

Carullo, Gherardo. 2016. «Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse». *Concorrenza e mercato* 23:181–204.

## **BIG DATA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'ERA DELLE BANCHE DATI INTERCONNESSE (\*)**

di **Gherardo Carullo (\*\*)**

### **Abstract**

L'articolo si propone di indagare la natura che i dati in mano pubblica assumono nel momento in cui vengono trattati attraverso sistemi digitali e sono quindi memorizzati in banche dati accessibili attraverso strumenti informatici. L'esame si concentra dunque sulle banche dati, ed in particolare su quelle che non sono liberamente fruibili dai cittadini, ma che, viceversa, contengono dati personali relativi a questi.

Premessa una panoramica sui benefici che la digitalizzazione può portare nel settore pubblico, ed in particolare di quelli che possono derivare, anche per i cittadini e per le imprese, da una maggiore interconnessione delle banche dati pubbliche, il saggio illustra gli scenari che possono emergere dall'adozione di nuovi strumenti tecnologici, a tal fine portando l'esempio di alcuni recenti interventi legislativi.

L'analisi si concentra quindi su alcuni dei tratti più significativi delle discipline sulle banche dati pubbliche e, soprattutto, sulle modalità di accesso ai dati in possesso degli enti pubblici da parte di altre amministrazioni. Dall'esame della vigente normativa, l'articolo traccia infine alcune conclusioni in ordine ai limiti individuabili a tutela dei cittadini-utenti rispetto allo scambio dei dati tra amministrazioni pubbliche.

The article deals with data held by public administrations. In particular, it investigates the nature such data acquires once it is stored in digital databases. The analysis takes into consideration the databases that are not freely accessible by the public, but those which, vice versa, contain personal data on citizens, that are now the subject to intense regulation mandating multiple administrations to interconnect their own databases with one another.

After a brief overview of the main benefits that digitization can bring to the public sector, and, more broadly, citizens and businesses, the Author warns of the perils that an increased interconnection of public databases may bring about, by providing some examples of recent legislative measures.

The analysis then focuses on some of the most significant rules on public databases and, above all, on the ways in which the access to information held by public bodies is regulated by other public administrations. The Author finally draws some conclusions

---

(\*) Pubblicazione PRIN 2012 (2012SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione europea. Ultimo aggiornamento al testo: 29 agosto 2016.

(\*\*) Gherardo Carullo, assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano, Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo presso la medesima Università, LL.M. presso il King's College di Londra.

regarding the limits that can be identified for the protection of the citizens-users, with respect to the exchange of data between public administrations.

**Parole chiave:**

Banche dati pubbliche, protezione dei dati personali, digitalizzazione della pubblica amministrazione.

**Classificazione JEL:**

K23 — Regulated Industries and Administrative Law; K33 — International Law.

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Banche dati pubbliche, interconnessione e possibili perplessità nascenti dall'uso incrociato dei dati in mano pubblica. — 3. Il problema della volontarietà nel rilascio del consenso al trattamento dei dati acquisibili dalla pubblica amministrazione. — 4. Le interconnessioni tra banche dati: alcuni esempi emblematici. — 5. Il necessario collegamento tra fruizione dei dati e funzione pubblica esercitata. — 6. Guarentigie per il cittadino-utente rispetto allo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni. — 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

Nello studio dei big data e del relativo regime, le pubbliche amministrazioni rivestono una peculiarissima posizione, avendo queste ultime nella propria disponibilità un ingente mole di dati, ascrivibili alle più eterogenee categorie (1).

Tale circostanza può naturalmente essere ricondotta alla necessità degli uffici pubblici di disporre delle informazioni strumentali all'esercizio dei loro compiti: ogni qualvolta dette funzioni involgano, come spesso accade, posizioni particolari dei privati, l'ufficio deve ovviamente essere legittimato a gestire i dati che vengano in suo possesso. Sicché, nel trattare di pubblica amministrazione e dati, si può avviare l'analisi dando per presupposta l'idea per cui il possesso da parte delle amministrazioni di informazioni, anche sensibili, che possono riguardare pressoché tutti i soggetti dell'ordinamento è una caratteristica immanente ai poteri di cui le autorità pubbliche sono investite (2).

Del resto, sarebbe del tutto paradossale immaginare che, ad esempio, l'anagrafe civile non potesse gestire i dati identificativi dei cittadini. Ed ancor meno ipotizzabile sarebbe escludere a priori la tenuta di un siffatto elenco. Il medesimo discorso, naturalmente, vale per qualsiasi altro insieme di dati, ivi inclusi quelli meno graditi dai soggetti destinatari dell'attività che ne fa uso, come ad esempio l'anagrafe tributaria.

L'analisi dei big data nell'ambito della sfera pubblica offre peraltro la possibilità di svolgere l'indagine assumendo una particolare prospettiva. Il regime delle banche dati

---

(1) Ne è eloquente dimostrazione il quarto considerando della Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, in cui si dà atto che « il settore pubblico raccoglie, produce, riproduce e diffonde un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività, ad esempio informazioni di tipo sociale, economico, geografico, climatico, turistico, informazioni in materia di affari, di brevetti e di istruzione ». Sul punto, cfr. in dottrina C. BATINI, M. SCANNAPIECO, *Qualità dei Dati: Concetti, Metodi e Tecniche*, Springer Science & Business Media, Berlino, 2008, *passim*.

(2) Con il che si allude semplicemente alla — ovvia — necessità che all'amministrazione sia riconosciuta la possibilità di gestire i dati di cui necessita per lo svolgimento delle proprie funzioni, senza dunque necessità di chiamare in causa la dottrina dei c.d. "poteri impliciti", che si riferisce viceversa a fattispecie ben più complesse, sulle quali perciò si rinvia a G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i cd poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 4, 2007, *passim*; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Giuffrè, Milano, 2001, *passim*.

pubbliche, così come lo scambio dei dati tra queste, sono soggetti ad alcune disposizioni normative che consentono di concentrare l'attenzione non solo sui dati, ma anche, e soprattutto, sulle banche dati in cui questi sono contenuti, e, quindi, sulle modalità di interconnessione tra queste.

Prima di passare oltre, occorre tuttavia una precisazione in ordine alle nozioni di pubblica amministrazione <sup>(3)</sup> e di “dati” <sup>(4)</sup> che qui vengono in rilievo.

Sotto il profilo soggettivo, si può fare riferimento alla delimitazione della sfera pubblica di cui alla Direttiva 2003/98/CE <sup>(5)</sup>, ai sensi della quale rientrano nella nozione di « ente pubblico » « le autorità statali, regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni formate da una o più di tali autorità oppure da uno o più di tali organismi di diritto pubblico » <sup>(6)</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, il concetto di “dati” può invece essere circoscritto in questa sede ai soli « dati personali » così come da ultimo definiti dal Regolamento 2016/679/UE <sup>(7)</sup>, e, comunque, limitatamente a quei dati riconducibili alle sole informazioni non amministrative di cui al *Libro Verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione* <sup>(8)</sup>. Come ivi chiarito, rientrano in tale categoria quelle riferite « all'informazione sul mondo esterno, raccolta nell'esecuzione di un pubblico mandato (informazioni geografiche, sulle imprese, sulla R&ST, etc.) » <sup>(9)</sup>.

---

(3) In proposito basti ricordare quanto illustrato da G. GRECO, *Argomenti di Diritto Amministrativo. Lezioni*, II Ed., Giuffrè, Milano, 2013, pp. 62-63, che, nel ricercare le coordinate definitorie dell'ente pubblico, avvia le proprie riflessioni considerando che « anche a voler limitare l'attenzione al solo diritto nazionale, si deve riconoscere l'ampiezza del fenomeno e la molteplicità di soggetti, che possono essere ricondotti alla nozione di “amministrazione pubblica” », aggiungendo peraltro che « si tratta, inoltre, di figure soggettive eterogenee e talvolta con caratteri molto differenziati ». Sul fronte europeo, poi, le cose non cambiano, come rilevato da A. MASSERA, *I principi generali*, in M.P. CHITI; G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte Generale*, vol. I, II Ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 295, il quale riassuntivamente spiega che « il diritto comunitario appare seguire un canone di (relativa) indeterminazione della nozione di amministrazione pubblica, al riparo del quale pervenire alla individuazione concreta del regime applicabile alla fattispecie secondo un criterio funzionale di adeguatezza in relazione agli obiettivi prefissati ».

(4) Come sottolineato da A. ZUCCHETTI, *Dati (Trattamento dei)*, in V. ITALIA (a cura di), *Enciclopedia degli Enti Locali. Atti, Procedimenti, Documentazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 811, il « “Dato” è sinonimo di “informazione” e comprende qualsiasi elemento di scrittura, di suono, di immagine che abbia un contenuto informativo ». Sul punto si può tuttavia segnalare U. PAGALLO, *Il diritto nell'età dell'informazione: Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 35, il quale si richiama alla distinzione tra la nozione di informazione semantica e dati dotati di significato. La prima si baserebbe sui secondi, ed i dati a loro volta potrebbero essere intesi « come mancanza di uniformità nel mondo reale, a cui attribuiamo appunto un significato determinato ».

(5) Cit. n. 1.

(6) Articolo 2, paragrafo 1, n. 1, della Direttiva.

(7) Regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, n. 1, si intende per « dato personale » « qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (« interessato »); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale ».

(8) COM(1998)585.

(9) *Ibid.*, p. 73. Sono invece « informazioni amministrative » quelle inerenti a « funzioni governative e dell'amministrazione stessa » (*ibid.*). In quest'ultima categoria rientrerebbero ad esempio le banche dati di giurisprudenza, normativa, prassi, ecc., le quali tuttavia rispondono a

Considerato il riferimento alle informazioni contenuto nel citato Libro Verde, è poi utile tenere a mente l'importante differenza che può essere tracciata tra la nozione di dato e di informazione. Come si è spiegato in 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 »<sup>(10)</sup>.

Sotto un profilo temporale si può inoltre rilevare che le difficoltà materiali nel gestire, su supporto cartaceo, le informazioni in possesso delle autorità pubbliche, sino a tempi recenti, hanno certamente reso assai marginale, rispetto a quanto oggi possibile grazie agli strumenti digitali, l'uso incrociato e ad ampio raggio dei dati posseduti da più enti svolgenti funzioni diverse<sup>(11)</sup>.

Il progressivo avanzamento delle tecnologie informatiche, tuttavia, ha portato a rapidi cambiamenti in proposito. Con il passaggio dal cartaceo al digitale stiamo assistendo ad una profonda rimodulazione delle dinamiche che stanno alla base stessa delle modalità di gestione dei dati in mano pubblica. Già da qualche tempo, infatti, le informazioni vengono conservate in database digitali che permettono — almeno teoricamente — una più agevole ed efficiente conservazione e consultazione dei dati raccolti. Ne è del resto dimostrazione il fatto, in tema di riutilizzo delle informazioni delle pubbliche amministrazioni, già da qualche anno l'articolo 9 del d.lgs. n. 36 del 2006 ha richiesto di adottare « modalità pratiche per facilitare la ricerca, anche interlinguistica, dei documenti disponibili per il riutilizzo, insieme ai rispettivi metadati, ove possibile e opportuno accessibili online e in formati leggibili meccanicamente »<sup>(12)</sup>.

Tale circostanza, tra i numerosi effetti che comporta, ha tra gli altri l'importante conseguenza di conferire una nuova dimensione ai dati, ove considerati nel loro complesso unitario. Da meri archivi mantenuti staticamente su supporti cartacei, le informa-

---

diverse logiche da quelle qui esaminate e sulle quali, perciò, si rinvia a G. CARULLO, *Services in the Field of Law within the Internal Market: Promoting e-Justice through Interoperability*, in *Laws*, vol. 5, 1, 2015, *passim*. Non rilevano invece, in quanto comunque di pubblico dominio, gli « albi, elenchi, pubblici registri ed ogni altra raccolta di dati concernenti stati, qualità personali e fatti già realizzati dalle amministrazioni, su supporto informatico, in luogo dei registri cartacei » di cui all'articolo 40 del d.lgs. del 7 marzo 2005, n. 82, né dei « dati contenuti in pubblici registri, elenchi, atti o documenti da chiunque conoscibili » di cui all'articolo 25 della l. del 24 novembre 2000, n. 340. Questi, infatti, appaiono legati ad una funzione di trasparenza — come sottolinea M. BOMBARDELLI, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 11 —, estranea all'indagine qui svolta. Non pare avere rilievo in questa sede nemmeno la differente classificazione che distingue i dati in mano pubblica in base alla modalità di acquisizione, sul che cfr. G. RESTA (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, UTET, Torino, 2011, p. 659 ss., che ricorda la distinzione tra « informazione “oggetto” e informazione “strumentale” », secondo cui solo la prima sarebbe il frutto « di un processo creativo caratterizzato da una forma espressiva autonoma, tale da meritare una tutelabilità attraverso le norme del diritto d'autore ».

(10)Cfr. 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.

(11)Tant'è che ancora oggi M. BOMBARDELLI, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, Cit., p. 397, rileva che il passaggio ad una nuova dimensione di collaborazione e condivisione delle informazioni è ostacolato dalla « persistente difficoltà dell'amministrazione ad abbandonare la sua tradizionale distinzione per compartimenti stagni, improntata alla chiusura ed alla segretezza e ad evolvere invece in senso relazione, secondo un modello improntato alla comunicazione ed allo scambio reciproco di informazioni, che pure già da tempo è stato indicato dal legislatore come quello più idoneo all'amministrazione di oggi ».

(12)Dando così attuazione alla facoltà prevista in tal senso dalla Direttiva 2003/98/CE.

zioni in mano pubblica, organizzate e strutturate digitalmente, hanno assunto nel loro complesso la rinnovata veste dinamica di banche dati <sup>(13)</sup>.

In conseguenza di tale fenomeno, si è così notato che alla nozione di accesso ai documenti si va ad affiancare quella di accesso alle informazioni <sup>(14)</sup>. Quest'ultima può dunque essere intesa, in questa sede, come insieme di attività volte alla produzione di un determinato *set* di dati contenuti in una banca dati in possesso dell'amministrazione. Viceversa, il dato, nella sua forma immateriale, diviene esso stesso l'oggetto dell'attività dell'amministrazione, la quale, a sua volta, nel momento in cui vi fornisce accesso, assume la veste di « erogatore » <sup>(15)</sup>.

Una delle più rilevanti differenze rispetto al passato — quantomeno ai fini del

(13) In merito alle quali ancora può valere la definizione richiamata da A. LOIODICE, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Inform. dir.*, 1, 1975, p. 124, secondo cui queste sono « masse di "notizie ridotte in linguaggio elettronico e immagazzinate nelle memorie artificiali" di un elaboratore », il quale a sua volta cita V. FROSINI, *L'informazione pubblica e la riservatezza privata*, in *Riv. tributaria*, 1, 1973, p. 6. Tra le definizioni normative, si può invece anzitutto richiamare l'articolo 4, comma 1, lett. p, secondo cui si intende per "banca di dati" « qualsiasi complesso organizzato di dati personali, ripartito in una o più unità dislocate in uno o più siti ». Nozione che, peraltro, si richiama a quella europea di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lett. c, secondo cui si intende per "archivio di dati personali" « qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili, secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico ». Tale nozione appare poi in linea — o "sostanzialmente concordante", secondo R. BORRUSO, S. RUSSO, C. TIBERI, *L'informatica per il giurista: dal bit a Internet*, III Ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 293 — con la nozione introdotta dal legislatore europeo con la Direttiva 96/9/CE, il cui articolo 1, paragrafo 2, chiarisce che per « banca di dati » « si intende una raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo », ma ivi esclusi, ai sensi del successivo articolo 3, paragrafo 2, il « loro contenuto e (...) i diritti esistenti su tale contenuto ». Nozione recepita dal nostro legislatore all'articolo 1, comma 1, n. 9, della l. 22 aprile 1941, n. 633 (c.d. legge sul diritto d'autore). Sulla definizione di banche dati, in una prospettiva giuridico-informatica, partendo dalle due definizioni normative F. CARDARELLI, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Dir. Inf.*, 2, 2002, par. 1; cfr. sul punto anche C. VACCA, *Regole giuridiche ed evoluzione tecnologica: telecomunicazioni, multimedialità, computer crimes, banche dati, privacy, copyright, telelavoro, telemedicina*, EGEA, Milano, 1999, p. 201 ss. Quanto invece alla tutelabilità delle banche dati, si rinvia alla dottrina che già si è occupata del tema, in particolare cfr. V. FALCE, *La modernizzazione del diritto d'autore*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 183 ss.; tra i primi commenti alla norma europea si rinvia invece a M. LEHMANN, *La nuova direttiva CE sulle banche dati*, in *Riv. dir. ind.*, 4-5, 1997, p. 113 ss. Per un più recente quadro dell'istituto, v. E. GIANNANTONIO, *Banche di dati (tutela delle)* [agg. V, 2001], in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, *passim*. Sulle criticità, invece, della scelta legislativa europea, si veda G. GHIDINI, *Profili evolutivi del diritto industriale: innovazione, concorrenza, benessere dei consumatori, accesso alle informazioni*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 200 ss., il quale in particolare sottolinea l'inopportunità della scelta di aver affidato al diritto d'autore la tutela delle banche dati.

(14) Sottolinea in particolare tale differente nozione E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2005, p. 584, il quale afferma « l'esigenza di distinguere: l'accesso ai documenti (come diritto azionabile ai sensi della legge n. 241 del 1990) dall'accesso a dati, informazioni, servizi informativi (ad intendere tutte le diverse forme di fruizione di informazioni da parte del cittadino), l'area dell'accesso (come diritto) dall'area della disponibilità ed accessibilità (un'area più ampia, presidiata da variabili situazioni di doverosità, ma non supportata da una tutela pari a quella del diritto di accesso) ». Sul punto anche A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni: Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012, *passim*.

(15) Secondo la terminologia utilizzata nel provvedimento del 2 luglio 2015, n. 393, del Garante per la protezione dei dati personali, recante « misure di sicurezza e modalità di scambio dei dati personali tra amministrazioni pubbliche ». Significativo in tal senso il contributo di E. CARLONI, *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in *Munus*, 1, 2012, pur se, avverte l'Autore, « la trasparenza (in senso proprio) » resta in ogni caso una finalità dell'azione ammini-

presente lavoro — è dunque posta dal rinnovato ruolo che assumono i dati: da mere informazioni in possesso degli uffici pubblici <sup>(16)</sup>, nel momento in cui gli stessi sono inseriti e strutturati all'interno di una banca dati divengono vere e proprie risorse <sup>(17)</sup>, se pur “immateriali” <sup>(18)</sup>. Il che, dunque, suggerisce di valutare con attenzione alcune conseguenze che da tali innovazioni derivano.

## 2. Banche dati pubbliche, interconnessione e possibili perplessità nascenti dall'uso incrociato dei dati in mano pubblica.

L'introduzione, anche nelle pubbliche amministrazioni, di strumenti per la gestione dei dati in forma digitale ha naturalmente il pregio di ridurre drasticamente l'inefficienza che il supporto cartaceo comporta <sup>(19)</sup>, specie là dove la mole di dati da gestire sia

---

strativa in vista della diffusione online delle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche (ivi, p. 194).

(16) Pur naturalmente senza dimenticare il rilevante ruolo che queste assumono quali componenti di un documento amministrativo, sul che v. M. BOMBARDELLI, *Documento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2024: « i documenti amministrativi sono dei beni pubblici, in quanto tali sottoposti al regime giuridico previsto per i beni demaniali, se facenti parti degli archivi dello Stato (art. 822 c.c.) e degli altri enti territoriali (art. 824 c.c.), o al regime giuridico dei beni patrimoniali indisponibili, se facenti parte di raccolte di enti pubblici non territoriali e in genere, qualunque sia il soggetto pubblico a cui appartengono, se non inseriti in raccolte e rilevanti dunque come singoli documenti »; in epoca più risalente G. PASINI, L. BALUCANI, *I beni pubblici e relative concessioni*, UTET, Torino, 1978, p. 617, che annoveravano tra i beni del patrimonio indisponibile tutti « i documenti appartenenti alla pubblica amministrazione, sia quelli formati dalle pubbliche autorità, sia quelli formati da privati e successivamente entrati in possesso dell'amministrazione in quanto comunicati alla stessa ovvero acquisiti ad altro titolo ».

(17) Sul valore, anche economico, che tale risorsa può avere si veda anzitutto la Direttiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che modifica la Direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, il cui quarto considerando, nel confermare la prospettiva di cui alla precedente disciplina, sottolinea che « [l]a possibilità di riutilizzare i documenti detenuti da un ente pubblico conferisce un valore aggiunto per i riutilizzatori, gli utenti finali e la società in generale ». In dottrina, conferma tale impostazione U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, 2007, p. 291, auspica che si possano « cogliere tutte le opportunità economiche e sociali che nell'ambito dell'economia dell'informazione sono offerte dal patrimonio informativo del settore pubblico ». Sul tema del valore dei dati delle pubbliche amministrazioni e dell'*open access* agli stessi, si veda pure il recente contributo di E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli Editore, 2014, *passim*.

(18) Sulla esatta qualificazione civilistica dei beni immateriali, tra cui si possono annoverare le banche dati, non pare tuttavia esservi ancora unanimità di vedute, tra chi sostiene che gli stessi possano essere oggetto di un diritto analogo a quello di proprietà, e coloro che, per converso, li assimilano a diritti della personalità. Ad ogni modo, non pare di doversi dubitare che tali banche dati siano suscettibili di « avere un valore di mercato considerevole », come sottolineato dal già citato Libro Verde sull'informazione, p. 76, sicché tanto basta per poterne considerare il valore e la qualifica nell'organizzazione amministrativa. Per un approfondimento della nozione civilistica si vedano, invece, R. FERORELLI, *Della Proprietà - artt. 810-868*, in A. JANNARELLI; F. MACARIO (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, UTET, Torino, 2012, pp. 12-13; G. RESTA (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, *Cit., passim*; M.A. CARUSO, *Temi di diritto dei beni immateriali della concorrenza*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 108.

(19) Significativa in tal senso la rubrica dell'articolo 32 della legge del 18 giugno 2009 n. 69: « Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea ». Sul punto sottolinea tuttavia T. MAZZOCCO, *I nuovi procedimenti amministrativi. Commento alla legge 18 giugno 2009, n. 69.*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 365, che « la scommessa del Governo (da dimostrare) è che informatizzazione e digitalizzazione siano strumenti essenziali affinché la pubblica amministrazione

notevole, come spesso accade nel settore pubblico <sup>(20)</sup>. Non solo. Tanto più procede serrato il cammino verso la “Digitalizzazione della pubblica amministrazione”, tanto più sarà agevole l’interconnessione tra Enti pubblici <sup>(21)</sup>.

L’alta probabilità che tale informatizzazione porti ad una sempre più penetrante ed estesa interconnessione dei sistemi in dotazione alle amministrazioni pubbliche è certamente ben rappresentata nelle parole della Commissione Europea. Con la recente Comunicazione in materia di mercato interno digitale, la stessa si è infatti augurata che si possa presto realizzare una « società elettronica inclusiva », nella quale « i cittadini e le imprese abbiano le competenze necessarie e possano usufruire di servizi elettronici interconnessi e plurilingue che spazino dalla pubblica amministrazione alla giustizia, dalla sanità all’energia e ai trasporti » <sup>(22)</sup>.

E, sempre in ambito europeo, anche il legislatore sembrerebbe aver recepito con favore i suggerimenti di quella dottrina che ha auspicato, tra gli altri, l’introduzione nel procedimento amministrativo europeo di sistemi di automazione e digitalizzazione delle interazioni tra pubbliche amministrazioni <sup>(23)</sup>.

In tal senso si è del resto posto anche il nostro legislatore, che ha da qualche tempo previsto la possibilità di istituire interconnessioni tra le banche dati nel d.lgs. del 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale) <sup>(24)</sup>.

---

sia più efficiente », rilevando in senso critico che anche « la sovrapposizione di regole e la questione della cattiva qualità dei testi » possono significativamente influenzare l’efficienza amministrativa.

(20) Come confermano le premesse del citato provvedimento 2 luglio 2015, n. 393, nel quale si sottolinea appunto l’« ingente mole di dati trattati » che caratterizza le banche dati delle amministrazioni pubbliche.

(21) Ne è testimonianza, ad esempio, la riforma introdotta dal d.l. n. 90 del 2014 che, nel modificare l’articolo 58 del d.lgs. del 7 marzo 2005, n. 82, (Codice dell’amministrazione digitale), ha determinato il passaggio da un regime fondato su « apposite convenzioni aperte all’adesione di tutte le amministrazioni interessate volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni precedenti » (testo previgente dell’art. 58, comma 2, del Codice dell’amministrazione digitale), ad uno in cui le amministrazioni sono tenute a mettere a disposizione delle altre amministrazioni, a titolo gratuito, le proprie basi di dati. Sull’evoluzione, sia normativa che tecnica, circa le modalità di interconnessione dei sistemi informativi in dotazione alle amministrazioni pubbliche, si veda R. BORRUSO E ALTRI, *L’informatica per il giurista*, Cit., p. 470.

(22) Cfr. la Comunicazione della Commissione del 6 maggio 2015, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM (2015) 192 final, p. 4.3. Le parole della Commissione sono peraltro ben supportate dal processo di digitalizzazione che percorre tutti i maggiori — e non — Stati Membri, sul che cfr. lo studio comparatistico di B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli Editore, 2008, *passim*.

(23) Si allude al progetto ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*), i cui risultati sono stati di recente pubblicati, in lingua italiana, nell’opera di G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell’Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, e che sono stati positivamente recepiti dal Parlamento europeo, il quale ha esaminato la prima versione della *proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sui procedimenti amministrativi delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell’Unione europea* (disponibile all’indirizzo [http://www.emeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201601/JURI/JURI\(2016\)0111\\_1/sitt-1388826](http://www.emeting.europarl.europa.eu/committees/agenda/201601/JURI/JURI(2016)0111_1/sitt-1388826), punto 9), con un approfondimento successivo con il gruppo ReNEUAL stesso ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL\\_IDA%282015%29519224\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf) e [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL\\_STU%282016%29536487\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU%282016%29536487_EN.pdf)) ed in ultimo valutando il tema « *a Law of Administrative Procedure for the EU* » in una formale audizione il 28 Gennaio 2016 innanzi al Comitato JURI.

(24) Cfr. in tal senso, con la recente riforma del Codice, il c.d. Sistema pubblico di connettività, attraverso il quale sarà possibile consentire lo scambio automatizzato di informazioni tra le amministrazioni pubbliche ed i privati che aderiscano al sistema. Anche prima di tale ultima riforma, ad ogni modo, il previgente testo dell’articolo 58 della Sezione seconda, dedicata proprio alla

Sul punto giova un pur ovvio chiarimento. Là dove si parla di reti interconnesse, specie nella suddetta comunicazione della Commissione, si indica un sistema (informatico) nell'ambito del quale due o più terminali sono in grado di comunicare e quindi scambiare tra loro informazioni in modo automatizzato, consentendo così l'accesso a dati conservati su un sistema diverso da quello richiedente le informazioni stesse<sup>(25)</sup>.

Calando tale paradigma all'interno delle amministrazioni, ciò significa in sostanza che un ente potrebbe avere accesso alle informazioni detenute da un'altra amministrazione senza la necessità — quantomeno tecnica — di alcuna interazione tra i funzionari. All'ufficio precedente basterebbe richiedere, attraverso il proprio sistema informatico, i dati di cui necessita, ed automaticamente potrebbe recuperare le informazioni richieste dal sistema messo a disposizione da un'altra pubblica amministrazione.

Ciò, naturalmente, va auspicabilmente a tutto vantaggio dell'azione amministrativa, dei cittadini e delle imprese<sup>(26)</sup>. Attraverso la semplificazione e l'aggiornamento degli strumenti in possesso degli uffici pubblici, difatti, si può facilmente immaginare che vi possa essere un'assai più rapida ed efficiente gestione delle informazioni necessarie nelle diverse fasi procedurali<sup>(27)</sup>. Il che naturalmente potrebbe tradursi in un complessivo miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

---

« Fruibilità dei dati », nell'ambito delle disposizioni di cui al Capo V disciplinante i « dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete », prevedeva la possibilità per le pubbliche amministrazioni di comunicare tra loro « attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni mediante la cooperazione applicativa di cui all'articolo 72, comma 1, lettera e) ».

(25) In termini tecnici, le interconnessioni tra sistemi informatici sono descritte come « Virtual networks », ossia come reti che non necessitano di « physical connections », ma che si fondano su « invisible (...) linkages between [their] nodes », cfr. C. SHAPIRO, H.R. VARIAN, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business Press, Boston, 1999, p. 174. Secondo un'altra prospettiva, tali network virtuali sono anche rappresentati come « lingue », in quanto costituiscono il modo in cui i soggetti comunicano tra loro e il modo in cui le informazioni vengono scambiate, cfr. M.J. SCHALLOP, *The IPR Paradox: Leveraging Intellectual Property Rights to Encourage Interoperability in the Network Computing Age*, in *AIPLA Q. J.*, vol. 28, 2000, p. 208; ed anche, sul punto, il contributo di R. SHAH, J.P. KESAN, *Lost in Translation: interoperability Issues for Open Standards*, in *ISJLP*, vol. 8, 2012, il cui titolo ben rappresenta il fenomeno descritto.

(26) Scrive infatti B.G. MATTARELLA, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, V Ed., Giuffrè, Milano, 2015, p. 314, che « la strategia di semplificazione si concentra su misure amministrative (come la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi...) ». Sul punto, già negli anni '90, F.A. ROVERSI MONACO, *Prefazione*, in M. CAMMELLI; M.P. GUERRA (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Bologna, 1997, p. 13, scriveva del resto della « importanza crescente che la qualità dell'infrastruttura informativa riveste ai fini del recupero di efficienza, imparzialità e democraticità dell'amministrazione ».

(27) Nota infatti F. CARDARELLI, *3 bis. Uso della telematica*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 427-428, che « l'interconnessione, prima ancora che essere un requisito tecnologico, o una regola tecnica, diviene un presupposto giuridicamente rilevante della cooperazione amministrativa in sede procedimentale: essa costituisce, sotto il profilo tecnologico, la garanzia di completezza dell'istruttoria, in quanto tutti i flussi documentali in origine riferibili a singole articolazioni dell'amministrazione hanno prodotto il risultato di un'unica informazione dedotta oggettivamente nell'arena procedimentale ». Sulla « digitalizzazione » del procedimento amministrativo vale ricordare anche l'interessante prospettiva proposta da D. MARONGIU, *Il governo dell'informatica pubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, p. 35, il quale suggerisce di procedere con una informatizzazione « per procedimenti », e non per soggetti, in quanto solo in tal modo si potrebbe conseguire una effettiva « cooperazione applicativa, ossia la possibilità di interagire a distanza con uno stesso software che permetta di condurre lavori comuni ». In una prospettiva più ampia di quella qui di interesse, P. CHIRULLI, *Art. 10. Diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 538, ha peraltro sottolineato anche che l'uso della telematica « potrebbe favorire forme di partecipazione e di consultazione più snelle e al tempo stesso più efficaci, consentendo di superare

In tal senso si è del resto posto in ultimo il legislatore in materia di procedure ad evidenza pubblica, prevedendo precisamente che « la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario, per la partecipazione alle procedure disciplinate dal [d.lgs. 50/2016, Codice dei contratti pubblici, n.d.a.] è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, denominata Banca dati nazionale degli operatori economici »<sup>(28)</sup>. Il che introduce un interessante novità rispetto alla procedura di verifica circa il possesso dei requisiti di partecipazione secondo le previsioni della precedente disciplina di cui al d.lgs. del 12 aprile 2006, n. 163<sup>(29)</sup>. Al punto che si può oggi realisticamente immaginare un progressivo superamento delle autodichiarazioni dei concorrenti<sup>(30)</sup>, pur oggi ancora richieste anche dalla rinnovata normativa di recente introduzione<sup>(31)</sup>.

Un altro valido esempio di come la tecnologia può semplificare non solo l'azione amministrativa, ma anche gli oneri in capo ai cittadini, può del pari essere tratto da altra disposizione e, più in particolare, dalla rinnovata disciplina in materia di « contrassegni relativi ai contratti di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore su strada », di cui all'articolo 31 del d.l. del 24 dicembre 2012, n. 1. La norma, adottata per « contrastare la contraffazione dei contrassegni », ha voluto superare il tradizionale supporto cartaceo attraverso « la progressiva dematerializzazione dei contrassegni, prevedendo la loro sostituzione con sistemi elettronici o telematici, anche in collegamento con banche dati ». Con l'attuazione della norma<sup>(32)</sup>, e l'entrata in vigore del nuovo regime<sup>(33)</sup>, si è così non solo superato ogni rischio relativo alla contraffazione dei tagliandi, ma si è anche rimosso un onere a carico dei cittadini, grazie proprio alla possibilità, per gli organi di polizia deputati al controllo delle assicurazioni, di accedere alle banche dati della motorizzazione in cui sono conservati i dati assicurativi di ogni veicolo.

A fronte di tali indubbi vantaggi — che chi scrive si augura certamente possano essere pienamente conseguiti — occorre tuttavia considerare che da una maggiore

---

l'eccessiva macchinosità della partecipazione cartacea e avvicinandosi molto, per le modalità, a un contraddittorio orale svolto in modo informale ».

(28) Articolo 81 del d.lgs. del 18 aprile 2016, n. 50.

(29) Il precedente c.d. Codice dei contratti pubblici, oggi abrogato dall'entrata in vigore della nuova disciplina di cui al citato d.lgs. n. 50 del 2016.

(30) Sulla falsariga di ciò che è avvenuto in relazione all'articolo 18 della l. n. 241 del 1990, in relazione alla quale, come spiega M. OCCHIENA, *Art. 18. Autocertificazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 732, « il legislatore ha sostituito il precedente onere per "l'interessato" di specificare quali documenti in possesso dell'amministrazione attestino i fatti, gli stati e le qualità necessari per l'istruttoria procedurale, con il nuovo dovere per l'ente procedente di acquisirli d'ufficio, al limite chiedendo al cittadino di indicare "i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti" », novità che l'Autore riconduce proprio « ai progressi evolutivi effettuati dalle organizzazioni pubbliche in punto di digitalizzazione e implementazione dei sistemi informatici e telematici ».

(31) L'articolo 85 del citato d.lgs. n. 50 del 2016 richiede infatti la presentazione di « un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale (...) che l'operatore economico soddisfa le seguenti condizioni: a) non si trova in una delle situazioni di cui all'articolo 80; b) soddisfa i criteri di selezione definiti a norma dell'articolo 83; c) soddisfa gli eventuali criteri oggettivi fissati a norma dell'articolo 91 ».

(32) La norma ha poi trovato attuazione con il Regolamento di cui al d.m. del 9 agosto 2013, n. 110, recante « norme per la progressiva dematerializzazione dei contrassegni di assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi per danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore su strada, attraverso la sostituzione degli stessi con sistemi elettronici o telematici ».

(33) Definitivamente avvenuta lo scorso 18 ottobre 2015.

circolazione dei dati tra le amministrazioni possono derivare non solo benefici, specie per i destinatari dell'attività amministrativa<sup>(34)</sup>. Una maggiore interconnessione tra i sistemi informatici in dotazione alle pubbliche amministrazioni, unita ad una accresciuta capacità di analisi dei dati da parte degli uffici interconnessi, può infatti portare a nuove forme e modalità di ingerenza nella sfera privata, finanche a nuovi strumenti di controllo<sup>(35)</sup>. Il che, senza la necessità di evocare gli scenari immaginati da George Orwell nel celebre romanzo intitolato *1984*<sup>(36)</sup>, può offrire certamente molteplici spunti di riflessione.

Per meglio comprendere l'attualità, e la portata, della questione, si può citare la recente novità introdotta dalla legge del 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. legge di stabilità 2016) in relazione al canone di abbonamento alla televisione per uso privato di cui al regio decreto legge del 21 febbraio 1938, n. 246 (c.d. canone RAI). Come noto, in base all'articolo 1, comma 1, « chiunque detenga uno o più apparecchi atti od adattabili alla ricezione delle radioaudizioni è obbligato al pagamento del canone ». Ed in tale prospettiva l'articolo 1, comma 153, della legge n. 208 del 2015 ha introdotto un'originale novella, secondo la quale la detenzione di un apparecchio idoneo a determinare l'obbligo di pagamento del canone « si presume (...) nel caso in cui esista un'utenza per la fornitura di energia elettrica nel luogo in cui un soggetto ha la sua residenza anagrafica ». Vale aggiungere poi che, ai sensi della stessa norma, tale presunzione può essere superata solo tramite una dichiarazione — da presentare all'Agenzia delle entrate — rilasciata ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000, « la cui mendacia comporta gli effetti, anche penali, di cui all'articolo 76 del medesimo testo unico ».

Tralasciando in questa sede ogni considerazione in ordine alla presunzione in sé considerata, occorre invece sottolineare che un tale sistema può risultare efficace solo nel caso in cui i dati in possesso di più soggetti siano efficacemente incrociati tra loro. Ed, infatti, prevede sul punto il medesimo articolo 1, comma 156, della legge di stabilità 2016, che « l'Anagrafe tributaria, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, l'Acquirente Unico Spa, il Ministero dell'interno, i comuni, nonché gli altri soggetti pubblici o privati che ne hanno la disponibilità sono autorizzati allo scambio e all'utilizzo di tutte le informazioni utili, e in particolare dei dati relativi alle famiglie anagrafiche, alle utenze per la fornitura di energia elettrica, ai soggetti tenuti al pagamento del canone di abbonamento alla televisione, ai soggetti beneficiari delle agevolazioni (...), nonché ai soggetti esenti dal pagamento del canone ».

È pur vero che la norma citata si preoccupa di circoscrivere tale facoltà solo alla « attuazione di quanto previsto dai commi 153, 154 e 155 e limitatamente alle finalità di cui ai commi da 152 a 160 ». Cionondimeno, la novella pone un precedente che ben

(34) In proposito, anche F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SEGATORI, *L'amministrazione sta cambiando?: una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 232, accennano ai « [ai] problemi e [al]le difficoltà connessi anche alla elaborazione informatica delle informazioni pubbliche soprattutto per il rischio di potenziali lesioni di diritti fondamentali ».

(35) Proprio l'esempio relativo ai contrassegni assicurativi ne è anche in questo caso valida dimostrazione. L'articolo 1, comma 1, lett. a) del citato d.m. n. 110 del 2013, ha infatti previsto, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 31 del citato d.l. n. 1 del 2012, che il controllo dei dati assicurativi possa avvenire « anche mediante l'utilizzo di dispositivi o mezzi tecnici di controllo e rilevamento a distanza delle violazioni delle norme del codice della strada, approvati od omologati ai sensi dell'articolo 45, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 » (c.d. autovelox ed altri dispositivi analoghi).

(36) Nel quale l'Autore, con indubbia lungimiranza considerato che il romanzo fu pubblicato nel 1949, aveva immaginato una società nella quale il controllo da parte dell'Autorità pubblica sui cittadini sarebbe stato pressoché totale, proprio grazie a strumenti tecnologici.

rappresenta quali opportunità possano presentarsi per l'amministrazione laddove i dati in suo possesso divengano facilmente fruibili grazie all'implementazione di strumenti informatici che consentano — con relativa facilità — di compiere elaborate ricerche su molteplici banche dati.

Senonché, l'impatto negativo che tali opportunità possono assumere per il cittadino impone di esaminare attentamente il fenomeno delle banche dati pubbliche, anche al fine di valutare quali limiti possano essere individuati all'uso delle stesse. E per fare ciò, anzitutto, occorre sottolineare un peculiare tratto che contraddistingue le modalità di acquisizione dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni.

### 3. Il problema della volontarietà nel rilascio del consenso al trattamento dei dati acquisibili dalla pubblica amministrazione.

Chiunque abbia navigato in rete sa bene (o dovrebbe quantomeno intuire) quali possano essere i rischi legati alla *privacy* che originano dall'uso degli strumenti informatici. Da una semplice ricerca online possono derivare, oltre che i risultati desiderati, anche innumerevoli annunci pubblicitari che ci seguono nel corso della navigazione<sup>(37)</sup>. E non solo. Ciò spesso avviene anche in conseguenza di messaggi privati scambiati, ad esempio, attraverso i più diffusi servizi di posta elettronica<sup>(38)</sup>.

In proposito viene naturalmente in rilievo, anzitutto, la normativa sulla tutela dei dati personali<sup>(39)</sup>. Si tratta di una disciplina di cui si sono già occupati ampi studi ed ai quali, perciò, si rinvia<sup>(40)</sup>. In questa sede preme unicamente sottolineare un tratto essenziale di tale *corpus* normativo, ossia il carattere volontario sia del rilascio del consenso al trattamento dei propri dati personali per fini commerciali, sia della possibilità stessa di fruire del servizio.

Un elemento infatti del tutto scontato nei rapporti tra privati è che l'utente, ove non sia d'accordo con la *privacy policy* di un determinato fornitore di servizi, può in certa misura negare il proprio consenso per determinati utilizzi, ovvero può naturalmente

(37)Spiega infatti E. Poddighe, *La tutela della riservatezza dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e il diritto di autodeterminazione dell'interessato*, in F. Cardarelli; S. Sica; V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Il codice dei dati personali. Temi e problemi*, Giuffrè, 2004, p. 466, che « nelle comunicazioni on line l'impiego di cookies, logs, web bags e spyware consente a chi li utilizza di inserire nell'operatore dell'abbonato o dell'utente un dispositivo di controllo che « spia » le attività e le operazioni ivi compiute, e consente di individuare con esattezza i percorsi seguiti nella navigazione, così effettuando un monitoraggio continuo sui siti visitati dall'utente, sul tempo di connessione trascorso in ciascun sito, sulle pagine effettivamente visitate ecc. ».

(38)Su tale pratica, e su molte altre minacce in cui incorre l'utente, v. G.R. Milne, A.J. Rohm, S. Bahl, *Consumers' Protection of Online Privacy and Identity*, in *Journal of Consumer Affairs*, vol. 38, 2, 2004, p. 220, i quali spiegano che « The installation of spyware distributed as viruses attached to e-mail makes it possible for third parties to view the content of a consumer's hard drive and track movement through the Internet ».

(39)Ancora dettata dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), ma destinata ad essere superata dal citato Regolamento 2016/679/UE, che dovrà trovare applicazione a decorrere dal 25 maggio 2018 (articolo 99, paragrafo 2, del Regolamento stesso).

(40)Cfr. *ex multis*, F. Cardarelli, S. Sica, V. Zeno-Zencovich, *Il codice dei dati personali. Temi e problemi*, Giuffrè, Milano, 2004; G.P. Cirillo, *La tutela della privacy nel sistema del nuovo codice sulla protezione dei dati personali: tutela civile, in via amministrativa, penale*, CEDAM, Torino, 2004; V. Italia (a cura di), *Privacy e accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1999.

sempre rinunciare al servizio, magari — ove possibile — rivolgendosi ad un fornitore concorrente che presti maggiori garanzie in ordine al trattamento dei dati <sup>(41)</sup>.

La situazione muta radicalmente nel settore pubblico.

Anche in questo contesto vi sono certamente casi in cui il consenso previo è effettivamente richiesto e, al pari del settore privato, lo stesso può essere rifiutato, rinunciando al servizio. Tuttavia, più di sovente, nel settore pubblico gli interessati vedono di fatto annullata la loro capacità di autodeterminazione in merito al trattamento dei dati. Si possono al riguardo identificare almeno tre diversi ordini di situazioni in cui ciò avviene.

In primo luogo, l'acquisizione dei dati è talvolta connaturale all'attività amministrativa da svolgere, sicché il rilascio dei dati di cui l'amministrazione necessita è imposto *ex lege*, ovvero quest'ultima è legittimata ad acquisirli d'ufficio <sup>(42)</sup>. Rientrano in questa categoria, ad esempio, i dati relativi alla posizione fiscale dei privati, la cui acquisizione è naturalmente prescritta per legge e che sono raccolti sulla base delle dichiarazioni annuali, ma che possono essere altresì acquisiti dall'amministrazione attraverso la raccolta presso altri enti <sup>(43)</sup>.

Un secondo ordine di casi, in cui la scelta circa la possibilità di rilasciare il consenso

(41) Sulla problematica della natura del consenso e, quindi, della disponibilità del diritto alla protezione dei dati personali per atto volontario, si veda G. RESTA, *Il diritto alla protezione dei dati personali*, in F. CARDARELLI; S. SICA; V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Il codice dei dati personali. Temi e problemi*, Giuffrè, 2004, p. 51.

(42) Quantomeno in relazione ai procedimenti ad iniziativa d'ufficio, difatti, può certamente ancora valere quanto affermato da G. PASTORI, *Principi costituzionali sull'amministrazione e principio inquisitorio nel procedimento*, in M. CAMELLI; M.P. GUERRA (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Bologna, 1997, p. 19, secondo cui « il principio che tradizionalmente regge l'attività amministrativa quanto all'acquisizione e all'utilizzo dei dati informativi: e cioè appunto il principio inquisitorio o dell'iniziativa d'ufficio dell'amministrazione procedente nello svolgimento dell'attività provvedimentale di sua spettanza ». Più di recente sul punto cfr. E. CARLONI, *Le verità amministrative: l'attività conoscitiva pubblica tra procedimento e processo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 155, il quale, nel ripercorrere la dottrina e la giurisprudenza sul principio inquisitorio nel procedimento amministrativo, spiega che « l'amministrazione non è, in altri termini, spettatore neutrale della dinamica conoscitiva che si limita ad applicare la legge ai fatti presentati dai partecipanti al procedimento (...), ma sulla base del principio inquisitorio, è a questa che risulta affidato il compito di ricercare la verità, e quindi è tenuta a sviluppare tutta l'attività istruttoria ». In particolare tale principio vale naturalmente nei procedimenti che involgono poteri di controllo e/o sanzionatori, come ad esempio nella disciplina antitrust, sul che cfr. M. ANTONIOLI, *Riflessioni in tema di procedimento nel diritto anti-trust*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2000, p. 73, il quale sottolinea che « l'istruttoria va ritenuta comunque necessaria e sorretta dal principio inquisitorio ». In proposito, tuttavia, A. ZUCCHETTI, *Articolo 9 (Intervento nel procedimento)*, in AA.VV. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 286-287, evidenzia che con l'introduzione degli strumenti di partecipazione al procedimento si è assistito ad una trasformazione della « azione amministrativa autoritaria in azione partecipata ». Discorso diverso vale naturalmente in relazione ai procedimenti ad istanza di parte, nei quali, come spiega C. MARZUOLI, *Il principio di buon andamento e il divieto di aggravamento del procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 212, il principio inquisitorio non può comportare un « obbligo per l'amministrazione di provvedere in modo illimitato all'acquisizione di tutti gli elementi rilevanti per la decisione », dovendosi viceversa « prefigurare, in relazione a un determinato procedimento, la corretta ripartizione degli oneri istruttori fra amministrazione e privato interessato ».

(43) Prevede infatti l'Allegato n. 1, Scheda n. 2, del Regolamento dell'Agenzia delle Entrate adottato in attuazione degli articoli 20 e 21 del d.lgs. del 30 giugno 2003, n. 196, recante « *Codice in materia di protezione dei dati personali* » (Provvedimento del 22 gennaio 2008) che la stessa può acquisire in via « ordinaria » i dati, presso gli interessati o presso i terzi, ma può anche acquisirli attraverso l'interconnessione ed il raffronto dei dati con altre amministrazioni, ovvero attraverso la Guardia di Finanza per gli accertamenti di competenza, ovvero ancora attraverso la cooperazione nell'attività di accertamento con i comuni.

al trattamento dei dati è sottratto ai cittadini, è quello in cui, pur essendo formalmente necessario per l'amministrazione acquisire il consenso al trattamento, lo stesso di fatto viene meno in quanto il cittadino è tenuto *ex lege* a fruire di una determinata prestazione. È il caso, ad esempio, dell'istruzione primaria: nel momento in cui chi ha la patria potestà deve iscrivere ad un istituto scolastico un minore, deve a tal fine rilasciare tutta una serie di dati, in mancanza dei quali l'iscrizione non può avvenire. Ma poiché l'iscrizione ad un istituto scolastico è obbligatoria<sup>(44)</sup>, ne discende che, in realtà, il consenso richiesto a tal fine per il trattamento dei dati è dovuto, essendo requisito necessario per assolvere ad una precisa prescrizione legislativa.

In altri casi ancora, il consenso da prestare ad un'amministrazione pubblica è effettivamente volontario, ma la prestazione in funzione della quale tale consenso deve essere reso è di tale natura che, di fatto, il privato non può rinunciarvi. Ciò avviene, ad esempio, ove vi siano in gioco diritti fondamentali dell'individuo, come nei rapporti con il servizio sanitario nazionale<sup>(45)</sup>, per cui la negazione del consenso al trattamento dei dati, e quindi la rinuncia alla prestazione, cagionerebbe un danno potenzialmente fatale per il cittadino.

A fronte di tali peculiari modalità attraverso cui i dati possono essere — e vengono — acquisiti nel settore pubblico, ci si deve domandare che fine facciano poi questi dati, ossia per quali fini questi vengano usati e quali soggetti vi abbiano effettivamente accesso.

#### 4. Le interconnessioni tra banche dati: alcuni esempi emblematici.

Si è detto che la facoltà di acquisire, gestire ed avere accesso a molteplici dati relativi ai privati è spesso connaturale a determinate funzioni pubbliche attribuite ad una determinata Autorità. Tale circostanza, tuttavia, fa sorgere il quesito sull'uso che si possa fare dei dati acquisiti da una determinata Autorità per l'espletamento delle proprie funzioni.

La questione assume nel pubblico una certa delicatezza<sup>(46)</sup>, in quanto si presentano rischi potenzialmente maggiori rispetto, invece, a quanto di norma può avvenire nel settore privato. Gli usi che gli operatori economici sono infatti soliti fare dei dati in loro

---

(44) Vale in proposito ricordare che, ai sensi dell'articolo 110 del d.lgs. del 16 aprile 1994, n. 297 (Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), « sono soggetti all'obbligo scolastico i fanciulli dal sesto al quattordicesimo anno di età ». Secondo poi quanto disposto dall'articolo 7, comma 28, del d.l. del 6 luglio 2012, n. 95, giova altresì sottolineare che « le iscrizioni alle istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado per gli anni scolastici (...) avvengono esclusivamente in modalità on line attraverso un apposito applicativo che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca mette a disposizione delle scuole e delle famiglie ». Sicché, non solo l'iscrizione è obbligatoria, ma le informazioni in tal sede acquisite sono anche già disponibili alle amministrazioni in formato digitale.

(45) In questa prospettiva vale precisare che non vengono in gioco tanto i dati personali comunicati al medico curante ed al relativo personale — che comunque sono coperti, tra gli altri, dalle previsioni di cui all'articolo 12 del Codice di Deontologia Medica — quanto piuttosto quelle che vengono comunicate alla struttura sanitaria e che, spesso, riguardano non solo lo stato clinico del paziente, ma anche ulteriori dati, quali, ad esempio, quelli relativi alla residenza, le generalità, finanche alla posizione patrimoniale, ove ciò sia necessario ad ottenere sgravi od esenzioni.

(46) È proprio il Garante per la protezione dei dati personali, nel già citato provvedimento del 2 luglio 2015, n. 393, a sottolineare nelle premesse dell'atto la « delicatezza » delle informazioni contenute nelle banche dati pubbliche.

possesso — salvo naturalmente fini illeciti <sup>(47)</sup> — sono generalmente legati ad azioni di *advertising* o di *marketing*, od al più, i dati stessi possono costituire l'oggetto delle attività economiche esercitate <sup>(48)</sup>. Nel settore pubblico, viceversa, i dati in possesso delle diverse amministrazioni possono venire in gioco nell'ambito dell'esercizio di ben più incisivi poteri, quali quello impositivo o quello sanzionatorio.

Si tratta dunque di una questione niente affatto secondaria, se sol si pensi alle gravose attività che l'Autorità pubblica può attivare sulla base delle informazioni in suo possesso. Sul punto, pare sufficiente ancora ricordare l'esempio del canone RAI — e delle relative conseguenze, anche penali — di cui si è detto, per offrire una dimensione degli scenari che si possono presentare laddove i dati in possesso di un'amministrazione possano essere acquisiti da una qualsiasi altra amministrazione secondo modalità telematiche che ne rendano agevole l'analisi e la fruizione.

Nel domandarci quanti dati, e quante tipologie di dati, siano in possesso delle amministrazioni pubbliche, un primo indicatore della vastità di tali categorie può essere direttamente ricavato dalla molteplicità dei soggetti pubblici che possono venire in gioco. Dal livello locale, sino all'amministrazione centrale, pressoché ogni soggetto istituzionale deputato alla cura di un interesse pubblico è in possesso di dati relativi, in vario modo, ai privati. Per ragioni di brevità, non è possibile in questa sede elencare tutte le fattispecie in cui le diverse amministrazioni che compongono il nostro ordinamento sono legittimate ad acquisire informazioni dai privati <sup>(49)</sup>. Né, peraltro, una tale elencazione sarebbe di per sé particolarmente utile, considerato che, viceversa, il tratto essenziale delle banche dati pubbliche che risulta utile mettere in luce in questa sede non è la vastità in sé delle informazioni, bensì la funzione in relazione alla quale i dati sono acquisiti e possono essere usati.

In quest'ottica, dunque, val la pena di analizzare brevemente — al mero scopo di fornire un esempio concreto dei dati che possono venire in gioco — solo alcune delle fattispecie più significative nell'ottica dell'interconnessione e fruibilità dei dati in mano alla pubblica amministrazione.

In tale prospettiva si può anzitutto portare l'esempio dell'anagrafe tributaria, di cui alla disciplina dettata dal d.p.r. del 29 settembre 1973, n. 605. Ai sensi dell'articolo 1, primo comma, quest'ultima ha quale preciso scopo istituzionale la raccolta e la tenuta, per l'intero territorio nazionale, di tutti « i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi

---

(47) Tra cui, in primo luogo, il c.d. furto di identità, già da tempo uno dei più diffusi crimini informatici, come rilevato da A. LITAN, *Phishing attack victims likely targets for identity theft*, in *Academy of accounting and financial studies journal*, 3, 2007, p. 43 ss.

(48) In tal senso, si veda E. Poddighe, *La tutela della riservatezza dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e il diritto di autodeterminazione dell'interessato*, Cit., p. 455, la quale sottolinea che « l'utilizzazione di tecnologie invasive della privacy altrui mediante rilevazione e organizzazione di dati è quasi sempre volta a soddisfare finalità economiche (in senso lato), spesso destinata alla profilazione ». Sul punto cfr. anche G. Maccaboni, *La profilazione dell'utente telematico fra tecniche pubblicitarie online e tutela della privacy*, in *Dir. Inf.*, 3, 2001, p. 425, la quale sottolinea che « è soprattutto nell'ambito delle indagini di mercato che la tecnica dei profili conosce una delle più significative e proficue applicazioni. L'elaborazione delle strategie di marketing registra anzi uno dei suoi momenti cruciali proprio nella definizione dei profili dei consumatori-tipo ».

(49) Per una sintesi ed un panorama della moltitudine di dati gestiti dalla pubblica amministrazione, cfr. C. Grasseti, *Statistica per la pubblica amministrazione*, libreriauniversitaria.it ed., 2008, p. 132.

accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari ».

Le informazioni che possono essere contenute in tale banca dati sono poi altamente diversificate, considerati i plurimi canali attraverso i quali queste possono essere acquisite. Come si è anticipato *supra*, l'anagrafe tributaria non solo riceve le dichiarazioni degli interessati, o dei terzi per loro conto, ma può anche acquisire i dati di cui necessita attraverso l'interconnessione con altre banche dati, dalle indagini della Guardia di Finanza, ovvero dai Comuni per le dichiarazioni rese a questi ultimi <sup>(50)</sup>.

Non solo. L'articolo 7 pone anche precisi oneri informativi in capo ad una moltitudine di soggetti, tra cui, ad esempio, gli operatori finanziari di qualsiasi tipo <sup>(51)</sup>, gli ordini professionali e gli altri enti ed uffici preposti alla tenuta di albi, registri ed elenchi <sup>(52)</sup>, finanche agli amministratori di condominio <sup>(53)</sup>.

Quanto ai fini per i quali tali dati sono raccolti, il più rilevante è naturalmente quello informativo, di cui all'articolo 1, comma secondo. Ai sensi di tale norma, difatti, l'acquisizione dei dati da parte dell'anagrafe tributaria è finalizzata a consentire ai competenti uffici la « valutazione della complessiva capacità contributiva e degli adempimenti conseguenziali di rettifica delle dichiarazioni e di accertamento ». Il che, dunque, rende certamente significativa tale attività amministrativa per i privati che ne siano interessati, considerate anche le conseguenze penali che ne possono derivare <sup>(54)</sup>.

Altro rilevante settore oggi fortemente digitalizzato è poi quello della banca dati ipotecaria e catastale, gestita dall'Agenzia del territorio. Dopo una prima fase in cui è stato reso possibile accedere gratuitamente presso gli uffici ai dati catastali dei beni

---

(50) Si veda l'Allegato n. 1, Scheda n. 2, del Regolamento dell'Agenzia delle Entrate di cui al Provvedimento del 22 gennaio 2008, Cit. *supra*.

(51) Prevede infatti l'articolo 7, comma 6, del d.p.r. n. 605 del 1973, che « le banche, la società Poste italiane Spa, gli intermediari finanziari, le imprese di investimento, gli organismi di investimento collettivo del risparmio, le società di gestione del risparmio, nonché ogni altro operatore finanziario (...) sono tenuti a rilevare e a tenere in evidenza i dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro qualsiasi rapporto o effettui, per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria ad esclusione di quelle effettuate tramite bollettino di conto corrente postale per un importo unitario inferiore a 1.500 euro; l'esistenza dei rapporti e l'esistenza di qualsiasi operazione di cui al precedente periodo, compiuta al di fuori di un rapporto continuativo, nonché la natura degli stessi sono comunicate all'anagrafe tributaria, ed archiviate in apposita sezione, con l'indicazione dei dati anagrafici dei titolari e dei soggetti che intrattengono con gli operatori finanziari qualsiasi rapporto o effettuano operazioni al di fuori di un rapporto continuativo per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, compreso il codice fiscale ».

(52) Cfr. il comma 7, del citato articolo 7, ai sensi del quale « gli ordini professionali e gli altri enti ed uffici preposti alla tenuta di albi, registri ed elenchi, di cui alla lettera f) dell'art. 6, ai quali l'anagrafe tributaria trasmette la lista degli esercenti attività professionale devono comunicare all'anagrafe tributaria medesima i dati necessari per il completamento o l'aggiornamento della lista, entro sei mesi dalla data di ricevimento della stessa ».

(53) Ai sensi del comma 9, del medesimo articolo 7, « gli amministratori di condominio negli edifici devono comunicare annualmente all'anagrafe tributaria l'ammontare dei beni e servizi acquistati dal condominio e i dati identificativi dei relativi fornitori. Con decreto del Ministro delle finanze sono stabiliti il contenuto, le modalità e i termini delle comunicazioni. Le informazioni comunicate sono altresì utilizzabili dall'autorità giudiziaria ai fini della ricostruzione dell'attivo e del passivo nell'ambito di procedure concorsuali, di procedimenti in materia di famiglia e di quelli relativi alla gestione di patrimoni altrui. Nei casi di cui al periodo precedente l'autorità giudiziaria si avvale per l'accesso dell'ufficiale giudiziario secondo le disposizioni relative alla ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare ».

(54) Di cui al d.lgs. del 10 marzo 2000, n. 74, recante la « nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto ».

immobili sui quali il soggetto richiedente eserciti il diritto di proprietà, o un altro diritto reale di godimento, dal 2014 è stato disciplinato anche l'accesso telematico<sup>(55)</sup>. È dunque oggi possibile, per qualsiasi persona fisica, previa autenticazione, visionare molteplici informazioni, sia relative agli atti catastali, che ai registri immobiliari<sup>(56)</sup>.

Tale innovazione, nell'ottica dell'interconnessione delle banche dati pubbliche, appare particolarmente significativa in quanto il servizio si è reso utile non solo per i diretti interessati, ma anche per altre pubbliche amministrazioni. È stata infatti stipulata, ad esempio, una convenzione tra la Direzione Generale per la vigilanza sulle Autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne e l'Agenzia delle Entrate, proprio al fine di estendere l'accesso gratuito alla banca dati catastale telematica. Come chiarito dalla stessa amministrazione, tale convenzione ha lo scopo di favorire le Direzioni marittime nell'espletamento delle attività istituzionali, permettendo l'accesso ai singoli funzionari e consentendo dunque a questi ultimi di effettuare on line sia visure per il catasto Terreni ed Urbano, relativamente alle aree ed ai fabbricati, sia ispezioni ipotecarie relative ai soggetti<sup>(57)</sup>.

##### **5. Il necessario collegamento tra fruizione dei dati e funzione pubblica esercitata.**

A fronte delle interazioni che possono venire in gioco tra le banche dati di diverse amministrazioni, giova a questo punto mettere in luce il collegamento funzionale rinvenibile tra la capacità delle amministrazioni pubbliche di trattare « dati personali », ed il complesso di funzioni a queste attribuite. La disciplina europea, difatti, offre numerose conferme circa lo stretto legame che deve sussistere tra i dati e la funzione esercitata.

In proposito giova ricordare che già a partire dalla Direttiva 96/45/CE, prima disciplina organica europea sulla tutela dei dati personali, si impose di prevedere particolari garanzie in caso di comunicazione a terzi dei dati personali relativi ad un soggetto (persona interessata) detenuti da un c.d. responsabile del trattamento. In particolare, l'articolo 11 della Direttiva imponeva agli Stati Membri di prevedere, in capo a quest'ultimo, l'obbligo di rendere edotta la persona interessata di detta comunicazione, al contempo fornendo una precisa elencazione delle informazioni da presentare a questi<sup>(58)</sup>.

---

(55) Tale sistema è stato implementato con Provvedimento emanato dall'Agenzia delle Entrate del 4 marzo 2014, disciplinante le modalità di « attivazione del servizio di consultazione telematica delle banche dati ipotecaria e catastale relativo a beni immobili dei quali il soggetto richiedente risulta titolare, anche in parte, del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento ».

(56) Più precisamente, ai sensi dell'articolo 2, del Provvedimento del 4 marzo 2014, per quanto riguarda gli atti catastali « le informazioni relative agli immobili di cui il soggetto risulta intestatario, individuati nella banca dati catastale tramite il codice fiscale del soggetto abilitato ai servizi Entratel/Fisconline che effettua la consultazione » (comma 2), e, per quanto riguarda i registri immobiliari, « le informazioni relative alle formalità informatizzate in cui siano presenti sia il soggetto abilitato ai servizi Entratel/Fisconline che effettua la consultazione, individuato tramite il codice fiscale, sia gli immobili di cui il medesimo risulta intestatario negli atti catastali » (comma 3).

(57) Cfr. la Circolare della suddetta Direzione Generale n. prot. U.0017163 del 10 settembre 2015.

(58) In particolare, il primo paragrafo del citato articolo disponeva che dovessero essere oggetto di comunicazione « almeno le informazioni elencate qui di seguito, a meno che tale persona ne sia già informata: a) l'identità del responsabile del trattamento ed eventualmente del suo

In tale contesto il successivo articolo 13, paragrafo 1, introduceva la possibilità, per gli Stati Membri, di prevedere una deroga a tale obbligo qualora ciò fosse stato necessario per tutelare interessi pubblici di particolare rilievo, tassativamente elencati dalla norma stessa <sup>(59)</sup>. Il che ha peraltro trovato un puntuale riscontro anche nella legislazione nazionale in relazione alla possibilità di derogare ad alcune norme poste a tutela della persona interessata dal trattamento dei dati, qualora ciò sia in sostanza riconducibile ad una questione di « pubblica sicurezza » <sup>(60)</sup>.

Come ha avuto modo di chiarire la Corte di giustizia, nel caso *Bara* <sup>(61)</sup>, « [t]uttavia, detto articolo 13 richiedeva espressamente che tali restrizioni [fossero] adottate a mezzo legge » <sup>(62)</sup>. Sicché, al di fuori di tali deroghe, normativamente previste, le disposizioni di cui alla Direttiva 95/46/CE, a giudizio della Corte, « ostano a misure nazionali [...] che consentono a un'amministrazione pubblica di uno Stato membro di trasmettere dati personali a un'altra amministrazione pubblica, a fini di trattamento, senza che le persone interessate siano state informate né di tale trasmissione né del successivo trattamento » <sup>(63)</sup>.

Sul punto è intervenuto in ultimo il Regolamento 2016/679/UE che, nell'abrogare la citata Direttiva 95/46/CE, ha dettato una disciplina ancor più chiara in relazione al legame che deve sussistere tra il trattamento di dati personali da parte di un'autorità pubblica e le specifiche funzioni da questa esercitate.

In proposito vale anzitutto richiamare il considerando 47 del Regolamento, secondo cui « spetta al legislatore prevedere per legge la base giuridica che autorizza le autorità pubbliche a trattare i dati personali ». Perciò, aggiunge il medesimo considerando, « la base giuridica per un legittimo interesse del titolare del trattamento non dovrebbe valere per il trattamento effettuato dalle autorità pubbliche nell'esecuzione dei loro compiti ». In altri termini, il legislatore europeo non solo ritiene necessario che il potere di acquisire dati personali da parte di un'autorità pubblica sia previsto da una disposizione legislativa, ma chiarisce anche che, in tal caso, l'interesse al trattamento discende direttamente dalla legge attributiva del potere. Il che equivale a dire che l'amministrazione, nell'acquisire i

---

rappresentante, b) le finalità del trattamento, c) ulteriori informazioni riguardanti quanto segue: — le categorie di dati interessate, — i destinatari o le categorie di destinatari dei dati, — se esiste un diritto di accesso ai dati e di rettifica in merito ai dati che la riguardano, nella misura in cui, in considerazione delle specifiche circostanze in cui i dati vengono raccolti, tali informazioni siano necessarie per effettuare un trattamento leale nei confronti della persona interessata ».

(59) La norma prevedeva in particolare la possibilità di ammettere tale deroga solo ove ciò costituisse « una misura necessaria alla salvaguardia: a) della sicurezza dello Stato; b) della difesa; c) della pubblica sicurezza; d) della prevenzione, della ricerca, dell'accertamento e del perseguimento di infrazioni penali o di violazioni della deontologia delle professioni regolamentate; e) di un rilevante interesse economico o finanziario di uno Stato membro o dell'Unione europea, anche in materia monetaria, di bilancio e tributaria; f) di un compito di controllo, ispezione o disciplina connesso, anche occasionalmente, con l'esercizio dei pubblici poteri nei casi di cui alle lettere c), d) ed e); g) della protezione della persona interessata o dei diritti e delle libertà altrui ».

(60) Ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), non si applicano determinate tutele dei dati personali previste dal Codice stesso in relazione « [a]i trattamenti di dati personali previsti da disposizioni di legge, di regolamento, nonché individuati dal decreto di cui al comma 3, effettuati dal Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza o da forze di polizia sui dati destinati a confluirci, ovvero da organi di pubblica sicurezza o altri soggetti pubblici nell'esercizio delle attribuzioni conferite da disposizioni di legge o di regolamento ».

(61) Cfr. sentenza dell'1 ottobre 2015, nella causa C-201/2014, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2016, con nota di segnalazione di S. D'ANCONA.

(62) Punto 39 della motivazione.

(63) Punto 46 della motivazione.

dati, deve farlo in vista del fine posto dalla norma che le attribuisce la funzione in vista della quale i dati sono raccolti.

Quanto poi allo scambio dei dati, il legislatore europeo riconosce altresì, come già si era evidenziato, la particolare posizione che rivestono « [l]e autorità pubbliche a cui i dati personali sono comunicati conformemente a un obbligo legale »<sup>(64)</sup>, Ed in proposito prevede, ancora una volta, che l'accesso ai dati detenuti da tali autorità debba avvenire sempre per mezzo di richieste « scritte, motivate e occasionali e non dovrebbero riguardare un intero archivio o condurre all'interconnessione di archivi »<sup>(65)</sup>.

Fermo restando che, ad ogni modo, è lo stesso legislatore europeo a riconoscere che lo scambio di informazioni tra amministrazioni pubbliche può in taluni casi essere necessario, in proposito sottolineando la necessità di « conciliare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali »<sup>(66)</sup>.

In vista di tale esigenza si è quindi considerato « opportuno prevedere la possibilità di trasferire dati in alcune circostanze se l'interessato ha esplicitamente acconsentito, se il trasferimento è occasionale e necessario in relazione a un contratto o un'azione legale, che sia in sede giudiziale, amministrativa o stragiudiziale, compresi i procedimenti dinanzi alle autorità di regolamentazione. È altresì opportuno prevedere la possibilità di trasferire dati se sussistono motivi di rilevante interesse pubblico previsti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri o se i dati sono trasferiti da un registro stabilito per legge e destinato a essere consultato dal pubblico o dalle persone aventi un legittimo interesse. In quest'ultimo caso, il trasferimento non dovrebbe riguardare la totalità dei dati personali o delle categorie di dati contenuti nel registro; inoltre, quando il registro è destinato a essere consultato dalle persone aventi un legittimo interesse, i dati possono essere trasferiti soltanto se tali persone lo richiedono o ne sono destinatarie, tenendo pienamente conto degli interessi e dei diritti fondamentali dell'interessato »<sup>(67)</sup>.

Ed ancora, al successivo considerando 112, il legislatore europeo ulteriormente chiarisce che le suddette « deroghe dovrebbero in particolare valere per i trasferimenti di dati richiesti e necessari per importanti motivi di interesse pubblico, ad esempio nel caso di scambio internazionale di dati tra autorità garanti della concorrenza, amministrazioni fiscali o doganali, autorità di controllo finanziario, servizi competenti in materia di sicurezza sociale o sanità pubblica, ad esempio in caso di ricerca di contatti per malattie contagiose o al fine di ridurre e/o eliminare il doping nello sport ».

Sul punto il considerando 45 chiarisce inoltre che « [è] opportuno che il trattamento effettuato in conformità a un obbligo legale al quale il titolare del trattamento è soggetto o necessario per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri sia basato sul diritto dell'Unione o di uno Stato membro ». E pur se il medesimo considerando chiarisce anche che non è necessario un atto legislativo per ogni trattamento, è comunque richiesto che vi sia quantomeno un atto « per più trattamenti effettuati conformemente a un obbligo legale cui è soggetto il titolare del trattamento o se il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri ».

E tale atto, conformemente a quanto precisato dal considerando 47, dovrà « stabilire la finalità del trattamento » e « precisare le condizioni generali del presente regolamento

---

(64) Considerando 31 del Regolamento.

(65) *Ibidem*.

(66) Considerando 154 del Regolamento.

(67) Considerando 111 del Regolamento.

che presiedono alla liceità del trattamento dei dati personali, prevedere le specificazioni per stabilire il titolare del trattamento, il tipo di dati personali oggetto del trattamento, gli interessati, i soggetti cui possono essere comunicati i dati personali, le limitazioni della finalità, il periodo di conservazione e altre misure per garantire un trattamento lecito e corretto ».

Si noti poi che la funzionalizzazione che emerge dal contesto europeo era rinvenibile, già prima dell'adozione del Regolamento 2016/679/UE, nelle disposizioni dettate dal Garante della *privacy*, con il provvedimento del 2 luglio 2015, n. 393, sulle modalità attraverso cui, ed i limiti entro i quali, è possibile instaurare una interconnessione tra due banche dati pubbliche ai sensi dell'articolo 58, comma 2, del Codice dell'amministrazione digitale <sup>(68)</sup>.

Il primo essenziale elemento della cooperazione è la sottoscrizione, tra due amministrazioni, di una convenzione. In questa devono sostanzialmente essere indicati i termini e le modalità con le quali l'accesso viene concesso dall'amministrazione che gestisce i dati (erogatore) a quella a cui viene concesso l'accesso (fruitore).

In relazione agli elementi che devono essere contenuti in tale convenzione, appaiono particolarmente interessanti, ai fini del presente lavoro, tutte quelle disposizioni che mirano a garantire che l'accesso ad una determinata banca dati sia possibile solo ove l'erogatore abbia previamente verificato che il fruitore è autorizzato in base ad una precisa disposizione normativa ad accedere ai dati <sup>(69)</sup>. Solo ove i dati siano diversi da quelli sensibili e giudiziari, viene in alternativa ammesso l'accesso previa comunicazione al Garante, ma solo nella misura in cui « il flusso di dati risulti necessario per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali » <sup>(70)</sup>.

Tale prima prescrizione risulta dunque particolarmente interessante in quanto avvalorata la tesi per cui la fruizione del dato deve essere strettamente connessa all'esercizio in concreto di una funzione pubblica, anche là dove i dati trattati non abbiano natura sensibile.

In tal senso militano poi anche le ulteriori condizioni che devono essere verificate, sempre preliminarmente alla sottoscrizione della convenzione, dall'erogatore. Tra queste viene in particolare in rilievo la verifica circa « la finalità istituzionale perseguita dal fruitore (...) e la natura e la qualità dei dati richiesti », tra i quali è onere dell'erogatore stesso selezionare « accuratamente le informazioni personali contenute nelle banche dati a cui dare accesso », nonché individuare le modalità di accesso più consone rispetto a tali finalità ed ai dati selezionati <sup>(71)</sup>.

Quanto alla tipologia di dati a cui dare accesso, il Provvedimento del Garante si preoccupa altresì di fornire un criterio per la selezione, riconducibile in sostanza al concetto di proporzionalità <sup>(72)</sup>. Si richiede, infatti, che tale selezione sia effettuata « nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza in relazione a ciascuna delle finalità perseguite dal fruitore ». I sistemi informatici dell'erogatore devono a tal fine permettere di impostare diversi livelli di accesso, modulabili in base alle esigenze di ciascun fruitore.

(68) Nella versione precedente alle modifiche attuative della citata legge delega n. 124 del 2015.

(69) Più esattamente, « per i dati diversi da quelli di sensibili e giudiziari: norma di legge o di regolamento », Provvedimento n. 393 del 2015 Cit., p. 2.1, lett. a).

(70) *Ibid.*

(71) *Ibid.*, lett. b) e c).

(72) Principio che, secondo la ricostruzione proposta da D.U. GALETTA, tra i tanti, in *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA; F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, par. 5, si compone dei « tre elementi della idoneità, della necessità e della proporzionalità in senso stretto ».

Ed anche rispetto ad ogni singola amministrazione richiedente, il Garante impone che siano previste diverse modalità di accesso « in relazione alle diverse funzioni svolte dai propri operatori per il perseguimento della medesima finalità, modulando così il livello di accesso ai dati »<sup>(73)</sup>.

Il che, dunque, ancora una volta conferma il saldo collegamento tra dati e funzione pubblica svolta. Collegamento che, naturalmente, deve sussistere poi anche nella fase di effettiva fruizione dei dati, considerato che gli strumenti predisposti dall'erogatore devono assicurare che sia consentito esclusivamente il « raggiungimento delle finalità istituzionali per le quali è consentita la comunicazione delle informazioni contenute nella banca dati ».

In altri termini, come si preoccupa di chiarire lo stesso Garante, « devono essere (...) possibili unicamente accessi per le finalità per le quali è stata realizzata la convenzione alle sole informazioni pertinenti e non eccedenti rispetto alla finalità istituzionale perseguita dalla convenzione »<sup>(74)</sup>. E, per converso, è altresì espressamente specificato che « il fruitore deve utilizzare le informazioni acquisite esclusivamente per le finalità dichiarate in convenzione, nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza, nonché di indispensabilità, per i dati sensibili e giudiziari »<sup>(75)</sup>.

Dal complesso regime che caratterizza le modalità attraverso cui è possibile, per un'amministrazione, acquisire dati da un'altra amministrazione, risulta dunque il rilievo che il potere esercitato, e quindi l'interesse pubblico curato, assumono in relazione a ciascuna richiesta di accesso.

Il processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni consente dunque di esplicitare una caratteristica fondamentale delle banche dati pubbliche: il collegamento tra i dati in possesso dell'amministrazione e l'interesse pubblico sotteso al potere in relazione al quale detti dati possono essere utilizzati. Il che può assumere un ruolo decisivo in vista delle tutele prefigurabili a favore dei destinatari dell'azione amministrativa.

## 6. Guarentigie per il cittadino-utente rispetto allo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni.

A fronte delle conseguenze di cui si è accennato in apertura che possono derivare per i privati dallo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni, è d'uopo a questo punto chiedersi quali limiti a detto scambio possano essere individuati sulla base di quanto sin qui detto.

Per il che può risultare utile anzitutto inquadrare il privato non tanto quale mero destinatario di un'attività autoritativa pubblicistica, ma quale fruitore di un servizio, secondo quella prospettiva proposta in dottrina per cui non si deve più solamente parlare di amministrazione per atti e provvedimenti, ma di amministrazione per servizi<sup>(76)</sup>. Il

(73) Provvedimento n. 393 del 2015 Cit., p. 2.2.

(74) *Ibid.*, p. 3.2.

(75) *Ibid.*, p. 3.3.

(76) Cfr. in tal senso B.L. BOSCHETTI, *Cittadino e utente*, in *Jus*, 1, 2003, ed anche, della stessa Autrice, *Diritti e rapporti nell'amministrazione per servizi*, CEDAM, Padova, 2007, *passim*. Ma si tratta di fenomeno di portata ormai davvero ampia, tanto che si inizia ad affermare tale idea anche in rapporto alla funzione giurisdizionale. Sul che appaiono di particolare interesse gli studi condotti da E. CASTORINA, il quale ha di recente approfondito il tema inerente *La giurisdizione come*

cittadino si presenta innanzi all'autorità pubblica (anche) nella rinnovata veste di utente del preciso servizio di cui è destinatario, come ad esempio l'istruzione o l'assistenza medica. Ne deriva che, là dove il cittadino-utente fornisca dei dati all'amministrazione, lo fa in vista della fruizione di tale preciso servizio.

Così inquadrati i termini dei rapporti tra il cittadino e l'amministrazione, e le caratteristiche di cui si è detto che contraddistinguono le banche dati pubbliche ed il legame tra i dati ivi contenuti e le finalità perseguite dall'ente che se ne avvale, v'è da domandarsi a questo punto quali limiti possano derivarne in ordine alla possibilità di scambiare tali dati per l'espletamento delle attività amministrative di cui ciascun ente è investito, o può essere investito dal legislatore.

Si tratta, in altri termini, di capire sino a che punto l'amministrazione possa avvalersi di dati nella disponibilità di altri enti pubblici al fine di perseguire i propri (diversi) fini istituzionali, specie quando il loro utilizzo possa porsi in contrasto con il fine in vista del quale il cittadino-utente aveva volontariamente, o meno, rilasciato tali dati. L'obiettivo è dunque, in ultima analisi, di offrire una maggior tutela alla posizione del privato che si veda lesa da un potere autoritativo eventualmente esercitato nei suoi confronti sulla base di dati che egli stesso aveva reso disponibili ad altra amministrazione in vista dell'esercizio di un altro potere.

In primo luogo, giova a tal fine richiamare ancora la disciplina di cui al Codice dell'amministrazione Digitale, ai sensi della quale « il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non modifica la titolarità del dato »<sup>(77)</sup>. Del pari anche l'articolo 2, comma 1, lettera *i*) del d.l.gs. 24 gennaio 2006, n. 36, definisce quale « titolare del dato » l'ente pubblico<sup>(78)</sup> « che ha originariamente formato per uso proprio o commissionato ad altro soggetto pubblico o privato il documento che rappresenta il dato, o che ne ha la disponibilità ». Tali disposizioni appaiono particolarmente significative in quanto viene così espressamente riconosciuta una caratteristica essenziale dei dati contenuti nelle banche dati pubbliche, ancorché costituenti beni immateriali: la titolarità degli stessi resta in capo ad un solo ente.

Il che appare ancor più interessante ove si considerino gli stretti limiti entro i quali è possibile, per un'amministrazione, ottenere accesso ai dati contenuti in una banca dati di cui sia titolare un altro ente. Sia l'acquisizione dei dati, che la fruizione degli stessi, sono strettamente legate alla funzione pubblica di volta in volta esercitata.

Più in particolare, si è visto che l'acquisizione, la gestione e l'interconnessione

---

“servizio” e il processo d'integrazione europea, relazione tenuta nell'ambito dell'incontro « La Giustizia Amministrativa come “servizio per il cittadino” », organizzato nell'ambito delle attività della Cattedra Jean Monnet del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania, 2014. In proposito si veda anche il Discorso di M.E. SCHINAIA, *Relazione sulla giustizia amministrativa*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 2007, ove lo stesso ha affermato che « la giustizia è un servizio pubblico; un servizio per il cittadino ». In senso analogo anche il *Discorso di insediamento pronunciato dal nuovo Presidente del Consiglio di Stato dott. Pasquale de Lise il 22 settembre 2010*, in *I presidenti del Consiglio di Stato. Biografie e relazioni d'insediamento*, Milano, 2011, pag. 433, ove si legge che lo svolgimento della funzione deve corrispondere ad « un impegno che ha un'unica stella polare; non quella dell'esercizio del “potere”, bensì quella del “servizio” nei confronti di coloro per i quali la giustizia amministrativa opera ».

(77)Cfr. articolo 50, comma 3 *bis*. Sulla titolarità del dato, intesa quale informazione oggetto di transazione « in quanto tale, per la sua capacità informativa intrinseca », cfr. B. PONTI, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli Editore, 2008, p. 218.

(78)Nozione che, ai fini di detta norma, comprende unicamente « la pubblica amministrazione o l'organismo di diritto pubblico ».

devono rispondere ad un preciso interesse pubblico, che deve essere individuato da una norma *ad hoc*. Ed anche quando non sia necessaria una specifica disposizione, l'accesso deve comunque essere strumentale all'esercizio della singola funzione in relazione al quale il dato viene richiesto. Sicché, anche in tal caso deve pur sempre sussistere un collegamento ben definito con la norma attributiva del potere.

Inoltre, considerato che solo a fronte di un espresso potere è possibile l'accesso — e solo nei limiti necessari per l'espletamento di una specifica funzione —, si può altresì concludere che i dati sono funzionali al raggiungimento dell'interesse pubblico tutelato dalla norma attributiva del potere, e che solo in tale misura essi possono essere gestiti ed elaborati dall'Autorità fruitrice.

Si può quindi riassuntivamente affermare che le banche dati digitali in mano alle pubbliche amministrazioni rappresentano una (nuova) risorsa pubblica, che è nella esclusiva titolarità di una singola amministrazione, e la cui fruizione deve essere strumentale ad un preciso interesse pubblico, specie ove il soggetto precedente sia terzo rispetto all'ente titolare dei dati.

Poste tali premesse, si può dunque in primo luogo valutare in che misura lo scambio dei dati tra amministrazioni, al di fuori delle previsioni normative che lo consentono, può incidere sulla legittimità degli atti adottati sulla base di detti dati.

A tal fine si può inquadrare l'acquisizione di dati, nell'ambito del procedimento amministrativo, tra le attività aventi carattere istruttorio. La raccolta dati può essere infatti ricondotta al complesso di attività volte all'acquisizione degli elementi necessari a rappresentare all'amministrazione la situazione in fatto oggetto del procedimento<sup>(79)</sup>.

Ne deriva che, qualora i dati utilizzati dall'amministrazione siano stati acquisiti al di fuori dei limiti di cui si è detto, si potrà valutare se sussista un vizio dell'istruttoria. Si potrà qualificare tale illegittimità, a seconda dei casi, alla stregua di una violazione di legge, qualora sia violata la norma che ammetteva l'accesso a banche dati pubbliche gestite da amministrazioni terze, o quale eccesso di potere, ogniqualvolta il dato acquisito sia utilizzato per un fine diverso da quello per il quale l'accesso era stato autorizzato.

Un simile ragionamento, tuttavia, potrebbe divenire di scarsa rilevanza pratica ogniqualvolta sia il legislatore ad ampliare, con una norma *ad hoc*, le fattispecie in cui lo scambio dei dati è legittimo. Così come si è visto in relazione al c.d. canone RAI in bolletta<sup>(80)</sup>, potrebbe bastare una singola norma ad ampliare i fini in vista dei quali un dato può essere scambiato. Il che, in altri termini, significa che il legislatore potrebbe superare i limiti derivanti dalla funzionalizzazione dei dati semplicemente ampliando la gamma dei fini in vista dei quali un dato detenuto da un'amministrazione può essere usato.

Ma, a ben vedere, anche la possibilità per il legislatore di prevedere lo scambio di « dati personali » per mezzo di disposizioni legislative non è del tutto libera.

Si deve ricordare che in proposito viene in gioco pure la disciplina di cui alla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati

---

(79) Sulla natura della fase istruttoria, basti infatti ricordare che questa « consiste, sul piano strutturale, di tutti gli atti nonché dei fatti od operazioni, attraverso i quali vengono acquisiti e preliminarmente valutati i fatti e gli interessi dei quali consta la situazione reale nella quale il potere in concreto esercitato va ad incidere », cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, IV Ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 324.

(80) Cfr. § 2.

a carattere personale del 1981<sup>(81)</sup>. L'articolo 5 prevede che « i dati a carattere personale oggetto di elaborazione automatica devono essere », tra gli altri, « registrati per fini determinati e legittimi e non devono essere utilizzati in modo incompatibile con tali fini » (lett. b)<sup>(82)</sup>. Il che, dunque, osta a che i dati acquisiti per un determinato fine possano poi essere riutilizzati da altra amministrazione con un fine in antitesi con quello per il quale i dati stessi erano stati acquisiti<sup>(83)</sup>.

Se ne deve quindi dedurre che una norma tesa a consentire l'accesso ad una banca dati da parte di un'amministrazione terza, per un fine diverso da quello per cui i dati furono raccolti, deve sottostare ad un bilanciamento più rigoroso di quello sotteso alla norma che legittimi la raccolta dei dati presso i titolari degli stessi. In altri termini, ogniqualevolta si voglia consentire l'uso di un dato per interessi pubblici diversi da quelli in vista dei quali tale dato era stato raccolto, si deve effettuare un nuovo bilanciamento, che deve tenere conto non solo dei diversi valori — *in primis* costituzionali — in gioco, ma anche del dirimente fatto che i privati hanno rilasciato il loro consenso solo in vista del fine originario. E tale bilanciamento dovrà essere tanto più severo, a favore dei privati, ogniqualevolta il consenso rilasciato dagli stessi sia stato a vario modo obbligato, secondo quanto si è detto *supra*<sup>(84)</sup>.

Di conseguenza, in ossequio al principio enunciato dal summenzionato articolo 5, si può ritenere che non possa essere disposto il trasferimento di dati da un'amministrazione ad un'altra, qualora la seconda persegua fini incompatibili con quelli in virtù dei quali l'amministrazione titolare degli stessi li aveva raccolti dall'interessato. Sicché, se l'acquisizione di un dato è avvenuta per l'assolvimento di un determinato interesse pubblico, non è affatto detto che, pur essendo tale dato già acquisito nella sfera pubblica, lo stesso possa essere liberamente riutilizzato.

A titolo esemplificativo si può ritenere che si dovrebbe escludere che una dichia-

---

(81) Resa esecutiva nel nostro Paese con la legge del 21 febbraio 1989, n. 98, di « ratifica ed esecuzione della convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981 ».

(82) Si noti peraltro che la disposizione di cui all'articolo 5 è dotata di una particolare forza all'interno della Convenzione, rientrando tra le disposizioni che possono essere derogate solo per i casi tassativi previsti dall'articolo 8, ossia: « a. per la protezione della sicurezza dello Stato, per la sicurezza pubblica, per gli interessi monetari dello Stato o per la repressione dei reati; b. per la protezione della persona interessata e dei diritti e delle libertà di altri. 3... per le collezioni automatizzate di dati a carattere personale utilizzati per fini statistici o di ricerca scientifica, allorché chiaramente non vi sia rischio di pregiudizio alla vita privata delle persone interessate ».

(83) Sull'interpretazione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di tali previsioni, cfr. M. PACINI, *Diritti umani e amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 51 ss., il quale ricorda, tra le altre, la sentenza *Marper* (sentenza del 4 dicembre 2008, ricorsi nn. 30562/04 e 30566/04, *S. e Marper c. Regno Unito*), nella quale la Corte ha chiarito che, come spiega l'Autore, « il diritto nazionale deve prevedere garanzie appropriate per prevenire qualsivoglia utilizzo dei dati personali che possa essere incompatibile con il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. La necessità di simili garanzie è tanto maggiore quando la protezione dei dati personali è soggetta a trattamento, soprattutto quanto tali dati sono utilizzati per finalità di polizia ». Sulla rilevanza della Convenzione nell'ordinamento europeo, cfr. L.S. ROSSI, *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 64, la quale sottolinea che tale atto « ha costituito la fonte di ispirazione della normativa comunitaria e di numerose legislazioni successive nella materia ». Sul rilievo della Convenzione, cfr. anche G. CASSANO, I.P. CIMINO, *Diritto dell'Internet e delle nuove tecnologie telematiche*, CEDAM, Padova, 2009, p. 481, secondo cui « la suddetta Convenzione è importante perché modifica non solo la normativa di tutela della riservatezza nel nostro Paese, ma anche la cultura e la sensibilità collettiva in tema di protezione della riservatezza dell'individuo ».

(84) Cfr. § 3.

razione a carattere fiscale, resa da un soggetto per l'ottenimento di una qualche agevolazione di natura contributiva, possa poi essere utilizzata, in altra sede, e da altra amministrazione, per fini contrari a quelli in vista dei quali tale dichiarazione era stata acquisita, come, ad esempio per scopi di accertamento a fine impositivo.

## 7. Conclusioni.

Da quanto sin qui detto si può concludere riassuntivamente che, se pur la digitalizzazione e la crescente informatizzazione dei processi pubblici è certamente auspicabile, d'altro canto è doveroso in tale processo tener presenti i rischi e le nuove problematiche che da questo derivano, soprattutto in relazione alle posizioni giuridiche degli amministratori.

Con il che non si vuol certo porre un freno all'innovazione. Al contrario, lo strumento tecnologico appare essenziale per garantire la sostenibilità dell'azione amministrativa, a fronte della crescente complessità delle dinamiche sociali e di *governance*<sup>(85)</sup>. Solo dotando gli uffici pubblici delle risorse e dei mezzi appropriati rispetto al momento attuale, si pone l'amministrazione in condizione di essere effettivamente in grado di esercitare in modo efficiente le proprie funzioni.

D'altro canto, dotare l'amministrazione di nuovi strumenti significa altresì consentirle di avere nuovi mezzi per ingerire nella sfera privata, con tutti i rischi che da ciò possono derivare, anche in relazione ad alcuni dei più fondamentali diritti della società civile, tra cui ad esempio la riservatezza di determinate informazioni personali.

Nel dotare la pubblica amministrazione dei più opportuni mezzi tecnologici per lo svolgimento delle sue funzioni, occorre quindi attentamente valutare quali contrappesi siano necessari al fine di garantire un corretto bilanciamento tra esigenze di efficientamento ed ammodernamento da un lato, e tutela del cittadino dall'altro. Si tratta, peraltro, di un equilibrio che non può essere fissato una volta per tutte, ma che deve, di volta in volta, essere ridefinito, alla stessa velocità con la quale il progresso tecnologico avanza e, così, progrediscono gli strumenti dei quali è dotata la pubblica amministrazione.

In ultima analisi, si può concludere suggerendo che tale bilanciamento sia svolto anche tenendo conto di un nuovo e diverso ruolo che l'amministrazione potrebbe assumere. Accanto agli strumenti di controllo, ben si potrebbero implementare anche sistemi che, nel rispetto della *privacy* del cittadino e senza inutili aggravii per l'amministrazione, siano di aiuto ai privati nel non facile compito di restare in regola con gli adempimenti a cui sono tenuti.

Se, infatti, da un lato, lo strumento informatico permette il controllo immediato — si veda l'esempio del contrassegno assicurativo di cui si è detto *supra* —, sarebbe certamente apprezzabile anche che sia l'amministrazione stessa a segnalare l'incombenza di un onere — ad esempio, segnalando in via (altrettanto) automatica l'imminente scadenza del contrassegno assicurativo —, al fine di aiutare il cittadino a mettersi in regola e ad evitare l'eventuale (automatica) irrogazione di una sanzione.

---

<sup>(85)</sup> Sulla crescente complessità tecnica delle fattispecie oggetto dell'azione amministrativa, G. DELLA CA ANEA, D.U. GALETTA, *Introduzione all'edizione italiana: le norme modello per i procedimenti amministrativi dell'Unione Europea*, in G. DELLA CANANEA; D.U. GALETTA (a cura di), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. XI.