

Open Data e partecipazione democratica

Gherardo Carullo

L'articolo tratta delle modalità attraverso cui può realizzarsi una nuova forma di partecipazione all'esercizio delle funzioni amministrative grazie agli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In tale prospettiva l'articolo valuta il portato normativo della «partecipazione democratica elettronica» di cui all'art. 9 del Codice dell'amministrazione digitale in relazione alla disciplina degli open data ed alla luce della rilevanza che i dati hanno assunto nell'ambito dell'istruttoria procedimentale. Rispetto alla partecipazione di cui alla l. 241/1990, l'Autore suggerisce che la «partecipazione democratica elettronica» possa rappresentare uno strumento per la co-creazione e l'arricchimento del patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni.

1. *La partecipazione democratica elettronica nel CAD*

Il significato dell'espressione «partecipazione democratica» può variare considerevolmente a seconda della prospettiva adottata. Anche grazie alle possibilità introdotte dalle ICT, è infatti da tempo aperto un dibattito su quale ruolo possa assumere la partecipazione rispetto a molteplici aspetti della vita sociale e pubblica, tra cui la partecipazione al processo democratico, ovvero al dibattito politico¹. Data la varietà dei significati

(1) Quello della partecipazione attiva e diretta dei cittadini non è peraltro un tema nuovo, basti pensare che già F. BENVENUTI sottolineava che tale problema «non si risolve attraverso inimmaginabili forme di “democrazia diretta” e cioè non si risolve pensando a una partecipazione diretta dei cittadini alle istituzioni ma, piuttosto, ponendo l'accento sulla partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio delle funzioni», in *Il nuovo cittadino*, in *Scritti giuridici*, vol. I, Vita e Pensiero, 2006, p. 883 (monografia già pubblicata nel 1994 dalla casa editrice Marsilio, Venezia). Più di recente, tra i numerosi contributi sul punto, che per ragioni di spazio non è possibile ricordare in questa sede, sulla crisi del modello rappresentativo si vedano A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015 ed anche M. DELLA MORTE, *Quale futuro per la rappresentanza politica?*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 9 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010.

dell'espressione, nella prospettiva del diritto amministrativo e, in particolare, della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, può però essere utile limitare in questa sede l'analisi alla disciplina della «partecipazione democratica elettronica» di cui all'articolo 9 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale, CAD).

Sin dalla sua introduzione², tale disposizione è stata da più parti considerata quale «norma di indirizzo»³ avente rilievo organizzativo⁴, inquadrabile per lo più tra le previsioni volte a favorire⁵ forme digitali di partecipazione ai processi decisionali pubblici⁶. Nella versione attuale⁷, la norma prevede che le pubbliche amministrazioni «favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la

(2) La versione originale dell'art. 9 prevedeva che «lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi». L'art. 7, comma 1, d.lgs. 235/2010 modificò poi l'inciso iniziale con «le pubbliche amministrazioni favoriscono».

(3) V. M. PIETRANGELO, *Le pubbliche amministrazioni sul web tra comunicazione, consultazione e partecipazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, vol. IV, Firenze, Firenze University Press, 2017, p. 103. In tal senso cfr. anche B. PONTI, *La promozione dell'eDemocracy*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'Amministrazione digitale*, Rimini, Maggioli, 2005, p. 114.

(4) In tal senso cfr. S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'Amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2013, p. 162, il quale colloca tale istituto tra quelli che potenziano «l'influenza che l'utente dei servizi è chiamato a spandere sulla loro strutturazione e sulle stesse modalità di erogazione». Sulla rilevanza organizzativa dell'articolo cfr. in giurisprudenza TAR Campania, Napoli, sez. VI, 2.12.2010, n. 26573.

(5) Colloca l'art. 9 in tale categoria F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. informaz.*, 2, 2015, p. 260.

(6) Sul punto v. E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 128-130; cfr. anche M. MANCARELLA, *Profili negoziali e organizzativi dell'amministrazione digitale*, Trento, Tangram Ediz. Scientifiche, 2009, p. 234, il quale parla anche di «riduzione del "digital divide"». In senso critico rispetto a tale trend si veda M. CUNIBERTI, *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, in M. CUNIBERTI (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione: profili costituzionali e pubblicistici*, vol. 13, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 358-359, secondo cui «mentre si coltiva il mito del procedimento il più possibile partecipato ed aperto, anche attraverso le forme della c.d. *e-participation*, svanisce e si affievolisce l'idea e la sostanza della responsabilità politica».

(7) Introdotta dall'art. 10, comma 1, d.lgs. 179/2016.

qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo [...] di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare». Nel contesto del procedimento amministrativo la portata innovativa di tale previsione può apparire limitata ove si consideri che la l. 7 agosto 1990, n. 241, recependo quanto già lungamente proposto dalla dottrina⁸, ha da tempo disciplinato la partecipazione procedimentale. In tale prospettiva si può però rilevare che, con la digitalizzazione dell'amministrazione, a cambiare sono anzitutto gli strumenti attraverso cui il procedimento viene svolto⁹. Sicché il contenuto innovativo dell'art. 9 potrebbe essere ricondotto al diretto riferimento alle nuove tecnologie ed alle diverse dinamiche che questi consentono¹⁰. Senonché tale novità è oggi rinvenibile pure nell'art. 3, comma 1, CAD che, nella formulazione attuale¹¹, prevede «il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti» di cui al CAD in funzione – tra gli altri – proprio della «partecipazione al procedimento amministrativo».

Il recente intervento del legislatore sull'art. 3, comma 1, congiuntamente alle modifiche introdotte al testo dell'art. 9¹², sembrerebbero perciò indica-

(8) Sul punto basti ricordare solo alcuni degli scritti ove F. BENVENUTI affermava l'importanza della partecipazione, ad esempio, in *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Vita e Pensiero, 2006, p. 1472 (già in *Economia Trentina*, 1956, p. 51 e ss.); ovvero in *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Vita e Pensiero, 2006, p. 1518 (già in *Atti del Convivium Regionale di Studi giuridici*, Trento, 1957, p. 49 e ss.) ove l'Autore sottolineava l'opportunità di «consentire la diretta partecipazione dei cittadini alla formazione della decisione amministrativa, che rappresenta il modo migliore di controllo dall'interno non solo della giustizia ma anche della opportunità della sua azione».

(9) È questa infatti una circostanza di sovente richiamata dalla dottrina che ha studiato, anche in tempi meno recenti, le implicazioni della digitalizzazione, *ex multis* cfr. A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, pp. 992-993; G. ABBAMONTE, *In margine al disegno di legge*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del Convegno Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 158.

(10) Cfr. ancora E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, cit., *passim* e pp. 128-130.

(11) L'evoluzione della norma è stata piuttosto articolata. Nella sua formulazione originaria prevedeva il «diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice». Fu poi abrogato e successivamente reintrodotta, e da ultimo così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. 217/2017, n. 217.

(12) V. note 2 e 7.

re che tale ultimo articolo possa assumere una nuova dimensione in grado di favorire anche ulteriori e diverse forme di coinvolgimento dei cittadini. In proposito vale sottolineare che nell'ambito della partecipazione democratica elettronica viene oggi sancito che sia favorita da parte delle amministrazioni «ogni forma di uso delle nuove tecnologie» al fine, tra gli altri, di «migliorare la qualità dei propri atti». Considerato che le nuove tecnologie consentono di ideare e realizzare forme di comunicazione, interazione e scambio di informazioni e dati secondo logiche del tutto nuove rispetto a quelle che caratterizzano il contesto analogico, si può ritenere che la norma voglia stimolare forme di partecipazione rese possibili dagli strumenti digitali che non sarebbe stato possibile implementare in passato. In altri termini, uno degli elementi caratterizzanti l'art. 9 CAD, anche in ragione della sua collocazione sistematica, può essere l'uso di nuovi strumenti digitali per realizzare forme di partecipazione diverse ed ulteriori rispetto a quella procedimentale¹³.

Tra le molteplici opzioni che si possono immaginare in tale prospettiva, appare particolarmente interessante concentrare l'analisi sul ruolo dei dati e sulle possibili interazioni che possano scaturire tra privati e pubbliche amministrazioni sulla base dell'art. 9 CAD in relazione allo scambio ed alla gestione degli stessi.

2. Rapporto tra dati ed informazioni e la conoscenza della realtà amministrata

I dati sono oggi alla base di una vastissima tipologia di attività umane¹⁴, e sono in misura crescente considerati una materia prima fonda-

(13) Come ricordato in dottrina, il parere del Consiglio Stato al CAD ha interpretato l'art. 9 «nel senso, più generale, che l'informatica possa consentire nuove forme di partecipazione politica e amministrativa avvicinando, quantomeno virtualmente, il cittadino all'amministrazione», così F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, Jovene, 2012, p. 27.

(14) Significativa in tal senso la proposta di revisione della Direttiva relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, nella quale, tra gli altri, si è suggerito di sostituire l'inciso «l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza» con «l'evoluzione verso una società basata sui dati», cfr. ottavo considerando della Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, 2018/0111 (COD). Il citato inciso risulta confermato nella Relazione del 7.12.2018 della Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (A8-0438/2018).

mentale per lo svolgimento delle stesse¹⁵. Anche nell'ambito delle attività istituzionali delle pubbliche amministrazioni i dati hanno assunto un crescente ruolo, quale nuova forma di acquisizione della conoscenza e delle informazioni funzionali all'esercizio dei poteri pubblici¹⁶. Sul punto occorre perciò un'importante precisazione circa la distinzione tra il concetto di *dato* e quello di *informazione* tipica del linguaggio tecnico-informatico.

Nella dottrina tecnico-specialistica si è sottolineato che, «*from a business process design perspective, data, information, and knowledge serve purposes that are quite different from each others*»¹⁷. Secondo questa impostazione, i dati vengono utilizzati per memorizzare e trasferire le informazioni e la conoscenza, sicché «*data will only become information or knowledge when they are interpreted by human beings or, in some cases, artificial intelligent agents*»¹⁸. Sicché, come spiegato da altra dottrina, «mentre il “dato” è sempre un elemento conosciuto, la “informazione” ha una connotazione in qualche maniera soggettiva, in quanto è quello che l'utente di volta in volta ricava dall'aggregazione dei dati che può ottenere consultando un *database*»¹⁹.

(15) Cfr. il Parere del Comitato delle Regioni in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni europee 2002: un quadro normativo comunitario per la valorizzazione delle informazioni del settore pubblico, e alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dei documenti del settore pubblico e al loro sfruttamento a fini commerciali, p. 2.2; in dottrina si veda M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. Merc.*, 2012, par. 1.

(16) V. art. 50 CAD, ai sensi del quale «I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati». Sul punto si permetta di rinviare a G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017.

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

(18) *Ibid.*, p. 19. In tal senso, in una prospettiva più ampia circa il rapporto tra dato ed informazione, cfr. anche T. HAYWOOD, *Info Rich - Info Poor: Access and Exchange in the Global Information Society*, Bowker-Saur, 1995, p. 1.

(19) Il passaggio è di D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalismi.it*, 5, 2016, p. 9. In tal senso anche A. MASUCCI, *Il documento informatico. Profili ri-*

L'informazione è in altri termini il risultato della rielaborazione del dato. Come spiegato dalla dottrina sopra citata, il dato in sé può essere considerato alla stregua di un elemento conoscitivo sulla base del quale, attraverso un processo logico di rielaborazione dello stesso, è possibile ricavare un'informazione. Tale distinzione assume un particolare rilievo ai nostri fini in quanto permette di considerare il dato quale veicolo per la rappresentazione di fatti o atti.

Non solo. I dati, quando conservati digitalmente in un *database*, possono anche essere oggetto di molteplici operazioni, che permettono di incrociare gli stessi e, così, moltiplicarne il valore informativo traendo nuove conoscenze non altrimenti ricavabili dai singoli dati in sé considerati²⁰.

Nell'ambito del procedimento amministrativo, le potenzialità innovative di tale possibilità possono essere ben colte in relazione alla fase istruttoria. Oggi l'amministrazione può trarre le informazioni di cui necessita dai dati in suo possesso, anche effettuando analisi incrociate tra più *databases*. In altri termini, le autorità procedenti possono, di volta in volta, estrarre le informazioni di cui necessitano dal complessivo patrimonio di banche dati a cui hanno accesso.

Si assiste dunque al passaggio da un'istruttoria per fatti e documenti, ad una incentrata sui dati e sulle informazioni da questi ricavabili. Il che significa che il patrimonio di dati delle pubbliche amministrazioni può essere considerato un'immensa miniera informativa dalla quale i soggetti pubblici possono attingere quanto necessitano per avere una corretta rappresentazione della realtà amministrata²¹.

costruttivi della nozione e della disciplina, in *Riv. Dir. Civ.*, vol. 50, 5, 2004, par. 4, afferma che «l'informazione non è un dato» e che «il dato di per sé non veicola alcun significato. Esso è solo l'elemento di partenza su cui viene elaborata l'informazione».

(20) In proposito basti citare quella giurisprudenza che spiega come «colui che compia operazioni di trattamento di tali informazioni, accostamento, comparazione, esame, analisi, congiunzione, rapporto, incrocio, ecc., possa ricavare ulteriori informazioni che si rivelino, perciò stesso, un "valore aggiunto informativo", un *quid pluris* non ricavabile dalle singole unità isolatamente considerate», Cass. civ., sez. I, 25 giugno 2004, n. 11864; in termini, cfr. anche Cass. civ., sez. I, 8 luglio 2005, n. 14390; Cass. civ., sez. III, 31 marzo 2011, n. 7443; Cass. civ., sez. I, 8 agosto 2013, n. 18981; Cass. civ., sez. I, 7 ottobre 2014, n. 21107; Cass. civ., sez. III, 25 novembre 2014, n. 24986; Cass. civ., sez. I, 17 luglio 2015, n. 15096.

(21) Su tali aspetti si rinvia a quanto già esposto in G. CARULLO, *Big Data e pubblica ammini-*

Affinché ciò possa avvenire, tuttavia, è tra le altre cose necessario che i dati in possesso delle amministrazioni siano costantemente aggiornati, alimentati da nuove fonti, completi e veritieri. Tali complesse operazioni di continua manutenzione e sviluppo del patrimonio informativo pubblico sono di norma condotte dalle amministrazioni stesse. Senonché, data la complessità della società contemporanea, e le risorse limitate dei soggetti pubblici, non sempre ciò può avvenire in modo tempestivo ed efficace.

È dunque in relazione a tale circostanza che può proporsi una diversa lettura del più volte citato art. 9. Per il che viene in rilievo la nozione di *open data*.

3. Nozioni essenziali in tema di open data

Tra le diverse categorie con cui vengono descritte le caratteristiche dei dati, quella di *open data* è stata recepita nel nostro ordinamento dal CAD. I «dati di tipo aperto», secondo la terminologia adottata dal nostro legislatore, sono in estrema sintesi quei dati resi fruibili di norma gratuitamente, a favore di chiunque, anche a fini commerciali, attraverso gli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), in formati aperti e suscettibili di essere elaborati anche senza l'intervento umano²².

La definizione accolta dal nostro legislatore mira dunque a garantire la massima accessibilità dei dati qualificati come «aperti». Vengono rimosse

strazione nell'era delle banche dati interconnesse, in *Conc. Merc.*, 23, 2016, p. 184 ss. ed in G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati*, cit., p. 28. In termini simili anche M. FALCONE, *“Big data” e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, 2017, par. 3.

(22) La definizione esatta è dettata dall'art. 1, comma 1, lett. l-ter, CAD, ai sensi del quale sono «di tipo aperto» «i dati che presentano le seguenti caratteristiche: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera l-bis), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36».

sia le barriere legali, tramite l'adozione di licenze che ne permettono il riuso senza limiti di sorta, sia tecniche, con la distribuzione degli stessi tramite canali digitali (es. Internet) e, soprattutto, in formati caratterizzati da una predeterminata e conoscibile struttura atta a garantire che gli stessi siano «leggibil[i] meccanicamente»²³. Il che è di particolare importanza in quanto, se così non fosse – se quindi i dati non fossero distribuiti in formati leggibili meccanicamente – ne sarebbe assai meno agevole, se non impossibile, la fruizione.

In proposito è bene sin d'ora sgombrare il campo da un possibile equivoco circa la relazione tra la nozione di *open data* e quella di *big data*. Quest'ultima espressione identifica, riassuntivamente, «un insieme di dati da memorizzare e/o elaborare di dimensioni così grandi, e/o con una varietà di formati così elevata, e/o con una velocità di crescita così alta da richiedere l'uso di software non convenzionali [...] per estrapolare, gestire e processare informazioni entro un tempo ragionevole»²⁴. Sulla base di tale ultima definizione, si può perciò rilevare che quello di *open data* e quello di *big data* sono concetti tra loro distinti ed autonomi²⁵. Ben si potrà avere un *set* di dati aperti che non sia qualificabile come *big data*, così come si potranno avere *set* di *big data* che non costituiscono dati aperti, e viceversa. D'altro canto, la quantità di dati processati nel settore pubblico è tale da qualificare buona parte dei *set* di dati in possesso delle amministrazioni quali *big data*²⁶. Il che permette

(23) Nozione immanente a quella di dati di tipo aperto, introdotta dall'art. 1, lett. c-bis), d.lgs. 36/2016, in attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico, ai sensi del quale è tale «un formato di file strutturato in modo tale da consentire alle applicazioni software di individuare, riconoscere ed estrarre facilmente dati specifici, comprese dichiarazioni individuali di fatto e la loro struttura interna».

(24) Questa la definizione fornita dall'AGID nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019, p. 112, Release 1.0 del 18 gennaio 2019 disponibile sul sito docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict.

(25) Sul punto cfr. in particolare J. GURIN, *Open Data Now*, New York, McGraw Hill Professional, 2014, p. 12, il quale spiega che «*Open Data should not be confused with Big Data*» in quanto tale ultimo concetto «*involves processing very large datasets to identify patterns and connections in the data*». Sulla nozione di *big data* cfr. anche M. FALCONE, «*Big data*» e *pubbliche amministrazioni*, cit., par. 2.

(26) Sulla relazione tra *open data* e *big data* nel settore pubblico cfr. per tutti M. FALCONE, *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle*

di comprendere – e condividere – la scelta del legislatore di prevedere che i dati di tipo aperto siano resi disponibili in formati leggibili meccanicamente. I dati ottenuti dai *database* pubblici possono infatti in tal modo essere analizzati attraverso procedure automatizzabili, rendendone così più agevole la fruizione²⁷.

Venendo alla concreta individuazione di quali dati siano oggi qualificati come *open data*, l'art. 52, comma 2, CAD dispone che «i dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano [...] si intendono rilasciati come dati di tipo aperto». Di norma, dunque, i dati delle pubbliche amministrazioni oggetto di pubblicazione sono qualificati come *open data*, salvo diversa ed espressa norma che disponga in senso contrario.

Si tratta di previsione dotata di una certa rilevanza in quanto l'ambito dei dati soggetti a pubblicazione è stato progressivamente significativamente esteso²⁸. Oltre alle specifiche norme di settore – che per ragioni di spazio non è possibile in questa sede analizzare –, si può richiamare in via generale quanto prescritto dal d.lgs. 33/2013 che, a seguito delle modifiche di cui al d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ha introdotto una nozione particolarmente ampia di trasparenza²⁹.

Viene in proposito anzitutto in rilievo l'art. 9-*bis* d.lgs. 33/2013 che tratta precisamente della «pubblicazione delle banche dati». Le pubbliche amministrazioni sono tenute alla pubblicazione dei dati contenuti nei *database* di cui siano titolari tra quelli elencati dall'allegato B del decreto

informazioni, Rimini, Maggioli, II ed., 2016, pp. 172-174.

(27) Sui molteplici fini cui gli *open data* possono assolvere, v. per tutti F. FAINI, *Data Society*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 117 e ss..

(28) In tal senso v. anche E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, cit., p. 273.

(29) Cfr. D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione*, cit., par. 4. Sulla portata di tale istituto, già prima delle riforme che ne hanno generalizzato l'applicabilità, si era parlato di un vero e proprio «diritto, come strumento che ha la stessa consistenza del diritto "principale" alla pubblicità delle informazioni e dei documenti soggetti a regime di pubblicazione obbligatoria», cfr. E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, cit., p. 164.

stesso³⁰. In relazione a tali dati, dunque, non pare si possa dubitare della loro natura pubblica.

Quanto ai restanti dati, viene invece in rilievo l'art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013, nell'ampia portata risultante dalle ultime modifiche³¹. Come si è spiegato in dottrina, la norma introduce «un diritto di accesso del tutto indipendente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti e che concerne tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni» che permette a chiunque³² di acquisire «anche i dati e documenti per i quali non esiste un obbligo di pubblicazione»³³. In tal modo l'istituto «diventa un autonomo diritto (diritto di accesso civico) e lo strumento principe per la realizzazione del principio di trasparenza»³⁴.

Quanto al regime applicabile ai suddetti dati, l'articolo 7 del d.lgs. 33/2013 conferma quanto previsto in via generale dal citato articolo 52, comma 2, CAD, sancendo che «i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5 ... sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 [CAD, oggi art. 1, comma 1, lett. *l-ter*), CAD, *n.d.a.*]³⁵.

(30) L'allegato B include molteplici banche dati, tra cui, ad esempio, l'Archivio contratti del settore pubblico e la Banca dati nazionale contratti pubblici.

(31) La norma prevede che «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-*bis*».

(32) Il medesimo articolo 5, comma 3, del d.lgs. 33/2013 chiarisce infatti che l'esercizio del diritto di accesso «non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente».

(33) Le espressioni citate sono di D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione*, cit., par. 4.

(34) Così D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2016, par. 5.4.

(35) Tale lettura è confermata in giurisprudenza dal Consiglio di Stato, sez. VI, 24 febbraio 2014, n. 865, ove documenti soggetti all'accesso civico sono stati ritenuti «dati pubblici». Sui profili di coordinamento tra la disciplina di cui al d.lgs. 33/2013 ed il CAD, cfr. F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale*, cit., par. 1.

Ne consegue che – salve espresse deroghe³⁶ – tutti «[i] dati e [i] documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni» possono essere considerati come dati «di tipo aperto»³⁷. Si tratta di un elemento di particolare rilevanza ai nostri fini in quanto l'agevole accesso ai dati pubblici può consentire una più trasparente percezione e conoscenza da parte dei privati della consistenza del patrimonio informativo pubblico, ossia di quello che oggi rappresenta uno dei più innovativi strumenti conoscitivi a disposizione delle amministrazioni.

4. Partecipazione quale strumento di co-creazione ed arricchimento del patrimonio dei dati della pubblica amministrazione

Come si è visto, la disciplina degli *open data* è tesa a permettere ad una quanto più possibile vasta gamma di soggetti privati e pubblici l'accesso ai dati in mano alle pubbliche amministrazioni. E ciò viene realizzato attraverso modalità volte a rendere quanto più agevole possibile il riuso di tali dati, per qualsiasi fine. Tale modalità di fruizione e riutilizzo del patrimonio informativo pubblico costituisce perciò una forma innovativa di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni. Ne deriva che detta facoltà è anche rappresentabile quale momento di coinvolgimento dei privati in fase discendente nel processo di utilizzo del patrimonio informativo pubblico in quanto permette il trasferimento dei dati dalla sfera pubblica a quella privata³⁸.

In virtù delle norme sopra citate che hanno reso ampiamente disponibili gli *open data* delle pubbliche amministrazioni, i soggetti interessati

(36) In merito alle quali si può tuttavia rilevare che già prima delle riforme che hanno ampliato le fattispecie di accesso civico, era stata segnalata l'insufficienza delle garanzie imposte dal legislatore del 2013 a tutela della riservatezza, cfr. D.U. GALETTA, M. IBLER, *Decisioni amministrative "multipolari" e problematiche connesse: la libertà di informazione e il diritto alla riservatezza in una prospettiva di diritto comparato (Italia - Germania)*, in *Federalismi.it*, 9, 2015, p. 23.

(37) In dottrina si è infatti parlato di «un modello "open by default" in cui la regola (generale, del *copyright*) è ribaltata», v. E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, cit., p. 272.

(38) In tale prospettiva B. PONTI, *Il codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on line*, in *neldiritto.it*, 2013, par. 3, afferma che la trasparenza «va configurandosi come frutto della elaborazione delle informazioni e dei dati resi disponibili dalle p.a., posta in essere da soggetti terzi (associazioni non profit, istituzioni di ricerca, media, gli stessi partiti e movimenti).

possono dunque accedere alle infrastrutture messe all'uopo a disposizione dalle pubbliche amministrazioni ed estrapolare quanto necessario ai loro fini. Tale modello di interazione ha l'indubbio vantaggio di consegnare ai privati, e così al mercato, una risorsa dotata di un considerevole potenziale economico³⁹. Senonché da tale processo all'amministrazione non ne ritorna un diretto beneficio, se non economico nei casi in cui ciò sia ammesso⁴⁰.

L'art. 9 CAD può allora essere letto quale norma di apertura che, promuovendo nuove forme partecipative, consente di superare tale unilateralità delle interazioni pubblico-privati nell'accesso ai dati, per la realizzazione di una fase ascendente nella creazione, conservazione ed aggiornamento delle banche dati pubbliche. La norma potrebbe essere letta quale volontà di ampliare il ruolo dei privati: anziché meri fruitori dei *database* pubblici, essi potrebbero partecipare alla formazione del patrimonio informativo pubblico, alimentando con i dati in proprio possesso i *database* delle pubbliche amministrazioni, nonché verificando la correttezza dei contenuti dei *database* di tipo aperto, suggerendo eventualmente le opportune correzioni ove necessario. Si potrebbe in altri termini desumere dall'art. 9 CAD che i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni dovrebbero consentire – ove possibile – l'apporto di dati da parte dei cittadini, affinché questi

(39) Si tratta di circostanza più volte sottolineata in dottrina, cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Usa a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, in *Dir. Inf.*, 2, 2003, par. 1; D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Inform. dir.*, 1–2, 2008, p. 172; U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, 2007, *passim*; B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 3, 2007, p. 996.

(40) Con l'ampliamento dell'area dei dati di tipo aperto – che come accennato devono essere resi disponibili gratuitamente ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. *i-ter*), CAD, ovvero «ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo quanto previsto» dall'art. 7 del d.lgs. 36/2006, ai sensi del quale il regime di gratuità può essere derogato in specifiche situazioni – si è di contro ridotta la possibilità per gli enti pubblici di ricavare utili dalla cessione dei dati. Si tratta perciò di un'inversione significativa rispetto al regime precedente, alla luce del quale si era spiegato che «la politica nazionale di valorizzazione delle informazioni pubbliche pare, quindi, fortemente orientata nel senso della commercializzazione dei dati pubblici, ovvero della cessione a fini di riutilizzo come strumento (innanzitutto) di finanziamento delle amministrazioni cedenti», B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, Maggioli, 2008.

ultimi possano contribuire alla formazione, all'aggiornamento ed alla verifica dei dati stessi.

Tale lettura può in particolare dare espressione concreta all'inciso – inserito relativamente di recente nell'art. 9 CAD⁴¹ – secondo cui le amministrazioni favoriscono la partecipazione, tra gli altri, al fine di «migliorare la qualità dei propri atti». Pare infatti coerente con il tenore della norma ricondurre a tale obiettivo anche – se non soprattutto – il miglioramento della qualità del contenuto della decisione, che dipende a sua volta, tra gli altri, dalla completezza, dal livello di aggiornamento e dalla correttezza dei dati estratti dal patrimonio informativo pubblico nella fase istruttoria per produrre le informazioni e la conoscenza necessarie per deliberare. In tale prospettiva, dunque, la forma di partecipazione qui proposta, in quanto volta a contribuire alla formazione, al mantenimento ed all'aggiornamento del patrimonio informativo pubblico, potrebbe essere funzionale alla produzione di decisioni più informate e consapevoli della realtà amministrata, contribuendo in tal modo al miglioramento delle stesse⁴².

Si concretizzerebbe così un importante cambiamento nel rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini in relazione alla gestione dei dati. Questi ultimi potrebbero divenire essi stessi co-autori del patrimonio informativo pubblico, accrescendone in forma collaborativa il valore e la consistenza. Si realizzerebbe così, anche in questo ambito, quella «partecipazione migliorativa» già descritta in dottrina in relazione ai servizi pubblici *online* «finalizzata al miglioramento continuo del servizio mediante l'adozione di misure di adattamento fondate sull'apporto collaborativo dei privati fruitori dei servizi»⁴³.

(41) Introdotto dall'art. 10, comma 1, d.lgs. 179/2016 a decorrere dal 14 settembre 2016.

(42) Sul rilievo dell'attività conoscitiva per la qualità della decisione, intesa quale realizzazione dell'interesse pubblico concreto, pare sufficiente richiamare quanto già da tempo affermato da F. LEVI, *L'attività conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1967, pp. 273–274, secondo cui «non è comunque neppure pensabile che [...] l'autorità amministrativa possa provvedere secondo “valori” avulsi dalla realtà di fatto e non in base ad effettive esigenze» e che, perciò, «per la validità dell'esercizio del potere, non è sufficiente che simili indagini siano compiute: occorre che esse conducano ad un risultato, all'accertamento di uno o più fatti che presentino caratteri peculiari».

(43) Il passaggio citato è di G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici online e partecipazione migliorati-*

Il valore innovativo della lettura proposta potrebbe apparire ridotto ove si considerasse che anche nella partecipazione procedimentale è prevista la facoltà di «presentare memorie scritte e documenti»⁴⁴. Il che si traduce nella possibilità di rappresentare all'amministrazione dei fatti, ossia, in caso di procedimento digitalizzato, dati conservati su un supporto informatico, anche eventualmente ottenuti quali *open data*⁴⁵. Si potrebbe perciò concludere che neppure in tal senso l'art. 9 CAD introduca significative novità. Senonché va sottolineato che nell'ambito della partecipazione procedimentale la legittimazione ad intervenire e, quindi, produrre memorie o documenti discende dalla particolare posizione giuridica fatta valere in relazione a, e nell'ambito di, un dato procedimento⁴⁶.

Viceversa, la partecipazione di cui all'art. 9 CAD qui ipotizzata potrebbe essere immaginata quale strumento non per addurre dati rispetto ad un singolo procedimento in relazione alla particolare posizione giuridica rilevante in una data fattispecie. Potrebbe invece configurarsi quale facoltà azionabile in un momento antecedente ed autonomo dall'inizio di un procedimento al fine di contribuire ad una determinata banca dati, senza che necessariamente sussista un rapporto giuridico specifico tra partecipante ed amministrazione. In altri termini, al cittadino potrebbe essere consentito di partecipare alle operazioni di gestione, aggiornamento e verifica dei dati di uno o più *database* pubblici, senza che vi sia un immediato procedimento che lo coinvolga in vista del quale detti dati debbano essere utilizzati⁴⁷. Il che potrebbe avere il beneficio di

va, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, cit., pp. 115-116.

(44) Art. 10, comma 1, lett. b), l. 241/1990.

(45) Sulla possibilità che gli *open data* siano riutilizzati «dal privato cittadino a supporto del suo intervento nel procedimento amministrativo, intrapreso ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della l. 7.8.1990, n. 241», cfr. D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, La tecnificazione*, cit., p. 78.

(46) Cfr. in dottrina *ex multis* G. GRECO, D.U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo: l'iniziativa e l'istruttoria*, in *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, III ed., 2017, p. 234, i quali spiegano che «l'interesse legittimo (almeno quello strumentale) sorge, infatti, con l'inizio del procedimento e la partecipazione degli interessati».

(47) Il che dunque potrebbe costituire una concretizzazione di quella «partecipazione democratica dei cittadini nella gestione della cosa pubblica» auspicata in ragione della «modernizza-

consentire la raccolta di dati che l'amministrazione da sola non avrebbe le risorse per acquisire, ma che, se immessi direttamente dai privati, potrebbero comunque assumere un importante ruolo conoscitivo per i soggetti pubblici e per la collettività in generale.

Un esempio concreto di tale modalità di cooperazione tra privati e pubbliche amministrazioni – se pur avente quali referenti le imprese in base a quanto disposto da una norma *ad hoc* –, è dato dal *database* delle c.d. *startup* innovative e degli incubatori certificati gestito e conservato dal Registro delle imprese⁴⁸. A valle della costituzione di una *startup* innovativa o di un incubatore certificato, ovvero della qualificazione in tal senso di una società preesistente, secondo le procedure dettate dall'art. 25 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, è previsto che tali soggetti debbano inserire alcune informazioni, tassativamente previste dal legislatore, «nella piattaforma informatica *startup.registroimprese.it*⁴⁹, aggiornandole periodicamente. In tal modo l'amministrazione raccoglie, tramite un portale all'uopo predisposto, importanti dati sull'andamento delle iniziative imprenditoriali ad alto contenuto innovativo, informazioni che, senza la collaborazione dei privati, difficilmente potrebbe acquisire autonomamente.

Va da sé che una tale possibilità porta con sé l'onere non solo di costituire e mantenere le piattaforme digitali per consentire una simile partecipazione – come è avvenuto in vista del citato art. 25 del d.l. 179/2012 –, ma anche quello di realizzarle secondo logiche atte a garantire la possibilità di verifica dei dati immessi e, quindi, la correttezza fattuale degli stessi⁵⁰. È infatti doveroso sottolineare che, in un sistema come quello qui proposto, è di primaria importanza che l'apporto di dati da parte dei privati avvenga secondo mo-

zione introdotta dalla pubblica amministrazione digitale» da S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, La tecnificazione*, cit., p. 151.

(48) Liberamente consultabile attraverso il sito *startup.registroimprese.it*, ove i dati sono resi disponibili come «dati di tipo aperto».

(49) Art. 25, comma 17-bis, d.l. 179/2012.

(50) Tale problema è peraltro comunque immanente alla gestione digitale dei dati, indipendentemente dalla modalità di acquisizione degli stessi, sul che cfr. D.U. GALETTA E ALTRI, *Libro VI – Gestione delle informazioni amministrative*, in G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 236, i quali propongono, tra gli altri, di introdurre strumenti di «verifica dei dati *ex ante* tramite una distinta autorità».

dalità ed entro limiti atti a garantire la veridicità, verificabilità ed accuratezza delle informazioni fornite. Si potrebbe ad esempio a tal fine restringere il campo degli utenti abilitati ad immettere o modificare dati a soggetti particolarmente qualificati, ovvero richiedere forme di autenticazione dei dati tali da permettere sempre l'individuazione di chi li ha immessi, ad esempio attraverso tecnologie a registro distribuito (ad es. *blockchain*), ovvero una combinazione di tali soluzioni od altri mezzi ancora.

L'individuazione degli strumenti da predisporre onde garantire la correttezza dei dati immessi rappresenta in ogni caso una questione che appare a vario modo risolvibile, in quanto sostanzialmente riconducibile alla selezione delle soluzioni, specialmente di natura tecnica, necessarie ad assicurare l'integrità e l'affidabilità degli stessi⁵¹. Sicché i rischi connessi alla qualità dei dati non pare siano *tout court* ostativi ad una partecipazione effettiva dei cittadini nei termini qui proposti.

Intendendo la fase di raccolta dei dati quale momento di esercizio della funzione amministrativa⁵², la prospettata facoltà per i cittadini di contribuire all'alimentazione, alla verifica, al mantenimento ed all'aggiornamento delle banche dati delle pubbliche amministrazioni potrebbe in conclusione rappresentare una forma di realizzazione di quella partecipazione, già da tempo proposta in dottrina, fondata sul «riconoscimento di poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni»⁵³. I cittadini sarebbero così posti in condizione di partecipare ad un'attività essenziale in vista dell'esercizio del potere, seppur in un momento a questo antecedente ed autonomo, in quanto andrebbero a fornire ai soggetti pubblici parte degli strumenti conoscitivi necessari per la formazione della decisione.

(51) Si pensi alla firma digitale di cui al CAD, agli strumenti di identità digitale di cui al Regolamento 2014/910/UE, od ancora alle «tecnologie basate su registri distribuiti e *smart contract*» di recente adottate dal nostro legislatore ai fini, tra gli altri, della «validazione temporale elettronica» e della soddisfazione del «requisito della forma scritta» ai sensi dell'art. 8-ter del d.l. del 14 dicembre 2018, n. 135.

(52) Come si è proposto in G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati*, cit., p. 38 e *passim*.

(53) La citazione è di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 883.