

QUADERNI DI

diritto mercato tecnologia



Numero 2
Anno III
Aprile/Giugno 2013

CON CONTRIBUTI DI:

Alberto Gambino, Filippo Vari, Valeria Falce

e di

Alessio Baldi, Francesco Minazzi, Gilberto Nava, Davide Mula, Giulio Pascali, Eugenio Prosperetti, M. Morena Ragone.

ISSN (Online edition): 2239-7442

La dicotomia tra trasparenza e dati aperti

di

M. Morena Ragone e Francesco Minazzi

Abstract: Il paradigma dei dati aperti si sta diffondendo velocemente attraverso gli Stati Europei e ogni ordinamento si trova a fronteggiare nuove questioni giuridiche: infatti, tale argomento, sebbene già noto nell'Unione Europea sin dal 2003, ha acquistato nuova linfa nel 2009, grazie all'amministrazione Obama. Uno dei problemi emergenti riguarda il rapporto tra i dati aperti e la trasparenza: all'interno delle comunità *open data* si discute se essi siano destinati principalmente a perseguire finalità di trasparenza o meno. Il presente lavoro si propone di ricercare una risposta, analizzando l'attuale legislazione Internazionale, Europea e Italiana in merito.

Open data paradigm is spreading really fast across European States and every jurisdiction has to face new legal issues: indeed, this topic, even though already known in EU since 2003, gained his new life in 2009, thanks to Obama governance. An emerging question concerns relationship between open data and transparency: among open data communities it is discussed whether they are meant to mainly pursue transparency purposes or not. This work aims to search for an answer, analysing current International, European and Italian legislation about both concepts.

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Nozioni. - 2.1 Trasparenza e dati aperti nell'ordinamento italiano. - 2.2 Trasparenza e dati aperti nel mondo. - 3. La disciplina del Decreto "Trasparenza". - 4. Conclusioni.

1. Introduzione.

All'interno della comunità italiana dedita allo studio, sviluppo ed evangelizzazione sul fenomeno inerente i dati aperti [1], si è recentemente avviata una discussione [2] in ordine alla loro natura, ossia sul fatto se essi siano espressione della trasparenza amministrativa [3], ovvero si contraddistinguano per altre caratteristiche prevalentemente economiche [4].

Il quadro, già complesso di per sé, appare offuscato anche dagli oscillamenti e dalle inaccortezze del nostro Legislatore, che ha alimentato la confusione in atto: da ultimo, con l'adozione del c.d. "Decreto

Trasparenza” (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), il cui testo - a partire dal titolo scelto “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” - dà origine ad ulteriori e facili fraintendimenti, miscelando nel medesimo corpo normativo concetti diversi, ancorché coordinati, quali obblighi di pubblicazione, trasparenza, dati aperti.

2. Nozioni.

Per provare a fare chiarezza, è opportuno ripartire dalle definizioni di trasparenza e di dato aperto. In particolare, quest’ultimo va analizzato nella definizione convenzionalmente accolta a livello internazionale: è noto, infatti, che il fenomeno inerente gli *open data* ha ricevuto notevole impulso in virtù delle iniziative intraprese dal Governo statunitense, sebbene l’ordinamento comunitario disciplinasse il riutilizzo dei dati pubblici sin dal 2003. Tuttavia, va analizzato, soprattutto, alla stregua della definizione accolta nella normativa italiana, in modo da poter affrontare compiutamente il rapporto che si instaura tra questo nuovo paradigma e l’istituto della trasparenza amministrativa, come regolata dall’ordinamento italiano.

2.1 Trasparenza e dati aperti nell’ordinamento italiano.

In Italia si parla di trasparenza a partire dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 [5], il cui articolo 1, dedicato ai “Principi generali dell’attività amministrativa”, prevede al primo comma che “l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario”.

La trasparenza, quindi, quale principio dell’attività amministrativa [6], deve essere perseguita secondo le modalità previste dalla legge e dall’ordinamento nel suo complesso. Una definizione di trasparenza è stata, tuttavia, introdotta nell’ordinamento italiano solo con l’articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15 [7], che, nel disporre la delega finalizzata, tra l’altro, a “modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell’intero procedimento di produzione del servizio reso all’utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture”, disciplina la trasparenza come “livello essenziale delle prestazioni erogate dalle

pubbliche amministrazioni a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione". Ne introduce, di conseguenza, la definizione, qualificandola come "accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti internet delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità"; statuzioni, poi, puntualmente riprese dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Da notare che le finalità della delega che hanno portato alla definizione sono specificamente incentrate sulla valutazione di dipendenti e strutture della PA: la trasparenza, quindi, viene ancorata alle finalità di controllo sul rispetto dei principi che sorreggono l'agire pubblico, come menzionato espressamente dal comma 1 dall'articolo 11 del decreto.

La definizione prima evidenziata porta ad escludere una prima confusione, quella per cui parlare di *open data* equivalga a parlare di dati pubblici.

La normativa italiana ha recentemente [8] introdotto una definizione di dati aperti all'articolo 68, comma 3, del Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), dove si stabilisce che:

"Agli effetti del presente decreto legislativo si intende per:

a) formato dei dati di tipo aperto, un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi;

b) dati di tipo aperto, i dati che presentano le seguenti caratteristiche:

1) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato;

2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera a), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati;

3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione."

E' evidente come tra le caratteristiche evidenziate risieda l'importante distinzione tra "formati di dati di tipo aperto" e "dati di tipo aperto". I primi poggiano sulla natura tecnologica del loro modo espressivo, che dev'essere pubblico nelle specifiche, documentato e tecnologicamente neutro; i secondi, invece, si caratterizzano per l'esistenza di tre diversi requisiti (giuridico, tecnologico, ed economico [9]): la soggezione ad una licenza permissiva di riutilizzo [10], la processabilità automatica da parte

degli elaboratori, la loro metadattazione e la tendenziale fruibilità a titolo gratuito [11].

Proprio partendo da queste definizioni, oltre che dai differenti ambiti applicativi che si andranno a precisare, si segna il discrimine tra trasparenza e *open data*: all'indomani della pubblicazione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, infatti, con sono mancati i primi commenti che hanno già evidenziato la confusione in essere tra i due concetti, segnalandone la diversità di natura e disciplina [12].

2.2 Trasparenza e dati aperti nel resto del mondo

Secondo la definizione datane da Wikipedia [13], la trasparenza, come categoria generale, “implies openness, communication, and accountability. Transparency is operating in such a way that it is easy for others to see what actions are performed (implica apertura, comunicazione e responsabilità tracciabile [14]. Trasparenza è agire in modo tale da rendere facile per gli altri capire in che modo le azioni sono compiute)”.

Quanto ai dati aperti, secondo la *open definition* [15] “A piece of data or content is open if anyone is free to use, reuse, and redistribute it — subject only, at most, to the requirement to attribute and/or share-alike (una porzione di dati o di contenuto è aperta se ognuno è libero di usarla, riusarla e distribuirla - soggetto, al massimo, al solo requisito di indicarne la provenienza e/o imporre la condivisione alle medesime condizioni)”. La stringa si riferisce ai “*data*”, senza distinzione alcuna: la precisazione rileva, poiché, in tal modo, non vi si ricomprendono solo i dati delle Pubbliche Amministrazioni (*PSI* [16] - *Public sector information* mutuabili in *Open government data* [17]), bensì anche quelli prodotti dalle *community* o i dati *corporate*, quindi prodotti da “chiunque”, secondo quello che è generalmente conosciuto come “l’ecosistema dell’*open data*” [18]. Non a caso è stato usato il termine “chiunque”.

La confusione tra i concetti, quindi, sembra principalmente una questione italiana: allargando lo sguardo alle esperienze internazionali, può notarsi come la distinzione appaia chiara e rilevante. L’amministrazione Obama, che dal 2009 - anno della *Open Government Directive* [19] - si è interessata dell’impulso economico prodotto dai dati aperti, ha rilasciato recentemente un Ordine Esecutivo [20], unitamente ad una *Open Data Policy* [21], concernenti la pubblicazione dei dati federali, che concorre ad indirizzare l’attività dell’interprete. Vi si legge, infatti, che i dati devono essere “facilmente reperibili per gli imprenditori, ricercatori e altri soggetti che possano usare quei files per generare nuovi prodotti e servizi, fare impresa e generare lavoro (easily available to entrepreneurs, researchers, and others who can use those files to generate new products and services, build businesses, and create jobs)”.

Parallelamente, la normativa dell'Unione Europea entro cui si riversa la disciplina del riutilizzo dei dati (aperti) pubblici nell'ordinamento comunitario, ossia la *Public Sector Information Directive* 2003/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, evidenzia la caratterizzazione economica della riutilizzazione delle informazioni, piuttosto che la finalità di trasparenza [22]. Non è un caso, d'altronde, posto che è nota l'origine e lo sviluppo dell'avventura comunitaria: l'Unione Europea - e la Comunità Europea prima di essa - pone al centro delle sue funzioni la realizzazione di un mercato unico, l'armonizzazione economica dei Paesi Membri ed il tendenziale coordinamento delle loro attività, onde abbattere le barriere che li separano. Scopo primario, dunque, è lo sviluppo di quel "volano economico" cui fa spesso riferimento anche la commissaria europea all'Agenda Digitale Neelie Kroes .

Se ne trae conferma, infatti, nel *Considerando* n. 1 della Direttiva citata, ove si legge: "The Treaty provides for the establishment of an internal market and of a system ensuring that competition in the internal market is not distorted. Harmonisation of the rules and practices in the Member States relating to the exploitation of public sector information contributes to the achievement of these objectives (il Trattato provvede a stabilire un mercato interno ed un sistema che assicurino che la concorrenza nel mercato interno non sia distorta. L'armonizzazione di regole e prassi negli Stati Membri, in relazione all'ostensione delle informazioni del settore pubblico, contribuisce al raggiungimento di tali obiettivi)".

L'analisi dei *Considerando* seguenti - di cui si consiglia lettura integrale - avvalorata la tesi appena esposta: non si fa menzione alcuna del termine "trasparenza" in nessuna sezione della Direttiva.

Stessa annotazione, con qualche precisazione, può farsi con riferimento alla revisione della Direttiva: nel messaggio [23] con cui la Kroes ha annunciato, il 13 giugno 2013, l'adozione della nuova Direttiva Europea sul riutilizzo dei dati pubblici, trasparenza ed *open data* sono rimasti distinti ed autonomi. Trasparenza che, invece, è sì menzionata nella nuova direttiva, ma con altra finalità, come precisato nel Considerando 4, che la incentra sul "ritorno di informazione" al fine di garantire la qualità delle stesse [24].

Ulteriore esperienza estera cui fare riferimento è rappresentata dal report "*Implementing Transparency* [25], stilato dal *National Audit Office* inglese, il cui direttore ha precisato: "Opening up access to public information has the potential to improve accountability and support public service improvement and economic growth (aprire l'accesso all'informazione pubblica consente di accrescere l'*accountability* e sostenere l'incremento di servizi pubblici e la crescita economica)". I due piani vengono tenuti ben distinti, riconoscendo la trasparenza, da una parte, quale motore della pubblicazione di dati aperti (*rectius*: di una parte di dati pubblici aperti),

ma senza esaurirne il novero, ovvero senza asserire che i due elementi coincidano.

Il ragionamento seguito appare semplice: se in un'ottica di trasparenza s'intende pubblicare spontaneamente ovvero prevedere l'obbligo di pubblicare determinati dati pubblici, al fine di favorire il controllo sociale diffuso, è opportuno ed efficiente cogliere l'occasione per pubblicare in formato aperto, onde favorire anche il riutilizzo e le potenzialità economiche di quei dati.

Non è, tuttavia, vero il contrario: esistono dati pubblici che si adattano perfettamente alla funzionalità degli *open data*, ma che sono del tutto irrilevanti o addirittura "rumorosi" [26] nel contesto della trasparenza amministrativa. Questa distinzione, come abbiamo visto, è ben avvalorata dalla revisione della Direttiva *PSI*, laddove la "trasparenza dei dati aperti" diviene strumento per il miglioramento della qualità degli stessi, sempre in funzione del loro riutilizzo (cfr., ad esempio, il Considerando 4, laddove si precisa che "la promozione della trasparenza e della responsabilizzazione e al ritorno di informazione fornito dai riutilizzatori e dagli utenti finali che permette all'ente pubblico in questione di migliorare la qualità dei dati che raccoglie").

Da ultimo, a ulteriore conferma della morfologia economica dei dati aperti, diversi elementi di valutazione offre l'*Open Data Charter*, adottata per iniziativa del governo britannico, alla presidenza del G8 per l'anno in corso, durante il Summit del 17 e 18 giugno in Irlanda: i dieci punti della Carta, infatti, ed i cinque principi enucleati sono incentrati su innovazione, nuovi mercati, business e lavoro, e la trasparenza - menzionata in funzione della correlata *accountability* - ne diviene puro, eventuale effetto collaterale [27].

3. La disciplina del Decreto "Trasparenza".

La Legge 6 dicembre 2012, n. 190 (c.d. Legge Anticorruzione) ha delegato il Governo ad adottare un regolamento teso a confluire in unico testo normativo i vigenti obblighi di pubblicazione e trasparenza [28]. L'Esecutivo ha attuato tale delega, emanando il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni [29].

L'articolo 1, comma 1, del decreto descrive la trasparenza in maniera parzialmente analoga alla definizione, suvvisa, dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 150/2009 - espressamente abrogato - designandola "come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e

sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Il successivo comma 2 chiarisce che essa "concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione".

Non si fa, pertanto, menzione alcuna - allo stesso modo del decreto n. 150 del 2009 - della finalità economica derivante dalla pubblicazione delle informazioni pubbliche, sottolineando, al contrario, la specifica finalità della trasparenza, ossia quella di agevolare il controllo sociale e incrementare l'efficienza dell'attività amministrativa.

Soccorre in aiuto dell'interprete anche l'articolo 2, il quale definisce l'oggetto della normativa, statuendo che quest'ultima individua gli obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione.

Ne discende che obiettivo del decreto non è quello di regolare organicamente la materia dei dati aperti in relazione alle informazioni del settore pubblico, la quale, infatti, trova la propria disciplina nel Codice dell'Amministrazione Digitale, soprattutto nell'ultima versione riformata ad opera del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 e relativa legge di conversione. A riprova di ciò, due soli articoli del decreto trasparenza trattano di *open data*, precisamente l'articolo 3 - che garantisce il diritto al riutilizzo di tutti i documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria - e l'articolo 7 - che funge da rinvio esterno al C.A.D. ed al decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, ossia il decreto di recepimento in Italia della direttiva europea sul riutilizzo delle informazioni pubbliche. L'articolo 7, in particolare, impone la pubblicazione in formato aperto ai sensi dell'articolo 68 del CAD di tutto ciò che è oggetto di pubblicazione obbligatoria - quindi non solo di quanto rientrante negli obblighi di pubblicazione contenuti nel decreto n. 33/2013 - sancendone la facoltà di riutilizzo, senza ulteriori obblighi se non quelli di citare la fonte e garantire l'integrità del dato. Quello che viene disposto, pertanto, è la semplice pubblicazione di atti "a pubblicazione obbligatoria" in "formato di dati di tipo aperto" e non certo l'identità tra i due concetti. La restante parte degli oltre cinquanta articoli che compongono il testo, infatti, concernono esclusivamente l'elencazione degli obblighi di pubblicazione, la vigilanza sul loro rispetto e le sanzioni in caso di inadempimento. Gli obblighi di pubblicazione, quindi, costituiscono, ad avviso di chi scrive, un ulteriore argomento a favore della distinzione che qui si sostiene: la pubblica amministrazione può, infatti, prevedere nel Programma triennale della trasparenza la diffusione di altri dati da essa raccolti, formati o detenuti, al di là degli obblighi di legge, evidenziandone, pertanto, la non perfetta sovrapponibilità [30]. La pubblicazione di tali dati non è obbligatoria per legge e resta, pertanto, nella scelta discrezionale dell'amministrazione, che decide di rafforzare, in tal modo, i principi di trasparenza, legalità ed

integrità. Rendere disponibili tali dati, anche se non obbligatorio *ex lege*, costituendo un obbligo di cui la stessa amministrazione si grava con la pubblicazione del programma triennale, comporta che essi dovrebbero andare in formato aperto e con licenze aperte in apposito portale autonomo - metodo seguito da molti Enti Locali - ovvero all'interno della stessa sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale, opzione questa prescelta, tra gli ultimi, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali [31].

Ad ulteriore supporto e conferma della pienezza della logica economica che è dietro la teorizzazione dei dati aperti, si osserva che tale logica viene mostrata in tutta la sua evidenza dal principio dell'*open data by default* [32], positivamente introdotto dalla riforma dell'articolo 52 del CAD ad opera del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, norma potente e - ad avviso di chi scrive - tuttora ampiamente sottovalutata: dispone che tutti i dati che le PA abbiano esposto e pubblicato online - anche se non vi erano obbligatoriamente tenuti - possano essere "patrimonio informativo pubblico riutilizzabile", se non espressamente e motivatamente licenziati in maniera più restrittiva. Un potenziale enorme, dunque, per chiunque - altre PA, cittadini, imprese - vorrà utilizzarlo. E per qualsiasi finalità.

La disposizione funge da misura sanzionatoria indiretta, non afflittiva, applicabile a tutti i dati già pubblicati e a quelli pubblicandi in futuro: ove, infatti, l'Ente ometta - per negligenza o dimenticanza è irrilevante - di fornire i dati con licenza aperta, in assenza di motivazione giustificata [33], essi si considerano aperti ai sensi dell'articolo 68, comma 3, CAD, operandosi una sostituzione *ex lege* del regime giuridico cui sono sottoposti.

4. Conclusioni.

A parere di chi scrive, le considerazioni effettuate manifestano, come evidenziato, una tendenziale confusione concettuale. Essa parrebbe generata principalmente da due ordini di fattori: da una parte, la tendenza ad una superfetazione interpretativa; dall'altra, la relativa giovinezza della materia, che indubbiamente intreccia temi conosciuti e questioni giuridiche nuove all'interno del nostro ordinamento.

Sebbene alimentata dalle evidenziate inaccortezze redazionali e di interpolazione sistematica del nostro legislatore, la sovrapposizione tra i due concetti in esame può comunque escludersi: deve, invero, concludersi a favore di una netta dicotomia tra i profili della trasparenza amministrativa e quelli del riutilizzo delle informazioni pubbliche. Chiaramente, la già menzionata novità dell'argomento oggetto del presente saggio non può che introdurre un ragionato dibattito sulla corretta regolamentazione dei nuovi fenomeni relativi alla *governance*

pubblica, dibattito che qui si è inteso solamente accennare ed avviare a più compiuta indagine.

Note:

[*] Il presente contributo è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

[1] Per una prima disamina del tema inerente gli *open data*, cfr. le pubblicazioni contenute nella rivista *Informatica e Diritto*, Fasc. 1-2, ESI, Napoli, 2011.

[2] Trattandosi di temi legati al mondo digitale, il dibattito si è manifestato principalmente in rete, tramite i diversi canali di interazione, quali *social network*, *blog*, *forum*, *mailing list*. Si confronti, in particolare, il *topic* denominato "l'inutilità degli Open Data secondo Michele Vianello", in Google Groups, Spaghetti Open Data, reperibile all'indirizzo: <https://groups.google.com/forum/?hl=it&fromgroups=#!topic/spaghettiopendata/arey7Lolq28>

[3] Giorgio Mancosu, *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio*, in *Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, Roma, 2012.

[4] Marco Fioretti, *Open Data, Open Society. A research project about openness of public data in EU local administration*, Pisa, 2010, pagg. 18 ss.

[5] Per la precisione, la prima formulazione della legge ometteva il termine trasparenza, inserito successivamente dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15. Cfr. Filippo Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario ed internazionale*, Roma, 2013, pagg. 2 ss.

[6] Sull'istituto della trasparenza amministrativa nell'ordinamento italiano, si veda Francesco Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008.

[7] Filippo Patroni Griffi, *op. cit.*, pagg. 4 ss.

[8] Si veda Fernanda Faini, *E-government: le novità introdotte dal decreto crescita 2.0*, in *Altalex. Quotidiano di informazione giuridica*, 2013, consultabile all'indirizzo http://www.altalex.com/index.php?idnot=61233#_ftnref23

[9] Così la Relazione illustrativa al D. L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, la quale parla per l'esattezza di "dimensione" giuridica, tecnologica ed economica.

[10] Sufficientemente permissiva da escludere o limitare l'applicazione del diritto d'autore e del diritto *sui generis*, che tutelano, rispettivamente, le opere dell'ingegno ed il creatore di banche dati. Si segnala che, secondo un orientamento interpretativo, l'articolo 102**bis** della Legge 22.4.1941, n.

633 sarebbe inapplicabile alle Pubbliche Amministrazioni (Trib. Roma, Sez. IP, Ordinanza 5.6.2008, Edizioni Cierre srl c. Poste Italiane Spa). Sul *diritto sui generis*, nonché sulle problematiche inerenti l'informazione pubblica e il diritto d'autore, si veda, quale prima introduzione, Simone Aliprandi, *Open licensing e banche dati*, in Informatica e Diritto, 2011, pagg. 28 ss.

[11] Va, peraltro, rilevato un'apprezzabile e moderno indirizzo giurisprudenziale secondo cui la subordinazione, da parte della PA pubblicante, del riutilizzo ad un corrispettivo per ogni atto di riutilizzo costituisce comportamento contrario al diritto dell'Unione Europea, specificamente alla stessa Direttiva 2003/98/CE, quale abuso di posizione dominante (Corte di Appello di Milano, Ordinanza 2.5.2005, Consit Italia Spa and Other Companies c. Agenzia del Territorio; Corte d'Appello di Torino, Ordinanza 8.6.2006, Soc. P. N. P. Italia c. Agenzia del Territorio).

[12] Si veda, ad esempio, Ugo Volpato, *Il "Decreto Trasparenza", D. Lgs. 33/2013, e gli open data. Qualche riflessione*, 2013, commento apparso sul portale dei dati aperti della Regione Veneto, consultabile all'indirizzo: <http://dati.veneto.it/?q=content/il-decreto-trasparenza-dlgs-332013-e-gli-open-data-perch%C3%A9-sono-%E2%80%9C-cose%E2%80%9D-diverse-qualche>

[13] Voce "Transparency (behavior)" contenuta nella versione inglese di Wikipedia, consultata il 13 maggio 2013, reperibile all'URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Transparency_\(behavior\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Transparency_(behavior))

[14] *Accountability* è concetto difficilmente traducibile in italiano, si è perciò optato per una traduzione libera, ma incompleta. Per una più corretta definizione, si rinvia alla voce enciclopedica Treccani, Dizionario di economia e finanza, 2012, secondo cui essa è "*responsabilità incondizionata, formale o non, in capo a un soggetto o a un gruppo di soggetti (accountors), del risultato conseguito da un'organizzazione (privata o pubblica), sulla base delle proprie capacità, abilità ed etica. Tale responsabilità richiede giudizio e capacità decisionale, e si realizza nei confronti di uno o più portatori di interessi (account-holders o accountees) con conseguenze positive (premi) o negative (sanzioni), a seconda che i risultati desiderati siano raggiunti o disattesi. L'accento non è posto sulla responsabilità delle attività svolte per raggiungere un determinato risultato, ma sulla definizione specifica e trasparente dei risultati attesi che formano le aspettative, su cui la responsabilità stessa si basa e sarà valutata. La definizione degli obiettivi costituisce, dunque, un mezzo per assicurare l'accountability*".

[15] Trattasi della definizione convenzionale più diffusa e maggiormente accettata, che è stata stilata dall'associazione internazionale *Open Knowledge Foundation*, reperibile all'indirizzo: <http://opendefinition.org/>

[16] Per approfondimenti e progetti di ricerca sull'informazione del settore pubblico, si veda il lavoro del *Nexa center for internet & society* del Politecnico di Torino, consultabili all'indirizzo: <http://nexa.polito.it/psi>

[17] Con tale locuzione s'intendono i dati prodotti, raccolti o formati dalle pubbliche amministrazioni pubblicati e licenziati in formato aperto. Cfr. Francesca Di Donato, *Lo Stato trasparente*, Pisa, 2010, pagg. 38 ss. Per un utile approfondimento, si veda l'apposito portale creato dalla *Open Knowledge Foundation*, reperibile all'indirizzo: <http://opengovernmentdata.org/>

[18] Giorgio Mancosu, *op. cit.*, pagg. 3 ss.

[19] Come noto, si tratta di uno dei primissimi atti dell'amministrazione Obama, teso ad ampliare la conoscibilità e il riuso dei dati federali, nonché la partecipazione dei cittadini alle decisioni del Governo Federale. Il testo è consultabile all'indirizzo:

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

[20] Esso costituisce un naturale approdo del processo di apertura avviato con la Direttiva sul Governo Aperto, resosi necessario, tuttavia, anche per le resistenze delle amministrazioni statunitensi al rilascio dei dati. Il testo è consultabile all'indirizzo:

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/obama-administration-releases-historic-open-data-rules-enhance-governmen>

[21] Essa segue immediatamente l'Ordine Esecutivo, delineando le Linee Guida da seguire per la pubblicazione dei dati. Il testo è consultabile all'indirizzo:

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>

[22] L'assunto è comprovato dalle novità introdotte dalla Direttiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U.U.E. 27.6.2013 L 175/1), che ha modificato la Direttiva 2003/98/CE.

[23] La comunicazione della Commissaria Europea può essere riscontrata sul blog della stessa Neelie Kroes, reperibile all'indirizzo <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/open-data-agreement/>

[24] Secondo il Considerando 4 *"Allowing re-use of documents held by a public sector body adds value for the re-users, for the end users and for society in general and in many cases for the public body itself, by promoting transparency and accountability and providing feedback from re-users and end users which allows the public sector body concerned to improve the quality of the information collected"*.

[25] Il NAO svolge compiti di analisi della spesa pubblica per conto del Parlamento Inglese, al fine di aiutare i direttori dei servizi pubblici a migliorare le prestazioni, sul cui portale è reperibile il report citato all'indirizzo: <http://www.nao.org.uk/report/implementing-transparency/>

[26] Qui si richiama il concetto di "rumore" applicato in informatica, per il quale l'eccesso di informazioni reperibili tramite motori di ricerca impedisce di individuare l'elemento utile tra i troppi elementi censiti. Si consulti in proposito Agata C. Amato Mangiameli, *Informatica giuridica*, Torino, 2010, pag. 66, nota 16.

[27] Nel testo, a pag. 1, si legge che “Open data can increase transparency about what government and business are doing”.

[28] L’opera di riorganizzazione si è resa quantomai necessaria, sol che si ponga mente, *ex multis*, alle sovrapposizioni degli obblighi di pubblicazione contenuti in norme diverse, stratificatesi negli anni. Cfr. sul punto il Rapporto 2012 della Commissione indipendente per la valutazione, l’integrità e la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni “Per una semplificazione della trasparenza. Esiti della consultazione sugli obblighi di pubblicazione previsti in materia di trasparenza e integrità”, pagg. 11 ss.

[29] Cfr., in prima istanza: Simone Aliprandi, Carlo Piana, *Analisi delle policies di condivisione dei dati spaziali*, in FreeGIS.net, 2013, pagg. 20 ss.

[30] Se ne trae conferma dalla Delibera 4 luglio 2013, n. 50 della Commissione indipendente per la valutazione, l’integrità e la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, la quale, ribadendo il contenuto della Delibera 5 gennaio 2012, n. 2, ha precisato che “la più recente accezione della trasparenza quale accessibilità totale implica che le amministrazioni si impegnino, nell’esercizio della propria discrezionalità e in relazione all’attività istituzionale espletata, a pubblicare sui propri siti istituzionali dati “ulteriori” oltre a quelli espressamente indicati e richiesti da specifiche norme di legge”.

[31] Il Mibac è incorso, ad ogni modo, in qualche imprecisione sulle licenze, per esempio adottando, in alcuni casi, una licenza Creative Commons CC-by-nc che, escludendo il rilitizzo commerciale delle informazioni, non può essere classificata tra le licenze utilizzabili per i dati aperti. La relativa sezione sul sito del Mibac è consultabile all’indirizzo: <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/MenuPrincipale/Trasparenza/Open-Data/index.html>

[32] Ragone Morena M., *L’open data: dal decreto “sviluppo” alla legge “anticorruzione”, passando per il “crescita 2.0”*, in IGED, n. 4/12, pagg. 36 e ss.

[33] Giustificata alla luce delle Linee Guida nazionali che l’Agenzia per l’Italia Digitale deve definire ed aggiornare annualmente, ai sensi dell’articolo 52, comma 7, del CAD.