



28 DICEMBRE 2022

I dati aperti in Italia: un focus
sull'*openness* digitale dei Comuni

di Giordana Strazza
Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università degli studi di Salerno



I dati aperti in Italia: un focus sull'*openness* digitale dei Comuni*

di **Giordana Strazza**

Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università degli studi di Salerno

Abstract [It]: La ricerca si prefigge lo scopo di individuare lo *status quo* dei dati aperti in Italia, con un focus sulla situazione a livello comunale. A tale fine, ricostruita la nozione di “dato aperto” nell’Unione europea e in Italia (dove si riscontrano divergenze in punto di definizione dalla consultazione dei siti delle p.A.), lo studio si sofferma sulle misure di impulso all’apertura dei dati. Individuato il ruolo dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) e delle altre figure per la digitalizzazione (il difensore civico per il digitale e il responsabile per la transizione alla modalità digitale), la ricerca approfondisce il rapporto tra *open data* e Comuni italiani. L’esigenza è quella di comprendere se l’Italia confermi la sua posizione di “*fast tracker*” dei dati aperti anche in ambito locale o se, invece, sussistano delle criticità.

Title: Open data in Italy: a focus on the digital openness of municipalities

Abstract [En]: The research aims to identify the *status quo* of open data in Italy, with a focus on the situation at municipal level. To this end, having reconstructed the notion of open data in the European Union and in Italy (where there are divergences in terms of definition from the consultation of the sites of public authorities), the study focuses on the measures to promote the opening of data. Having identified the role of the Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) and of the other figures for digitalisation (the Digital Ombudsman and the Responsible for the transition to the digital mode), the research explores the relationship between open data and Italian municipalities. The aim is to understand whether Italy confirms its position as a “fast tracker” of open data also in the local context or whether there are criticalities.

Parole chiave: dati aperti, amministrazione aperta, digitalizzazione della p.A., Comuni, riuso

Keywords: open data, open government, e-government, Italian municipalities, reuse

Sommario: 1. Introduzione. 2. La nozione di “dato aperto” nell’Unione europea. 3. La nozione di “dato aperto” in Italia. 4. Le recenti misure di impulso agli *open government data*: la PDND. 5. Il ruolo dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID), le “nuove” figure per la digitalizzazione e il Piano triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione. 6. Gli *open data* nei Comuni italiani. 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Il contesto attuale è ormai caratterizzato dalla “*datafication*”¹, ossia dalla tendenza, che sembrerebbe inarrestabile, a tradurre ogni aspetto della vita quotidiana in dati.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è il risultato della ricerca svolta nell’ambito del progetto “*Datos abiertos y reutilización de la información del sector público en el contexto de su transformación digital: la adaptación al nuevo marco normativo de la Unión Europea*”, dell’Università di Murcia, coordinato dal Prof. Julián Valero Torrijos.

¹ Nozione elaborata da V. MAYER-SCHÖNBERGER, K. CUKIER, *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think*. London: John Murray Publishers, 2013.

La pervasività del dato è tale che la stessa società è “*datafied*”², in quanto contraddistinta dall’estrazione, dalla raccolta, dall’elaborazione, dall’aggregazione sistematiche di dati riguardo le persone e, più in generale, su tutto ciò che ci circonda.

Del resto, come evidenziato dal Presidente dell’Autorità italiana Garante per la protezione dei dati personali, Antonello Soro, in occasione della relazione annuale sull’attività del 2014³, “nella società digitale noi siamo i nostri dati”.

La piena comprensione del fenomeno può essere agevolata dall’attenzione all’etimologia del termine “dato”, che deriva dal latino “*dātu(m)*” – “(ciò che è stato) dato” – participio passato del verbo *dāre*: un dato riguarda, dunque, il passato, qualcosa che è già successo.

Il dato non si esaurisce, però, nel tempo trascorso: esso assume una particolare valenza per il presente e/o il futuro se lo si considera in connessione con il concetto di informazione.

L’informazione deriva, infatti, da un dato o – più verosimilmente – da un insieme di dati, interpretati e resi, in tal modo, comprensibili e significativi per il destinatario⁴.

L’apparato di informazioni, desumibile dal *dataset*, genera, dunque, conoscenza.

Di conseguenza, dai dati è possibile sviluppare un patrimonio informativo e conoscitivo, un vero e proprio valore, che richiede una *governance* adeguata, una considerazione accurata e lungimirante a livello normativo, una gestione attenta e consapevole da parte delle pubbliche Amministrazioni, grandi produttrici/detentrici di dati.

I dati possono poi essere “aperti” e, quindi, sbloccare ulteriore potenziale, attraverso il volano del settore pubblico.

Il ruolo degli *open data*, quale fattore abilitante, ormai al centro dell’agenda digitale europea⁵ e degli Stati membri⁶, può essere colto se si considerano (quantomeno) le loro implicazioni economiche: secondo il rapporto della Commissione Europea, “*The Economic Impact of Open Data. Opportunities for value creation in Europe*”⁷, pubblicato nel 2020, la dimensione del mercato dei dati aperti è stimata a 184 miliardi di euro e le previsioni indicano un incremento tra 199,51 e 334,21 miliardi di euro nel 2025.

² M. TOBIAS SCHÄFER, K. VAN ES, *The Datafied Society*, Amsterdam, 2017; V. COSENZA, *La società di dati*, Milano, 2012.

³ A. SORO, *Discorso del Presidente, Relazione 2014*, Roma, 23 giugno 2015.

⁴ A riprova, si consideri che l’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID), su cui si v. *infra* par. 5, nel *Glossario delle Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, 2014, definisce i “dati” come “la rappresentazione fisica di fatti, eventi atomici, fenomeni oggettivi, informazioni atte alla comunicazione, interpretazione ed elaborazione da parte di essere umani o mezzi automatici”; l’informazione consiste, invece, nella conoscenza ricavabile tra “dati associati tra loro o inseriti in un determinato contesto”.

⁵ Su cui si v. F. GASPARI, *L’agenda digitale europea e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, Torino, 2016.

⁶ Si v. *amplius*, *infra*, par. 2.

⁷ <https://data.europa.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf>. Si tratta del portale ufficiale per i dati aperti europei, lanciato nella primavera del 2021, a integrazione del preesistente Portale europeo dei dati e del Portale dei dati aperti dell’Unione europea. In tal modo, ad oggi, sussiste una componente centrale dell’infrastruttura di dati del settore pubblico, creata dall’Unione europea, dalle Istituzioni eurounitarie e dagli Stati membri.

Un nuovo oro⁸ da maneggiare con cura.

2. La nozione di “dato aperto” nell’Unione europea

In un breve lasso di tempo, gli *open data*, da espressione per pochi “addetti ai lavori”, sono entrati a far parte delle strategie delle principali Istituzioni sovranazionali, incluse quelle eurounitarie⁹.

Del resto, secondo la Comunicazione della Commissione europea del 10 gennaio del 2017, per “Costruire un’economia dei dati europei”, i “dati aperti” hanno una funzione doppia: “rafforzano la trasparenza e la responsabilità dei governi e stimolano l’offerta di servizi on line innovativi da parte degli operatori privati”¹⁰.

Già in occasione delle *Political Guidelines 2019-2024*, l’attuale Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha sottolineato che “*To lead the way on next-generation hyperscalers, we will invest in (...) tools to allow data sharing and data usage*” e ha soggiunto che “*we have to find our European way, balancing the flow and wide use of data while preserving high privacy, security, safety and ethical standards*”¹¹.

L’attenzione al tema è diventata crescente, al punto che nella comunicazione COM(2020)66 del 19 febbraio 2020, con cui la Commissione europea ha individuato una “strategia europea dei dati”, ricorre più volte l’esigenza di una loro apertura, nell’obiettivo di “creare valore economico e sociale”.

Al contempo, anche il Consiglio europeo ha evidenziato “*the need to enhance Europe’s digital sovereignty in a self-determined and open manner*”¹². A tale fine, questa Istituzione ha manifestato l’esigenza di “*call for better exploiting the potential of data and digital technologies for the benefit of society, the environment and the economy*” e di

⁸ Come evidenziato da G. FUTIA, *Diffondere la cultura del riutilizzo: il ruolo di un portale di dati pubblici*, in *La Stampa*, 6 febbraio 2012, in occasione dell’annuncio della revisione della Direttiva europea del 2003 sui dati del settore pubblico, la Commissaria europea Neelie Kroes ha proclamato la necessità di “trasformare in oro i dati della pubblica amministrazione”.

⁹ J. GRAY, *Towards a Genealogy of Open Data*, paper presentato alla *General Conference of the European Consortium for Political Research*, Glasgow, 3-6 settembre 2014, reperibile su <https://ssrn.com/abstract=2605828> o su <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2605828>: “*Within a remarkably short space of time the concept of “open data” has vaulted from being the rather rarefied preserve of a handful of information activists and technicians to possessing significant currency on the global political stage, featuring prominently in the speeches of Presidents, Prime Ministers, Mayors and Commissioners, as well as on the agendas of major international groups and organisations such as the G8, the G20, the OECD and the World Bank*”. Per un approfondimento, si rinvia anche a N. HUIJBOOM, T. VAN DEN BROEK, *Open data: An international comparison of strategies*, in *European Journal of ePractice*, 12, 2011, pp. 1 ss.; C. CHRISTIAN BUHR, T. KLEINER, *European Open Data Policy: Challenges and Opportunities*, in *Zeitschrift für Politikberatung*, 5, 2012, pp. 141 ss.

¹⁰ Commissione europea, comunicazione “Costruire un’economia dei dati europei”, 2017. Come evidenziato da F. DI DONATO, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010, già con la *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions. Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union* (COM(2010) 546 final), 2010, http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_en.pdf, “l’iniziativa-faro “l’Unione dell’innovazione” sottolinea l’importanza di promuovere l’apertura dei dati e dei risultati della ricerca pubblica ai fini di incoraggiare lo sviluppo e l’innovazione, anche se un richiamo diretto alle potenzialità innovative dell’informazione del settore pubblico viene soltanto accennato”.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

¹² www.consilium.europa.eu.

“recognise the need to accelerate the creation of common data spaces, including ensuring the access to and interoperability of data”¹³.

Del pari, nella risoluzione per una strategia digitale dei dati del 25 marzo 2021, il Parlamento europeo, dopo aver riconosciuto il ruolo del settore pubblico nel valorizzare e favorire la *data economy*, ha specificato, tra l’altro, che “*supports the use of open standards, open source software and hardware, open source platforms and, where appropriate, open, well-formed APIs in an effort to achieve interoperability*”¹⁴.

Da ultimo, il Regolamento 2022/868/UE (c.d. *Data Governance Act*), relativo alla *governance* dei dati a livello europeo e che modifica il Regolamento 2018/1724/UE, ha previsto meccanismi in grado di riutilizzare categorie dei dati protetti in possesso di enti pubblici oggetto di diritti di terzi. La nuova disciplina, che si applicherà dal 24 settembre 2023, incoraggia, tra l’altro, gli enti pubblici all’apertura dei dati “fin dalla progettazione e per impostazione predefinita”, poiché questi ultimi sono considerati al centro della trasformazione economica e sociale.

In questo contesto, comprendere in che cosa consistano i dati aperti risulta di estrema importanza.

Stando alle parole utilizzate dalla *The Open Definition*, progetto afferente al *network* di *Open Knowledge Foundation* – cui rinvia lo stesso Portale dei dati aperti dell’Unione europea¹⁵, lanciato dalla Commissione europea nel 2012 – “*open data and content can be freely used, modified, and shared by anyone for any purpose*”.

Si tratta di un primo riferimento che assume particolare rilievo se si tiene conto che la Direttiva 2019/1024/UE, sull’apertura dei dati e sul riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, che rifonde la precedente Direttiva 2003/98/CE, sulla *Public Sector Information (PSI)*¹⁶, già modificata dalla Direttiva 2013/37/UE¹⁷, per tenere conto dei cambiamenti tecnologici e sociali avvenuti negli ultimi cinque anni

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0098_EN.pdf.

¹⁵ <https://data.europa.eu/it/trening/what-open-data>.

¹⁶ Come evidenziato dallo studio della Commissione europea, *Creating Value through Open Data*, 2015, p. 7, “*The main objective was to ensure equal treatment of all potential re-users where the public sector body had released information for re-use*”. Tra l’altro, in tema, occorre ricordare il c.d. *Data Governance Act*, presentato dal Parlamento europeo e dal Consiglio a novembre 2020 e approvato nel novembre 2021. Tale atto “*complements the Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (Open Data Directive)*” (...); *addresses data held by public sector bodies that is subject to rights of others and therefore falls outside the scope of this Directive (...); has logical and coherent links with the other initiatives announced in the European strategy for data. It aims at facilitating data sharing including by reinforcing trust in data sharing intermediaries that are expected to be used in the different data spaces. It does not aim to grant, amend or remove the substantial rights on access and use of data. This type of measures is envisaged for a potential Data Act (2021)*” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0767&from=EN>). Sulla Direttiva 2019/1024/UE, si v., di recente, P.S. MAGLIONE, L’“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, in *Il diritto dell’economia*, 2, 2022, pp. 327 ss.

¹⁷ “*With this amendment, the general principle was introduced that all information accessible under Member State legislation is in principle re-usable. Also, administrative charges should in principle no longer exceed the marginal costs of making it available for re-use, excluding charging of the re-user for the production of the information. Re-use of information released for re-use by cultural institutions should also be subject to an obligation of equal treatment of all potential re-users while such institutions could continue to charge re-users in a way allowing them to recover the costs of production of the information*”. *Ibidem*.

e dell'esigenza di incentivare ulteriormente l'innovazione digitale, contiene un apposito articolo (il 2) dedicato alle "definizioni", ma non esplicita quella di dato aperto.

La disposizione della Direttiva appena citata specifica, infatti, "solo" che il "formato aperto" è "un formato di file indipendente dalla piattaforma e messo a disposizione del pubblico senza restrizioni che impediscano il riutilizzo dei documenti" e che lo "standard formale aperto" "è stato definito in forma scritta, precisando in dettaglio i requisiti per assicurare l'interoperabilità del *software*".

Si tratta, però, di due puntualizzazioni che, se lette in combinato disposto con il *considerando* n. 16, dedicato al concetto di "apertura dei dati" ("riferito a dati in formati aperti che possono essere utilizzati, riutilizzati e condivisi liberamente da chiunque e per qualsiasi finalità", tendenzialmente senza vincoli), e con l'art. 5, par. 1, della medesima Direttiva (che prevede la messa a disposizione dei dati "in formati aperti, leggibili meccanicamente, accessibili, reperibili e riutilizzabili, insieme ai rispettivi metadati", come regola generale per gli enti pubblici e le imprese pubbliche) assumono un rilievo determinante ai fini della ricostruzione della portata esatta del dato aperto. In via di prima approssimazione, quest'ultimo può essere definito, infatti, come un dato in c.d. formato aperto, o non proprietario, disponibile al pubblico, gratuitamente o a costi marginali, tramite l'uso delle tecnologie, interoperabile¹⁸ con sistemi diversi da quello di elaborazione, in grado di essere utilizzato, riutilizzato e condiviso senza restrizioni.

Da questo primo inquadramento emerge, dunque, che, secondo la definizione fornita a livello eurounitario, i dati aperti nel settore pubblico non coincidono con i dati pubblici, perché la prima nozione richiede il rispetto degli standard/requisiti specifici (giuridici, tecnici ed economici) appena evidenziati.

L'apertura del dato è un aspetto qualitativamente diverso dalla connotazione pubblica, perché comporta il rispetto delle caratteristiche puntuali, sopra indicate, in funzione dell'interoperabilità e del riuso.

Le due espressioni non sono, quindi, intercambiabili sia nel caso in cui il dato pubblico sia inteso quale dato del settore pubblico sia nel caso in cui sia assimilato a un dato reso pubblico, ossia conoscibile da chiunque¹⁹.

¹⁸ Come evidenziato da S. ALIPRANDI, *Open data: un'introduzione*, in ID. (a cura di), *Il fenomeno open data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Milano, 2011, p. 12, "L'interoperabilità è la capacità di diversi sistemi e organizzazioni di lavorare insieme (Inter-operare). In questo caso, è la capacità di combinare una base di dati con altre. L'interoperabilità è importante perché permette a componenti diverse di lavorare insieme. L'abilità di rendere ciascun dato un componente e di combinare insieme vari componenti è essenziale per la costruzione di sistemi sofisticati. In assenza di interoperabilità ciò diventa quasi impossibile – come nel mito della Torre di Babele, in cui l'impossibilità di comunicare (e quindi di Inter-operare) dà luogo a un fallimento sistemico della costruzione della torre".

¹⁹ Si v. anche *infra*, par. 3.

Del resto, le pubbliche Amministrazioni possono pubblicare dati tramite formati diversi²⁰. Non ogni modalità di pubblicazione ha, tuttavia, i requisiti necessari per rendere i dati aperti (si pensi a un formato non *machine readable*²¹).

Potrebbe poi accadere che un dato, per il suo contenuto/per la sua tipologia, seppur accessibile al pubblico, sia sottoposto a restrizioni nel suo riuso²².

L'apertura del dato non è, dunque, riducibile e assimilabile alla sua mera pubblicità.

Di conseguenza, i dati aperti devono essere resi pubblici, ma non tutti i dati pubblici sono necessariamente aperti²³.

3. La nozione di “dato aperto” in Italia

Seppur in ritardo²⁴, in Italia, l'attuazione della Direttiva 2019/1024/UE è avvenuta con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 200.

La nuova normativa interna recepisce, dunque, le indicazioni sulla nozione di apertura dei dati già delineate in ambito eurounitario²⁵.

²⁰ Si v. anche *infra*, par. 6.

²¹ Ad esempio, si consideri la richiesta rivolta dalla comunità OpenDataSicilia all'Amministrazione regionale per “rendere disponibili anche in forma *machine readable*, i dati provinciali sul COVID19, che ogni giorno la Regione Siciliana pubblica in prosa (sui canali *social* ufficiali e su siciliacoronavirus.it)”. Così OPENDATASICILIA, *Lettera aperta alla Regione Siciliana, per la pubblicazione in formato machine readable dei dati sulla COVID19*, in www.opendatasicilia.it.

²² Ad esempio, occorre sottolineare che il principio generale del libero riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici è bilanciato con i principi in materia di protezione dei dati personali. Con la precisazione che, ai sensi dell'art. 4, par. 1, n. 1, Regolamento 2016/679/UE, per dato personale si intende “qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile”. Sul punto, si v. anche quanto evidenziato *infra*, par. 3. Occorre considerare, inoltre, che le condizioni e le modalità di riuso dei dati pubblici dipendono dalle licenze utilizzate e non tutte sono compatibili con gli *open data*. https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Open-Data/Documents/VademecumOpenData_0.pdf

²³ L'opportunità di chiarire la nozione di dato aperto deriva dalla circostanza che lo studio condotto dalla Commissione europea, *The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe*, *op. cit.*, p. 13, ha evidenziato delle criticità sull'utilizzo dell'espressione anche nei contesti di ricerca: “*the concept of open data is, in some cases, used in a very broad way without indicating which definition of open data is used in the study. Concepts as data, open data, public sector information, and open government data, are used as interchangeable concepts. Moreover, some studies calculate the impact of opening any kind of data, even personal data (...)*”.

²⁴ L'attuazione della Direttiva 2019/1024/UE sarebbe dovuta avvenire entro il 17 luglio 2021. Il ritardo nel recepimento della disciplina eurounitaria ha indotto la Commissione europea ad avviare una procedura d'infrazione contro l'Italia e altri diciotto Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna Svezia e Ungheria). Ad aprile la Commissione europea ha inviato pareri motivati a Belgio, Bulgaria, Cechia, Croazia, Ungheria, Lettonia, Paesi Bassi, Austria, Slovacchia e Svezia per sollecitarli a fornire informazioni su come le norme dell'UE sui dati aperti e il riutilizzo dei dati del settore pubblico sono recepite nel diritto nazionale.

²⁵ Tramite modifiche al d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, che per primo ha introdotto in Italia una normativa sul riutilizzo di documenti nel settore pubblico in attuazione della citata direttiva PSI. Tra le principali novità, occorre segnalare l'estensione dell'ambito di applicazione (oggettivo e soggettivo) della relativa disciplina. Innanzitutto, il d.lgs. n. 200/2021 ha annoverato le imprese pubbliche, nonché quelle private di trasporto che sono soggette ad obblighi di servizio pubblico e i gestori di servizi pubblici in relazione ai servizi di pubblico interesse, tra i soggetti tenuti ad “aprire” documenti contenenti dati pubblici (art. 1, comma 4). Tra gli adempimenti imposti a p.A., organismi di diritto pubblico e imprese sopra menzionate vi è, infatti, quello di produrre e di rendere disponibili i documenti/dati soggetti alla disciplina in esame, secondo il principio di apertura fin dalla progettazione e secondo impostazione predefinita. Al

A livello nazionale, tuttavia, assume particolare rilievo l'art. 1, comma 1, lett. l-ter) del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale o "CAD"), ss.mm.ii., che contribuisce alla ricostruzione della definizione di dati aperti²⁶.

Secondo la disposizione appena menzionata, infatti, i dati aperti sono quelli che rispettano tre 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 (...)"

La disposizione appena citata²⁷ sembra rilevante per molteplici ragioni.

La collocazione della definizione dei dati aperti all'interno del Codice dell'amministrazione digitale dimostra, innanzitutto, che, anche se gli *open data* non riguardano esclusivamente il settore pubblico²⁸, gli *open government data* ricoprono un ruolo cruciale all'interno del *genus*, proprio per la gamma di dati che le pubbliche Amministrazioni producono o possiedono²⁹.

Occorre considerare, inoltre, che il riferimento alla nozione di dato aperto è racchiuso in una disciplina diversa da quella dedicata all'accesso. In effetti, il tema degli *open data* è spesso confuso con quello della trasparenza³⁰, con cui è strettamente connesso, ma non del tutto sovrapponibile.

contempo, oltre all'attenzione ai "dati dinamici" ("documenti informatici, soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale, in particolare a causa della loro volatilità o rapida obsolescenza") e a quelli "di elevato valore" (individuati dalla Commissione europea all'interno delle categorie previste dall'Allegato 1 della citata Direttiva), occorre sottolineare l'estensione della nuova disciplina ai "dati della ricerca", finanziata con fondi pubblici (art. 2). Le novità riguardano anche la richiesta di riutilizzo, da esaminare ed evadere entro un lasso di tempo ragionevole (art. 1, comma 6). Qualora tali limiti di tempo non siano stati fissati, il decreto stabilisce un termine massimo di riscontro di trenta giorni lavorativi dalla presentazione della richiesta, prorogabile, al più, per ulteriori venti giorni, in ipotesi di richieste cospicue o complesse. In caso di assenso, il richiedente riceve i documenti, possibilmente in formato elettronico, se necessario corredati da una licenza. In caso di decisione negativa, invece, occorre fornire adeguata motivazione e il richiedente può avvalersi dei mezzi di tutela di cui all'art. 25, comma 4 e 5, l. 7 agosto 1990, n. 241, in tema di accesso agli atti.

²⁶ Sugli *open data* nel CAD, si rinvia a F. MINAZZI, *Il principio dell'open data by default nel codice dell'amministrazione digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, in questa Rivista, 20 dicembre 2013.

²⁷ Alla quale lo stesso art. 2, comma c-quater), d.lgs. n. 36/2006 ss.mm.ii. rinvia.

²⁸ Si pensi ai dati cartografici, alle formule matematiche, etc.; sul punto M. OREFICE, *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6, 2015.

²⁹ Per F. MANGANARO, *Evoluzione e involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2019, p. 763: "Le amministrazioni pubbliche detengono e gestiscono dati e informazioni personali che per quantità e qualità non hanno eguali". Per un approfondimento, si v. S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali: il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Padova, 2022.

³⁰ D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Ist. del federalismo*, 2019, p. 677; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 17. Sul legame tra trasparenza amministrativa e *open data*, si v. anche R. SANNA, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti. Opportunità e*

L'apertura dei dati implica, infatti, la loro conoscibilità, ma “va oltre” il concetto di trasparenza³¹. In altri termini, la trasparenza, così come definita nell'ordinamento giuridico italiano, non è sufficiente per identificare gli *open data*³².

Del resto, a proposito dell'art. 7, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. decreto trasparenza, ossia una delle fonti che disciplinano la trasparenza/accesso nel nostro sistema giuridico), il Garante della privacy ha affermato che “i dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria non sono liberamente riutilizzabili da chiunque per qualsiasi ulteriore finalità”, ma solo alle condizioni e ai limiti “previsti dalla disciplina sulla protezione dei dati personali e dalle specifiche disposizioni del d.lgs. del 24 gennaio 2006, n. 36 di recepimento della Direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico” (oggetto di revisione da parte della Direttiva 2013/37/UE e poi dalla citata Direttiva 2019/1024/UE). Il riutilizzo dei dati personali conoscibili “da chiunque”, sulla base delle previsioni del d.lgs. n. 33/2013, non può

rischi delle autostrade informatiche, Torino, 2018, pp. 37 ss.; E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, p. 585; M. RENNA, S. VACCARI, *Dalla “vecchia” trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *Giustamm.it*, 1, 2019.

³¹ D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, *op.cit.*, p. 676. Per un approfondimento della trasparenza amministrativa in Italia, si rinvia, tra i contributi più recenti, a E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022; A.G. OROFINO, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Bari, 2020; ID., *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, 2013; AA. VV., *Il principio della trasparenza amministrativa tra nuove tecnologie e contrasto ai fenomeni corruttivi*, Roma, 2020; F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, *ivi*, 10, 2019; G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti*, Santarcangelo di Romagna, 2019; AA. VV., *La trasparenza (im)possibile*, Milano, 2019; A.M. LIGRESTI, *Il diritto all'informazione: la trasparenza amministrativa*, 2019; G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal “FOIA Italia”*, *ivi*, 19, 2018; A. SIMONATI, *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa: stato dell'arte e prospettive future*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 311; V. PARISIO, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in questa *Rivista*, 11, 2018; S. CASSESE, F. DI MASCO, A. NATALINI, P. RUBECCHINI, *P.A.: trasparenza amministrativa e accesso agli atti*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2018; A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli, 2018; A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla repressione alla prevenzione*, Roma, 2017; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in questa *Rivista*, 23, 2016; C. COLAPIETRO, *La «terza generazione» della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016; A. NATALINI, G. VESPERINI, (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015; M. BOMBARDELLI, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, Roma, 2015; L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 141 ss.

³² http://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Open-Data/Documents/VademecumOpenData_0.pdf. Si veda anche D. MULA, *Open data e libertà di iniziativa economica*, in *Diritto mercato tecnologia*, 2, 2016, p. 370: “L'esperienza comune mostra come la centralità del tema *open data* abbia ingenerato l'errato convincimento che tutto ciò che viene pubblicato sul sito di una pubblica amministrazione costituisca un dato aperto. La circostanza, infatti, che molti testi normativi prevedano l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare dati e informazioni detenute in formato *open* ha permesso che il tema del riuso delle informazioni venisse privato di confini specifici per divenire un termine usato sovente a sproposito”. A sostegno della già rimarcata (ma sottovalutata) differenziazione tra pubblicità e apertura dei dati, pare opportuno evidenziare che l'art. 1, comma 1, lett. *n*), del CAD distingueva, in punto di definizione, il dato aperto da quello pubblico, quest'ultimo identificato nel “dato conoscibile da chiunque”. Nonostante quest'ultima lettera sia stata soppressa dall'art. 1, comma 1, lett. *h*), d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, analoga definizione è contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. *d*), del citato d.lgs. 36/2006 ss.mm.ii. Del pari, le “Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico” dell'AgID, hanno ritenuto opportuno avvalersi del concetto di dato pubblico come prima indicato. A ulteriore riprova che non tutto ciò che è pubblicato dalle p.A. è, di *default*, *open data*.

essere consentito “in termini incompatibili” con gli scopi originari per i quali i medesimi dati sono resi accessibili pubblicamente³³.

Ne consegue che l’obbligo della p.A. di pubblicare dati, ancorché personali, per esigenze di trasparenza, in “formato aperto” non comporta automaticamente che tali dati siano anche “aperti”³⁴.

³³ Così le Linee guida citate *supra*, in cui il Garante per la protezione dei dati personali ha richiamato anche il *Working Party Art. 29, Opinion 06/2013 on open data and public sector information (‘PSI’) reuse*. Secondo il Garante, peraltro, le p.A. devono inserire un *alert* generale nella sezione denominata “Amministrazione trasparente” dei siti web istituzionali per informare che i dati personali pubblicati “sono riutilizzabili solo alle condizioni previste dalla normativa vigente sul riuso dei dati pubblici (direttiva comunitaria 2003/98/CE e d.lgs. 36/2006 di recepimento della stessa), in termini compatibili con gli scopi per i quali sono stati raccolti e registrati, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali”. Nelle stesse Linee guida è previsto, inoltre, che quando i dati personali a pubblicazione obbligatoria per finalità di trasparenza sono pubblicati in formati di tipo aperto sui siti istituzionali “Amministrazione trasparente”, la p.A. dovrà valutarne caso per caso l’eventuale riutilizzabilità. L’art. 7-*bis* del citato d.lgs. n. 33/2013 (“Riutilizzo dei dati pubblicati”) – introdotto dall’art. 7 del d.lgs. n. 97 del 2016 – ha specificato, inoltre, che “1. Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all’articolo 4, comma 1, lettere *d*) ed *e*), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell’articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali. 2. La pubblicazione nei siti istituzionali, in attuazione del presente decreto, di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali. 3. Le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l’obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, nel rispetto dei limiti indicati dall’articolo 5-*bis*, procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. 4. Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione. 5. Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall’amministrazione di appartenenza. Non sono invece ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l’astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l’amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui all’articolo 4, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 6. Restano fermi i limiti all’accesso e alla diffusione delle informazioni di cui all’articolo 24, commi 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche, di tutti i dati di cui all’articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale. 7. La Commissione di cui all’articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, continua ad operare anche oltre la scadenza del mandato prevista dalla disciplina vigente, senza oneri a carico del bilancio dello Stato. 8. Sono esclusi dall’ambito di applicazione del presente decreto i servizi di aggregazione, estrazione e trasmissione massiva degli atti memorizzati in banche dati rese disponibili sul web”.

³⁴ *Ibidem*. Per “definire un punto di equilibrio «tra apertura del patrimonio informativo pubblico e protezione dei dati personali» e al contempo suggerire, in modo costruttivo, alcune possibili modalità perché tale obiettivo venga concretamente perseguito”, si v. *Tra privacy e open data intesa possibile*, Intervento di Antonello Soro, Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, in *Il Sole24Ore*, 13 ottobre 2014, dove si legge che “in linea di principio, il riuso dovrebbe quindi riguardare dati non riferibili a persone identificate o identificabili (si pensi, ad esempio, a informazioni cartografiche, ambientali, ecc.) o comunque dati aggregati e opportunamente anonimizzati sì da eliminare (o comunque minimizzare) il rischio di reidentificazione degli interessati”. Al riguardo, pare opportuno evidenziare che il *Working Party Art. 29*, nella già menzionata *Opinion 06/2013*, ha suggerito di adottare una licenza in grado di restringere le possibilità di riutilizzo di dati personali a quanto strettamente compatibile con gli scopi per i quali sono stati raccolti. Il Garante della *Privacy* italiano ha seguito questa raccomandazione, specificandola sia con riguardo al riuso di dati personali, sia con riguardo ai dati resi anonimi. In quest’ultimo caso, i termini delle licenze per il riutilizzo dovrebbero vietare ai titolari delle stesse “di re-identificare gli interessati e di assumere qualsiasi decisione o provvedimento che possa riguardarli

Il trattamento di dati personali deve avvenire, infatti, in conformità ai principi (come quello di finalità) “antagonisti” alla *disclosure* illimitata, previsti dal Codice della Privacy e dalla disciplina eurounitaria in tema (in particolare, nel Regolamento 2016/679/UE o *General Data Protection Regulation*)³⁵.

Del resto, il diritto alla riservatezza (*rectius*, alla protezione) dei dati personali ha ormai una connotazione dinamica³⁶, che implica il controllo della circolazione delle informazioni riferite alla propria persona.

Come evidenziato dalla Consulta³⁷, nel contesto attuale, l’indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web di quanto pubblicato dalle p.A. “rischiano (...) di consentire il reperimento “casuale” di dati personali,

individualmente sulla base dei dati personali così ottenuti, nonché prevedere in capo ai medesimi titolari l’obbligo di informare l’organismo pubblico nel caso in cui venisse rilevato che gli individui interessati possano essere o siano stati re-identificati”. A tale proposito, pare opportuno ricordare che, secondo il *Working Party Art. 29*, gli Stati “*should also consider establishing and providing support to knowledge networks/centres of excellence and thereby enable sharing of good practice related to anonymisation and open data. These may be of particular importance for smaller public sector bodies that may lack the necessary expertise to carry out anonymisation, a data protection impact assessment and to assess and test the risks of re-identification*”.

³⁵ Secondo il *considerando* 154 del GDPR, i dati personali “contenuti in documenti conservati da un’autorità pubblica o da un organismo pubblico dovrebbero poter essere diffusi da detta autorità o organismo se la diffusione è prevista dal diritto dell’Unione o degli Stati membri cui l’autorità pubblica o l’organismo pubblico sono soggetti”. In tal caso, le “disposizioni legislative dovrebbero conciliare l’accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali e possono quindi prevedere la necessaria conciliazione con il diritto alla protezione dei dati personali”. Sul GDPR si v., tra gli altri, C. COLAPIETRO, *I principi ispiratori del regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*, in questa *Rivista*, 22, 2018; R. D’ORAZIO, G. FINOCCHIARO, O. POLLICINO, G. RESTA (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Milano, 2021, pp. 996 ss.; F. PIZZETTI (a cura di), *Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e codice novellato*, Torino, 2021, pp. 256 ss.; S. SICA, V. D’ANTONIO, G.M. RICCIO, *La nuova disciplina europea della privacy*, Padova, 2016; L. BOLOGNINI, E. PELINO, C. BISTOLFI, *Il Regolamento Privacy europeo*, Milano, 2016; N. ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Bologna, 2019; M. MAGLIO, M. POLINI, N. TILLI (a cura di), *Manuale di diritto alla protezione dei dati personali. La privacy dopo il regolamento UE 2016/679*, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 79 ss. Sul tema dei rapporti tra p.A., dati e GDPR, si v., in particolare, F. FRANCIARIO, *Protezione dati personali e pubblica amministrazione*, in *Giustizia insieme*, 1° settembre 2021 e in C. PISANI, G. PROIA, A. TOPO (a cura di), *Privacy e lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, 2022, pp. 679 ss. Il tema del trattamento dei dati personali in ambito pubblico ha assunto particolare attualità con il d.l. 8 ottobre 2021, n. 139 (c.d. decreto “capienze”), convertito con modificazioni dalla legge 3 dicembre 2021, n. 205, che (con l’art. 9) ha inciso sul “Codice in materia di protezione dei dati personali” (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196). La nuova disciplina ha stabilito che la base giuridica del trattamento di dati personali per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico può essere individuata, oltre che nella legge e nel regolamento, anche in un atto amministrativo generale (ai sensi del nuovo art. 2-ter del Codice della privacy), anche per il trattamento dei dati particolari e di quelli per fini di sicurezza nazionale o difesa. Al contempo, la modifica normativa consente il trattamento di dati personali, da parte di una serie di soggetti pubblici, anche per l’adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l’esercizio di pubblici poteri ad essi attribuiti. Il d.l. ha abrogato, inoltre, l’art. 2-quinquiesdecies del Codice della privacy che, in caso di trattamenti di dati personali svolti per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico, tali da poter presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, consentiva al Garante di adottare d’ufficio provvedimenti di carattere generale, con cui prescrivere misure e accorgimenti a tutela dell’interessato.

³⁶ Si v., tra gli altri, S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995, p. 34 ss.; ID., *Controllo e privacy della vita quotidiana. Dalla tutela della vita privata alla protezione dei dati personali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2019, 1, pp. 9 ss.; C. COLAPIETRO, *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy*, in questa *Rivista*, 14, 2020; T. FROSINI, *Le sfide attuali del diritto ai dati personali*, in S. FARO, T.E. FROSINI, G. PERUGINELLI (a cura di), *Dati e algoritmi. Diritto e diritti nella società digitale*, Bologna, 2020, pp. 25 ss.

³⁷ Corte. cost., 23 gennaio 2019, n. 20 (che richiama, a sua volta, la Corte di Giustizia, sentenze 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e altri, e 9 novembre 2010, nelle cause riunite C-92/09 e 93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert e la Corte EDU, *Grande chambre*, sentenze 16 febbraio 2000, Amann contro Svizzera, 6 aprile 2010, Flinkkilä e altri contro Finlandia, 8 novembre 2016, Magyar contro Ungheria). La Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1-bis, del citato d.lgs. n. 33/2013 (“Riordino

stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità³⁸. Il rischio di scollamento con la finalità di raccolta del dato personale è altrettanto evidente in fase di riutilizzo (*rectius*, di possibili riutilizzi)³⁹.

La “tensione” tra le due diverse “anime” (*open by default/privacy by default*) che caratterizzano le differenti discipline sembra, peraltro, non destinata a sopirsi. Occorre tenere conto, infatti, che il recente *Data Governance Act* “incoraggia un più ampio riutilizzo dei dati detenuti dagli enti del settore pubblico, compresi i dati personali (...)”⁴⁰.

Ciò consente di soffermarsi su un aspetto centrale, ma spesso sottovalutato, degli *open data*, ossia la possibilità di (ri)utilizzarli per finalità diverse, anche commerciali⁴¹.

Non è un caso che, nell'ordinamento statunitense – in cui il concetto di *open data* è comparso, per la prima volta, nel 2009 – il Presidente Obama abbia evidenziato che tale espressione concerne quei dati “*easily*

della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”), “nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)”. Le considerazioni della Corte cost. sono di ausilio per fornire dei criteri-guida ai fini della composizione tra protezione dei dati personali e *disclosure*. Per un commento alla pronuncia, si rinvia, tra gli altri, A. CORRADO, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 5, 2019; V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (20/19)*, *ivi*, 2020; O. POLLICINO, G. REPETTO, *Not to be pushed aside. The Italian Constitutional Court and the European Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 27 febbraio 2019; G. BRONZINI, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di Giustizia?*, in *Questione giustizia*, febbraio 2019; A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura)*, in *Giurcost*, 1, 2019, 113 ss. Sul tema, si v. anche il provvedimento conformativo dell'ANAC, delibera 26 giugno 2019, n. 586.

³⁸ Così la già indicata Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 20. Del resto, l'art. 2 comma 2 Direttiva 2019/1024/UE ha specificato che “La presente direttiva non si applica: h) ai documenti, il cui accesso è escluso o limitato in virtù dei regimi di accesso per motivi di protezione dei dati personali, e a parti di documenti accessibili in virtù di tali regimi che contengono dati personali il cui riutilizzo è stato definito per legge incompatibile con la normativa in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali o pregiudizievole per la tutela della vita privata e dell'integrità degli individui, segnatamente quale prevista dal diritto nazionale o dell'Unione in materia di tutela dei dati personali. In linea con la formulazione attuale dell'art. 8, commi 1-2, d.lgs. n. 36/2006, come novellato dal d.lgs. n. 200/2021, le Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo dell'AgID, 13 febbraio 2020 (reperibili al link <https://docs.italia.it/media/pdf/lg-patrimonio-pubblico/bozza/lg-patrimonio-pubblico.pdf>), al par. 1.11, 39 ss., hanno puntualizzato che “le amministrazioni possono prevedere casi di applicazione di licenze che limitino il riutilizzo dei dati se e solo se ciò si renda necessario per il rispetto di altre normative (e.g., norme in materia di protezione dei dati personali) e comunque motivando opportunamente la scelta”.

³⁹ In argomento, si v. B. VAN DER SLOOT, *Public Sector Information & Data Protection: A Plea for Personal Privacy Settings for the Re-Use of PSI*, in *Informatica e Diritto*, 1-2, 2011, pp. 219 ss.; F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della P.A.: il legislatore non trascuri il “riuso” delle fonti pubbliche*, 2, 2019, pp. 11 ss.

⁴⁰ G. CERRINA FERONI, *Luci e ombre della Data Strategy europea, Agenda Digitale*, 13 maggio 2022. Sul tema, si v. anche G. FINOCCHIARO, O. POLLICINO, *La strategia europea sui dati e le divergenze con quella italiana*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 agosto 2022.

⁴¹ Si v. anche l'art. 3 della Direttiva 2019/1024/UE e l'art. 1 del d.lgs. n. 200/2021.

available to entrepreneurs, researchers, and others who can use those files to generate new products and services, build businesses, and create jobs”⁴².

Per tale ragione, parte della dottrina ha sottolineato che il dato aperto ha una “naturale vocazione”, ossia “quella di essere uno strumento ad alto potenziale economico, strumento di rilancio, costruzione di nuovi mercati e di nuove opportunità”⁴³.

Del resto, la stessa Direttiva 2019/1024/UE attribuisce particolare rilevanza ad alcune tipologie di dati, definiti come *dataset* di elevato valore, che hanno un notevole potenziale commerciale, perché possono accelerare lo sviluppo di numerosi prodotti e servizi a valore aggiunto⁴⁴.

In Italia, però, forse anche nel solco delle finalità emergenti dal *G8 Open data charter*⁴⁵, la disponibilità dei dati aperti è stata considerata, per lo più, in funzione della trasparenza amministrativa⁴⁶.

Un intreccio suffragato da sovrapposizioni terminologiche e anche da quanto previsto dal CAD, che obbliga le Amministrazioni alla pubblicazione dei dati coerentemente con la normativa sulla trasparenza⁴⁷. L’equivoca riducibilità dell’apertura dei dati alla (sola) trasparenza amministrativa ha offuscato, però, le potenzialità del riuso per fini commerciali degli *open data* (aspetto spesso trascurato dalle stesse p.A.⁴⁸). Si pensi, ad esempio, alle applicazioni, che riutilizzando dati aperti offrono servizi innovativi ai loro utenti (tra le altre, *Moovit*, *MyCicero*, *Google Maps*)⁴⁹.

⁴² R. COHEN, *Obama Signs Open Data Executive Order: U.S. Government Data To Be Made Freely Available*, in *Forbes*, 9 maggio 2013. Si segnala la tendenza a far risalire l’ascesa degli *open data* (o, almeno, degli *open government data*) al Memorandum “*Transparency and Open Government*” firmato proprio dal Presidente degli USA Barack Obama, il 21 gennaio del 2009, ossia il primo giorno della sua presidenza.

⁴³ M. RAGONE, *I dati aperti: l’innovazione a portata dei cittadini, pubblica amministrazione, imprese*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2012, 3, p. 810.

⁴⁴ Si v. l’Allegato I (che fa riferimento a: 1. Dati geospaziali 2. Dati relativi all’osservazione della terra e all’ambiente 3. Dati meteorologici 4. Dati statistici 5. Dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese 6. Dati relativi alla mobilità). Al riguardo occorre evidenziare che la Direttiva individua solo alcune “macro categorie” tematiche e ha affidato a una procedura specifica di “Comitato” l’individuazione, all’interno di esse, dei *dataset* di elevato valore.

⁴⁵ Cfr. *G8 Open Data Charter*, giugno 2013: “*Open data can increase transparency about what government and business are doing. Open data also increase awareness about how countries’ natural resources are used, how extractives revenues are spent, and how land is transacted and managed. All of which promotes accountability and good governance, enhances public debate, and helps to combat corruption*”. La Carta dei Dati aperti costituisce una dichiarazione di intenti e di principi cui gli Stati sottoscrittori, come l’Italia, hanno aderito.

⁴⁶ D.U. GALETTA, *Open Government*, *op. cit.* Sul tema, si segnala *Open Data 200 Italia*, ossia “il primo studio sistematico sulle imprese italiane che utilizzano *open data* nelle loro attività per generare prodotti e servizi e creare valore sociale ed economico”.

⁴⁷ D.U. GALETTA, *Open Government*, *op. cit.* L’art. 53, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 82/2005, introdotto dall’art. 43, comma 1, lett. *c*), d.lgs. n. 179/2016, dispone, ai sensi dell’art. 9 del citato d.lgs. n. 33/2013, la pubblicazione anche del “catalogo dei dati e dei metadati, nonché delle relative banche dati in loro possesso e i regolamenti che disciplinano l’esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo di tali dati e metadati”. Si v. anche quanto evidenziato *supra*, in questo paragrafo.

⁴⁸ D. MULA, *Open data e libertà di iniziativa economica*, *op. cit.*

⁴⁹ A livello eurounitario, alcuni esempi di imprese che hanno beneficiato dei dati aperti per lo svolgimento delle loro attività sono consultabili su <https://www.europeandataportal.eu/it/using-data/use-cases>.

In conformità con il quadro normativo appena evidenziato, i dati aperti possono essere usati, dunque, anche per realizzare strumenti o prodotti utili e per creare mercati nuovi.

L'attenzione alle disposizioni sugli *open data* è, dunque, indispensabile per comprenderne l'effettiva portata e le potenzialità.

Si tratta di una considerazione che non sembra né superflua né secondaria, poiché, dalla consultazione dei siti delle p.A. italiane, emergono divergenze (più o meno marcate) proprio sulla definizione di dati aperti (spesso accompagnate dall'assenza di richiami alle norme di riferimento).

Ad esempio, sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, citata la definizione di *open data* dell'*Open Knowledge Foundation*, si aggiunge che con tale espressione si intende l' "insieme di dati e di informazioni che vengono resi disponibili dalla Pubblica Amministrazione che li ha prodotti, senza restrizioni di *copyright*, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione"⁵⁰ (senza specificazioni sul formato); sul sito del Ministero dello sviluppo economico si evidenziano le "nuove opportunità in termini di: maggiore trasparenza della pubblica amministrazione; migliore accesso alle informazioni da parte dei cittadini; realizzazione di nuovi prodotti e nuovi servizi da parte delle imprese" degli *open data*, considerati "informazioni" ottenute "utilizzando formati aperti"⁵¹ (ma abbiamo evidenziato che il formato non proprietario non esaurisce la nozione di dato aperto).

4. Le recenti misure di impulso agli *open government data*: la PDND

Nell'ultimo biennio, nel tentativo di imprimere un'accelerazione all'innovazione tecnico-organizzativa del settore pubblico, si è assistito a un vero e proprio vortice normativo sul tema, che ha investito anche la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

In un primo momento, gli artt. 33-34 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 ("Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", c.d. decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, hanno inciso sul testo del CAD per incentivare l'*openness* delle p.A. e per rafforzare l'interoperabilità e lo scambio di dati tra soggetti pubblici.

Pochi mesi dopo, anche (anzi, soprattutto) al fine di realizzare gli obiettivi dedicati alla transizione al digitale delle p.A., previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁵², alcune disposizioni del

⁵⁰ <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Open-Data/Pagine/default.aspx>.

⁵¹ <https://www.mise.gov.it/index.php/it/open-data/cosa-sono-gli-open-data>.

⁵² Come evidenziato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze (<https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>) "Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica. La principale componente del programma NGEU è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 sovvenzioni, i restanti 360 miliardi prestati a tassi agevolati)".

c.d. decreto Semplificazioni sono state modificate/integrate con l'entrata in vigore del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. decreto Semplificazioni-*bis*), come convertito nella l. 29 luglio 2021, n. 108⁵³.

Tra le misure principali⁵⁴, si segnala che l'art. 34 del c.d. decreto Semplificazioni ha istituzionalizzato la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND). Quest'ultima, in attuazione dell'art. 50-*ter* del CAD⁵⁵,

⁵³ Nello stesso anno, tra l'altro, è stato adottato il già menzionato d.lgs. n. 200/2021, attuativo della Direttiva 2019/1024/UE, su cui si rinvia *supra*.

⁵⁴ L'art. 50, comma 3-*bis*, del CAD (comma aggiunto dall'art. 33, comma 1, lett. *a*), l. n. 120/2020, poi modificato dall'art. 39, comma 2, lett. *a*), l. n. 108 del 2021) ha stabilito che l'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili, accessibili e fruibili i dati comporta la responsabilità dirigenziale, con riduzione, non inferiore al 30%, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* dei dirigenti responsabili, nonché il divieto di attribuire premi e incentivi. Al fine di valorizzare il patrimonio informativo pubblico, inoltre, l'art. 33, comma 1, lett. *b*), del citato decreto Semplificazioni ha inserito il nuovo 50-*quater* nel CAD, secondo cui nei contratti e nei capitolati con i quali le pubbliche Amministrazioni affidano lo svolgimento di servizi in concessione deve essere previsto l'obbligo del concessionario di rendere disponibili all'Amministrazione concedente "tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti e relativi anche all'utilizzo del servizio medesimo da parte degli utenti", come dati di tipo aperto. Tale obbligo deve avvenire nel rispetto delle linee guida adottate da AgID (su cui si v. *infra*), sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

⁵⁵ Ai sensi della versione vigente dell'art. 50-*ter* del CAD, per come modificata dai decreti Semplificazioni e Semplificazioni-*bis*: "1. La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi ai fini dell'attuazione dell'articolo 50 e della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, in conformità alla disciplina vigente. 2. La Piattaforma Digitale Nazionale Dati è gestita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è costituita da un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici per le finalità di cui al comma 1, mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla stessa, nonché la raccolta e conservazione delle informazioni relative agli accessi e alle transazioni effettuate suo tramite. La condivisione di dati e informazioni avviene attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo, da parte dei soggetti accreditati, di interfacce di programmazione delle applicazioni (API). Le interfacce, sviluppate dai soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e in conformità alle Linee guida AgID in materia interoperabilità, sono raccolte nel "catalogo API" reso disponibile dalla Piattaforma ai soggetti accreditati. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono tenuti ad accreditarsi alla piattaforma, a sviluppare le interfacce e a rendere disponibili le proprie basi dati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In fase di prima applicazione, la Piattaforma assicura prioritariamente l'interoperabilità con le basi di dati di interesse nazionale di cui all'articolo 60, comma 3-*bis* e con le banche dati dell'Agenzie delle entrate individuate dal Direttore della stessa Agenzia. L'AgID, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e acquisito il parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida con cui definisce gli standard tecnologici e criteri di sicurezza, di accessibilità, di disponibilità e di interoperabilità per la gestione della piattaforma nonché il processo di accreditamento e di fruizione del catalogo API con i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare il corretto trattamento dei dati personali ai sensi della normativa vigente. 2-*bis*. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ultimati i test e le prove tecniche di corretto funzionamento della piattaforma, fissa il termine entro il quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono tenuti ad accreditarsi alla stessa, a sviluppare le interfacce di cui al comma 2 e a rendere disponibili le proprie basi dati. 3. Nella Piattaforma Nazionale Digitale Dati non confluiscono i dati attinenti a ordine e sicurezza pubblici, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria. 4. Con decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'interno, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e acquisito il parere della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è stabilita la strategia nazionale dati. Con la strategia nazionale dati sono identificate le tipologie, i limiti, le finalità e le modalità di messa a disposizione, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei dati aggregati e anonimizzati di cui sono titolari i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, dando priorità ai dati riguardanti gli studenti del sistema di istruzione e di istruzione e formazione professionale ai fini della realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e del contrasto alla dispersione scolastica e formativa. Il decreto di cui al presente comma è comunicato alle Commissioni

dovrebbe fornire, tra l'altro, anche un servizio di pubblicazione assistita degli *open data*, al fine di garantire la conformità con le linee guida DCAT-AP_IT e la *compliance* con il Regolamento 2016/679/UE (Regolamento generale sulla protezione dei dati o "GDPR")⁵⁶.

La piattaforma non costituisce, dunque, un nuovo *database* e non acquista la titolarità dei dati, ma offre alle pubbliche Amministrazioni dei servizi aggiuntivi sull'utilizzo e sull'analisi dei dati.

A ben vedere, tale piattaforma trova un proprio antesignano nella *Data & Analytics Framework* (DAF)⁵⁷, basata su un sistema finalizzato, tra l'altro a standardizzare e promuovere la diffusione degli *open data*, approvata dal Governo italiano nell'ambito del Piano Triennale per l'Informatica nella PA 2017-2019.

Un primo tentativo di istituire la PDND era già avvenuto con la versione primigenia dell'art. 50-ter⁵⁸ del CAD, che affidava la piattaforma in via sperimentale al Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale.

parlamentari competenti. 5. L'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati ovvero i dati aggregati e anonimizzati costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture. 6. L'accesso ai dati attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati non modifica la disciplina relativa alla titolarità del trattamento, ferme restando le specifiche responsabilità ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 in capo al soggetto gestore della Piattaforma nonché le responsabilità dei soggetti accreditati che trattano i dati in qualità di titolari autonomi del trattamento. 7. Resta fermo che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, possono continuare a utilizzare anche i sistemi di interoperabilità già previsti dalla legislazione vigente. 8. Le attività previste dal presente articolo si svolgono con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente". Pare opportuno segnalare che, con d.m. 22 settembre 2022, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ha dato attuazione all'art. 50-ter, comma 2-bis, del CAD.

⁵⁶ Per i riferimenti bibliografici si rinvia *supra*, nota 35.

⁵⁷https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/09_data-analytics-framework.html.

⁵⁸ Introdotto dal d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217. La formulazione originaria della disposizione era la seguente: "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



La realizzazione della PDND è naufragata anche (anzi, soprattutto) a seguito delle criticità evidenziate dall'autorità Garante per la privacy. In apposita nota inviata all'allora Presidente del Consiglio, on. Paolo Gentiloni, il Presidente dell'Authority ha sottolineato i rischi derivanti da “una concentrazione presso un unico soggetto di informazioni, anche sensibili e sensibilissime (...)” e ha esortato ad adottare iniziative in grado di conciliare valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e la tutela di diritti fondamentali⁵⁹.

Il rilancio della piattaforma è stato poi stabilito, poco dopo, dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”, come convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, ma senza successo.

Il citato Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022 ha poi previsto che il rilascio della piattaforma sarebbe dovuto avvenire entro dicembre 2020. In realtà, il sito della PDND⁶⁰, dopo essere stato a lungo dismesso⁶¹, è stato attivato solo di recente.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza⁶² ha dedicato, infatti, una misura apposita⁶³ alla costruzione della Piattaforma, al fine di creare un'infrastruttura tecnologica che abiliti l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche Amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici.

Per rendere operativa la PDND, da ultimare entro l'anno, il 20 ottobre 2022 è stato pubblicato il primo avviso da 110 milioni di euro⁶⁴: i Comuni interessati ad aderirvi possono presentare la loro domanda entro il 17 febbraio 2023, così da ottenere un *voucher* economico predefinito calcolato in base alla dimensione dell'Ente⁶⁵.

Un segnale che il percorso degli *open data* in Italia non è ancora pienamente compiuto.

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 Amministrazioni titolari dei dati. 5. Il trasferimento dei dati nella Piattaforma Digitale Nazionale Dati non modifica la titolarità del dato”.

⁵⁹ Nota del Presidente del Garante, Antonello Soro, al Presidente del Consiglio dei ministri sul d.lgs. recante disposizioni integrative e correttive al Codice dell'Amministrazione Digitale - 22 gennaio 2018, pubblicata su <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/8456134>.

⁶⁰ Prima <https://pdnd.italia.it/>, ora <https://www.interop.pagopa.it/>.

⁶¹ Sulla lunga fase prototipale della piattaforma, si rinvia a http://europa.basilicata.it/2021-27/wp-content/uploads/2020/02/TeamDigitale_contributo_OP1_20190719.pdf.

⁶² Su cui si rinvia *supra*, nota 52.

⁶³ Si tratta della misura 1.3.1.

⁶⁴ https://areariservata.padigitale2026.gov.it/Pa_digitale2026_dettagli_avviso?id=a017Q00001B04NoQAJ. Da segnalare altre due precedenti “tappe”: il 15 dicembre 2021, con determinazione n. 627/2021, l'AgID ha adottato le “Linee guida sull'infrastruttura tecnologica della PDND per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati” e il 30 giugno 2022 l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ha rilasciato il “Catalogo dati nazionale per l'interoperabilità semantica”. Tale catalogo, previsto dall'investimento 1.3.1 del PNRR, contiene ontologie, vocabolari controllati e schemi dati della pubblica Amministrazione italiana. Al momento in cui si scrive, però, nella sezione “Schemi dati” del sito (<https://www.schema.gov.it/search?type=SCHEMA>) risulta “Nessun risultato trovato”. Le Linee guida AgID sono state poi sostituite dalla determinazione n. 26/2022.

⁶⁵ I Comuni possono candidarsi per l'integrazione delle c.d. “API” (*Application Programming Interface*) nel catalogo centrale della PDND.

5. Il ruolo dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID), le “nuove” figure per la digitalizzazione e il Piano triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione

In questo contesto l’Agenzia per l’Italia digitale (AgID)⁶⁶, incaricata dell’attuazione dell’Agenda digitale italiana, in coerenza con quella europea, riveste un ruolo cruciale nell’implementazione e nell’evoluzione degli *open data* nel nostro Paese.

Di recente, peraltro, le funzioni dell’Agenzia, peraltro, risultano rafforzate dal già citato decreto Semplificazioni-*bis*, anche al fine di concretizzare gli obiettivi di implementazione della digitalizzazione amministrativa previsti dal PNRR.

A tale scopo, l’art. 41 del decreto ha aggiunto l’art. 18-*bis* (“Violazione degli obblighi di transizione al digitale”) nel CAD, che amplia il quadro sanzionatorio già previsto dal comma 1-*ter* dell’art. 12 del medesimo codice⁶⁷.

La nuova disposizione ha attribuito all’AgID il potere di vigilanza, di verifica, di controllo e di monitoraggio del CAD e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della pubblica Amministrazione, incluse le Linee guida e del Piano triennale per l’informatica nella pubblica Amministrazione.

L’Agenzia può avviare il procedimento di accertamento della violazione degli “obblighi di transizione al digitale” d’ufficio o su segnalazione ricevuta dal difensore civico per il digitale (art. 17, comma 1-*quater* del CAD).

Da qualche anno⁶⁸, infatti, la scelta legislativa è stata quella di ridurre il difensore civico per il digitale (prima “polverizzato” in ogni p.A.) a un Ufficio dell’Amministrazione centrale (dirigente AgID)⁶⁹, peraltro privo di iniziativa autonoma e di strumenti correttivi. In realtà, questo ruolo avrebbe potuto essere affidato ai difensori civici regionali già esistenti⁷⁰ o, quantomeno, il legislatore avrebbe potuto

⁶⁶ Istituita con d.l. 22 giugno 2012, n. 83, “Misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134. Sull’evoluzione delle funzioni dell’AgID (che ha assorbito anche quelle dei preesistenti organismi DigitPA e Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione) si veda anche il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

⁶⁷ Ai sensi del quale “I dirigenti rispondono dell’osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente Codice ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L’attuazione delle disposizioni del presente Codice è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti”.

⁶⁸ Con le modifiche apportate al CAD dal citato d.lgs. n. 217/2017.

⁶⁹ A tale riguardo, occorre segnalare che il Cons. Stato, comm. spec., 10 ottobre 2017, n. 2122, ha ritenuto tale scelta “conforme al criterio di delega recato dall’art. 1, comma 1, lett. *h*) della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui dispone che il presente decreto debba essere volto anche a «razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla *governance* in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali» (...).”

⁷⁰ Occorre evidenziare che l’art. 2, comma 186, lett. *a*), legge 23 dicembre 2009, n. 191 (c.d. legge finanziaria 2010) e le ss.mm.ii. hanno disposto la soppressione della figura del difensore civico comunale (o “territoriale”), ferma la possibilità (ma non l’obbligo) per i Comuni interessati di attribuire tale funzione al difensore civico provinciale. Sul ruolo del difensore civico, si rinvia, tra gli altri, a G. CALDERONI, *Il difensore civico nell’esperienza italiana*, Rimini, 1987; L. VANDELLI, *Difensori civici e autonomie locali*, in *Reg. e gov. loc.*, 1992, pp. 541 ss.; F. TRIMARCHI, *Il difensore civico a livello locale*, in *Le Regioni*,

attribuire al difensore civico digitale (e unico) un potere (seppur circoscritto per ambito) non depotenziato rispetto a quello dell'*ombudsman*⁷¹ regionale.

A tale riguardo, pare opportuno evidenziare che, nel nostro ordinamento, la difesa civica è sorta, in via sperimentale e a livello regionale, negli anni Settanta⁷², quale forma di garanzia precontenziosa, per contrastare le disfunzioni, le inefficienze e le iniquità della pubblica Amministrazione.

Si tratta di un meccanismo di accesso agevole per i cittadini, perché gratuito e privo di particolari formalità procedurali, che non svolge solo una funzione di tutela dei privati, ma anche di ausilio per le altre Amministrazioni, incluse quelle locali. Il difensore civico regionale è, infatti, una figura di supporto “a tutto tondo” sia perché, a differenza di altri garanti, non ha competenze settoriali, sia per la gamma di poteri di iniziativa, correttivi e “propositivi” di cui dispone. Oltre a ricevere le segnalazioni dei cittadini (e a rafforzarne la tutela), l'*ombudsman* regionale ha compiti di audit, rilevano e segnalano abusi, disfunzioni, carenze e ritardi dei pubblici uffici, possono sollecitare le Amministrazioni, suggerire soluzioni e proporre interventi correttivi.

Nel nostro sistema giuridico, tuttavia, il ruolo del difensore civico, nonostante le sue potenzialità, non è stato valorizzato in modo adeguato.

In senso critico, la dottrina ha rimarcato che l'Italia è “l'unico Stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di un difensore civico nazionale, con un campo d'azione esteso a tutte le amministrazioni del Paese”⁷³.

In realtà, con riguardo ai c.d. diritti digitali, il legislatore ha istituito una nuova figura di difensore civico, unico a livello nazionale, seppur specializzato (o “confinato”) nell'ambito digitale e, dunque, “*sui generis*”.

1998, 4, pp. 315 ss.; S. PIGNATARO, *La difesa civica nell'ordinamento italiano*, Padova, 2000; F. GERGI, *Il difensore civico negli enti territoriali*, in *Nuova rass.*, 2000, 7, pp. 740 ss.; G. VESPERINI, *Difensore civico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 1826 ss.; AA. VV., *Il difensore civico. Funzioni, istruttorie, interventi. Problemi e casi pratici*, Milano, 2007; A. CELOTTO (a cura di), *Il ruolo del difensore civico. Aspetti evolutivi e comparativi*, Napoli, 2008; F. DE LEONARDIS, *Il difensore civico nella giurisprudenza del giudice costituzionale e del giudice amministrativo*, in *Foro amm.-Cds*, 2009, pp. 2971 ss.; D. BORGONOVO RE, *Il difensore civico nell'ordinamento italiano. Origine ed evoluzione dell'istituto*, Trento, 2010; E. FREDIANI, *La funzione di tutela procedimentale del difensore civico e degli istituti ad esso affini nella più recente legislazione regionale*, in *Giur. it*, 2011, p. 6.

⁷¹ G. DE VERGOTTINI, *Ombudsman*, in *Enc. del dir.*, XXIX, Milano, 1979, pp. 879-884; M. COMBA, *Ombudsman (diritto comparato)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2008, pp. 535 ss. Sul tema, si v., tra gli altri, EUROPEAN PARLIAMENT, *European Ombudsman and national Ombudsman or similar bodies. Comparative tables*, Luxembourg, 2020. Per individuare le origini del termine “ombudsman”, come evidenziato da R. BOUSTA, *Contribution à une définition de l'Ombudsman*, in *RFAP*, 2007, 3, pp. 387 ss., “*Il faut remonter au Justitie Ombudsman suédois mis en place sous le règne de Gustave IV après la révolution de 1809. Bras droit du Parlement (Rikstag) dans le nouveau paysage d'une monarchie limitée, le Justitie Ombudsman, ou « celui qui plaide pour autrui »*, deviendra peu à peu un instrument aux mains des citoyens qui peuvent se plaindre directement et gratuitement auprès de lui d'illégalités ou de négligences commises par l'administration au quotidien”.

⁷² G. GARDINI, E.N. FRAGALE, *Il Difensore civico regionale e i Garanti specializzati*, in F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI, L. BELLETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Emilia-Romagna*, Torino, 2016, p. 280, in particolare nota 54.

⁷³ G. GARDINI, C. TUBERINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022, p. 314.

Si tratta, però, di un Ufficio rimasto per lo più “sottotraccia”, complice anche la scarsa informazione sui suoi compiti (circoscritti) che, almeno finora, lo ha accompagnato. Il *deficit* informativo che lo ammantava costituisce un *vulnus* evidente, se si considera che, come evidenziato, agisce solo su segnalazione.

Il nuovo *ombudsman* per il digitale offre, peraltro, una tutela che si sovrappone, almeno in parte, a quella del difensore civico regionale, perché è possibile rivolgersi a quest’ultimo anche nel caso in cui le Amministrazioni non garantiscano l’esercizio dei diritti di cittadinanza digitale⁷⁴.

In sintesi, la scelta di accentrare l’Ufficio del difensore per il digitale ha eliminato la frammentazione (eccessiva) del ruolo presso ogni p.A., ma non è risultata esente da criticità.

Per ovviare allo scarso *appeal* che ha caratterizzato i primi anni di operatività dell’Ufficio – anche sulla spinta degli obiettivi di innovazione e di transizione digitale del PNRR – il legislatore ha tentato di “rivitalizzarne” (*rectius*, ridisegnarne) il ruolo con nuovi interventi normativi.

Secondo la disciplina attuale, nel caso in cui il difensore civico digitale ritenga la segnalazione non manifestamente infondata, entro tempistiche predefinite⁷⁵, lo comunica al segnalante e la trasmette al direttore generale di AgID⁷⁶, affinché proceda.

Di conseguenza, l’*ombudsman* per il digitale ha per lo più il ruolo di “filtro” o di “anello di congiunzione” tra chi effettua il reclamo e l’AgID. Quest’ultima concentra su di sé numerosi poteri a garanzia del rispetto del CAD e delle ulteriori norme sull’innovazione tecnologica e sulla digitalizzazione della pubblica Amministrazione.

L’Agenzia appena citata dispone, infatti, di poteri di acquisizione di documenti e di informazioni e, in caso di violazione, di ritardo, di inesatto o non veritiero adempimento, procede alla contestazione e assegna alla p.A. un termine congruo per conformarsi.

⁷⁴ Come confermato dall’AgID, *Guida dei diritti di cittadinanza digitale*, marzo 2022, p. 25.

⁷⁵ Si segnala che l’18-*bis*, comma 7, del CAD ha affidato a un regolamento dell’AgID la disciplina delle procedure di contestazione, accertamento, segnalazione e irrogazione delle sanzioni per le violazioni ivi previste. Con la Determinazione n. 611/2021, l’AgID ha adottato il “Regolamento recante le procedure di contestazione, accertamento, segnalazione delle violazioni in materia di transizione digitale e di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell’art. 18-*bis*, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche”. Al contempo, l’Agenzia ha anche pubblicato il “Regolamento recante le procedure finalizzate allo svolgimento dei compiti previsti dall’articolo 17, comma 1-*quater*, del CAD” - Determinazione n. 610/2021, che disciplina il procedimento tramite il quale il difensore per il digitale accerta la non manifesta infondatezza della segnalazione. I regolamenti di cui alla determinazione n. 610/2021 e 611/2021 sono stati poi sostituiti dal regolamento di cui alla determinazione n. 270/2022 del 18 ottobre 2022.

⁷⁶ Secondo l’attuale formulazione dell’art. 17, comma 1-*quater* del CAD, modificato dall’art. 31, comma 1, lett. d), del citato d.l. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120/2020, e dall’art. 41, comma 3, del citato d.l. n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021.

Nelle ipotesi stabilite dall'art. 18-*bis*, comma 5, del c.d. decreto Semplificazioni-*bis*⁷⁷, il mancato adeguamento comporta la comminazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (che varia da 10.000 a 100.000 euro, a seconda della gravità dell'inadempienza)⁷⁸.

Al contempo, la violazione, oltre ad essere segnalata in apposita sezione del sito AgID, rileva anche ai fini della misurazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare.

In aggiunta, nei casi previsti per l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria e di violazione degli obblighi relativi al codice di condotta tecnologica, di cui all'art. 13-*bis* del CAD⁷⁹, la nuova disciplina punta, ancora una volta, sull'accentramento statale e prevede l'intervento di diffida della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e quello sostitutivo della Presidente del Consiglio dei ministri (o del Ministro delegato), nei confronti del soggetto inadempiente⁸⁰.

Il risultato auspicato è un rafforzamento (almeno potenziale) delle misure applicabili (responsabilità dirigenziale e disciplinare; sanzioni amministrative pecuniarie; esercizio del potere sostitutivo) e del ruolo

⁷⁷ Ai nostri fini, si segnala – in particolare – l'inadempimento dell'art. 50, comma 3-*ter*, del CAD, sugli obblighi di disponibilità e di condivisione dati e dell'art. 50-*ter*, comma 5, del CAD, per la mancata adesione e messa a disposizione nella PDND delle proprie basi dati ovvero di dati aggregati e anonimizzati.

⁷⁸ Le somme ottenute con l'applicazione dal regime sanzionatorio sono destinate per il 50% all'AgID e per il 50% al Fondo per l'Innovazione Tecnologica.

⁷⁹ Introdotto dall'art. 32, del citato decreto Semplificazioni, il codice di condotta tecnologia disciplina i modi di progettazione, sviluppo e implementazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle p.A., nel rispetto del principio di non discriminazione, dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone e del perimetro nazionale di sicurezza cibernetica.

⁸⁰ La violazione commessa dall'ente trasgressore (rimasto inottemperante nonostante la diffida presidenziale) può culminare nella nomina di un commissario *ad acta*, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale. In caso di ritardo o di inerzia degli enti locali, è previsto l'intervento sostitutivo da parte dello Stato, ai sensi degli artt. 117, comma 5 e 120 Cost. L'art. 117, comma 5, Cost. stabilisce, infatti, che "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Al contempo, l'art. 120, comma 2, Cost. prevede che "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". L'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131, che individua le norme attuative del citato art. 120, comma 2, Cost., prevede, innanzitutto, al comma 1, un meccanismo incentrato sulla fissazione di un termine congruo per l'adozione degli "atti dovuti o necessari" da parte dell'ente. L'inutile decorso del termine fissato comporta l'intervento sostitutivo del Governo e, dunque, configura un'inadempienza, avente a oggetto atti che, in quanto "dovuti", dovrebbero avere fondamento in una disposizione normativa. L'art. 8, comma 1, prevede una procedura "generale", sulla quale si innestano quelle "settoriali" per le specifiche ipotesi indicate dai commi successivi. L'art. 8, comma 3, prevede, invece, una seconda "procedura settoriale" per i casi in cui l'esercizio del potere sostitutivo riguardi gli enti locali (Comuni, province o Città metropolitane).

delle autorità centrali (in particolare, dell'AgID) per garantire l'attuazione effettiva dell'Agenda digitale italiana ed europea e per la piena riuscita della transizione digitale.

Per raggiungere tale scopo, però, è importante che il nuovo difensore civico e l'AgID inneschino un dialogo proficuo con le figure preposte alla digitalizzazione già esistenti.

Occorre considerare, infatti, che, già nel 2016, proprio per accelerare il percorso di trasformazione digitale, il legislatore italiano ha istituito l'apposito ufficio del responsabile per la transizione alla modalità digitale (RTD).

Ai sensi dell'art. 17, comma 1, CAD, ogni p.A. deve nominare un RTD al quale affidare la “transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità”. Il responsabile deve essere un dirigente – o, in mancanza, una posizione apicale dell'ente – dotato di competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali adeguate⁸¹. Le Amministrazioni diverse dallo Stato possono individuare tale figura in forma associata⁸², mediante l'Unione di Comuni o la stipula di convenzioni⁸³.

In base al Piano triennale⁸⁴, l'Ufficio per la transizione al digitale è il “punto di riferimento” dell'Amministrazione per le questioni connesse, per l'appunto, alla transizione digitale.

Ciò vale sia per i rapporti “interni”, con il vertice politico e/o amministrativo, con gli uffici dell'ente e con le altre figure coinvolte nel processo di digitalizzazione, sia per i rapporti “esterni”, con gli organi di governo coinvolti nell'attuazione dell'Agenda digitale, ossia l'AgID⁸⁵ (ma anche Team Digitale, ecc.), con il richiamato Ufficio del difensore civico per il digitale, oltre che con altre p.A., società partecipate e concessionari di servizi pubblici, con cittadini e imprese.

Come si legge sul sito dell'AgID⁸⁶, inoltre, quest'ultima gestisce il catalogo nazionale dei dati aperti; promuove le politiche di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nazionale e la cultura degli *open data*; elabora le Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo (pubblicate nel 2014); definisce standard per la metadatozione (DCAT-AP_IT, basata sui concetti principali di Catalogo, Dataset e Distribuzione) e, insieme al Team Digitale⁸⁷, persegue gli obiettivi strategici relativi di valorizzazione degli *open data* previsti nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica

⁸¹ Nello svolgimento dei suoi compiti, il RTD risponde all'organo di vertice politico o in assenza, al vertice amministrativo dell'ente.

⁸² Art. 17, comma 1-*septies*, del CAD.

⁸³ In base alla circolare n. 3/2018, questa soluzione organizzativa è raccomandata per gli enti di piccole dimensioni.

⁸⁴ Si v. cap. 11.2.

⁸⁵ Come sottolineato dalla citata Circolare n. 3/2018, il RTD è l'interlocutore principale di AgID e della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il monitoraggio e per il coordinamento delle attività di trasformazione digitale, nonché per la partecipazione a consultazioni e censimenti previsti dal Piano triennale.

⁸⁶ <https://www.agid.gov.it/it/dati/open-data>.

⁸⁷ <https://teamdigitale.governo.it/>.

Amministrazione. Il Piano 2020-2022 presenta delle novità rispetto ai precedenti, con riferimento ai destinatari degli obiettivi individuati⁸⁸, perché saranno le singole Amministrazioni a dover realizzare le circa duecento azioni indicate per il raggiungimento dei *targets* e misurare i risultati conseguiti.

Il Piano triennale 2020-2022 per l'informatica nella pubblica Amministrazione attribuisce rilevanza anche al tema dei dati e aperti e prevede, tra l'altro, che: da gennaio 2021 “Le PA individuano i *dataset* di tipo dinamico da rendere disponibili in *open data* coerenti con il modello di interoperabilità e con i modelli di riferimento di dati nazionali ed europee” e devono partecipare “a interventi di formazione e sensibilizzazione sulle politiche *open data*”; da febbraio 2021 “avviano le procedure di apertura dei dati di tipo dinamico individuati di cui sono titolari in conformità alla Direttiva (UE) 2019/1024; stimolano, anche nella predisposizione di gare d'appalto, i gestori di servizi pubblici da loro controllati per l'apertura dei dati dinamici, e agevolano la documentazione degli stessi nei cataloghi nazionali di riferimento (dati, geodati e API)”.

Nel Piano emerge, dunque, che, per l'elevata decentralizzazione amministrativa che caratterizza l'Italia, le p.A. regionali/locali hanno un ruolo di particolare rilievo nel processo di innovazione tecnologica e, più specificatamente, per gli obiettivi connessi agli *open data*.

L'esigenza di un aumento della quantità e della qualità dei dati aperti dalle p.A., in coerenza con gli obiettivi eurounitari⁸⁹, è ribadita anche nell'aggiornamento 2021-2023 del Piano triennale dell'informatica. Sul modello del *data.gov* statunitense, la fonte ufficiale di dati aperti, a livello nazionale, è il portale *dati.gov.it*, in cui dovrebbero confluire tutti i dati pubblicati dalle singole pubbliche Amministrazioni, incluse quelle comunali, detentrici di *dataset* significativi (come quelli sul monitoraggio ambientale, sui trasporti, sul bilancio, sui servizi ricreativi, ecc.).

Per tale ragione, in una realtà come quella italiana, in cui i Comuni sono 7.904⁹⁰, sembra di particolare interesse non tralasciarne il ruolo nella diffusione degli *open data*⁹¹.

6. Gli *open data* nei Comuni italiani

Secondo la ricerca condotta nel 2018 dall'Osservatorio *eGovernment*⁹² su 731 Comuni italiani, solo uno su tre aveva già pubblicato dati aperti, con percentuali nettamente difformi a seconda del numero di abitanti

⁸⁸ Sulla base delle indicazioni della nuova programmazione europea 2021-2027, dei principi *dell'eGovernment Action Plan 2016-2020* e delle azioni previste dalla *eGovernment Declaration* di Tallinn (2017-2021).

⁸⁹ Su cui si rinvia *supra*, par. 2.

⁹⁰ ISTAT, *Codici statistici delle unità amministrative territoriali*, 30 giugno 2021, reperibile su <https://www.istat.it/storage/codici-unita-amministrative/Novit%C3%A0-2021-2017.pdf>.

⁹¹ In tema si v. anche S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, 4-5, 2019, pp. 1121 ss.

⁹² Si tratta dello studio condotto dall'Osservatorio *eGovernment* della School of Management del Politecnico di Milano sulle Pubbliche Amministrazioni locali e da Unioncamere sulle imprese italiane, “*Open data: a che punto siamo? Conoscere i numeri, comprendere il valore, dare vita a buone pratiche*”, presentato a Milano, il 29 settembre 2018.

dell'ente (la percentuale saliva a circa l'86% tra i Comuni di grande dimensione, ossia con più di 50mila abitanti e, invece, era pari al 28% per quelli di piccole dimensioni, ossia sotto i 5.000 abitanti).

Eppure, secondo il *Digital Economic Society Index* (DESI), che misura il grado di maturità digitale dei Paesi europei, l'Italia si colloca tra le prime posizioni sul tema degli *open data*. Questa classifica considera, però, solo le iniziative nazionali.

Di conseguenza, nel 2018, applicando le dimensioni utilizzate dal DESI ai Comuni, circa il 59% di essi, la maggior parte di dimensioni piccole o piccolissime, si trovava nei gruppi più arretrati (c.d. *beginners* e *followers*). Il risultato sembrava legato “a filo doppio” alla allora riscontrata carenza di figure specifiche per la pubblicazione di *open data* (che coinvolgeva circa due Comuni su tre) e all'assenza di un piano di rilascio (che accomunava circa il 92% dei Comuni).

Vi era, inoltre, una scarsa conoscenza delle iniziative nazionali: il 64% dei Comuni che pubblicano *open data* non conosceva l'esistenza dello standard DCAT_IT⁹³ per le ontologie (ossia il profilo nazionale dei metadati).

Sembra opportuno evidenziare, inoltre, che secondo circa l'80% dei Comuni la pubblicazione di *open data* non aveva un impatto positivo sul territorio e, anzi, più della metà li riteneva inutili o poco utili per la crescita del tessuto imprenditoriale.

A distanza di qualche anno sembrano persistere delle difficoltà.

La VII Indagine della Banca d'Italia sull'informatizzazione nelle Amministrazioni locali⁹⁴ sembra confermare e avvalorare le criticità fin qui evidenziate. La rilevazione pubblicata il 19 gennaio 2022 – condotta dall'Autorità, nel 2020, su un campione di circa 550 enti locali – analizza il livello di utilizzo delle tecnologie informatiche, le modalità di erogazione dei servizi al pubblico, il ricorso a strumenti di pagamento elettronici e l'uso delle infrastrutture abilitanti previste dai piani nazionali per l'informatica nelle p.A.

Dallo studio emerge, tra l'altro, che “Rendono disponibili dati di tipo aperto tutti i Comuni con popolazione superiore ai 500 mila abitanti e il 93,5 per cento dei Comuni con almeno 60 mila abitanti; il dato scende all'80 per cento tra i Comuni con numero di abitanti tra 5 mila e 60 mila e al 59 per cento nei Comuni di più piccola dimensione”.

Al fine di acclarare le motivazioni della mancata pubblicazione dei dati aperti, è stato chiesto agli enti di scegliere una tra quattro possibili alternative: la mancata conoscenza dell'obbligo normativo, le difficoltà organizzative, la scarsità di risorse economiche o altro.

⁹³ In coerenza con la specifica di DCAT-AP (1.0) definita a livello eurounitario. Si rinvia a <https://www.dati.gov.it/content/dcat-ap-it-v10-profilo-italiano-dcat-ap-0>.

⁹⁴ <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/vii-indagine-sull-informatizzazione-nelle-amministrazioni-locali/>.

Risulta significativo che circa il 71 per cento dei Comuni italiani che non hanno ancora messo a disposizione dati aperti abbia dichiarato la sussistenza di difficoltà organizzative.

“Circa un quarto di (...) Comuni segnala problemi di risorse economiche inadeguate, mentre il 2 per cento dei Comuni ha dichiarato di non essere a conoscenza dell’obbligo normativo relativo agli *open data*. Nella totalità dei Comuni di più grande dimensione i dati di tipo aperto sono resi disponibili al pubblico. Invece, tra i Comuni con popolazione compresa tra 60 mila e 500 mila abitanti l’unica causa indicata della mancata disponibilità di *Open Data* è quella delle “difficoltà organizzative”. Tra i Comuni delle due classi dimensionali inferiori, infine, non vi sono differenze significative nelle risposte: le “difficoltà organizzative” sono indicate da circa il 70 per cento degli enti, mentre la “scarsità di risorse economiche” dal 26 per cento; le ulteriori due cause sono state segnalate in misura trascurabile”⁹⁵.

Da una recente indagine sulla maturità digitale dei Comuni capoluogo⁹⁶, che tendenzialmente non sono di piccole dimensioni, si ricava, peraltro, che la *Digital Openness*, ossia la comunicazione *social* e la numerosità e l’interoperabilità degli *open data*, è il parametro in cui si registrano le maggiori criticità, proprio per i risultati sul tema dell’apertura dei dati a livello locale.

“Dall’analisi (...) emerge un quadro polarizzato, con poche eccellenze con numerosi *dataset* rilasciati e ampie fasce del campione con maturità bassa o bassissima. Complessivamente i comuni analizzati hanno pubblicato meno di 15mila *dataset* (erano 17mila nel 2020)”⁹⁷.

In effetti, da una rapida consultazione a campione effettuata *on-line*, non sembrano esserci categorie di dati pubblicati, in modo uniforme, da tutti i Comuni⁹⁸.

In alcuni casi, inoltre, non sembrano rispettati gli standard di metadatazione che agevolano la “lettura” dei dati⁹⁹; in altri i *dataset* non sono aggiornati con regolarità¹⁰⁰.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Realizzata fra aprile e maggio 2021 da FPA, società del gruppo Digital360, per Dedagroup Public Services, presentata il 22 giugno a FORUM PA 2021 e reperibile su <https://www.deda.group/news/ricerca-CaRe-2021>.

⁹⁷ https://www.forumpa.it/pa-digitale/indagine-sulla-maturita-digitale-dei-comuni-capoluogo-nel-2021-cresce-la-digitalizzazione-delle-citta-italiane/?utm_campaign=fpa_nl_22_06_2021&utm_source=fpa_nl_22_06_2021&utm_medium=email&sfidcid.

⁹⁸ Ad es., il Comune di Pesaro ha solo 20 *dataset*, ancorché piuttosto aggiornati; il Comune di Ascoli Piceno ne ha 4 (entrambi consultabili su <http://goodpa.regione.marche.it/organization/comune-d>). Il Comune di Pisa ha pubblicato, invece, 663 *dataset*.

⁹⁹ Ad es., sul sito *open data* del Comune di Matera (<http://dati.comune.matera.it>), il Bilancio di previsione annuale 2013 e il Bilancio di Previsione Pluriennale 2013-2015 sono solo in formato pdf. Si segnala, invece, che Roma Capitale ha rilasciato il primo *dataset* conforme secondo ontologie AgID al modello *Linked Open Data*, già definito da Tim Berners-Lee come il più avanzato tra quelli di scambio di dati aperti ed essenziale per la costruzione del web semantico. Si tratta del *dataset* relativo alle strutture ricettive di Roma Capitale nel 2021 (link: <https://dati.comune.roma.it/catalog/dataset/suar2021>).

¹⁰⁰ Ad es., nel momento in cui si scrive, il *dataset* sulla quantità rifiuti prodotti nel territorio di Roma Capitale è fermo al primo semestre 2019 (<https://dati.comune.roma.it/catalog/dataset/d859>); l’ultimo aggiornamento di quello sul quantitativo differenziato dei rifiuti raccolti risale al 24 marzo 2020 (<https://dati.comune.roma.it/catalog/dataset/d422>); nella sezione *open data* dei Comuni della Provincia di Teramo (<http://dati.provincia.teramo.it/>) il *dataset* più recente sul bilancio di previsione o sui danni provocati da fauna selvatica

Non mancano portali di *open data* appena lanciati, come quello del Comune di Messina¹⁰¹, o nuove iniziative locali, come il progetto realizzato dal Comune dell'Aquila, in collaborazione con Gran Sasso Science Institute, che, tramite la georeferenziazione, ossia l'attribuzione ai dati dell'informazione relativa alla posizione geografica cui si riferiscono, mostra lo stato dei contagi nel territorio di riferimento¹⁰². Il nuovo strumento fornisce anche dati aggiornati settimanalmente anche su tamponi, ricoveri e dosi di vaccino somministrate nei Comuni della provincia.

Il rischio è, dunque, quello di una *openness* "a macchia di leopardo" e a diverse velocità.

Nel frattempo, la sensibilità verso il tema sta lentamente cambiando, come dimostra la lettera firmata dall'associazione Carte in Regola, dalla fondazione Open Polis, dall'Osservatorio Pubblica Amministrazione (OPA), dal Centro di Iniziativa per la Legalità Democratica (CILD) e indirizzata al sindaco Roberto Gualtieri, agli Assessori della giunta capitolina e ai Presidenti delle commissioni speciali PNRR, Expo 2030 e Giubileo, per potenziare e per migliorare la sezione degli *open data* sul sito di Roma Capitale¹⁰³.

L'esigenza è quella di prendere atto che alcuni *dataset* non sono aggiornati dal 2019¹⁰⁴ e che "le tabelle con i numeri mancano di legenda in grado di rendere intelligibile il dato all'utente"¹⁰⁵. La richiesta è di sviluppare la piattaforma attuale "secondo gli standard più moderni del web, usabile, accessibile e con una forte attenzione all'esperienza utente, ottimizzata per i dispositivi mobili e in coerenza con le Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico"¹⁰⁶.

Del pari, come dimostrato dai risultati dell'indagine condotta da Unioncamere su 222 imprese manifatturiere¹⁰⁷, in Italia inizia ad emergere un interesse per l'utilizzo dei dati aperti di fonte pubblica nelle imprese, anche se la capacità di avvalersene è ancora allo stadio embrionale.

La sensazione è, tuttavia, che nei Comuni italiani persistano delle criticità già emerse nell'analisi condotta nel 2018. Da un lato, sembra che ancora manchino gli strumenti e le competenze per condurre

riguarda il 2015 (così come molte altre categorie di dati). Altrettanto vale per quelli sul turismo della Provincia di Viterbo, fermi al 2014 (https://www.provincia.viterbo.it/turismo/221-open_data.html), ma l'elenco potrebbe continuare.

¹⁰¹ Così il comunicato n. 34 pubblicato dall'Ufficio stampa del Comune di Messina, *Lanciato dal Comune di Messina il nuovo portale Open Data*, 12 gennaio 2022, in <https://comune.messina.it/ufficio-stampa/lanciato-dal-comune-di-messina-il-nuovo-portale-open-data/>. Il portale è consultabile su <http://opendata.comune.messina.it/>.

¹⁰² La piattaforma è consultabile su www.opendatacovid.it/covid. Per un approfondimento, si v. S. VALESINI, *Open Data Covid: all'Aquila nasce il portale che permette di geolocalizzare i contagi*, in *La Repubblica*, 27 gennaio 2022. Al riguardo, pare utile segnalare che la Regione Lombardia ha condiviso i dati, di proprietà dell'Osservatorio Epidemiologico, sulle somministrazioni dei vaccini anti COVID-19, erogate nel territorio regionale, con dettaglio comunale, su hub.dati.lombardia.it. Sul punto si rinvia a F. MASTROIANNI, *Open data e vaccini in Lombardia, Comune per Comune. #ThinkTallyTeach*, in *ISole24Ore*, 23 aprile 2021.

¹⁰³ G. NOZZOLI, *Roma non è una città "trasparente". L'appello a Gualtieri*, in *Roma Today*, 19 aprile 2022.

¹⁰⁴ Il portale è stato lanciato nel 2018.

¹⁰⁵ G. NOZZOLI, *Roma non è una città "trasparente". L'appello a Gualtieri*, *op.cit.*

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Si rinvia *supra*, alla nota 92.

un'apertura, adeguata e sicura, dei dati a livello locale; dall'altro, oltre a non essersi ancora pienamente formata una "cultura del dato", non pare sia stata compiutamente attuata un'azione coordinata tra Amministrazioni, necessaria per mantenere una coerenza di obiettivi tra livello centrale e periferico¹⁰⁸.

7. Conclusioni

Secondo l'*Open Data Maturity 2021*, condotto dall'*European data portal*, l'Italia è tra i "fast-trackers" sul tema, ricoprendo l'ottavo posto sui 34 Stati partecipanti all'indagine (e guadagnando una posizione in più rispetto all'edizione precedente).

Il report individua il livello di maturità sulla base di quattro dimensioni: Politiche (Quadro politico, Governance dei dati aperti, Implementazione dei dati aperti), Portali (Caratteristiche del portale, Utilizzo del portale, Fornitura dei dati, Sostenibilità del portale), Impatto (Consapevolezza strategica, Impatto politico, Impatto sociale, Impatto ambientale, Impatto economico), Qualità (Monitoraggio e misurazioni, Attualità e completezza, Conformità DCAT-AP, Qualità della realizzazione).

L'indagine, condotta per conto della Commissione europea attraverso l'uso dei dati inviati dagli Stati (per quanto riguarda l'Italia, dall'Agenzia per l'Italia Digitale), pare rassicurante per lo Stato italiano.

In realtà, lo scenario (per alcuni risultante da una "valutazione piuttosto generosa, frutto essenzialmente delle modalità con cui i dati vengono raccolti"¹⁰⁹) sembra mutare se si osservano più da vicino i rapporti tra *openness* digitale e Comuni italiani.

Le ricerche sopra menzionate¹¹⁰ e le considerazioni fin qui svolte svelano, infatti, un trend meno positivo. Ciò sembra confermato, tra l'altro, dal Referto al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Triennale per l'Informatica 2017-2019, presentato, nel 2020, dalla Corte dei conti italiana, secondo il quale "Riguardo agli *Open data* degli enti territoriali (...) solo il 34,6% degli enti interrogati (2.514 su 7.273 enti) afferma di rendere disponibili nei propri siti *on line* gli *Open data* e, di questi, il 77,50% (1.957 enti su 2.514 enti) rende disponibili solo quelli previsti, in tema di trasparenza, dal d.lgs. n. 33/2013".

Il legislatore non sembra del tutto inconsapevole del problema dato che – oltre a rilanciare per l'ennesima volta l'uso della Piattaforma Digitale Nazionale Dati – ha previsto nuove misure e figure "rinnovate" per tentare di ovviarvi. Da un lato, infatti, il difensore civico per il digitale, ormai "centralizzato", catalizza/"filtra" le segnalazioni ricevute e dovrebbe agire (tempestivamente) in sinergia con gli altri attori della *governance* del digitale, ossia l'AgID, a livello centrale, e il nuovo ufficio del responsabile per la

¹⁰⁸ Come sottolineato anche da M. KASSEN, *Open Data Governance and Its Actors: Theory and Practice*, London, 2022, p. 60: "The national-local levels of open data-driven transactions are (...) invisible vertical digital communication channels that connect various actors at different institutional echelons of power".

¹⁰⁹ M. STENTELLA, V. PATRUNO, *Open Data Maturity Report 2021: ecco perché ci racconta uno scenario (finalmente) in movimento*, in *Forum PA*, 16 dicembre 2021.

¹¹⁰ Si rinvia *supra*, par. 5.

transizione alla modalità digitale, che dovrebbe essere presente in ogni p.A., oltre che con chi segnala anomalie (ai nostri fini, nell'apertura dei dati).

Dall'altro, in caso di violazioni, la nuova disciplina prevede non solo ripercussioni in punto di responsabilità e sanzioni, ma anche l'intervento sostitutivo della Presidente del Consiglio dei ministri, per far fronte al ritardo o all'inerzia delle Amministrazioni nella conformazione agli obblighi previsti.

Il legislatore ha puntato, quindi, sia su un inasprimento delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle norme per la transizione digitale sia su una centralizzazione delle soluzioni per correggere le "deviazioni" dalla piena attuazione della disciplina da parte delle p.A. locali.

Il difensore civico (nazionale) per il digitale ha, però, un'"arma spuntata", rispetto a quelli regionali "non (solo) per il digitale", infatti, non può agire di sua iniziativa e non dispone di strumenti correttivi.

Non sorprende, dunque, che nei primi anni di attività del difensore civico per il digitale sia emersa "una realtà sconsolante: le segnalazioni presentate sono pochissime, solo un centinaio all'anno, nel 2020 addirittura non risulta nessuna segnalazione nell'elenco delle concluse, anche se gli inviti effettuati nel 2020 sono 19 e non tutti riferiti a segnalazioni del 2019. Nel 2018 erano stati 8, 10 nel 2019. In pratica, meno del 10% delle segnalazioni presentate sono state ritenute attendibili dal difensore e hanno richiesto l'emanazione di un invito alla PA ad adeguarsi"¹¹¹.

A questo ha contribuito anche la scarsa informazione sull'esistenza di tale figura.

Di conseguenza, occorre dare ampia pubblicità del ruolo rivestito dal difensore civico per il digitale o il recente *restyling* del legislatore rischia di essere del tutto inutile.

Per ora, una prima iniziativa per la divulgazione di indicazioni sulla figura appena menzionata e per la maggiore consapevolezza dei "diritti digitali" può essere individuata nella pubblicazione online della "Guida dei diritti di cittadinanza digitali" da parte dell'AgID¹¹².

Ulteriori problematiche sono emerse anche con riferimento al responsabile per la transizione alla modalità digitale.

Per la piena operatività dell'altro protagonista della politica degli *open data*, occorre, innanzitutto, che tutte le Amministrazioni pubbliche ne individuino uno.

Sembrerebbe scontato, eppure il ritardo maggiore nell'individuazione della figura si annida proprio tra i Comuni: nel 2021 solo il 54% aveva provveduto alla relativa nomina¹¹³. Ciò anche per le difficoltà riscontrate, specie nei piccoli Comuni, nel reperire persone in possesso delle competenze richieste per ricoprire il ruolo di RTD.

¹¹¹ S. SETTE, *Difensore Civico Digitale, storia di un flop annunciato: i problemi da risolvere*, in *Agenda digitale*, 16 dicembre 2020.

¹¹² <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2022/03/16/online-guida-diritti-cittadinanza-digitali.pdf>.

¹¹³ F. MINGIONE, *Il Responsabile della Transizione al Digitale (RTD): il regista della digitalizzazione della P.A.*, in *blog.osservatori.net*, 6 ottobre 2021.

Il report già citato della Corte dei Conti sull'attuazione del Piano triennale 2017-2019 non fornisce dati rassicuranti: a fine 2019, tra gli enti locali che avevano effettuato la nomina, solo nel 32% dei casi gli RTD possedevano competenze digitali conformi ai requisiti del CAD e solo il 9% le aveva acquisite tramite un percorso di studio *ad hoc*.

Entro il prossimo anno, dunque, sarà di estremo rilievo constatare il contributo reale del RTD e del difensore civico per il digitale al tema degli *open data*, specie negli enti locali.

L'effettività dei controlli, oltre che dei rimedi, riguardo alla mancata apertura sembra, infatti, di importanza cruciale.

A tale fine, sembra opportuno non tralasciare il monitoraggio quantomeno del numero degli accessi, se non anche dei riusi dei dati aperti.

Occorre poi l'impegno a garantire (ormai) la massima qualità dei dati possibile, prestando attenzione allo standard utilizzato, alla metadatazione, che ne favorisce la ricerca, l'individuazione, la comprensione e il riuso, oltre che al loro costante aggiornamento (ad es., tramite l'individuazione di soluzioni di automatizzazione dell'inserzione/revisione). Si tratta di operazioni che comportano il coinvolgimento di personale adeguatamente formato.

Permane poi un problema di "apertura" verso i dati aperti. Sembra, infatti, che, nonostante quanto indicato in premessa, e le conseguenti "spinte" provenienti dalla Direttiva sui dati aperti e dalla relativa disciplina di recepimento, il tema non abbia, tuttora, sufficiente *appeal*.

La sensazione è che le Amministrazioni locali, che detengono una mole ingente di dati (sulla sanità, sull'ambiente, sulla mobilità, ecc.)¹¹⁴, possano fare molto per aprirli all'esterno. A tale fine, potrebbe essere utile rafforzare il coinvolgimento degli attori della società civile (ricercatori, associazioni, *start-up*, ecc.) per creare innovazione.

Per la piena riuscita delle politiche degli *open data*, dunque, il ruolo degli enti locali non andrebbe sottovalutato, né dalle altre Istituzioni, né dalle stesse Amministrazioni comunali, anche "*afin d'éviter une fracture sociale entre grandes villes et monde rural*"¹¹⁵.

¹¹⁴ Si v. anche M. FIORETTI, *Open Data, Open Society a research project about openness of public data in EU local administration*, Pisa, 2010, p. 25, reperibile su https://www.lem.sssup.it/WPLem/odos/odos_report.pdf.

¹¹⁵ J.-M. LAZARD, A. OURAL, «L'open data donne les moyens de s'adapter aux crises», in *Le Monde*, 14 aprile 2022.