

Accesso, accessibilità, Open Data. Il modello italiano di Open Data pubblico nel contesto europeo

VALENTINA PAGNANELLI

1. *L'obiettivo dello scritto: un'analisi delle politiche di Open Data alla luce della normativa sulla trasparenza*

La disciplina italiana della trasparenza amministrativa è contenuta nel Decreto legislativo n. 33/2013¹ (cd. Decreto Trasparenza). Tale decreto altro non è che una costola della legge anticorruzione del 2012 (l. n. 190/2012²). Questa indicazione risulta di primaria importanza perché proprio nel 2012 avvenivano altre importanti riforme, apportando modifiche sensibili al Codice dell'Amministrazione Digitale e istituendo l'Agenzia per l'Italia Digitale, in ossequio alle indicazioni europee e alla Digital Agenda for Europe lanciata dalla Commissione nel 2010. Le modifiche legislative del 2012 dunque hanno riguardato l'attuazione della politica anticorruzione, di cui il Decreto Trasparenza è la concreta espressione, e su un altro fronte, contemporaneamente, hanno introdotto significative novità in tema di accesso ai dati in possesso della PA

e sulla possibilità del loro riutilizzo. Queste innovazioni introdotte nel nostro ordinamento sono in parte sovrapponibili al movimento dell'Open Data. Tale dottrina, nata sulla spinta della società civile (prima fra tutte quella statunitense) e poi gradualmente accolta dalle istituzioni è caratterizzata da diversi elementi che costituiscono la concretizzazione della filosofia che è alla base dell'Openness. Scopo del presente scritto sarà quello di passare in rassegna la normativa internazionale, europea e nazionale contenente riferimenti all'Open Data e di verificare quanta parte della legislazione nazionale in tema di trasparenza sia ad essa sovrapponibile. L'iter toccherà alcuni passaggi fondamentali nel percorso di sviluppo dell'Open Data, come innanzitutto l'istituzione dell'Agenda Digitale Europea. In seguito verranno evidenziati gli aspetti peculiari del modello di Open Data italiano. A tale fine saranno analizzate le politiche di Open Data di un altro Stato, che imposta la regolamentazione partendo da principi sensibilmente differenti: il Re-

gno Unito. Infine nello scritto si darà conto delle ultime evoluzioni della normativa italiana, in particolare della legge n. 124/2015 (Legge Madia) recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Tale legge contiene indicazioni per la modifica del CAD e del Decreto Trasparenza. All'articolo 1 tra i criteri direttivi per la modifica del CAD compare il principio *digital first*, e vengono richiamati gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, tra cui la garanzia dell'«accesso e del riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto, l'alfabetizzazione digitale [...]». L'articolo 7 della legge citata, relativo alle modifiche al Decreto Trasparenza, proclama il «riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche». Nel prosieguo si darà conto della rilevanza di tali statuizioni nella sistematica delle leggi nazionali, e delle modalità di attuazione dei criteri stabiliti nella delega.

2. Uno sguardo al sistema delle fonti

La trasparenza, da cui discende il diritto di conoscere i dati, le informazioni e i documenti in possesso delle Pubbliche Amministrazioni, è un principio costituzionalmente implicito³, ma necessario a realizzare gli altri principi fondamentali,

primo fra tutti il principio democratico, che prevede, per dirsi realizzato, la piena e consapevole partecipazione dei cittadini alla vita economica, sociale, politica del Paese⁴. Da esso discende dunque naturalmente il diritto in capo ai singoli cittadini di accedere alla maggiore quantità possibile di informazioni, nel rispetto dei segreti e dei diritti di riservatezza. Il primo riferimento normativo ai dati pubblici intesi come dati conoscibili da chiunque si trovava già nel 2005 all'articolo 1 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. n. 82/2005)⁵. Sempre il CAD oggi contiene la definizione di dato aperto e dato in formato di tipo aperto, sulla cui importante distinzione si tornerà in seguito. Tra le fonti nazionali merita di essere citata anche la Dichiarazione dei diritti di Internet⁶ elaborata in seno alla Camera dei deputati e approvata il 28 luglio 2015, che prevede che la gestione della Rete debba assicurare il rispetto del principio di trasparenza e l'accessibilità alle informazioni pubbliche (art. 14 comma 5). Tale principio è peraltro confermato in sede europea, dagli articoli 11, 41 e 42 della Carta di Nizza⁷, che garantiscono ai cittadini europei il diritto di ricevere informazioni, così come quello di accedere ai documenti che li riguardano nel corso di procedimenti nei loro confronti, e da ultimo il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione⁸. I riferimenti normativi principali per l'Unione europea debbono invece essere individuati nelle due direttive del 2003 e del 2013. La direttiva 2003/98CE⁹ conferiva una grande importanza alla società dell'informazione, definendola come quella dimensione che permette al cittadino di avere accesso alle conoscenze, di riutilizzarle al fine di garantire la crescita economica

dell'Unione e la creazione di posti di lavoro. Pur senza prescrivere l'obbligo di consentire il riutilizzo di documenti, già nel 2003 la direttiva sottolineava la necessità di una armonizzazione minima delle prassi nazionali in tema di riutilizzo dei dati in possesso del settore pubblico, poiché in assenza di armonizzazione ogni Stato sarebbe potuto giungere a modelli di regolazione anche di molto distanti l'uno dall'altro, di fatto ostacolando quel flusso di informazioni e dati che è la base del riutilizzo comunitario. Al punto 16 dei Considerando si legge infatti: «Rendere pubblici tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico – concernenti non solo il processo politico ma anche quello giudiziario e amministrativo – rappresenta uno strumento fondamentale per ampliare il diritto alla conoscenza, che è principio basilare della democrazia». La direttiva del 2003 proseguiva poi con le indicazioni che hanno segnato finora la strada seguita dagli Stati membri relativamente alle cosiddette Politiche di Open Data, sempre entro i limiti segnati dalla tutela dei dati personali, come enunciata nella direttiva 95/46CE¹⁰.

Nel 2013 la direttiva n. 37¹¹ è giunta ad apportare alcune modifiche, cogliendo soprattutto il carattere essenziale della società dell'informazione, ovvero la rapidità dei cambiamenti in atto e la difficoltà per il legislatore di "mantenere il passo". E a ben vedere questo sarà un tema chiave di qui in avanti. Invero nel quinto Considerando si legge che «da quando è stato adottato il primo insieme di norme sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico nel 2003, si è assistito a una crescita esponenziale della quantità di dati nel mondo, compresi i dati pubblici, e alla comparsa e raccolta di nuovi tipi di dati». E dunque «le norme

adottate nel 2003 non rispecchiano più questi rapidi mutamenti e di conseguenza si rischia di non poter cogliere le opportunità economiche e sociali offerte dal riutilizzo di dati pubblici». La direttiva del 2013 dunque pone in modo più netto l'obbligo degli Stati membri di rendere riutilizzabili tutti i documenti, a meno che l'accesso sia limitato o escluso da leggi nazionali. Altra rilevante novità introdotta dalla direttiva è l'estensione dell'applicazione della direttiva 2003/98 alle biblioteche (anche universitarie), ai musei e agli archivi. A livello nazionale italiano l'attuazione della direttiva 2003/98 era avvenuta con il D.lgs. 24 gennaio 2006 n. 36¹². La direttiva 2013/37/UE è stata da ultimo recepita con il D.lgs. 18 maggio 2015 n. 102¹³. A riprova dell'importanza fondamentale che le politiche di trasparenza e valorizzazione del patrimonio informativo rivestono a livello globale va certamente segnalata la International Open Data Charter¹⁴, un vero e proprio manifesto¹⁵, che ha come scopo quello di promuovere la più ampia diffusione della cultura della accessibilità e riutilizzabilità dei dati a livello mondiale, al fine di consentire la diffusione della conoscenza e lo sviluppo sostenibile. La Carta è stata presentata a margine dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁶.

3. *Trasparenza o Open Data? La Digital Agenda for Europe e l'Agenda Digitale italiana*

Secondo la definizione contenuta nell'Open Data Charter, «Open data is digital data that is made available with the technical and legal characteristics necessary for it to be freely used, reused, and redistributed by

anyone, anytime, anywhere». Invece, secondo la Open definition fornita dalla Open Knowledge¹⁷, «Open data and content can be freely used, modified, and shared by anyone for any purpose»¹⁸.

All'interno dei cd. Open Data si inserisce la categoria più ristretta degli Open Government Data, ovvero i dati in possesso del settore pubblico (PSI, Public Sector Information¹⁹), categoria alla quale il presente scritto fa riferimento. La necessità di sviluppare le politiche di Open Data, in un'ottica di miglioramento dei servizi offerti ai cittadini e quindi della qualità della vita degli stessi è inserita tra gli obiettivi della Digital Agenda for Europe²⁰, presentata dalla Commissione nel 2010 all'interno della strategia "Europa 2020"²¹. L'Italia si è allineata alle istanze europee²² con l'istituzione della Cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda Digitale italiana²³, e con la successiva istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale²⁴, con D.L. n. 83/2012²⁵; ad essi è poi seguito il D.L. n. 179/2012, contenente tra le altre norme anche disposizioni relative all'attuazione dell'Agenda Digitale. Il D.L. n. 179 ha introdotto rilevanti novità in tema di Open Data, prima di tutte il principio dell'Open Data by default²⁶, secondo cui ogni documento pubblicato dalle Pubbliche Amministrazioni (in assenza di una licenza a norma del D.lgs. n. 36/2006²⁷) si considera rilasciato come dato di tipo aperto secondo la definizione dell'art. 68 del CAD, con la sola eccezione dei documenti contenenti dati personali. Inoltre l'art. 68 novellato nel 2012 contiene nel terzo comma la definizione di formato dei dati di tipo aperto, con il quale si identifica «un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione

dei dati stessi». A codesta definizione segue quella dei dati di tipo aperto, che si caratterizzano invece perché resi disponibili gratuitamente – o con costi marginali –, in formato di tipo aperto, con una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali e in formato disaggregato²⁸. In questa ultima definizione e nel citato principio dell'Open Data by default proclamato dall'art. 52 sembrano potersi ravvisare gli elementi tipizzanti della filosofia di Open Data. Come si vedrà di qui in avanti, la normativa italiana non offre molti altri elementi di chiarezza o punti saldi che si pongano come pietre angolari di una struttura organica, razionale e quindi riconoscibile.

4. *L'Openness in Italia. Il D.lgs. n. 33/2013 sulla trasparenza e il "pacchetto Open Data"*

Il principio dell'Open Data by default, insieme alle definizioni di dato aperto e formato di tipo aperto costituiscono il contesto di riferimento dell'accessibilità ai dati e ai documenti in possesso delle Pubbliche Amministrazioni e della più ampia possibilità di riutilizzo, anche a scopi commerciali²⁹. Il D.lgs. n. 33/2013 sembrerebbe essersi collocato in questo contesto³⁰. L'art. 1 richiama il concetto di trasparenza come «accessibilità totale» alle informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione. L'art. 3 invece contiene l'enunciazione del diritto alla conoscibilità, in ragione del quale chiunque ha diritto di conoscere, fruire gratuitamente, utilizzare e riutilizzare tutti i dati, i documenti e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria. Il centralissimo art. 7, vero *core* del decreto in

tema di Open Data, detta le regole per il riutilizzo dei dati e ne stabilisce l'obbligatoria pubblicazione in formato di tipo aperto (in tal senso la rubrica dell'articolo, che cita i «dati aperti» contiene una imprecisione terminologica, causa aggiuntiva di confusione). La norma, richiamando le regole del CAD e la legislazione europea sul riutilizzo dei dati nel settore pubblico, pone come unico limite il rispetto del Codice della Privacy e degli obblighi di integrità e di citazione della fonte. Completa il quadro l'art. 5, che introduce l'istituto dell'accesso civico. Esso com'è noto consente a chiunque di inoltrare gratuitamente una richiesta non motivata volta ad ottenere l'ostensione di dati, documenti e informazioni la cui pubblicazione, obbligatoria per legge, sia stata omessa. Dal combinato disposto degli articoli citati, che insieme costituiscono quello che si potrebbe definire il "pacchetto Open Data", sembrerebbe potersi cogliere la volontà del legislatore di incentivare lo sviluppo di una nuova modalità di fruizione dei dati da parte dei cittadini. Con il D.lgs. n. 33/2013, alle regole della l. n. 241/90 che richiedevano per l'accesso ai dati l'esistenza di un interesse legittimo dell'interessato, si affianca l'accesso civico, che invece si basa sulla regola generale dell'accessibilità a tutte le informazioni che debbono per legge (o per regolamento) essere pubblicate. In estrema sintesi, le novità introdotte dal Decreto Trasparenza in tema di accessibilità ai dati possono essere riassunte in questi termini: tutti gli atti oggetto di obbligo di pubblicazione in siti istituzionali della PA debbono essere fruibili in formato di tipo aperto, riutilizzabili liberamente e senza necessità di autenticazione e indicizzabili nei motori di ricerca³¹, con l'unico limite della citazione della fonte e della

integrità; ai cittadini viene riconosciuto un nuovo diritto di conoscibilità ed un nuovo strumento procedurale per rendere questo diritto effettivo. Il fatto che le disposizioni in materia di Open Data siano inserite all'interno del Decreto n. 33/2013 indurrebbe ad interpretare le stesse alla luce della finalità per la quale il decreto medesimo è stato approvato³². Gli articoli riconducibili all'Open Data andrebbero dunque letti in un'ottica meno estensiva e più rispondente alla *ratio legislatoris*. In tale prospettiva la portata innovativa delle norme in oggetto appare ridimensionata. La regolamentazione dei dati aperti infatti non è una scelta del legislatore, volta ad offrire nuovi servizi al cittadino, ma piuttosto uno strumento delle politiche anticorruzione. Da questo punto di vista l'articolo 7, che disciplina il riutilizzo dei dati, appare collocato erroneamente all'interno del Decreto Trasparenza, risultando invece concettualmente più vicino al contenuto e alla *ratio* del CAD. L'Open Data italiano appare dunque essere una conseguenza della trasparenza come lotta alla corruzione e non il frutto di una scelta ponderata del legislatore e rivolta alla «apertura dei dati»³³.

5. Il "pacchetto Open Data" alla luce delle Linee guida del Garante Privacy

Poco dopo l'emanazione del D.lgs. n. 33/2013 sono state pubblicate le Linee Guida del Garante per la Protezione dei Dati Personali³⁴, al preciso scopo di coadiuvare le PA nella corretta applicazione degli obblighi imposti dal Decreto Trasparenza. Nelle Linee guida viene elencata una serie di «opportune cautele» che i soggetti de-

stinatari degli obblighi di pubblicazione³⁵ debbono applicare per evitare che l'adempimento di tali obblighi di trasparenza avvenga in violazione dei diritti tutelati dal Codice della Privacy³⁶ e, più in generale, garantiti dalla Costituzione³⁷. Le Linee guida enucleano gli istituti caratterizzanti il regime cui sono sottoposti i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria a norma del D.lgs. n. 33/2013. Di questo insieme di istituti fanno parte l'accesso civico, l'indicizzazione dei dati, il riutilizzo – oltre che le regole sulla durata della pubblicazione e le sezioni di archivio – ovvero, a ben vedere, l'intero "pacchetto Open Data". Il Garante precisa preliminarmente che il "pacchetto Open Data" si applica solo ed esclusivamente ai dati e ai documenti pubblicati sulla base del Decreto n. 33/2013, quindi per la sola finalità di trasparenza. In questo modo vengono escluse dall'applicazione della disciplina in esame tutte le altre tipologie di pubblicazione³⁸. La seconda precisazione dell'Autorità garante riguarda le modalità di protezione dei dati personali: essi dovranno essere pubblicati nel rispetto dei principi stabiliti dal Codice Privacy, privilegiando ove possibile l'oscuramento e la pubblicazione di dati anonimi. Si tratta dei principi di necessità, pertinenza, non eccedenza, oltre al divieto assoluto di pubblicazione dei dati inerenti alla vita sessuale e allo stato di salute e al criterio della indispensabilità in caso di pubblicazione di dati sensibili e giudiziari³⁹. Relativamente all'art. 7 sul riutilizzo, il Garante sottolinea la distinzione contenuta nel CAD tra dato aperto e formato di tipo aperto; proprio perché non si tratta di dati aperti bensì dati in formato di tipo aperto, «i dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria non sono libera-

mente riutilizzabili da chiunque per qualsiasi finalità». Le Linee guida proseguono indicando una serie di limiti (o, appunto, di cautele) al riutilizzo dei dati personali (par. 6 delle Linee guida). Sono sottratti al riutilizzo tutti i documenti contenenti dati personali, in cui gli stessi non siano stati preventivamente aggregati e resi anonimi: essi potranno essere accessibili ma non riutilizzabili. Sarà cura e dovere dell'amministrazione responsabile della liberazione del dato determinare finalità, limiti e condizioni del riutilizzo, informando il fruitore⁴⁰ che il riutilizzo dei dati personali è ammesso solo in termini compatibili con gli scopi originali per i quali sono stati raccolti, a norma dell'art. 11 comma 1 lett. b) del Codice Privacy. Restano esclusi *in toto* dal riutilizzo i dati sensibili e giudiziari. Le Linee guida del Garante sottolineano che il soggetto destinatario dell'obbligo di pubblicazione dovrà effettuare una valutazione d'impatto relativa al rischio di perdere il controllo dei dati⁴¹ e dovrà prevedere delle licenze standard che stabiliscano le modalità giuridiche e tecniche finalizzate al corretto riutilizzo dei dati. Potrebbe apparire che l'intervento del Garante sia volto a ridimensionare il "pacchetto Open Data" contenuto nel Decreto Trasparenza. In realtà il Garante si limita, in sostanza, ad applicare un principio largamente diffuso in tutte le normative più o meno avanzate in tema di Open Data, ovvero la tutela dei dati personali⁴². Tale principio è riconosciuto ad esempio nei FOIA statunitense ed anglosassone e nelle direttive europee sul riuso, oltre che nelle dichiarazioni internazionali.

6. *L'esperienza del Regno Unito: dall'Open Data al digital divide*

Il confronto con il modello di Open Data del Regno Unito⁴³ offre spunti per una riflessione sulle scelte italiane. Il Regno Unito infatti si è dotato di un Freedom of Information Act⁴⁴ già nel 2000, e nel 2012 ha pubblicato l'Open Data White Paper⁴⁵. Sebbene il FOIA ponga la regola generale della più ampia accessibilità ai dati in possesso del settore pubblico, al fine di aumentare la fiducia dei contribuenti attraverso la garanzia dell'accesso alle informazioni riguardanti l'operato delle autorità pubbliche⁴⁶, il governo inglese ha ritenuto necessario dotare la cittadinanza di "libro bianco" sull'Open Data, evidentemente mantenendo ben separati i due concetti.

Invero mentre la finalità del FOIA è, come appena ricordato, quella di garantire ai cittadini un controllo sull'operato dell'amministrazione, l'Open Data White Paper si pone su un altro piano. Quest'ultimo documento propone infatti ai cittadini un nuovo modello di utilizzo e riutilizzo dei dati al fine di migliorare i servizi loro offerti, sfruttando il potenziale dei dati aperti e facendone un uso più intelligente⁴⁷. Il Global Open Data Index, strumento creato dalla Open Knowledge Foundation per tracciare lo stato di avanzamento dell'Openness a livello globale⁴⁸, pone l'Italia al diciassettesimo posto su 122 Paesi monitorati nel 2015, con un avanzamento di otto posizioni rispetto al 2014. Il Regno Unito si colloca al secondo posto della classifica. Analizzando i grafici relativi alla realizzazione degli obiettivi della Digital Agenda for Europe, consultabili nel sito istituzionale, si evince che il Regno Unito ha superato gli obiettivi

dell'Agenda europea e la media degli altri Paesi membri in tutti i settori di riferimento (Connectivity, Human Capital, Use of Internet, Integration of Digital Technology, Digital Public Services, Research & Development)⁴⁹.

L'Italia è significativamente lontana dagli obiettivi europei e dalla media degli altri Paesi, con la sola eccezione dei Digital Public Services, ma con la specificazione che «[...] use of eGovernment is still low, partly due to some insufficient development of online public services and part to digital skills issues»⁵⁰. Le ragioni di questo distacco tra Regno Unito e Italia sono molteplici e non possono essere affrontate in questa sede. Il caso della direttiva 2013/37⁵¹ sul riuso nel settore pubblico (PSI) è significativo. Il Governo inglese nel 2014 ha aperto una consultazione online, relativa al recepimento di detta direttiva. L'obiettivo dichiarato era coinvolgere la cittadinanza in una valutazione dell'impatto delle modifiche alla vecchia direttiva del 2003 sul riutilizzo dei dati. Si trattava dell'articolo 4, sugli strumenti di ricorso in caso di diniego alla richiesta di riutilizzo di documenti, e dell'articolo 6 sulla tariffazione⁵². Il lancio della consultazione, ponendosi sulla stessa linea dell'Open Data White Paper, ha evidenziato le potenzialità delle politiche di trasparenza totale, in un'ottica di controllo della cittadinanza sull'operato delle Pubbliche Amministrazioni, ma soprattutto come mezzo di sviluppo economico e culturale per i singoli individui e come strumento per migliorare sensibilmente la qualità della vita⁵³. L'attenzione alla società civile è apprezzabile anche scorrendo la lista degli organismi consultati, che comprende, tra le altre, istituzioni culturali, sanitarie, di sicurezza pubblica⁵⁴. Dunque nel Regno Unito

la filosofia dell'Open Data viene promossa, nei fatti, attraverso il coinvolgimento della cittadinanza (tramite consultazione online) nelle scelte nazionali proprio in materia di Open Data.

Al contrario in Italia il recepimento della direttiva n. 37/2013, realizzato con la modifica del D.lgs. n. 36/2006⁵⁵ è avvenuto senza nessun coinvolgimento della cittadinanza⁵⁶. Ciò che emerge dal paragone tra Regno Unito ed Italia è principalmente il differente grado di chiarezza e razionalizzazione del sistema normativo. Innanzitutto il Freedom of Information Act è un atto legislativo interamente dedicato alla disciplina dell'accesso (quindi l'accesso è oggetto, e non strumento); in seconda battuta l'Open Data viene descritto e introdotto nella cultura (prima che nel panorama legislativo) come filosofia che, se applicata nei flussi informativi tra pubblico e privato, permetterà di ottenere benefici economici, culturali, sociali. La netta distinzione tra FOIA e Open Data White Paper appare dunque determinante. L'impostazione anglosassone suggerirebbe di enucleare anche formalmente il "pacchetto Open Data" contenuto nel Decreto n. 33/2013 e di accompagnarlo con la predisposizione di Linee guida idonee a condurre addetti ai lavori e cittadini nel percorso verso l'accessibilità totale e il riutilizzo dei dati⁵⁷. In effetti, il principale problema sembra essere lo scollamento tra politiche pubbliche e partecipazione attiva dei destinatari delle medesime, dovuto al fatto che in Italia l'Openness è soprattutto conseguenza di politiche di trasparenza, finalizzate al controllo sull'operato delle PA. Non così per le Open Data Policies del Regno Unito che, come detto, muovono dalla valorizzazione delle potenzialità in termini di servizi al cittadi-

no e sviluppo economico, sponsorizzando nuove opportunità⁵⁸. Un'ulteriore annotazione appare a questo punto necessaria: lo sviluppo dell'Open Data è strettamente connesso con il superamento del *digital divide*. Non è marginale che il suo progressivo superamento sia tra gli obiettivi della Digital Agenda for Europe. Infatti il divario digitale è tra i principali ostacoli nel percorso per la creazione di un mercato unico digitale. Ad un primo, basilare livello, il *digital divide* si concretizza nella mancanza di possibilità di accesso alla rete Internet in termini tecnici; in seconda battuta, l'alfabetizzazione digitale si realizza con la capacità di accedere al web e di utilizzare i principali motori di ricerca e software⁵⁹; solo in terza battuta, a parere di chi scrive, entra in gioco l'Open data. Infatti il progetto di Open Data può dirsi realizzato solo di fronte ad una fruizione generalizzata del servizio e alla comprensione delle potenzialità ad esso sottese, specialmente grazie alla possibilità di conoscere e riutilizzare una enorme quantità di dati. Su questo fronte l'adozione del Piano nazionale Banda Ultralarga e del Piano Crescita Digitale, entrambi sottoposti a consultazione pubblica nel 2014⁶⁰ sono esempi virtuosi di coinvolgimento dei cittadini nel perseguimento degli obiettivi di Europa 2020. L'evoluzione rapida e irreversibile verso l'amministrazione digitale pone tra le priorità assolute il superamento del *digital divide*, e di conseguenza i passi da compiere in quella direzione. Tra di essi un serio investimento sulla *digital literacy* appare ormai necessario⁶¹.

7. Verso l'accessibilità totale

Sulla base della Legge Madia il Governo ha predisposto uno schema di Correttivo⁶² volto a razionalizzare e semplificare l'impianto del D.lgs. n. 33/2013⁶³. Oltre alla razionalizzazione il correttivo, se approvato⁶⁴, introdurrà relevantissime novità in tema di accessibilità ai dati. Infatti il decreto emendato conterrà l'enunciazione di un principio generale di accessibilità, molto simile al modello dei FOIA.

Andiamo con ordine. Il percorso che conduce alla enunciazione di un diritto all'accessibilità totale può essere ricondotto a tre date fondamentali: 1990, 2013, 2016. L'accesso, come disciplinato nel 1990 dalla legge sul procedimento amministrativo, corrisponde al diritto di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi. Com'è ormai noto, tale diritto è riconosciuto a tutti i soggetti privati portatori di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso⁶⁵. Nel 2013 grazie al Decreto Trasparenza questo diritto di accesso "tradizionale" è stato affiancato dall'istituto dell'accesso civico. Il nuovo accesso (civico) attribuisce a chiunque il diritto di richiedere la pubblicazione di dati, documenti o informazioni la cui ostensione, prevista dalla legge, sia stata omessa⁶⁶. La Legge Madia delega oggi il Governo a rivedere il D.lgs. n. 33/2013, sulla base di una disposizione (l'art. 7), che proclama la libertà di informazione e ne fa discendere il diritto di chiunque di accedere ai dati e documenti detenuti dalle PA, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche rilevanti.

Dunque dopo l'elaborazione di uno strumento ibrido come il diritto di accesso civico, connaturato agli obblighi di pubblicazione enumerati, si passa ad un diritto autonomo e generalizzato di accessibilità, dove sono i limiti ad essere enumerati, mentre l'accessibilità totale diviene regola generale e residuale. Innanzitutto l'oggetto del decreto novellato non sarà più la pubblicazione di informazioni sull'organizzazione e l'attività delle PA, bensì la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti in possesso della PA «tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati [...]»⁶⁷, «allo scopo di tutelare i diritti fondamentali e di favorire forme diffuse di controllo [...]»⁶⁸. L'accesso ex l. n. 241/1990 e l'accesso civico non scompaiono, ma ad essi si affianca un nuovo diritto di accesso generalizzato (o universale)⁶⁹. La disciplina contenuta nell'art. 6 del Correttivo, che sembra ispirarsi allo schema dell'accesso ambientale⁷⁰, reca, insieme alla enunciazione del diritto, una serie piuttosto consistente di limiti, che possono essere ricondotti alle categorie della tutela di interessi pubblici e privati, dei divieti di divulgazione e dei segreti⁷¹. Gli elementi di novità di cui si è appena dato conto sembrerebbero esprimere una decisa opzione governativa per l'Open Data. Questa lettura è suggerita finanche dall'inserimento nell'articolato del nuovo "Capo I-Bis *Dati pubblici aperti*". La seconda riflessione da svolgere riguarda il ruolo giocato dalle Autorità indipendenti. Non può sfuggire come tutta la vicenda delle politiche di trasparenza (e di Open Data) si sia giocata tra due estremi: l'accessibilità totale da un lato, la tutela dei dati personali dall'altro. Lo dimostrano i numerosissimi interventi dell'ANAC al fine di meglio

interpretare gli obblighi di pubblicazione contenuti nel Decreto n. 33/2013 e, d'altro canto, le Linee guida emanate dal Garante Privacy per aggiustare il tiro e offrire suggerimenti per una applicazione delle norme che sia rispettosa del diritto alla privacy⁷². Trasparenza e Privacy, come tutti i valori costituzionali, debbono essere oggetto di un attento bilanciamento. Poiché tale bilanciamento non è stato bene delineato in fase di redazione delle norme, nella fase attuativa questo è stato delegato alle due Authorities⁷³. Garante per la Protezione dei Dati Personali e ANAC sono stati finora gli artefici di quel «delicato meccanismo di contrappesi» che il Consiglio di Stato auspica possa essere finalmente cristallizzato nel Correttivo⁷⁴.

La funzione di "bilanciamento costituzionale" poc'anzi descritta non si è esaurita con l'interpretazione delle norme del Decreto n. 33/2013, ma anzi ha assunto un peso ancora maggiore nella fase di consultazione relativa allo schema di Correttivo. Nel parere del 3 marzo 2016 il Garante per la Protezione dei Dati Personali⁷⁵ ha esposto considerazioni in merito all'adeguatezza delle norme emendate a tutelare la privacy delle persone i cui dati possano formare oggetto di pubblicazione. Per quel che interessa in questa sede, il Garante ha espresso preoccupazione per la irragionevolezza della estensione automatica della disciplina prevista dal Decreto Trasparenza a tutti i dati, documenti e informazioni pubblicati dalle PA in base a obblighi legislativi eterogenei. Il Garante ha inoltre mostrato perplessità per l'alto grado di discrezionalità insito nella modalità di gestione delle richieste di accesso civico in mancanza di parametri espliciti e a fronte di richieste che per legge non debbono es-

sere motivate, e per la disciplina dell'indicizzazione⁷⁶ applicata a tutti i dati senza alcuna gradazione, in contrasto con la giurisprudenza europea in tema di diritto all'oblio⁷⁷. La preoccupazione espressa dal Garante è che la «trasparenza dell'amministrazione» divenga «trasparenza delle persone». L'Authority propone l'adozione di un regolamento attuativo, contenente norme di coordinamento e di ausilio per la corretta applicazione del nuovo Decreto Trasparenza. Dello stesso avviso è l'ANAC, che nell'Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016⁷⁸ propone l'adozione di Linee guida congiunte, tra ANAC e Garante Privacy, al fine di «orientare il comportamento delle amministrazioni quando la richiesta di accesso riguardi dati personali»⁷⁹. Dunque un'ulteriore conferma del bilanciamento in essere tra principio di Trasparenza e diritto alla Privacy. Anche il Consiglio di Stato, pur esprimendo un giudizio complessivamente positivo sulla riforma, ha evidenziato diverse criticità. Nel parere del 18 febbraio 2016⁸⁰ i giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato come la presenza di numerose clausole relative ai limiti al diritto di accesso civico potrebbe compromettere di fatto l'effettività dell'istituto. Invero la mancanza di parametri potrebbe portare le amministrazioni a compiere valutazioni del tutto discrezionali sulla opportunità o meno di concedere l'accesso, di fatto vanificandone la funzione. Per questa ragione anche il Consiglio di Stato invita il Governo a predisporre Linee guida che forniscano un ausilio nell'interpretazione della nuova normativa sull'accessibilità.

Un ultimo aspetto di rilevanza cruciale merita di essere richiamato in sede di conclusioni. La legislazione europea in tema di accesso alla rete Internet e di protezione e

sicurezza dei dati personali sta subendo cambiamenti repentini e molto significativi. Il cosiddetto Pacchetto Protezione Dati⁸¹ è stato approvato in risposta ad esigenze eterogenee, legate alla lotta al terrorismo, alla necessità di garantire la tutela dei dati personali e la sicurezza degli stessi, allo sviluppo del mercato digitale⁸². I drammatici fatti di cronaca internazionale, insieme con l'attività della Corte di Giustizia UE sono tra i principali propulsori del cambiamento. Quanto alla "spinta giurisdizionale" basti citare la sentenza dell'8 aprile 2014⁸³, con la quale i Giudici di Lussemburgo hanno annullato la direttiva europea sulla Data Retention statuendo la prevalenza della tutela dei dati personali rispetto alle esigenze di sicurezza⁸⁴, e la nota sentenza Google Spain⁸⁵ che ha invece delineato il diritto all'oblio⁸⁶. Di fatto l'attività giurisdizionale della Corte di Giustizia ha orientato l'assetto costituzionale dell'Unione, riequilibrando le istanze in gioco e riportando al centro la tutela dei diritti fondamentali. Sul versante dell'accesso a Internet, l'art. 3 del cosiddetto Regolamento Roaming del 2015⁸⁷ stabilisce che «Gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, nonché di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, e utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale o del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio, tramite il servizio di accesso a Internet». Nel contesto dell'evoluzione tecnologica e della digitalizzazione, il Regolamento Roaming e il Pacchetto Protezione Dati, insieme con la recente giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, sono il segno che la partita del

mercato unico digitale si gioca sul terreno dell'accessibilità, della trasparenza e della tutela dei dati personali. I profondissimi cambiamenti, cui si è solamente accennato, danno la misura del fermento che caratterizza lo spazio giuridico europeo, al quale la normativa interna, anche in tema di accessibilità e Open Data, non potrà che adeguarsi, seppur gradualmente. A tal fine parrebbe auspicabile enucleare compiutamente quello che in questo scritto è stato definito "pacchetto Open Data", riunendo in un unico testo normativo le disposizioni contenute oggi in diversi articolati che riguardano accessibilità e riutilizzo⁸⁸. A questo "pacchetto Open data" andrebbe poi affiancato uno strumento operativo flessibile e di semplice lettura, contenente la "corretta" interpretazione delle disposizioni, oltre a indicazioni operative per gli addetti ai lavori e, non ultime, sezioni divulgative con esempi di applicazione dell'Open Data da parte di privati e imprese. Queste Linee guida potrebbero essere adottate dall'Agenzia per l'Italia Digitale, di concerto con ANAC e Garante per la Protezione dei Dati Personali, in modo da contemperare il rispetto della privacy e, al contempo, la massima trasparenza. In altre parole, sarebbero esplorati i limiti e potenzialità del modello italiano di Open data, realizzando peraltro un primo virtuoso esempio di *privacy by design*⁸⁹, in un settore decisivo per la società democratica⁹⁰.

- ¹ D.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 in <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14:33>>.
- ² L. n. 190/2012. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, reperibile al link <<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>>.
- ³ Si vedano, per tutti, i contributi di Licia Califano e Giulio M. Salerno, in questo numero.
- ⁴ Si veda, sulla precettività dell'obbligo di open data come corollario del principio di trasparenza garantito dall'art. 97 della Costituzione, G. De Minico, *Gli open data: una politica costituzionalmente necessaria?*, in «Forum costituzionale.it», 2014.
- ⁵ D.lgs. n. 82/2005, Codice dell'Amministrazione Digitale. Per un'analisi: P. Costanzo, G. De Minico, R. Zaccaria, *I "tre codici" della Società dell'informazione*, in *Amministrazione digitale, Comunicazioni elettroniche, Contenuti audiovisivi*, Torino, Giappichelli, 2007; G. Duni, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nell'evoluzione telematica*, Milano, Giuffrè, 2008.
- ⁶ <http://www.camera.it/applicazioni/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/TESTO_ITALIANO_DEFINITIVO_2015>.
- ⁷ <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf>.
- ⁸ Cfr. R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- ⁹ Direttiva 2003/98/CE in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:34:5:0090:0096:IT:PDF>>.
- ¹⁰ Direttiva 95/46/CE in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:it:HTML>>.
- ¹¹ Direttiva 2013/37/UE consultabile al link <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:IT:PDF>>.
- ¹² D.lgs. n. 36 del 24 gennaio 2006 in <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006:36>>.
- ¹³ <<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/10/15G00116/sg%20>>.
- ¹⁴ <<http://opendatacharter.net/principles/>>; i sei principi dell'Open data ivi elencati sono: Open by default; Timely and Comprehensive; Accessible and Usable; Comparable and Interoperable; For Improved Governance and Citizen Engagement; For Inclusive Development and Innovation.
- ¹⁵ Nato dalla collaborazione di istituzioni (tra cui il Governo italiano) e privati.
- ¹⁶ <<http://www.agid.gov.it/notizie/2015/10/02/nasce-carta-internazionale-degli-open-data>>.
- ¹⁷ La "Open Knowledge Foundation" è una organizzazione globale non profit nata allo scopo di promuovere la più ampia diffusione della cultura dell'Open Data: «Open Knowledge International is a worldwide non-profit network of people passionate about openness, using advocacy, technology and training to unlock information and enable people to work with it to create and share knowledge» (<<https://okfn.org/about/>>).
- ¹⁸ La versione completa della Open definition 2.1 è reperibile al link <<http://opendefinition.org/od/2.1/en/>>.
- ¹⁹ Cfr. F. Minazzi, *Il principio dell'Open Data by default nel Codice dell'Amministrazione Digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, in «federalismi.it», n. 23, 2013.
- ²⁰ Reperibile al link <http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/digital_agenda_it.pdf>.
- ²¹ La "Digital Agenda for Europe" è una delle iniziative principali dell'Unione europea per il superamento del *digital divide* e per lo sviluppo della ICT (Information and Communications Technology) e la creazione di un mercato unico digitale. Per un approfondimento sui contenuti dell'Agenda digitale europea si veda D. Ielo, *L'Agenda digitale: dalle parole ai fatti. Sanità, scuola, ricerca, start up, smart city, infrastrutture, appalti, anticorruzione, radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 51 ss.
- ²² Ogni Stato membro è chiamato ad agire a seconda della propria strategia nazionale per raggiungere gli obiettivi individuati a livello europeo. I progressi di ciascuno Stato sono verificabili nel sito istituzionale della "Digital Agenda for Europe". Cfr. <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>>.
- ²³ Tale attuazione è avvenuta con l'art. 47 del D.L. n. 5/2012, reperibile al link <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-02-09&atto.codiceRedazionale=012G0019¤tPage=1>>. Cfr. G. Mancosu, *Trasparenza amministrativa e Open Data: un binomio in fase di rodaggio*, in «federalismi.it», n. 17, 2012, p. 15. Sul contenuto dell'Agenda Digitale italiana si veda R. Pisa, *Il digital divide e le iniziative per superarlo*, in F. Marcelli, P. Marsocci, M. Pietrangelo (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- ²⁴ Il sito istituzionale è raggiungibile al link <<http://www.agid.gov.it/>>. Per una disamina delle funzioni dell'Agenzia si veda Ielo, *L'Agenda digitale cit.*, pp. 58 ss.
- ²⁵ Reperibile al link <http://www.agid.gov.it/sites/default/files/leggi_decreti_direttive/dl-22-giugno-2012-n.83_o.pdf>.
- ²⁶ Inserito nell'ordinamento italiano attraverso una modifica dell'art. 52 del CAD, Codice dell'Amministrazione Digitale, D.lgs. n. 82/2005.
- ²⁷ L'art. 2 comma 1 lett. h) del D.lgs. n. 36/2006 definisce licenza standard per il riutilizzo «il contratto, o altro strumento negoziale, redatto ove possibile in forma elettronica, nel quale sono definite le modalità di riutilizzo dei

- documenti delle pubbliche amministrazioni o degli organismi di diritto pubblico».
- ²⁸ Cfr. Minazzi, *Il principio dell'Open Data* cit.
- ²⁹ Così De Minico, *Gli open data* cit.
- ³⁰ Per una disamina dell'intero articolato si veda S. Calzolaio, *Dalla dematerializzazione alla accessibilità totale: la trasparenza della PA sul web*, in <<https://unimc.academia.edu/SimoneCalzolaio/Papers>>.
- ³¹ Cfr. D.lgs. n. 33/2013, art. 4.
- ³² Sulla trasparenza come "strumento" dell'anticorruzione cfr. F. Patroni Griffi, *Gli strumenti di prevenzione nel contrasto alla corruzione*, in «federalismi.it», n. 14, 2014.
- ³³ A fronte delle considerazioni appena svolte, va segnalato un recentissimo sviluppo delle riflessioni sull'Open Data, che ha portato all'emergere di tendenze valorizzatrici dell'Openness come strumento di lotta alla corruzione. Cfr. <<http://opendatacharter.net/can-open-data-transform-fight-corruption>>.
- ³⁴ Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati, Garante per la Protezione dei Dati Personali, Registro dei provvedimenti n. 243 del 15 maggio 2014, consultabili in <<http://194.242.234.211/documents/10160/0/Linee+guida+trasparenza+2014.pdf>>.
- ³⁵ Per la cui disamina si rimanda al contributo *La trasparenza di chi? L'evoluzione dell'ambito soggettivo* di Valentina Fiorillo, in questo numero.
- ³⁶ Reperibile al link <<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1311248>>.
- ³⁷ «[...] laddove la pubblicazione online di dati, informazioni e documenti, comporti un trattamento di dati personali, devono essere opportunamente contemplate le esigenze di pubblicità e trasparenza con i diritti e le libertà fondamentali, nonché la dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali (art. 2 del Codice)», Linee guida, Introduzione.
- ³⁸ Pubblicità integrativa dell'efficacia, dichiarativa, notizia. Ad es. pubblicazioni sull'albo pretorio online, pubblicazioni matrimoniali etc.
- ³⁹ Questi ultimi dovranno anche essere deindicizzati per evitarne la rintracciabilità tramite motori di ricerca.
- ⁴⁰ Con l'inserimento nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale di un Alert generale sulle condizioni di riutilizzo.
- ⁴¹ «... o di dover far fronte a richieste di risarcimento del danno da parte degli interessati», Linee guida, par. 6.
- ⁴² Si veda in proposito l'intervento del Presidente del Garante per la Protezione dei Dati Personali Antonello Soro "Tra privacy e open data intesa possibile", del 13 ottobre 2014, reperibile al link <<http://garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3467373>>.
- ⁴³ Per un'analisi della disciplina della trasparenza in Francia, si rimanda allo scritto di Pierre Serrand, *La transparence administrative et le code des relations entre le public et l'administration*, in questo numero.
- ⁴⁴ Reperibile al link <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36>>.
- ⁴⁵ Reperibile al link <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf>.
- ⁴⁶ Nella guida esplicativa per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, pubblicata dall'ICO – Information Commissioner's Office – si legge: «Public authorities spend money collected from taxpayers, and make decisions that can significantly affect many people's lives. Access to information helps the public make public authorities accountable for their actions and allows public debate to be better informed and more productive». Cfr. <<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>>.
- ⁴⁷ Cfr. *Open Data White Paper* cit.
- ⁴⁸ Consultabile al link <<http://index.okfn.org>>.
- ⁴⁹ <<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/united-kingdom>>.
- ⁵⁰ <<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/italy>>.
- ⁵¹ La consultazione, reperibile al link <<https://www.gov.uk/government/consultations/uk-implementation-of-directive-201337eu-on-the-reuse-of-public-sector-information>> è stata aperta il 20 agosto 2014 e chiusa il 7 ottobre 2014.
- ⁵² «The amending Directive allows Member States discretion on how to implement articles 4 and 6 within their own administrative, legal and policy contexts. It is these discretionary areas that are the subject of this consultation exercise», *supra*, p. 11.
- ⁵³ Open Data White Paper, *supra*, p. 15, ITO World, relativamente al sistema pubblico di trasporti nel Regno Unito.
- ⁵⁴ La lista completa comprende: Advisory Panel on Public Sector Information; Arts Council England; Association of Charter Trustees and Charter Town Councils; Association of Chief Police Officers; The British Library; Campaign for Freedom of Information; Chief Fire Officers' Association; Chartered Institute of Library and Information Professionals (CILIP); Clinical Practice Research Datalink; Convention of Scottish Local Authorities; Culture and Heritage Directorate, The Scottish Government; CyMAL; Department of Culture, Arts and Leisure, Northern Ireland Executive; English National Park Authorities Association/Joint National Park

Officer Group; Health and Social Care Information Centre; Inform: Information Commissioner's Office; Intellect UK; Local Government Association; The Museums Association; National Association of Local Councils; NHS England; National Institute for Clinical Health Excellence; National Museum Director's Council; National Records of Scotland; Northern Ireland Local Government Association Office of the Scottish Information Commissioner; Open Data Institute; Open Data User Group; Open Knowledge Foundation; Open Rights Group; Public Health England; Public Record Office of Northern Ireland; Public Sector Transparency Board; Society of Chief Librarians; Society of Local Council Clerks; Welsh Local Government Association.

⁵⁵ D.lgs. n. 36/2006, consultabile al link <<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06036dl.htm>>.

⁵⁶ Peraltro le scelte operate destano qualche perplessità. Invero la norma relativa ai mezzi di ricorso (art. 4 della direttiva), così come riformulata nel novellato D.lgs. n. 36/2006, ha una formulazione generica, e non vi si specifica nulla in merito agli strumenti concretamente esperibili dal richiedente per ricorrere contro un diniego. La portata della norma relativa alla tariffazione (art. 6 della direttiva) invece è stata sensibilmente ridotta nella trasposizione nella legge interna italiana: la regola generale della gratuità della diffusione dei dati, posta al primo comma dell'art. 7 del citato Decreto, viene di fatto annullata dalle previsioni dei commi seguenti, in cui si specifica che il principio di gratuità non si applica 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», né «ai casi eccezionali relativi a documenti per i quali le pubbliche ammini-

strazioni 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».

⁵⁷ Su tali proposte si tornerà in seguito, al paragrafo 7.

⁵⁸ Sempre nel rispetto dei limiti relativi alla tutela dei dati personali come garantiti nel Data Protection Act 1998. Cfr. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/contents>>.

⁵⁹ Sulle diverse tipologie di *digital divide*, cfr. Pisa, *Il digital divide e le iniziative per superarlo* cit., pp. 152 ss.

⁶⁰ Cfr. <http://commenta.formez.it/ch/crescita_digitale/>.

⁶¹ In questo senso pare essere un buono strumento promozionale il portale sui dati aperti della Pubblica Amministrazione, accessibile al link <<http://www.dati.gov.it/>>. Sull'importanza delle iniziative "non normative" di formazione, comunicazione istituzionale, informatizzazione, monitoraggio delle prassi, cfr. *infra*, Parere del Consiglio di Stato del 18 febbraio 2016.

⁶² Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 267 del 15 febbraio 2016. Schema di decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n. 190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, reperibile al link <<http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0267.pdf&leg=XVII#pagemode=none>>.

⁶³ Per un'analisi delle principali modifiche apportate dal correttivo, D.U. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in «federalismi.it», n. 5, 2016.

⁶⁴ Occorre precisare che il 16 maggio 2016 il Consiglio dei Ministri

ha approvato il testo definitivo del D.lgs. recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, a norma dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

⁶⁵ Cfr. l. n. 241/90, art. 22, consultabile al link <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-18&atto.codiceRedazionale=090G0294¤tPage=1>>.

⁶⁶ La natura del diritto di accesso civico è molto dibattuta in dottrina. Si vedano, ad es. M. Magri, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in «Istituzione del Federalismo», n. 2, 2013, che sottolinea come in assenza di un obbligo di pubblicazione non sia configurabile alcun diritto di accesso civico; e Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione* cit., che ne sostiene la natura non di autonomo diritto ma di sanzione per il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione.

⁶⁷ Correttivo Trasparenza, art. 3.

⁶⁸ Ivi, art. 2.

⁶⁹ Nelle parole del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, Antonello Soro un «accesso universale». Cfr. Audizione del Presidente sullo schema di decreto legislativo correttivo della disciplina in materia di trasparenza della Pubblica Amministrazione, reperibile al link <<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/4861875>>.

⁷⁰ Disciplinato dal D.lgs. n. 195/2005 e reperibile al link <<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/05195dl.htm>>.

⁷¹ Peraltro con la precisazione che i limiti legati a interessi pubblici o privati si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato, e che l'accesso civico non può essere ne-

- gato quando sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. Cfr. Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 267 del 15 febbraio 2016, art. 6.
- ⁷² All'ANAC il Correttivo Trasparenza assegna poteri ulteriori rispetto al precedente Decreto lgs. n. 33/2013, tra i quali la facoltà di individuare tra i documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, quelli passibili di pubblicazione in forma riassuntiva, e il potere di diminuire la durata di pubblicazione di dati e documenti anche al di sotto dei cinque anni previsti (cfr. art. 3 e art. 8 novellati).
- ⁷³ Sul fondamento normativo e sulla legittimità del potere regolamentare delle Autorità indipendenti, si veda il contributo di G. Di Cosimo, *Sul ricorso alle linee guida da parte del Garante per la Privacy*, in questo numero.
- ⁷⁴ Cfr. *infra* Parere del Consiglio di Stato del 18 febbraio 2016.
- ⁷⁵ Parere su uno schema di decreto legislativo concernente la revisione e semplificazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, del 3 marzo 2016, consultabile al link <<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/4772830>>.
- ⁷⁶ Correttivo trasparenza, art. 9 comma 1: «[...] le amministrazioni non possono disporre filtri o altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione 'Amministrazione trasparente'».
- ⁷⁷ Si veda *infra* la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-131/12, cd. Google Spain.
- ⁷⁸ Autorità Nazionale Anticorruzione, Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016, reperibile al link <<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/attiDiSegnalazione/2016/Atto%20di%20segnalazione.1.3.3.2016.pdf>>.
- ⁷⁹ Cfr. *supra*, p. 6.
- ⁸⁰ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza del 18 febbraio 2016, numero affare 00343/2016, consultabile al link <<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=ICFD7MT4S4JKTWAWXYBEGAD55U&q>>.
- ⁸¹ Il Regolamento e le due direttive sono consultabili nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 4 maggio 2016, reperibile al link <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=IT>>.
- ⁸² Sui presupposti del cd. Pacchetto Privacy e sulle conseguenze giuridiche della sua approvazione, per tutti G. Buttarelli, *Privacy, sicurezza e nuove tecnologie al bivio di nuove scelte strategiche*, in «federalismi.it», n. 1, 2015.
- ⁸³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Cause riunite C-293/12 e C-594/12, 8 aprile 2014, reperibile al link <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d570ccab84977f47c2bc6ae21952aa0964.e34KaxiLc3qMb40RchoSaxuTa3fo?text=&docid=150642&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=111119>>.
- ⁸⁴ Per un'analisi della decisione della Corte di Giustizia si veda E.A. Rossi, *Recenti sviluppi in tema di diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali nello spazio giuridico europeo*, in «federalismi.it», n. 2, 2015.
- ⁸⁵ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Causa C-131/12, 13 maggio 2014, reperibile al link <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=IT>>. Reperibile al link <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=152065&doclang=IT>>.
- ⁸⁶ Ora inserito all'art. 17 del Regolamento Privacy.
- ⁸⁷ Regolamento UE 2015/2120 reperibile al link <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=IT>>.
- ⁸⁸ Questa sembrerebbe anche l'indicazione della legge di delega, che all'art. 1 lett. o) richiede di «adeguare il testo delle disposizioni vigenti alle disposizioni adottate a livello europeo, al fine di garantirne la coerenza, e coordinare formalmente e sostanzialmente il testo delle disposizioni vigenti, anche contenute in provvedimenti diversi dal CAD, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo e coordinare le discipline speciali con i principi del CAD al fine di garantirne la piena esplicazione».
- ⁸⁹ Come richiesto dall'art. 25 del nuovo Regolamento europeo.
- ⁹⁰ Cfr. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in Marcelli, Marsocci, Pietrangelo (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica* cit.

