità previste dal decreto — e da altra disciplina specifica⁷² — i documenti in questione devono essere resi riutilizzabili, vale a dire che, pur essendo di titolarità di una amministrazione o di un organismo pubblico⁷³, possono essere usati anche da altri soggetti, persone fisiche o giuridiche, anche per fini non attinenti all'interesse pubblico per il quale il documento contenente il dato viene prodotto⁷⁴ — e dunque anche per fini commerciali⁷⁵. Il riutilizzo deve avvenire assicurando la parità di trattamento fra tutti i riutilizzatori.

Il d.lgs. n. 36 del 2006, dopo aver compiuto una accurata delimitazione dei documenti e delle discipline⁷⁶ sottratte dalle ipotesi di riutilizzo⁷⁷ — considerando che lo scambio di docu-

Ufficiale UE n. L 172/2019 all'indirizzo <https://bit.ly/2JFopZV>. In quanto direttiva europea appena pubblicata, essa dovrà essere poi recepita e introdotta dai singoli Stati membri nel proprio ordinamento giuridico. Fino a tale recepimento, la normativa attualmente in vigore in Italia è quella risultante dalle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 102 del 2015 al testo del d. lgs. n. 36 del 2006: tale disciplina sarà analizzata nelle pagine seguenti.

⁶⁹ Già a partire dagli anni Novanta la dottrina si era occupata del riutilizzo delle informazioni pubbliche. È stato affermato, ad esempio, come i soggetti pubblici « non possano e non debbano essere gli unici depositari delle informazioni raccolte, sia perché vi si attribuisce una natura 'pubblica', sia perché deve essere consentito di conoscere su quali elementi si fondano le scelte (o non scelte) dei pubblici poteri. Le conseguenze che se ne traggono sono quelle di imporre ai detentori delle informazioni l'obbligo di renderle accessibili ai terzi, portatori di un interesse che li legittima a richiederle; oppure di comunicarle al pubblico ogni qualvolta si abbia in animo di assumere, in base ad essi, una decisione; e ancora [...] consentirne la commercializzazione da parte dei privati », V. ZENOVICH, *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. disc. priv.*, IX, Torino, 1993, 426.

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 2 lett. c) d. lgs. n. 36 del 2006, per documenti si intende « la rappresentazione di atti, fatti e dati a prescindere dal supporto nella disponibilità della pubblica amministrazione o dell'orga-

nismo di diritto pubblico. La definizione di documento non comprende i programmi informatici ».

⁷¹ Così art. 2 lett. d) d. lgs. n. 36/2006.

⁷² Cfr. art. 1 d. lgs. n. 36/2006.

⁷³ In base all'art. 2 lett. i) d. lgs. n. 36/2006, la pubblica amministrazione e l'organismo di diritto pubblico è titolare del dato qualora « ha originariamente formato per uso proprio o commissionato ad altro soggetto pubblico o privato il documento che rappresenta il dato, o che ne ha la disponibilità ».

⁷⁴ Cfr. art. 2 lett. e) d. lgs. n. 36/2006, ai sensi del quale per riutilizzo deve intendersi « l'uso del dato di cui è titolare una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico, da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali ».

⁷⁵ In proposito l'art. 11 co. 1 d. lgs. n. 36/2006: « i documenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più soggetti stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti. I contratti o gli altri accordi tra il titolare del dato in possesso dei documenti e terzi non stabiliscono diritti esclusivi, salvo che ciò non risulti necessario per l'erogazione di un servizio di interesse pubblico ».

⁷⁶ Cfr. art. 4 d. lgs. n. 36/2006.

⁷⁷ Cfr. art. 3 d. lgs. n. 36/2006.

menti fra amministrazioni non costituisce un riutilizzo⁷⁸ — stabilisce innanzitutto che, se il dato è già disponibile, il suo soggetto titolare (ovvero le amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico) deve adottare licenze aperte standard o predisporre licenze personalizzate standard⁷⁹, rendendole disponibili sul proprio sito istituzionale di modo tale che chi procederà al riutilizzo sappia a quali condizioni possa farlo⁸⁰. Qualora, invece, il dato non sia stato ancora reso disponibile, è il riutilizzatore a dover presentare una apposita richiesta finalizzata al riutilizzo⁸¹. A questo punto il titolare deve esaminare la richiesta: se questa dà esito positivo, il titolare deve rendere disponibili al richiedente i documenti e, ove possibile e opportuno, anche i relativi metadati (secondo le modalità e i formati previsti dal CAD)⁸²; se l'esito è invece negativo, il titolare è tenuto a comunicare al soggetto che ha fatto richiesta le ragioni del rifiuto⁸³.

Sia che il dato sia già disponibile, sia che sia rilasciato dietro richiesta, il riutilizzo deve avvenire in modo *tendenzialmente* gratuito o, al limite, al costo della loro riproduzione e/o rilascio⁸⁴. In ogni caso, le amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico titolari del dato devono concretamente adottare dei sistemi per rendere, da un lato, agile la ricerca dei documenti disponibili per

⁷⁸ Art. 10 d. lgs. n. 36/2006: « 1. Lo scambio di documenti, come definito dalla lettera f) del comma 1 dell'articolo 2, non costituisce riutilizzo. 2. Nel caso in cui una pubblica amministrazione riutilizza, per fini commerciali che esulano dall'ambito dei suoi compiti di servizio pubblico, documenti propri o di altra pubblica amministrazione, si applicano le modalità di riutilizzo anche economico stabilite nel presente decreto ».

⁷⁹ Veda in proposito l'art. 8 del d. lgs. n. 36/2006: « 1. Gli schemi di licenze standard di cui all'articolo 5, comma 1, contengono eventuali limitazioni o condizioni all'utilizzo dei documenti, in considerazione delle loro peculiari caratteristiche, nonché l'indicazione dei mezzi di impugnazione, secondo criteri individuati dal titolare medesimo con proprio provvedimento. 2. Le condizioni e le limitazioni poste dal titolare del dato negli schemi di licenze standard sono individuate per categorie di documenti secondo criteri di proporzionalità e nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali e non possono costituire ostacolo alla concorrenza ». Sull'argomento si vedano, ex multis, M. RICOLFI, M. VAN EECHOU, F. MORANDO, P. TZIAVOSZ, L. FERRAO, *The "Licensing" of Public Sector Information*, in *Inf. dir.*, 2011, fasc. 1-2, 129 ss. In dettaglio sulle licenze Creative Commons, la principale tipologia di licenza usata anche

nel settore pubblico, si veda M. TRAVOSTINO, *Le licenze Creative Commons*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, cit., 201 e ss.

⁸⁰ Così l'art. 5 co. 1 d. lgs. n. 36/2006.

⁸¹ Cfr. art. 5 co. 2 d. lgs. n. 36/2006.

⁸² Così l'art. 6 d. lgs. n. 36/2006.

⁸³ Cfr. art. 5 co. 3 d. lgs. n. 36/2006.

Come previsto da questo comma, se il rifiuto concerne una richiesta relativa a questioni di diritti di proprietà intellettuale la norma impone al titolare del dato di indicare il titolare del diritto, se noto, e se non lo è, il licenziante dal quale il titolare del dato stesso ha ottenuto il materiale.

⁸⁴ Così l'art. 7 d. lgs. n. 36/2006, il quale contiene anche le ipotesi nelle quali il principio della gratuità non si applica. Infatti per alcuni casi — « a) alle biblioteche, comprese quelle universitarie, i musei e gli archivi; b) alle pubbliche amministrazioni e agli organismi di diritto pubblico che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico; c) ai casi eccezionali relativi a documenti per i quali le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico sono tenuti a generare utili sufficienti per coprire una parte sostanziale dei costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione » — vige un sistema tariffario.

il riutilizzo, oltre che i relativi metadati, (se possibile e opportuno) e, dall'altro, *machine-readable*⁸⁵ l'oggetto del riuso⁸⁶.

Dal tentativo di riassumere la disciplina normativa sopra ricostruita, emergono alcuni punti significativi: come lo stesso diritto europeo ha evidenziato⁸⁷, è ormai appurata l'importanza che l'ordinamento attribuisce al patrimonio informativo pubblico a fronte del valore economico (ma non solo) che esso stesso è in grado di creare. A testimoniare ciò vi è la circostanza per cui la valorizzazione del patrimonio informativo dell'amministrazione è stato innalzato a principio generale dell'azione amministrativa, principio che il Consiglio di Stato nel parere al d.lgs. n. 217 del 2017, ultimo correttivo del CAD, ha ricollegato a quello di buon andamento previsto dall'art. 97 Cost.⁸⁸. Sulla medesima linea d'onda è stato elaborato un altro importante e fondamentale principio in materia di dati, il principio dell'*open data by default*. Dal lato dei diritti dell'individuo, il nuovo CAD ha previsto un vero e proprio diritto di cittadinanza digitale che, nelle sue diverse sfaccettature, consiste (anche) nel diritto dell'individuo ad accedere ai siti ufficiali delle amministrazioni e a fruire dei servizi digitali erogati dalle amministrazioni.

A cavallo fra il versante dei diritti e il versante dell'organizzazione e dell'azione amministrativa si pone il riutilizzo dell'informazione pubblica. Disciplinato esternamente al CAD, seppure vi sono reciproci richiami esterni, e di radice europea, il riutilizzo dell'informazione pubblica è un elemento fondamentale per valorizzare il patrimonio informativo, in particolare anche dal punto di vista commerciale. Nonostante non sia delineato quale diritto soggettivo⁸⁹, il riuso può essere visto come uno strumento moltiplicatore del valore del patrimonio informativo pubblico.

⁸⁵ Laddove, in base all'art. 2 co. 1 lett. c-bis) d. lgs. n. 36/2006, per formato leggibile meccanicamente si intende « *un formato di file strutturato in modo tale da consentire alle applicazioni software di individuare, riconoscere ed estrarre facilmente dati specifici, comprese dichiarazioni individuali di fatto e la loro struttura interna* ».

⁸⁶ Cfr. art. 9 d. lgs. n. 36/2006.

⁸⁷ Ad esempio in tal senso il *Considerando* 1 della Direttiva 213/37/UE, « *i documenti prodotti dagli enti pubblici degli Stati membri costituiscono un ampio bacino di risorse diversificato e prezioso in grado di favorire l'economia della conoscenza* ».

⁸⁸ Così il Cons. Stato, Comm. Spec., 10 ottobre 2017, n. 2122, p. 5.6: la sesta linea portante del presente intervento normativo è costituita dalla scelta di « *promuovere un processo di autentica valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*

ric conducendo tale obiettivo tra le finalità istituzionali di ogni amministrazione e disegnando un contesto normativo che, nel rispetto della disciplina in materia di privacy e tutela dei dati personali, garantisca un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di data analysis ». In proposito la Commissione ha rilevato che l'obiettivo di valorizzare il patrimonio di informazioni in possesso dell'Amministrazione non può che trovare favorevole accoglimento, atteso che la sua concreta realizzazione non potrà che tradursi in una maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa conformemente al dettato dell'art. 97 della Costituzione.

⁸⁹ Questo aspetto lo si ricava dalla disciplina normativa. Cfr. ad esempio l'art. 5 co. 3 ultima parte del d. lgs. n. 36/2006: « *il titolare del dato non ha l'obbligo di continuare a produrre e di conservare documenti al solo fine di permetterne il riuti-*

4. LA DISCIPLINA REGIONALE PIEMONTESE IN MATERIA DI DATI APERTI.

Dati aperti, *open data by default* e riuso dell'informazione costituiscono, dunque, le colonne fondanti sulle quali si basa la politica nazionale in materia di dati ⁹⁰ finalizzata a valorizzare il patrimonio informativo pubblico.

Come ricostruito pocanzi, vi sono significativi esempi e progetti che sono stati elaborati al fine di concretizzare la politica di valorizzazione e apertura dei dati. Oltre a quelli già citati, fra cui il *Data & Analytics Framework* (DAF), ve ne sono anche di altri, come il portale dei dati aperti della pubblica amministrazione (dati.gov.it) che è stato elevato a “storia italiana di successo” dall'*Open Data Maturity in Europe Report 2018: New Horizons for Open Data Driven Transformation* ⁹¹. Tali progetti sono stati elaborati a livello centrale, ma ve ne sono di significativi anche sviluppati in ambito regionale e locali. E questo grazie al ruolo che l'ordinamento attribuisce a Regioni e alle autonomie locali in materia di digitalizzazione.

Ma prima di affrontare questo argomento pare necessario pre-

lizzo da parte di un soggetto privato o pubblico », oppure l'art. 6 d. lgs. 36 del 2006, per il quale « il titolare del dato non ha l'obbligo di adeguare i documenti o di crearne per soddisfare la richiesta, né l'obbligo di fornire estratti di documenti se ciò comporta difficoltà sproporzionate, che implicano attività eccedenti la semplice manipolazione ». In tal senso anche la dottrina: così ad esempio B. PONTI, *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 819 (pur in riferimento a una situazione normativa precedente a quella in vigore): « il riutilizzo non costituisce affatto un istituto, ma è una attività (tendenzialmente libera, salvi i limiti che possono essere imposti con lo strumento contrattuale della licenza) che il soggetto richiedente porrà in essere, una volta ottenute le informazioni dall'amministrazione che però, non ha alcun obbligo nei suoi confronti quanto alla messa a disposizione dei relativi documenti (e pertanto, non integra una condizione di 'diritto' in capo al richiedente ».

⁹⁰ Come già accennato, anche a livello internazionale vi sono numerose norme in materia di dati. Fra esse la Carta internazionale degli Open Data, firmata a Città del Messico il 27 ottobre 2015 e approvata anche dall'Italia il 29 ottobre 2015, che detta alcuni principi in materia di dati pubblici: il dato deve essere 1) *Open by default*; 2) completo e intellegibile; 3) accessibile e usabile; 4) comparabile e interoperabile; 5)

deve essere in grado di aumentare la *governance* e la partecipazione dei cittadini e di 6) porre in essere uno sviluppo inclusivo e l'innovazione. Sul punto si rimanda a <https://opendatacharter.net/> e a G. CAMMAROTA, *Adezione dell'Italia alla Carta internazionale degli Open Data*, in *Amministrazione in cammino*, 31 ottobre 2015.

⁹¹ Così l'*Open Data Maturity in Europe Report 2018: New horizons for Open Data driven transformation*, 19, pubblicato dall'European Data Portal e altri per conto della Commissione Europea: « *promoting the culture of 'open' — A success story from Italy* In Italy, great effort was made by the editorial staff of the national Open Data portal (dati.gov.it) to promote the topic of Open Data, with over 10 free online seminars organised. The webinars had a total of more than 2500 participants » (in <https://bit.ly/2JSvWmK>). Secondo questo report l'Italia si posiziona al quarto posto nella classifica europea per la valorizzazione dei propri dati aperti, ben al di sopra della media Ue (per il profilo dell'Italia vedasi <https://bit.ly/2JUdQRI>). Se questo dato lo si confronta con quello del DESI 2019 (ovvero il *Digital Economy and Society Index*) per l'Italia (in <https://bit.ly/2JFns3G>), dal quale emerge che il nostro Paese si posiziona sì al 24esimo posto (su 28 Paesi membri) su generale livello di digitalizzazione del Paese, ma si piazza al quarto posto in materia di *open data*, si ricava che la politica dei dati sia il fiore all'occhiello italiano delle politiche di digitalizzazione.

mette che il Codice dell'amministrazione digitale trova applicazione nel rispetto del riparto di competenza fra Stato e Regioni ⁹². Il CAD, in particolare, afferma al primo comma dell'art. 14 ⁹³ che « [i]n attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime » ⁹⁴.

Il legislatore nazionale, dunque, ha delineato un quadro nel quale si è attribuito allo Stato la competenza esclusiva nel disciplinare il coordinamento delle politiche di digitalizzazione, quadro confermato in più occasioni anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ⁹⁵. Il coordinamento, oltre ad essere di natura normativa (su tutti si pensi all'adozione dello stesso CAD), è anche di carattere tecnico, poiché viene attuato tramite la redazione di regole tecniche e linee guida che devono essere adottate in maniera omogenea dagli operatori per garantire su tutto il territorio la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei

⁹² Cfr. art. 2 co. 2 lett. a) CAD.

⁹³ Sul punto si veda E. DE GIOVANNI, *Commento sub art. 14*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale* (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), cit., 90 e ss.

⁹⁴ Cfr. art. 117 co. 2 lett. r) Cost.: « lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno ».

⁹⁵ Sul punto sono intervenute alcune importanti sentenze. In particolare, prima la sentenza n. 17 del 2004 (Pres. e Red. Chieppa) e poi la sentenza n. 133 del 2008 (Pres. Bie, Red. Napolitano). Le suddette decisioni sono commentate, rispettivamente, da D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in questa *Rivista*, 2005, 109 e ss., da V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni, in federalismi.it*, 2005, fasc. 5 e da D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 611 ss. Nella sentenza n. 133 del 2008 i giudici delle leggi hanno affer-

mato al p. 7.5 del *Considerato in diritto*, che « l'art. 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), ha affrontato la questione dell'esatta identificazione di uno degli aspetti maggiormente problematici nei rapporti, in questa materia, tra Stato e Regioni, vale a dire il confine ed i limiti del potere di coordinamento. Detta disposizione si prefigge l'esplicita funzione di definire un assetto organico dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di informatica che risulti conforme al dettato della lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost., come precisato dalla giurisprudenza costituzionale. L'art 14 del Codice dell'amministrazione digitale è il risultato, infatti, nella sua formulazione, del confronto tra il legislatore delegato e la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali ed insieme della elaborazione che il legislatore delegato ha fatto della giurisprudenza costituzionale. In questa prospettiva, nel primo comma dell'art. 14 si identifica il limite della competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera r), secondo comma, dell'art. 117 Cost., là dove esso individua il concretizzarsi del coordinamento nella definizione di regole tecniche, che possono anche investire aspetti di carattere organizzativo, allorché gli stessi siano « ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati » (sentenza n. 31 del 2005). Ne consegue che la citata disposizione deve essere intesa nel senso che

flussi informativi ⁹⁶. E proprio il coordinamento trova il suo momento di naturale compimento in seno alla Conferenza unificata ⁹⁷.

Il CAD, in tal modo, attribuisce alle Regioni il ruolo di “promotore territoriale” di azioni di digitalizzazione dell’azione delle pubbliche amministrazioni ⁹⁸, mentre *ritaglia* a enti locali e Regioni quelli di “implementatori” delle strategie digitali per poter assicurare ai cittadini e alle imprese i servizi pubblici che vengono prestati digitalmente ⁹⁹.

In tale contesto ci si può interrogare su quale sia il reale e concreto ruolo svolto fino ad ora dalle Regioni e delle autonomie locali nel processo di digitalizzazione dell’amministrazione. Per rispondere in maniera compiuta a tale domanda sarebbe necessario analizzare ciascuna Regione. Tuttavia, a fronte delle difficoltà pratiche e sistematiche di una analisi così estremamente approfondita, l’argomentazione che segue verrà svolta prendendo a modello unicamente la disciplina elaborata dalla Regione Piemonte.

Uno tra i primi atti adottati dalla Regione Piemonte in tema di dati aperti ¹⁰⁰ è stata la Deliberazione della Giunta Regionale n. 11-1161 del 24 ottobre 2005 ¹⁰¹. Tale atto, adottato pochi mesi dopo l’entrata in vigore del CAD, ha recepito il *Protocollo di intesa, per la condivisione, valorizzazione e diffusione del Patrimonio Informativo Regionale*, il quale era stato approvato in sede di Conferenza Regione-Enti Locali nel luglio dello stesso anno. Quattro anni dopo venne approvata la Deliberazione della Giunta Regionale n. 31-11679 del 29 giugno 2009 ¹⁰², con la quale venne data approvazione alle *Linee guida relative al riutilizzo del Patrimonio Informativo Regionale* ¹⁰³ e attuazione al *Modello di licenza standard per il riutilizzo* ¹⁰⁴, modificate l’anno successivo dalle *Linee guida relative al riutilizzo e all’interscambio del*

lo Stato disciplina il coordinamento informatico, oltre che per mezzo di regole tecniche, anche quando sussistano esigenze di omogeneità ovvero anche “profili di qualità dei servizi” e di ‘razionalizzazione della stessa’, funzionali a realizzare l’intercomunicabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni (sentenza n. 17 del 2004) ».

⁹⁶ Infatti, ai sensi dell’art. 14 co. 2 secondo periodo, « l’AgID assicura il coordinamento informatico dell’amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l’evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l’adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati ».

⁹⁷ Cfr. art. 14 co. 2 primo periodo CAD: « lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e

adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell’Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell’azione amministrativa coordinato e condiviso e per l’individuazione delle Linee guida ».

⁹⁸ Cfr. art. 14 co. 2-bis CAD.

⁹⁹ Così art. 14 co. 2-ter CAD.

¹⁰⁰ In argomento si veda A. CAVALLO, C. SECCO, G. BONELLO, S. REALE, V. DI TOMASO, F. CAIRO, *A platform of the Reuse of Public Data in Piedmont*, in *Inf. dir.*, 2011, 431 e ss.

¹⁰¹ Tale atto è stato pubblicato sul B.U. Regione Piemonte n. 48 del 1 dicembre 2005 ed è consultabile in <https://bit.ly/2XTb3BR>.

¹⁰² La delibera è consultabile in <https://bit.ly/2M2B9uX>.

¹⁰³ In <https://bit.ly/2Lt5Ha3>.

¹⁰⁴ Vedasi <https://bit.ly/30K4H4R>.

patrimonio informativo regionale ¹⁰⁵ e recepite dalla Delibera della Giunta Regionale n. 36-1109 del 30 novembre 2010 ¹⁰⁶. Come è stato sottolineato, in tal modo « diventano riusabili tutti i dati in possesso della Regione di tipo aggregato/anonimo o senza vincoli di privacy e che adottano come licenza standard la Licenza CC-zero. Sono inoltre licenziati in automatico con licenza standard CC-zero anche tutti i dati ad oggi pubblicati e scaricabili dal sito istituzionale o da altri canali istituzionali della Regione » ¹⁰⁷.

L'atto regionale piemontese più importante è, però, la legge regionale n. 24 del 23 dicembre 2011 ¹⁰⁸, rubricata *Disposizioni in materia di pubblicazione tramite la rete internet e di riutilizzo dei documenti e dei dati pubblici dell'amministrazione regionale*, meglio nota come legge regionale piemontese sull'open data.

In base a tale disciplina, la Regione Piemonte, in attuazione del CAD e della disciplina sul riutilizzo dei dati pubblici ¹⁰⁹, « assicura la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità e la riutilizzabilità dei documenti e dei dati pubblici di cui è titolare o da essa detenuti in modalità digitale » ¹¹⁰. Inoltre, per raggiungere gli obiettivi tracciati dalla legge ¹¹¹, la Regione deve promuovere, da un lato, un *iter* organizzativo incentrato su innovazione tecnologico-informatica e trasparenza; dall'altro, invece, deve favorire in ambito regionale la *ICT Society* e la sua conoscenza, onde « favorire il progresso sociale, il miglioramento della qualità della vita e lo sviluppo delle iniziative economiche private legate al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico » ¹¹².

Il nucleo della legge regionale n. 24 del 2011 è rappresentato dall'art. 3, nel quale viene stabilito che i dati pubblici e i documenti di cui la Regione Piemonte è titolare devono essere resi

¹⁰⁵ Consultabili in <https://bit.ly/205BWYb>.

¹⁰⁶ In <https://bit.ly/2SpCk8W>.

¹⁰⁷ Così il portale dei dati aperti della Regione Piemonte, dati.piemonte.it, in relazione alla disciplina normativa in materia di *Ecosistema Regionale dei Dati Aperti*. Cfr. <http://www.dati.piemonte.it/opendata/normativa.html>. Come scritto in precedenza, le licenze cui si fa riferimento sono le licenze Creative Commons (CC). In particolare, le licenze CC-Zero (anche CC0 1.0) consentono a chi ha associato l'opera con tale licenza di dedicare l'opera stessa al pubblico dominio, rinunciando a ogni diritto sull'opera, in tutto il mondo in base alle leggi sul diritto d'autore. Sul punto si rimanda a <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.it>.

¹⁰⁸ La legge regionale è stata pubblicata sul B.U. Regione Piemonte n. 52 del 29

dicembre 2011 ed è consultabile in <https://bit.ly/2Lrmg65>.

¹⁰⁹ La legge fa esplicito riferimento alla disciplina vigente nel 2011, vale a dire il d. lgs. 24 gennaio 2006 n. 36 e la direttiva 2003/98/CE nei loro testi originari, richiami che oggi devono essere considerati superati e riferibili alla disciplina attualmente in vigore e della quale si è scritto *supra*.

¹¹⁰ Così l'art. 1 co. 1 l.r. n. 24/2001.

¹¹¹ Vale a dire « *garantire la più ampia libertà di accesso all'informazione pubblica, di favorire la partecipazione dei cittadini, delle imprese, delle fondazioni e delle associazioni ai processi decisionali della pubblica amministrazione, di incentivare la collaborazione tra pubblico e privato e di rendere riutilizzabile il maggior numero di documenti e di dati pubblici, in base a modalità che assicurano condizioni eque, adeguate e non discriminatorie* » — così l'art. 1 co. 2 l.r. n. 24/2001.

¹¹² Cfr. art. 1 co. 2 l.r. n. 24/2011.

accessibili e fruibili, tramite l'impiego delle tecnologie digitali, con la loro pubblicazione sul web in formati aperti e nel rispetto degli standard adottati a livello internazionale ¹¹³. L'accessibilità deve essere *tendenzialmente* gratuita e deve essere conforme alle specifiche discipline nazionali in materia ¹¹⁴, mentre il riutilizzo deve avvenire in base alla predisposizione di licenze le quali prevedano « la più ampia e libera utilizzazione gratuita, anche per fini commerciali e con finalità di lucro » ¹¹⁵. Infine, qualora si presentino concreti ostacoli all'accessibilità e al riutilizzo, la Regione deve adoperarsi per rimuoverli e prevenirli, nonché per promuovere l'adozione di misure adeguate fra gli altri enti ¹¹⁶.

Sulla base della legge regionale n. 24 del 2011 è stata successivamente approvata la Delibera della Giunta Regionale n. 22-4687 dell'8 ottobre 2012, con la quale sono state adottate le nuove *Linee Guida relative al riutilizzo e alla diffusione tramite la rete internet dei documenti e dei dati pubblici dell'Amministrazione regionale* ¹¹⁷. Con esse è stata prevista l'adesione di ogni amministrazione piemontese alla piattaforma "Open Data dati.piemonte.it", con l'obiettivo « di favorire i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa nonché coerentemente con il ruolo di promotrice del processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa attribuito alle Regioni dall'art. 14 del Decreto Legislativo n. 82 del 2005 e s.m.i. » ¹¹⁸.

Tuttavia, proprio in conseguenza degli aggiornamenti tecnologici che hanno interessato la piattaforma piemontese degli open data ¹¹⁹, la Regione Piemonte ha dovuto approvare le nuove *Linee guida per l'Ecosistema regionale dei dati aperti*, con l'adozione della Deliberazione della Giunta Regionale 22 maggio 2017, n.

¹¹³ Cfr. art. 3 co. 1 l.r. n. 24/2011.

¹¹⁴ Cfr. art. 3 co. 2 l.r. n. 24/2011.

¹¹⁵ Art. 3 co. 3 l.r. n. 24/2011.

¹¹⁶ Cfr. art. 3 co. 4 l.r. n. 24/2011.

¹¹⁷ Tali linee guida sono consultabili all'indirizzo <https://bit.ly/2xUYYAe>.

¹¹⁸ Linee guida, *Premessa*, p. 5. La piattaforma è prevista dall'art. 3 lett. h) delle suddette linee guida: piattaforma open Data - dati.piemonte.it: la piattaforma raggiungibile sul web all'indirizzo www.dati.piemonte.it, attraverso il quale la Regione Piemonte mette a disposizione i dati pubblici ai sensi di quanto disposto dalla Legge Regionale n. 24/2011. Inoltre tale strumento permette: — agli utenti del web di raggiungere, interrogare, ricercare e scaricare i dati e i documenti messi a disposizione nell'area pubblica e di riusarli nei termini definiti dalla licenza d'uso associata; — all'amministrazione pubblica che ha aderito alla politica regionale in materia di riuso ai sensi del successivo punto 12 di esporre i

propri dati, selezionare quelli riusabili, gestire l'associazione di licenze d'uso, indicizzare i metadati ad uso del motore di ricerca, allineare diversi cataloghi di dati e gestire gli strumenti di comunicazione con gli utenti esterni (invio di mail, commenti, feed back sull'utilizzo e sul gradimento), così come agli altri soggetti indicati al medesimo punto 12. La sua disciplina è però compiutamente prevista dall'art. 5, cui si rimanda.

¹¹⁹ Come è stato rilevato, « il nuovo regolamento si rende necessario a seguito dell'evoluzione tecnologica della piattaforma dati.piemonte.it che viene a integrarsi in un'infrastruttura abilitante cloud comprendente con la Yucca - Smart Data Platform di Regione Piemonte come infrastruttura IoT/IoP ad alto contenuto tecnologico per la valorizzazione del patrimonio di dati, open e non solo, in un contesto di supporto alla competitività delle imprese del territorio ». Così <http://www.dati.piemonte.it/opendata/normativa.html>.

18-5072 ¹²⁰. Con le nuove linee guida la Regione Piemonte ha inteso « non solo rendere più efficiente il processo di diffusione “in modalità aperta” dei dati prodotti dalla pubblica amministrazione nello svolgimento dei propri compiti istituzionali ma anche definire le regole di utilizzo degli strumenti informatici messi a disposizione di Regione Piemonte, nel suo ruolo di titolare, per attuare concretamente la politica di riuso dei dati » ¹²¹.

In tal modo, l'attuale sistema piemontese in esame, che a buon ragione può essere considerato più che rodato ¹²², viene definito “Ecosistema dei dati” ed è composto da due componenti: da un lato vi è il c.d. *front end* del sistema, costituito dal portale dei dati aperti (<http://dati.piemonte.it>) con il quale viene consentita l'accessibilità e il riutilizzo degli stessi; dall'altro vi è la piattaforma Yucca-Smart Data Platform (<https://yucca.smartdatanet.it/>) che, oltre a costituire il c.d. *back-end* del portale dei dati aperti e il c.d. *back-office* per il caricamento dei dati e dei metadati da parte dei soggetti pubblici e privati, permette di archiviare, metadattare e condividere in maniera selettiva le informazioni archiviate, nonché di elaborare in tempo reale dati ¹²³.

In questo contesto si inserisce *Mèmora* ¹²⁴, progetto sviluppato nella primavera 2018 dalla Regione Piemonte e dal CSI Piemonte ¹²⁵. Essa consiste in una piattaforma digitale che consente di catalogare e di raccogliere il patrimonio informativo culturale della Regione. Migliorando e integrando fra loro precedenti applicativi ¹²⁶, *Mèmora* permette di descrivere, tramite standard internazionali, i beni culturali che gli enti pubblici regionali possiedono. Tale descrizione viene fatta in maniera digitale e

¹²⁰ Entrambi gli atti sono consultabili in <https://bit.ly/204IJYY>.

¹²¹ Così *Linee guida per l'Ecosistema regionale dei dati aperti*, Premessa, p. 1, le quali aggiungono altresì che « con le presenti linee guida s'intende, infatti, cercare di favorire la diffusione delle conoscenze in materia di open data, al fine di costruire una governance del processo di pubblicazione di dati e informazioni in modalità, appunto, 'open'. Le presenti linee guida vogliono, altresì, costituire un documento di consultazione e di lavoro, che affronta la tematica della messa a disposizione dei dati in modalità aperta, da vari punti di vista: legale, procedurale, organizzativo e tecnologico, indicando i riferimenti per le attività specifiche degli operatori coinvolti nel processo di 'apertura' dei dati ».

¹²² Proprio la Deliberazione della Giunta Regionale 22 maggio 2017, n. 18-5072, nelle *Premesse* fa riferimento alla notevole esperienza in materia di Open Data maturata dalla Regione Piemonte. Inoltre,

nel luglio 2019, la Regione Piemonte, insieme al CSI Piemonte (relativamente al quale vedasi *infra*) si è aggiudicata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il premio di “Open Gov Champion 2019”. In particolare, proprio la piattaforma Yucca Smart Data Platform ha vinto un premio specifico, cioè quello di “Champion” nella categoria “Trasparenza e OpenData”. Cfr. <https://bit.ly/2JPdGuM>.

¹²³ Cfr. *Linee guida per l'Ecosistema regionale dei dati aperti*, p. 3.

¹²⁴ Si veda l'indirizzo <http://www.memora.piemonte.it/>, in cui è possibile reperire tutta la documentazione relativa a *Mèmora*.

¹²⁵ Il CSI Piemonte è il Consorzio per il Sistema Informativo, cui le pubbliche amministrazioni della Regione Piemonte affidano la gestione e la realizzazione dei propri servizi in materia di tecnologie per l'informazione e la comunicazione. In proposito si veda il sito ufficiale <http://www.csipiemonte.it/>.

¹²⁶ Su tutti: Guarini Patrimonio Culturale, Guarini Archivi e TecaDigitale.

integrata, vale a dire stabilendo relazioni e collegamenti fra le varie risorse presenti anche grazie alla loro metadattazione¹²⁷: in tal modo è possibile essere a conoscenza di quali beni culturali sono custoditi in Piemonte. Ogni bene presente in *Mèmora* costituisce un oggetto digitale ed è, pertanto, accompagnato da contenuti integrativi quali immagini, video, audio, documenti o altro. Chiunque può accedere e usare la piattaforma, sia questi una amministrazione o un privato: essa risulta rappresentare in tal modo un ambiente condiviso con gli operatori culturali. *Mèmora* è ad accesso libero e gratuito ed è corredata dall'impostazione di georeferenziazione, la quale consente di sapere sulla mappa geografica della Regione Piemonte dove si trovino concretamente i beni culturali cui si fa riferimento. Inoltre, per quanto concerne la sua struttura, essa non è costituita con tecnologie proprietarie bensì da un software *open-source* basato su Collective Access, in grado di garantire, da un lato, gli aggiornamenti necessari e, dall'altro, l'interoperabilità con altri sistemi, permettendo così di esportare i dati nei formati comunemente più utilizzati.

Da quanto sopra descritto, appare in chiara evidenza come *Mèmora* consenta effettivamente di proteggere e valorizzazione il patrimonio informativo culturale. Da una parte, i beni contenuti nella piattaforma sono accessibili in un unico grande portale e questo aspetto già consente di semplificare la relazione con i cittadini e con soggetti terzi. Dall'altra, tali beni sono digitalmente raccolti, catalogati, messi in correlazione fra loro e integrati con contenuti aggiuntivi: proprio il digitale consente una conservazione duratura nel tempo e una fruibilità maggiore, ben potendo il medesimo bene essere consultato da molte più persone contemporaneamente rispetto alla classica visualizzazione museale — persone le quali possono accedere in qualsiasi punto del globo, diversamente dal caso del museo o dell'archivio che obbliga il visitatore ad andare dove questo è materialmente situato. La piattaforma permette comunque di dare conoscenza dell'esatta ubicazione del bene sul territorio piemontese, rendendo in ogni caso possibile così alla persona interessata di recarsi materialmente dove esso è custodito. Infine, *Mèmora* è fortemente ispirata da politiche di apertura tecnologica: sia in riferimento ai dati, in quanto i beni sono consultabili da chiunque e chiunque li può utilizzare nel rispetto delle licenze stabilite; sia in riferimento al software, dato che essa è basata su software liberi i quali permettono alla *community* internazionale degli sviluppatori di intervenire gratuitamente apportando aggiornamenti e garantendo la

¹²⁷ In particolare *Mèmora* fa riferimento ad archivi, istituti culturali e musei: in essa vi sono circa 70.000 oggetti digitali, 500.000 schede descrittive di beni artistici,

fotografici e demoetnoantropologici, nonché 500 inventari di archivi storici (cfr. http://www.memora.piemonte.it/dwd/brochure_memora.pdf).

sicurezza del software, senza creare il c.d. *effetto lock-in*¹²⁸ che obbliga le amministrazioni a dover pagare periodicamente le licenze d'uso del software alle società proprietarie¹²⁹.

Mèmora, in conclusione, rappresenta un importante esempio di quali strumenti le amministrazioni regionali e locali possono dotarsi per valorizzare il patrimonio informativo a loro disposizione. Se è vero che quanto sopra analizzato si riferisce alla Regione Piemonte, la quale da sempre ha dedicato molta atten-

¹²⁸ Per *lock-in* si intende quel fenomeno, dannoso all'amministrazione, « tramite il quale si crea un ostacolo al cambio di fornitore e quindi una limitazione alla concorrenza ». Così la *Relazione sull'attività svolta della Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*, 147 in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVII Legisl., Disegni di leggi e relazioni — Documenti, Doc. XXII-bis n. 14 (consultabile in <https://bit.ly/2GhIAfy>). Il *lock-in* è evidente in relazione a prodotti di natura tecnologica quali, ad esempio, i software, in riferimento ai quali l'amministrazione si trova di fatto ostaggio dei pochi maggiori produttori che contrattualmente sono in grado di imporre condizioni svantaggiose per la pa, anche grazie a un importante divario informativo fra settore privato e settore pubblico in tema di tecnologia. Questo produce una limitata, se non addirittura inesistente, concorrenza che impedisce all'amministrazione di poter rivolgersi ad altri operatori, comportando così una enorme spesa per il settore pubblico e il non rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost. e, in generale, di quelli previsti dall'art. 1 l. n. 241 del 1990. Come è stato sottolineato dalla dottrina, il fenomeno del *lock-in* si può produrre anche a danno di un soggetto terzo diverso dall'amministrazione. Cfr. ad esempio A. MANTELERO, *Responsabilità e rischio nel Reg. Ue 2016/679*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1/2017, 148, laddove si riferisce a forme di *lock-in* verso soggetti privati-utenti: « nel contesto dei Big Data e dell'internet delle cose (IoT), in presenza di processi decisionali basati su algoritmi e di forme di *lock-in* tecnologico (e.g. servizi di cloud computing di tipo software as a service aventi natura proprietaria) e sociale (e.g. social networks), il consenso dell'utente finisce per divenire in gran parte illusorio. La complessità, la mancanza di conoscenza, i limiti alla concreta libertà di scelta e gli squilibri nel potere contrattuale riducono, infatti,

sempre più il consenso dell'utente a vuoto formalismo ».

¹²⁹ È bene tenere a mente che, nel caso di acquisto di software da parte della pubblica amministrazione, il CAD non prevede come ipotesi principale l'acquisto di software di natura proprietaria. Infatti, l'art. 68 CAD afferma: « le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici o parti di essi nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato: a) software sviluppato per conto della pubblica amministrazione; b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione; c) software libero o a codice sorgente aperto; d) software fruibile in modalità cloud computing; e) software di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso; f) software combinazione delle precedenti soluzioni ». In argomento, oltre a F. MARTINI, *Open source, pubblica amministrazione e libero mercato concorrenziale*, in *Dir. econ.*, 3-4/2009, 677 ss. e F. MARABINI, *La tutela giuridica del "software" e l'"open source"*, in *Cybersp. dir.*, 2/2017, 405 ss., e oltre a T. MONETTI, *Commento sub art. 68*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 289 ss., si vedano anche G. BAJO, *Open Software e Pubblica Amministrazione: online le linee guida sull'acquisizione e il riuso del software*, in <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale>, 12 aprile 2018 (in <https://bit.ly/2JK187G>), per il quale, da un lato, pur « a dispetto della scarsa diffusione del riuso del software, in Italia abbiamo oggi una delle leggi più avanzate d'Europa in materia di open source all'interno della Pubblica Amministrazione, finalizzata alla condivisione del software e al risparmio della spesa pubblica »; tuttavia, dall'altro, « Pubblica Amministrazione italiana spende centinaia di milioni di euro per l'esecuzione di progetti legati al mondo del software. Sebbene sia dif-

zione alla politica dei dati, in particolare, di quelli di tipo aperto, risultando una Regione pioniera in tale ambito ¹³⁰, è altrettanto vero che potenzialmente anche le altre Regioni e gli enti locali possono rappresentare un'importante risorsa per tutto il Paese in materia di digitalizzazione.

5. PROFILI CONCLUSIVI. QUALE CONCRETO RUOLO PER LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI NELLA POLITICA DEI DATI E, PIÙ IN GENERALE, NEL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE?

Quanto sopra ricostruito mette in luce un quadro ben preciso, nel quale lo Stato ha competenza esclusiva per quanto concerne il coordinamento delle politiche digitali e della relativa disciplina tecnica ¹³¹. Coordinamento che nei fatti comporta un processo di digitalizzazione con un forte accento centralistico ¹³², in quanto ha come attori principali il Governo, AGID e il Team per la Trasformazione Digitale, questi ultimi due rispettivamente l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio ¹³³ e la struttura commissariale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ma qual è il vero ruolo di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni nel processo di digitalizzazione?

Come ripercorso, il CAD stabilisce ¹³⁴ che Stato, Regioni ed enti locali, da un lato, *promuovono intese e accordi* e, dall'altro, *adottano*, in Conferenza unificata ¹³⁵, indirizzi volti a realizzare

facile estrarre un dato preciso, per citare un esempio, la rilevazione compiuta da AgID, nell'ambito del lavoro fatto per il Piano Triennale, ha censito 621 milioni di euro di spesa nel triennio 2013-2015 effettuata da una ventina di grosse amministrazioni centrali (ministeri ed enti) ». In argomento si vedano anche le recenti *Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni*, consultabili in <https://bit.ly/32yL55m>, entrate in vigore nel maggio 2019.

¹³⁰ Così è stato sottolineato dalla dottrina: cfr. P. PATRITO, F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in questa *Rivista*, 2012, 87, per i quali « la Regione Piemonte, prima in Italia, ha dato attuazione al D. Lgs. n. 36/2006 con legge regionale 23 dicembre 2011, n. 24 ».

¹³¹ Cfr. art. 71 CAD: « 1. L'AgID, *previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata, adotta Linee guida contenenti le regole tecniche e*

di indirizzo per l'attuazione del presente Codice. Le Linee guida divengono efficaci dopo la loro pubblicazione nell'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID e di essa ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Le Linee guida sono aggiornate o modificate con la procedura di cui al primo periodo. 1-ter. Le regole tecniche di cui al presente codice sono dettate in conformità ai requisiti tecnici di accessibilità di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, alle discipline risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale ed alle normative dell'Unione europea ».

¹³² Sul punto anche la dottrina, per la quale vi è una « volontà di accentrare la materia presso il Governo della Repubblica o di organi ad esso riferibili », G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, cit., 114.

¹³³ In tal modo <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/chi-siamo>. Relativamente alle funzioni di AGID si veda l'art. 14-bis CAD.

¹³⁴ Cfr. art. 14 co. 2 primo periodo CAD.

¹³⁵ Come noto la Conferenza unificata fa parte del c.d. sistema delle conferenze, luogo di raccordo fra lo Stato, le Regioni e le

gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, nonché a predisporre un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa finalizzato a individuare le linee guida. La digitalizzazione, come disciplinata dal CAD, risulta essere declinata principalmente come organizzazione: lo stesso art. 2 CAD, infatti, afferma che « [l]o Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione ». Il CAD impone alle amministrazioni di organizzarsi per consentire di esercitare *digitalmente* funzioni amministrative esercitate precedentemente in modo non digitale e, di conseguenza, di prestare *digitalmente* servizi pubblici resi in precedenza in modo non digitale (materiale o analogico) ¹³⁶. Come è stato evidenziato, in pratica, « [l]'attività amministrativa è la medesima del passato, il procedimento è scandito con modalità diverse » ¹³⁷.

La quasi totalità dei progetti digitali che sono in elaborazione in questi mesi costituiscono un esempio di strumenti per “traslare” sul digitale funzioni analogiche. Così la sopra citata ANPR, l'*Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente*, una base di dati centralizzata che supera le già esistenti e numerose anagrafi comunali, consentendo all'amministrazione di accentrare, uniformare e semplificare le procedure ai cittadini ¹³⁸. Oppure la *Carta d'Identità Elettronica* che sostituirà completamente, nel prossimo

autonomie locali, la cui attività « si esplicita essenzialmente attraverso i pareri (facoltativi od obbligatori), le intese (che rivestono un carattere obbligatorio), gli accordi (che hanno un carattere facoltativo), le deliberazioni, le designazioni, oltre ad attività di scambio di dati e informazioni », SERVIZIO STUDI DI SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il “sistema delle Conferenze”*, Dossier XVII Legislatura, 6 (<https://bit.ly/2GhksZ2>). Sul punto si veda anche AA.VV., *Il sistema delle Conferenze: dossier di approfondimento*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2016, n. 2.

¹³⁶ Come è stato evidenziato dalla dottrina, « è infatti stato già da tempo illustrato che è propria dell'organizzazione anche la predisposizione dei “mezzi materiali o reali [degli uffici, n.d.a.]”, tra i quali possono perciò essere ricompresi anche gli strumenti digitali », G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017, 37-38.

¹³⁷ « Esiste solo un dovere (generico) della p.a. di organizzare i propri uffici per ricevere e disimpegnare al meglio tutte le istanze dei privati, ad esempio attraverso server potenti e funzionanti, interconnessi con altre infrastrutture di rete interconnesse ed interoperabili », G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, cit., 138.

¹³⁸ « ANPR è un passo essenziale nell'agenda digitale per rendere possibili successive innovazioni, poiché avere un database a livello nazionale permetterà di superare il modello dell'autocertificazione accorciando ed automatizzando tutte le procedure relative ai dati anagrafici. Con ANPR le amministrazioni potranno dialogare in maniera efficiente tra di loro avendo una fonte unica e certa per i dati dei cittadini. Anche oggi però ANPR consente ai cittadini di ottenere vantaggi immediati quali la richiesta di certificati anagrafici in tutti i comuni, cambio di residenza più semplice ed immediato ed a breve la possibilità di

futuro, la Carta d'Identità cartacea¹³⁹. Così anche *pagoPA*, il sistema digitale di pagamenti verso le amministrazioni pubbliche¹⁴⁰, grazie al quale i pagamenti tradizionali a favore delle amministrazioni verranno progressivamente sostituiti con pagamenti elettronici¹⁴¹. Un ulteriore esempio, segnalato come *best practice* dalla citata Relazione finale della *Commissione parlamentare di inchiesta sulla digitalizzazione*, è l'applicazione del fascicolo elettronico allo sportello unico doganale: questo ha efficientato notevolmente la procedura di sdoganamento in mare o in volo consentendo di ridurre i tempi necessari alle procedure doganali e, dunque, di risparmiare ingenti risorse¹⁴².

Da questi pochi esempi emerge come l'applicazione delle tecno-

ottenere certificati da un portale unico », così la parte dedicata ad ANPR sul sito del Team per la Trasformazione Digitale (in <https://teamdigitale.governo.it/it/projects/anpr.htm>). Sul punto anche il sito di AGID (in <https://bit.ly/2YeU3Fy>), così come G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 72 e ss.

¹³⁹ Attualmente la percentuale della popolazione raggiunta è pari a più del 93%, mentre la percentuale dei cittadini in possesso della CIE è superiore al 17% di tutta la popolazione. Cfr. la parte dedicata alla Carta d'Identità Elettronica sul sito del Team per la Trasformazione Digitale (in <https://teamdigitale.governo.it/it/projects/cie.htm>).

¹⁴⁰ *PagoPA* è « una nuova modalità per eseguire presso i Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP) aderenti i pagamenti verso la Pubblica Amministrazione in modalità standardizzata. Si possono effettuare i pagamenti direttamente sul sito o sull'app dell'Ente (il tuo comune, ad esempio) o attraverso i canali (online e fisici) di banche e altri Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP) », così la parte dedicata a *pagoPA* sul sito di AGID (in <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/pagopa>).

¹⁴¹ La piattaforma *pagoPA* è stata prevista dall'art. 5 co. 1 e 2 CAD, a mente dei quali: « 1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico. Tramite la piattaforma elettronica di cui al comma 2, resta ferma la possibilità di accettare anche altre forme di pagamento elettronico, senza discriminazione in relazione allo schema di pagamento abilitato per ciascuna tipologia di strumento di pagamento elettronico come definita ai sensi dell'articolo 2, punti 33),

34) e 35) del regolamento UE 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta. 2. Al fine di dare attuazione al comma 1, l'AgID mette a disposizione, attraverso il Sistema pubblico di connettività, una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati, al fine di assicurare, attraverso gli strumenti di cui all'articolo 64, l'autenticazione dei soggetti interessati all'operazione in tutta la gestione del processo di pagamento ». Si rimanda a G. COSSU, *Commento sub art. 5*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale* (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), cit., 60. Le Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi elaborate da AGID sono consultabili in <https://bit.ly/2O3RQsC>.

¹⁴² Come riporta la *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*, cit., 137, « la Commissione ha appreso dai dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli che a seguito di questa innovazione il 92,6 per cento delle merci viene sdoganato dai principali porti tra i 12 secondi e i 5 minuti (dal primo gennaio al 30 aprile del 2016, prima dell'introduzione del fascicolo elettronico, la percentuale era invece dell'84,3 per cento) ». Stante gli importanti progressi in campo digitale fatti dell'Agenzia dei Monopoli e delle Dogane, non è un caso che ad essere nominata (nuovo) Diret-

logie digitali a funzioni amministrative e a servizi pubblici già esistenti consente di aumentare l'efficacia della pubblica amministrazione, incrementando al contempo la sua efficienza ed economicità. È quindi necessaria una organizzazione amministrativa coordinata a livello centrale, in modo tale da garantire l'uniformità digitale su tutto il territorio ¹⁴³, aspetto che è stato sottolineato anche dalla lettura di "competenza di fine" attribuita allo Stato dall'interpretazione della Corte costituzionale ¹⁴⁴, dalla quale emerge comunque la competenza residuale in riferimento all'organizzazione e al funzionamento dei servizi regionali e degli enti locali ¹⁴⁵.

Analizzando e osservando il fenomeno della digitalizzazione, ci si accorge, però, come non sia corretto vedere in essa soltanto un momento organizzativo per fare meglio e in modo ICT-oriented qualche cosa di già esistente. La digitalizzazione è un fenomeno complesso, non riconducibile a unità, che può essere visto in due componenti. Da una parte è "organizzazione" di qualcosa che è preesistente, ma al contempo è anche "creazione" (e dunque anche "organizzazione") di qualche cosa che prima, invece, non esisteva. Se, infatti, il digitale può essere impiegato per organizzare l'amministrazione affinché eserciti digitalmente funzioni amministrative già esistenti o presti digitalmente servizi pubblici già esistenti, esso può costituire altresì lo strumento per esercitare *nuove* funzioni amministrative digitali o per prestare *nuovi* servizi pubblici

tore Generale di AGID è stata Teresa Alvaro, la quale prima di questa nomina rivestiva il ruolo di direttore centrale tecnologie per l'innovazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

¹⁴³ *Prima facie* potrebbe sembrare insensato centralizzare le politiche di digitalizzazione, posto che esse trovano il loro primo fondamento nel web, concepito per essere distribuito e decentrato. Infatti secondo le parole del fondatore di internet « filosoficamente, se il Web voleva essere una risorsa universale, doveva essere capace di crescere in modo illimitato. Tecnicamente, se fosse intervenuto una qualsiasi centrale di controllo, questa sarebbe diventata rapidamente un collo di bottiglia che avrebbe ristretto la crescita della rete e quest'ultima non sarebbe mai cresciuta in scala. Il suo essere "fuori controllo" è stato molto importante », T. BERNERS-LEE, *Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by His Inventor*, San Francisco, 1999, 99, citato e tradotto in U. PACALLO, *Teoria giuridica della complessità*, Torino, 2006, 142-143. In realtà, sebbene la digitalizza-

zione derivi dal web, non risulta affatto sovrapponibile *in toto* a esso.

¹⁴⁴ Sul punto si rimanda alle già citate sentenze n. 17 del 2004 e n. 133 del 2008 della Corte costituzionale.

¹⁴⁵ Così Corte cost., sent. n. 271 del 2005, riferendosi al « *potere legislativo di coordinamento, il cui mancato esercizio non preclude autonome iniziative delle Regioni aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio* ». D'altra parte questo esclusivo potere legislativo statale concerne solo un coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale (si vedano le sentenze di questa Corte n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004) e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa (cfr. sentenza n. 50 del 2005) ». *Considerato in diritto*, p. 3, con nota di S. FOÀ, *Tutela della privacy e sistemi informativi regionali: il potere normativo regionale è riconosciuto solo se richiama e rispetta il codice sul trattamento dei dati personali*, in *federalismi.it*, 2006, fasc. 3.

digitali (e di conseguenza organizzarsi per il loro esercizio o per la loro prestazione). Se con la digitalizzazione le amministrazioni possono migliorare l'esistente, esse possono anche porre in essere qualcosa di inedito: possono esercitare quelle che possono essere definite *Born-Digital Administrative Functions* e possono prestare quelli che possono essere chiamati *Born-Digital Public Services*.

Un esempio di funzioni amministrative *Born-Digital* può essere visto nell'attuazione delle politiche di valorizzazione dei dati e del patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, e dei relativi progetti, e più in generale nell'analisi dei dati: la *Data Analysis*. Se si fa riferimento, ad esempio, al *Data & Analytics Framework* (in ambito nazionale) o al progetto *Mèmore* della Regione Piemonte (in tema di patrimonio culturale regionale) si nota come l'obiettivo non è soltanto quello di favorire lo scambio dei dati fra le amministrazioni — aspetto che già avveniva, seppur in modo assai meno efficiente, con modalità analogiche — quanto quello di analizzare i dati con tecniche che prima non esistevano, su tutti la *Big Data Analytics*, in modo tale da procedere ad una analisi di dati completamente diversa da quella svolta prima dell'avvento delle ICT e, per questa ragione, *nuova*, non paragonabile a quella precedente. Come visto, l'analisi fondata su dati aperti, in grande mole e collegati fra loro, consente di procedere sia a descrivere in maniera più puntuale la realtà, sia a predire situazioni non ancora esistenti¹⁴⁶, dunque a creare qualcosa che prima non c'era: esercitare quella che la dottrina ha definito « funzione amministrativa dei dati »¹⁴⁷, il cui fondamento normativo si ritrova *in primis* nel CAD¹⁴⁸.

Se gli strumenti digitali consentono all'amministrazione eserci-

¹⁴⁶ Sul punto F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, cit., 806: « Grazie ai big data le macchine sono in grado di apprendere in maniera automatica e c.d. profonda. Tutti questi dati consentono agli elaboratori di esercitare capacità predittive: possono così, nelle mani dei poteri pubblici, in ultima in ultima analisi aiutare a migliorare ambiente, salute, vita. Ma, ancora prima, è possibile predisporre strumenti per rilavarli, aggregarli con altri dati provenienti da soggetti pubblici o privati, elaborarli per trarre poi altre informazioni, utili infine a prendere decisioni appropriate e ponderate. In particolare è possibile scandagliare la totalità delle informazioni e non solo campioni statistici, il che rende le elaborazioni molto più precise ». In argomento anche M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 601 e ss.

¹⁴⁷ Così G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 35-36, il quale usa questa espressione per riferirsi alla « funzione amministrativa volta alla organizzazione, gestione e fruizione dei dati ». Lo stesso autore, più in là nel testo, espressamente afferma che « i dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni con il supporto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresentano un elemento di crescente rilevanza dell'amministrazione digitalizzata, sia quale elemento presupposto per l'esercizio della funzione, sia quali oggetto essi stessi dell'attività amministrativa finalizzata alla loro fruizione e diffusione », G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 237.

¹⁴⁸ Come noto, l'esercizio di una funzione amministrativa deve trovare necessariamente il proprio fondamento in una norma

tare nuove funzioni amministrative *Born-Digital*, quali la *Data Analysis*, stante il legame fra funzione amministrativa e servizio pubblico¹⁴⁹, le ICT consentono anche di creare nuovi servizi pubblici *Born-Digital* legati allo scambio dei dati¹⁵⁰, e dunque strettamente dipendenti dalle prime.

Senza affrontare la questione di quali possano essere allo stato attuale questi nuovi servizi pubblici in tema di dati, è interessante sottolineare come la dottrina non ha mancato di mettere in evidenza il “volano sociale” che tali servizi pubblici *Born-Digital* potrebbero innescare; infatti vi è chi ha visto lo scambio dei dati quale servizio pubblico come una possibilità per attuare la sussidiarietà orizzontale — intesa però non con il significato *tradizionale* della sostituzione del soggetto privato al soggetto pubblico, quanto con la possibilità di attivare delle forme di collaborazione fra privati e amministrazione¹⁵¹ — amministrazione che si trova in tal modo ad essere il soggetto che fornisce i dati utili per attività dei privati.

Condividendo questa interpretazione, pare altrettanto interessante notare come, invece, l'esercizio di funzioni amministrative *Born-Digital*, di cui si è scritto sopra, sia inevitabilmente collegato al principio di sussidiarietà in senso verticale e dunque alla questione dell'individuazione dell'ente incaricato di esercitare

attributiva del potere pubblico: nel caso della *Data Analysis*, come la dottrina non ha mancato di sottolineare, la norma attributiva la si ritrova principalmente nel CAD e in altre discipline di settore: « si possono così trarre molteplici conferme normative in ordine al collegamento funzionale tra dato e potere amministrativo. In particolare, tra le più rilevanti disposizione in tal senso [...] quelle di cui al più volte citato Regolamento 2016/679/UE relativo al trattamento dei c.d. dati personali e quelle rinvenibili sul punto nel parimenti citato Codice dell'amministrazione digitale di cui al d. lgs. 82/2005 », G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 196.

¹⁴⁹ Come noto, la distinzione fra funzione amministrativa e servizio pubblico « non riguarda due tipi di attività, ma due angoli di visuale dell'Amministrazione pubblica nel relativo momento dinamico (dell'azione e delle prestazioni). In sostanza, per il diritto amministrativo la 'funzione amministrativa' ed il 'servizio pubblico' non sono due nozioni differenti che esprimono momenti diversi e non coincidenti (e tuttavia integrabili e combinabili tra loro) dell'attività amministrativa nel suo complesso. [...] Si può dire che la nozione di servizio

pubblico è qualificata dal momento organizzativo, il quale ne caratterizza la predisposizione e l'esplicazione, ma non identifica invece un tipo a se stante di attività da contrapporre alla funzione pubblica estrinsecantesi nell'esercizio del potere amministrativo. [...] Così, per una descrizione figurativa nelle due nozioni, sembra possibile dire che quella di 'funzione amministrativa' ha valenza verticale, mentre quella di "servizio pubblico" [...] riveste valenza orizzontale ». G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, cit., 143-144 e 146.

¹⁵⁰ Così la dottrina: « si può perciò affermare che la fase di scambio dei dati, in quanto rivolta alla collettività assurge ad l'innovativo e peculiare servizio pubblico, nell'ampia accezione che caratterizza tale nozione, specie se è riferita ai c.d. servizi pubblici online. In questo caso lo specifico fine pubblico perseguito consiste nel mettere a disposizione della collettività, in vista del loro riutilizzo, i dati contenuti nei database delle pubbliche amministrazioni », G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 169-170.

¹⁵¹ In tal senso F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012, 183 e ss.

tali nuove funzioni. Se, come detto, pare sensato centralizzare l'organizzazione amministrativa in chiave digitale in riferimento alle funzioni amministrative tradizionali, per le quali continua a essere in vigore la disciplina ordinaria in tema di riparto di funzioni, esercitare invece in modo centralizzato nuove funzioni potrebbe comportare il rischio di ingolfare i meccanismi amministrativi stante la diversità di ciascuna amministrazione che deve attuare sul territorio le politiche digitali¹⁵². Potrebbe dunque sorgere l'interrogativo se la loro attuazione non possa essere concretizzata verticalmente come invece avviene per il coordinamento delle funzioni non *Born-Digital*. In tal modo, si potrebbero attuare in maniera efficace su tutto il territorio le politiche di digitalizzazione, potendo gli enti predisposti all'esercizio di tale funzione amministrativa "calibrare" il proprio agire nel rispetto dei principi di differenziazione e di adeguatezza¹⁵³.

Conseguentemente sarebbe allora necessario individuare *ex ante* l'ente incaricato di attuare, sul piano concreto, l'esercizio di queste nuove *Born-Digital Administrative Functions*, in particolare l'analisi dei dati. In aderenza dell'art. 118 Cost. dovrebbero essere i Comuni? Ma ciascun Comune o una loro Unione o Consorzio? O dovrebbe essere la Provincia? Forse la Città metropolitana? O la Regione? Questi interrogativi si rivelano fondamentali se si considera che la digitalizzazione può essere vista come un insieme di infrastrutture immateriali, in particolare se ci si riferisce alla politica di apertura e condivisione dei dati fra soggetti — siano essi amministrazioni o privati¹⁵⁴. Non basta rendere i dati aperti e accessibili per avere un percorso di digitalizzazione

¹⁵² È stato affermato, infatti, dalla dottrina che « già di per se l'organizzazione amministrativa è una questione complessa, ma l'organizzazione in senso digitale lo è di più, almeno nella fase di transizione. Normativa tecnica, procedure standard interne ed internazionali, efficienza ed ammodernamento delle infrastrutture, tenuta e sicurezza delle banche dati, conservazione dei dati, uniformità di report, conoscenza informatica e dell'informatica giuridica, validità degli atti e delle transazioni commerciali, fruibilità dei servizi in rete, e via dicendo, sono fattori che rendono complessa l'organizzazione ed esigono strumenti che devono andare oltre il mero raccordo e che, con qualche enfasi, potrebbero far pensare ad un (per quanto criticabile, ma inevitabile) neo-colonialismo del potere centrale a scapito di quello locale. Il raccordo tra diversi enti o tra organi dello stesso ente non è strumento sufficiente, trattandosi di organizzare enti e servizi potenzialmente globali », G. PESCE, *Digital first*.

Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive, cit., 118-119.

¹⁵³ Sarebbe così possibile ottenere un ottimale coordinamento (centrale) a cui si affianca una ottimale sua attuazione (a livello periferico). Questa interpretazione duale potrebbe ridare vigore al sistema delle autonomie locali, oggi vituperato anche nel contesto delle riforme legate all'innovazione: occorre infatti considerare che il penultimo decreto corvivo del CAD ha abrogato la previsione per cui lo Stato doveva istituire appositi organismi di cooperazione regionale e locale, favorendo altresì l'interregionalità (cfr. l'abrogato art. 14 co. 3 CAD), oltre all'abrogazione di una apposita Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali, con funzioni istruttorie e consultive, in seno alla Conferenza unificata (cfr. l'abrogato art. 14 co. 3-bis CAD).

¹⁵⁴ Sulle infrastrutture immateriali si veda il *Piano Triennale per l'Informatica della Pubblica Amministrazione 2017-2019*,

compiuto in grado di produrre effetti positivi sul Paese. Indubbiamente gli *open data* costituiscono una risorsa sì imprescindibile, ma che non deve essere considerata singolarmente. L'apertura del dato deve essere attuata in modo ottimale, attraverso una sua aggregazione e sua correlazione con altri dati. I dati, una volta resi accessibili (*open data*), devono poter viaggiare sia singolarmente sia a livello aggregato (*big data*¹⁵⁵) e, soprattutto, devono essere collegati fra loro (*linked data*). Soltanto in questo modo i dati che il settore pubblico mette a disposizione possono essere facilmente utilizzabili da cittadini e imprese, potendo quindi costituire un importante volano per la crescita culturale ed economica, consentendo la nascita di imprese.

Tutto ciò è possibile se vi sono delle infrastrutture immateriali che consentono alle amministrazioni pubbliche di scambiare con efficacia i propri dati. La creazione di una simile infrastruttura immateriale coincide solo in parte con la costruzione di reti ultra veloci, come sta avvenendo nel Paese in questi mesi con il Piano Strategico Banda Ultra Larga¹⁵⁶: questo rappresenta il lato *materiale* della infrastruttura immateriale. L'altro lato coincide, invece, con una attuazione *vera e diffusa* su tutto il territorio nazionale delle politiche in materia di dati (specialmente quelli aperti), in modo tale che sia resa efficace l'attuazione delle politiche digitali coordinate a livello centrale ma nel rispetto delle diversità territoriali, onde evitare la formazione di pericolosi *digital divides* (fra cittadino e cittadino e fra zone geografiche del Paese).

Pare allora esservi la necessità di individuare il soggetto che debba concretamente attuare le politiche di digitalizzazione attuando le *Born-Digital Function*. La necessità, dunque, di individuare una sorta di livello territoriale ottimale per l'attuazione della digitalizzazione dell'amministrazione pubblica. Tale individuazione non è una cosa agevole, ma per tentare di dare una possibile risposta al quesito è necessario partire dalle cifre.

In riferimento ai livelli territoriali previsti dall'art. 114 Cost., occorre escludere innanzitutto il livello centrale, quello statale, posto che la Costituzione affida alla competenza esclusiva dello Stato il coordinamento informativo statistico e informatico dei

Cap. 4, ora confluito nei capitoli 3-5 del nuovo *Piano Triennale per l'Informatica della Pubblica Amministrazione 2019-2021* (consultabile in <https://pianotriennale-ict.italia.it/>).

¹⁵⁵ Sui *big data* si vedano G. CARULLO, "Big data" e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse, in *Conc. e merc.*, 2016, 181 e ss. e F. VESSIA, "Big data": dai vantaggi competitivi alle pratiche abusive, in *Giur. comm.*, 2018, 1,

1064 ss. Invece, in generale sul tema dei dati, si vedano *ex multis*, V. ZENO-ZENCOVICH, *Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista*, Relazione al Convegno "Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno", Messina, 26-27 maggio 2017, in *Riv. dir. media*, 2018, fasc. 2, 7 e ss. e F. FAINI, *Data Society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell'era digitale*, Milano, 2019.

¹⁵⁶ Si rimanda in proposito a <http://bandaultralarga.italia.it/>.

dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Se lo Stato deve coordinare, non sarebbe corretto — oltre che arduo da un punto di vista fattuale — attribuire ad esso anche l'attuazione su tutto il territorio nazionale. Parimenti può ritenersi da escludere il livello comunale. In totale i Comuni italiani circa ottomila¹⁵⁷, e molti sono diversi fra loro sia per quanto concerne l'estensione territoriale sia per il numero di abitanti¹⁵⁸. Conseguentemente anche le risorse finanziarie di cui dispongono sono molto differenti fra loro. Per tale ragione potrebbe risultare difficile e controproducente individuare tale ruolo nell'ambito comunale, intendendo il Comune singolarmente e non in forma unionale.

Il livello provinciale, al quale tradizionalmente sono state affidate funzioni di area vasta, ha subito gravose ripercussioni a seguito della legge n. 56 del 2014¹⁵⁹ e, pur avendo resistito al tentativo di depennamento costituzionale, le risorse finanziarie assegnate a tale ente, fortemente dipendenti dal bilancio regionale¹⁶⁰, consentono alla moribonda Provincia di non perire del tutto ma non di poter fare tanto più d'altro.

Il livello delle Città metropolitane, invece, potrebbe sembrare un livello adeguato a tale compito, considerate le loro attribuzioni. Le Città metropolitane, infatti, sono dotate sia di finalità istituzionali generali sia di funzioni. Fra le finalità di questi enti la legge ricomprensive la « *promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana* »¹⁶¹. Tali finalità assumono una grande rilevanza per la concezione complessiva di questi enti, poiché, come è stato osservato dalla dottrina, essi « *non hanno le finalità di curare gli interessi della propria comunità, come invece l'art. 3 del T.U.E.L. prevede per i comuni e le province [...], ma sono, invece, enti a finalità definite e individuate* »¹⁶². Questo aspetto è

¹⁵⁷ Precisamente, al 2019, i comuni italiani sono 7914. Cfr. Comuniverso, il motore di ricerca dei Comuni Italiani di ANCI, sulla base dei dati ANCITEL (in <https://bit.ly/2Lrzlw8>).

¹⁵⁸ Basti pensare che il 43,63% di tutti i Comuni italiani (cioè 3453) ha una popolazione inferiore ai duemila abitanti, mentre soltanto lo 0,15% di tutti i Comuni (vale a dire 12) ha più di 250.000 abitanti. Dunque soltanto il 5,40% di tutta la popolazione italiana risiede nel 43,63% dei Comuni, mentre il 15,31% della popolazione risiede nei 12 Comuni con più di 250.000 abitanti. Cfr. sempre i dati del 2019 (riferiti ai dati Istat 2018) in Comuniverso, in <https://bit.ly/2Y2cXey>.

¹⁵⁹ Relativamente alla numerosa dottrina relativa alla c.d. legge Delrio, la n. 56 del 2014, si rimanda a F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropo-*

litane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio"), Milano, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014; A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Napoli 2014.

¹⁶⁰ In proposito sia consentito il rimando a S. ROSSA, *Il problematico rapporto fra l'esercizio delle funzioni delle Province e il condizionamento (di bilancio) regionale, in Il Piemonte delle Autonomie*, 2016, fasc. 1.

¹⁶¹ Art. 1, co. 2 l. n. 56/2014.

¹⁶² F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove pro-*

avvalorato dalla circostanza per cui gli organi metropolitani non sono espressione diretta della rappresentanza dei cittadini. Per quanto riguarda le funzioni amministrative, fra quelle che la legge n. 56 del 2014 attribuisce alla Città metropolitana vi è, in particolare, la « *promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano* »¹⁶³. La Città metropolitana, dunque, in quanto organo dotato *ex lege* di natura programmatica e di indirizzo, ben si presterebbe a tale compito. Di contro, tuttavia, potrebbero incidere negativamente alcuni fattori, quali le precarie condizioni finanziarie e istituzionali di questo ente¹⁶⁴, oltre alla circostanza per cui vi sono Regioni con Città metropolitane e altre, invece, prive.

Se si considera, invece, che il livello regionale è presente — *ça va sans dire* — in ogni Regione, e che la Regione ha anche competenza legislativa residuale per quanto concerne l'attuazione delle politiche digitali, allora questi fattori potrebbero tradursi nell'individuazione del livello regionale quale livello territoriale ottimale per l'attuazione delle politiche di digitalizzazione dell'amministrazione italiana¹⁶⁵. E questo aspetto è rafforzato dal fatto che il CAD attribuisce alla Regione il ruolo di promozione sul territorio di « azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali »¹⁶⁶.

Intento di questo elaborato non è tanto quello di individuare tale livello territoriale ottimale, poiché che la sua individuazione richiederebbe un lavoro estremamente più approfondito. Obiettivo di questo lavoro è duplice. Da un lato, si vuole evidenziare la natura duale del concetto di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Questo fenomeno può essere inteso sia come strumento per organizzare l'attività dell'amministrazione al fine di

vince e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio"), cit., 8.

¹⁶³ Così l'art. 1 co. 44 lett. g) l. n. 56/2014.

¹⁶⁴ Relativamente alle città metropolitane si rimanda ai contributi presenti nell'Osservatorio Città metropolitane di *federalismi.it*, nonché *Urban@it*, l'Osservatorio sulle Città metropolitane della SPISA (in <https://osservatorio.urbanit.it/>). In riferimento alla Città metropolitana di Torino — dato che l'elaborato si è soffermato sulla Regione Piemonte — si veda, da ultimo G. BOGGERO, S. MATARAZZO, M. ORLANDO, *La città metropolitana di Torino. L'approvazione del Piano strategico nel perdurante predominio del Comune capoluogo*, in *federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitane, 2018, n. 1.

¹⁶⁵ Di contro, tuttavia, è possibile sot-

tolinare un forte divario fra Regioni: « *da una prima analisi dell'Osservatorio eGovernment del Politecnico di Milano risulta che Molise e Calabria non dispongono di un portale di dati proprietari ma fanno affidamento su Sciamlab, Valle d'Aosta e Liguria hanno una sezione dedicata agli Open Data all'interno del proprio portale istituzionale, mentre tutte le restanti Regioni hanno un portale Open Data dedicato. In totale sono più di 18.000 i dataset pubblicati sui portali regionali, permangono tuttavia forti differenze all'interno del Paese, infatti oltre il 70% di questi dataset sono pubblicati da Regioni del Nord Italia* », L. TANGI, *Open Data della pubblica amministrazione, il grande progresso dell'Italia e le future sfide*, in *Agenda Digitale*, 28 maggio 2018 (in <https://bit.ly/2SqRpHn>).

¹⁶⁶ Art. 14 co. 2-bis CAD.

esercitare *digitalmente* funzioni amministrative o servizi pubblici già esistenti, sia come strumento per creare nuove funzioni amministrative e servizi pubblici *Born-Digital*, quale ad esempio la *Data Analysis* (in riferimento a cui non mancano preziose esperienze, quale quella statale del *Data & Analytics Framework*, quella della Regione Piemonte ¹⁶⁷ in tema di dati aperti e di *Mèmora*, oltre ad altre importati realtà quale la Provincia Autonoma di Trento ¹⁶⁸). Dall'altro, si vuole sottolineare la necessità di interrogarsi su un punto, ovvero se l'esercizio delle *Born-Digital Administrative Functions* debba seguire la disciplina ordinaria di riparto di attribuzione che il CAD detta in riferimento alla "traslazione" digitale di funzioni amministrative tradizionali. La risposta a tale quesito può contribuire a verificare se la digitalizzazione, considerata in senso ampio, possa contribuire a creare una vera ricchezza, culturale ed economica ¹⁶⁹, per tutto il Paese ¹⁷⁰.

¹⁶⁷ La Regione Piemonte non si distingue soltanto per la politica dei dati aperti, ma anche per progetti di legge regionale in altri ambiti della digitalizzazione. Da ultima, ad esempio, la proposta di legge regionale n. 293 presentata il 11 aprile 2018, rubricata *Sviluppo di una piattaforma informatica multifunzionale 'Blockchain' e applicazione dei servizi di tracciabilità e rintracciabilità ai prodotti agroalimentari* (consultabile in Arianna, la Banca Dati Normativa della Regione Piemonte, all'indirizzo <https://bit.ly/2Ydwj1h>).

¹⁶⁸ Proprio l'esperienza in tema di tema di dati della Provincia autonoma di Trento è citata quale esempio di *best practice* dalla già citata *Relazione sull'attività svolta della Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*, cit., 139 ss.: « per la Provincia di Trento un ruolo centrale nel quadro di riferimento è rappresentato dalla legge provinciale n. 16 del 27 luglio 2012, che ha introdotto il Sistema Informativo Elettronico Trentino (SINET): si tratta del sistema che gestisce il complesso dei dati e delle informazioni a supporto di tutta la PA del territorio ».

¹⁶⁹ In particolare in riferimento al valore economico degli *open data*, si rimanda a J. BERENDS, W. CARRARA, C. RADU, *European Data Portal: Analytical Report 9: The Economic Benefits of Open Data*, Dic. 2017, 15: « existing macroeconomic studies provide ambitious forecasts about the potential value of Open Data, estimating large gains as a result of Open Data. Estimations vary

from EUR 27 bn., to EUR 40 bn. per year, to EUR 59.7 bn. per year (2017) in the EU, to even an amount of USD 900 bn. in the EU. The 2015 Creating Value through Open Data report is the most recent and comprehensive study that considers the market size of Open Data at the European level. The study estimated a total market size between EUR 193 bn. and EUR 209 bn. for 2016, with an estimated projection of EUR 265-286 bn. for 2020, including inflation corrections. The cumulative total market size is expected to reach EUR 1.138 to 1.229 bn. by 2020. In these calculations, a distinction was made between the direct market size and the indirect market size. For 2016, the direct market size of Open Data was expected to peak at EUR 55.3 bn. for the EU28+. Between 2016 and 2020, the market size was estimated to increase by 36.9%, to a value of EUR 75.7 bn. in 2020. For the period 2016-2020, the cumulative direct market size is estimated at EUR 325 bn. The cumulative total market size for Open Data is forecasted to be between EUR 1,138 and 1,229 bn. The figure below provides a visual depiction of the total market size numbers listed above, highlighting the direct and indirect market size of Open Data (high bound) » (consultabile in <https://bit.ly/2FrDh9A>).

¹⁷⁰ Come è stato correttamente evidenziato, infatti, « le pubbliche amministrazioni generano gran parte del patrimonio informativo collettivo di una nazione e il legislatore ha voluto che tale patrimonio fosse aperto e facilmente fruibile per promuovere la trasparenza, facilitare l'accesso alle informazioni, supportare i policy

Abstract

The paper is related to the digitalising process of Italian public administration. Analysing the concept of digitalisation, it is possible to describe this phenomenon both as an “organisational moment” of the administrative action and as a “creational” one. In the “digitalisation-organisational moment” the purpose is to exert in a better way pre-existing administrative functions and to provide in a better way current public services. Instead, in the “digitalisation-creational moment”, through ICT, public administration may exert a new kind of administrative functions: those that it is possible to call “born-digital administrative functions”. ICT allows public administration to do something new that up to a few years ago no one could just think about. An example of born-digital administrative function can be represented by the data analysis. The paper tries to investigate the role of Italian Regions and local governments in the digitalising process of public administration, in particular about open data analysis: which could be their relationship with the central government in the context of these new born-digital administrative functions?