



DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

ANNO 2016, NUMERO 2

FONDATA E DIRETTA DA

ALBERTO M. GAMBINO

COMITATO DI DIREZIONE

Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino, Giorgio Resta, Salvatore Sica

COMITATO SCIENTIFICO

**Guido Alpa, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi, Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Florida,
Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini, Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario,
Roberto Mastroianni, Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso,
Luca Nivarra, Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini**

E

**Margarita Castilla Barea, Cristophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan, David Lametti,
Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho, Maria Pàz Garcia Rubio,
Patrick Van Eecke, Hong Xue**

ISSN (Online Edition): 2239 -7442

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato di Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), PHILIPP FABBIO (Un. Reggio Calabria), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.

2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.

3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.

4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

PIERPAOLO ARGANELLI, MARCO BASSINI, SIMONA CASTALDO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FRANCESCA CORRADO, CATERINA ESPOSITO, MONICA LA PIETRA, GAETANO MARINO, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, ROSARIA PETTI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MATILDE RATTI, VALENTINA ROSSI, SILVIA SCALZINI

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.80688355, fax 06.8070483, www.iaic.it, info@iaic.it

DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

INDICE DEL FASCICOLO N. 2

(maggio – agosto 2016)

*All data is (reasonably) equal:
open Internet v. Net neutrality*.....6
Paolo Damiani

*Dialogo virtuoso tra Corti: l'estensione del principio della
differente decorrenza degli effetti della notifica in tema di
prescrizione dell'azione revocatoria*.....72
Monica La Pietra

*Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme
di comunicazione*105
Daniela Messina

FOCUS

E-GOVERNMENT E DIRITTI FONDAMENTALI NELLO STATO COSTITUZIONALE

Presentazione.....144
Filippo Vari

<i>Avete detto “diritti digitali”?</i>	145
Pasquale Costanzo	
<i>Cittadini e imprese di fronte all’amministrazione digitale</i>	165
Giuseppe Piperata	
<i>I principi dell’amministrazione aperta</i>	179
Enrico Carloni	
<i>Principio di trasparenza e gestione dei dati</i>	198
Alessandro Natalini	
<i>La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo en España</i>	207
Manuel Fernández Salmerón	
<i>Considerazioni critiche sull'e-Government</i>	247
Guido Corso	
<i>Diritti fondamentali e tecnologie informatiche: i profili problematici dell’e-Government</i>	251
Raffaele Guido Rodio	
<i>Il contributo dei dati pubblici alla libertà di informazione</i> ...	265
Anna Papa	

*La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio
USA/UE.....*292

Giorgio Resta

*Diritto all'oblio e principio dell'openness nelle procedure
giudiziarie: il caso delle pronunce della Corte di
Cassazione.....* 322

Marcello D'Ambrosio

*E-Government e tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento
francese.....* 344

Eleonora Paris

Open data e libertà di iniziativa economica 369

Davide Mula

*L'affermazione di e-Government ed e-Democracy nello Stato
costituzionale.....* 383

Filippo Vari

IL CONTRIBUTO DEI DATI PUBBLICI ALLA LIBERTÀ DI INFORMAZIONE

Anna Papa

Università degli Studi di Napoli “Parthenope”

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La libera circolazione delle informazioni nell’era della Rete. - 3. Le informazioni di fonte pubblica. - 4. La disciplina dell’accesso tra open data e normativa anticorruzione. - 5. Accesso civico semplice e generalizzato nel “Decreto Trasparenza”. - 6. I limiti all’accesso. - 7. Conclusioni.

1. Premessa

“Libera” circolazione delle informazioni e “trasparenza” dell’agire politico amministrativo rappresentano due esigenze fondamentali delle democrazie contemporanee che presentano importanti elementi di correlazione reciproca. La prima rappresenta il motore della formazione dell’opinione e della conoscenza nella cd. sfera pubblica; la seconda esprime l’aspirazione ad un’azione politico-amministrativa “trasparente”, al pari di una “casa di vetro”, nella quale l’attività e gli atti siano realmente “accessibili” al fine di consentire ai cittadini l’esercizio del controllo democratico sui governanti e, più in generale, su chiunque rivesta un ruolo di pubblico interesse.

Informazione e trasparenza interagiscono quindi nella “sfera pubblica”¹, intesa come spazio aperto, fisico e virtuale, nel quale l’opinione

Il presente contributo, inviato ad aprile 2017, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

¹ La sfera pubblica viene intesa come lo spazio nel quale la pubblica e dinamica circolazione delle idee consente la formazione dell’opinione pubblica. Nella descrizione delle società moderne, basate sulla globalità, la individuazione delle caratteristiche di tale ambito assume grande rilevanza. Sul punto cfr. J. Habermas, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Bari-Roma, 2002, p. 1. Per la parte che qui interessa, diffusa è la convinzione

pubblica si forma anche grazie alla circolazione delle informazioni che consentono il controllo dell'operato dei soggetti pubblici. In tale spazio la qualità delle informazioni – ed appare evidente che quelle di fonte pubblica presentano un qualificato livello di attendibilità – che formano oggetto di conoscenza, ed eventualmente dibattito, si presenta di particolare rilevanza.

2. La libera circolazione delle informazioni nell'era della Rete

La libertà di informazione, quale declinazione della più generale libertà di manifestazione del pensiero, rappresenta un elemento qualificante di uno Stato democratico al punto da esserne stata qualificata quale “pietra angolare”, in quanto idonea a consentire ad ogni individuo di fornire e ricevere informazioni utili a formarsi un'opinione². “Tutti” – come espressamente stabilisce l'art. 21 Cost. – possono infatti condividere notizie ed opinioni nella sfera pubblica consentendo così, a chiunque lo voglia, di acquisire un bagaglio di conoscenze su fatti e persone di interesse pubblico. È questo un punto di sostanziale differenziazione, seppure di sempre più difficile individuazione, tra libertà di espressione, intesa come diritto individuale di esplicitare la propria personalità, e libertà di informazione, non solo professionale³. Quest'ultima, infatti, si

che Internet presenti in sé molteplici caratteri della sfera pubblica, anzi ne rappresenti uno spazio importante e innovativo, dal momento che consente ad ogni individuo di apparire e diffondere la propria opinione, senza i filtri che gli altri mezzi di comunicazione presentano e rappresentano.

² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 1969.

³ La bibliografia sul rapporto tra manifestazione del pensiero e mezzi di diffusione si presenta quanto mai ampia. Senza pretesa di completezza cfr. C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958; A. Loiodice, *Contributo allo studio della libertà di informazione*, Napoli, 1967; C. Mortati, *La libertà di stampa in regime democratico* (1947), in C. Mortati, *Raccolta di scritti*, Milano, 1972; P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975; C. Chiola, *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Napoli, 1984; L. Paladin, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987; M. Luciani, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. Dir.*, 1989; A. Di Giovine, *Libertà o potere*, in J. Jacobelli (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Bari, 1991; S. Fois, *La libertà di “informazione”. Scritti sulla libertà di pensiero e sulla*

caratterizza per il fatto che la sua declinazione attiva, ossia il diritto di fornire informazioni e opinioni su fatti e persone, non presenta una connotazione meramente “personalistica” e va quindi bilanciata non solo con i diritti delle persone, eventualmente coinvolte nella narrazione, ma anche con il diritto, anch’esso costituzionalmente garantito, dei consociati ad essere informati in modo corretto e imparziale.

Sino all’avvento di Internet, era possibile operare una distinzione tra libera manifestazione del pensiero a contenuto informativo e attività giornalistica, idonea a garantire a quest’ultima una serie di tutele, prima fra tutte il diritto di cronaca, critica e satira, e a richiedere alla stessa il rispetto

sua diffusione, Rimini, 1991; Aa.Vv., *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, Padova, 1992; P. Costanzo, voce *Stampa (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1999; A. Valastro, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie. Inquadramento costituzionale e prospettive di tutela delle nuove forme di comunicazione interpersonale*, Milano, 2001; G.E. Vigevani, *Il pluralismo dei mezzi di informazione di massa nella Carta dei diritti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003; V. Zeno Zencovich, *La libertà di espressione: media, mercato, potere nella società dell’informazione*, Bologna, 2004; M. Ainis (a cura di), *Informazione, Potere, Libertà*, Torino, 2005; L. Gorman - D. Mclean, *Media e società nel mondo contemporaneo*, Bologna, 2005; A. D’Aloia, *Libertà di manifestazione del pensiero e mezzi di comunicazione*, in A. Pizzorusso - R. Romboli - A. Ruggeri - A. Saitta - G. Silvestri, *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; A. Bevere - A. Cerri, *Il diritto di informazione e i diritti della persona. Il conflitto della libertà di pensiero con l’onore, la riservatezza, l’identità personale*, Milano, 2006; A. Pace - M. Manetti, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006; G. Cassano- A. Contaldo, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Milano, 2009; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2011; A. Papa, *La disciplina della libertà di stampa alla prova delle nuove tecnologie*, in *Dir. informatica*, 2011; R. Bustos Gisbert, *The right to freedom of expression in a democratic society (art. 10 ECHR)*, in J. Garcia Roca - P. Santolaya (a cura di), *Europe of rights: a compendium on the European Convention of Human Rights*, Lieden, 2012; M. Orofino, *La libertà di espressione tra costituzione e carte europee dei diritti*, Torino, 2014; M. Bianca - A.M. Gambino - R. Messinetti, *Libertà di manifestazione del pensiero e diritti fondamentali. Profili applicativi nei social networks*, Milano, 2016.

di alcuni obblighi fissati dal legislatore e da una consolidata giurisprudenza⁴.

Con l'avvento della Rete, e soprattutto della dimensione comunicativa del *web*, la linea di demarcazione tra le due situazioni giuridiche soggettive si è fortemente attenuata, al punto che appare oggi difficile distinguere le notizie attendibili dalle *fake news*, cioè che è informazione da ciò che non lo è⁵.

⁴ Come è noto i giornalisti godono, per costante giurisprudenza, di una tutela rafforzata nell'esercizio del loro diritto di cronaca, critica e satira in ragione dell'importanza riconosciuta in democrazia alla libera informazione.

Come è stato sottolineato, "la natura di diritto individuale di libertà ne consente, in campo penale, l'evocazione

per il tramite dell'art. 51 c.p. (come giustificazione), e non v'è dubbio che esso costituisca diritto fondamentale in quanto presupposto fondante la democrazia e condizione dell'esercizio di altre libertà. All'interno delle società democratiche deve di conseguenza riconoscersi alla stampa e ai mass media il ruolo di fori privilegiati per la divulgazione di temi e opinioni (*Cassazione penale, sez. V, n. 25138 del 2 luglio 2007*). Tuttavia la Suprema Corte ha nel tempo elaborato e puntualizzati, a partire dalla cd. sentenza catalogo del 1984) diversi presupposti affinché l'esercizio del diritto di cronaca e di critica possa beneficiare di una tutela rafforzata con particolare riguardo alle ipotesi di diffamazione: a) la verità (oggettiva o anche soltanto putativa), della notizia, purché frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca delle notizie. Verità che non sussiste quando, pur essendo veri i singoli fatti riferiti, siano dolosamente o colposamente taciuti altri fatti, tanto strettamente ricollegabili ai primi da mutarne completamente il significato; ovvero quando i fatti riferiti siano accompagnati da sollecitazioni emotive ovvero da sottintesi, accostamenti, insinuazioni o sofismi obiettivamente idonei a creare rappresentazioni della realtà oggettiva false (in tutto o in parte) nella mente del lettore (o ascoltatore) in parte rilevante); b) la contenenza e cioè il rispetto dei requisiti minimi di forma che debbono caratterizzare la cronaca

e anche la critica (e quindi tra l'altro l'assenza di termini esclusivamente insultanti); c) la sussistenza di un

interesse pubblico all'informazione (da ultimo *Sezioni Unite, n. 28813 del 27 dicembre 2011; Cassazione civile, n. 4068 del 14 febbraio 2014; Sezioni Unite, 17 luglio 2015*).

⁵ Il diritto di informare e di essere informati acquista in Rete caratteri propri rispetto alla declinazione dello stesso con altri mass media, divenendo, come è stato sottolineato, libertà di "comunicare con chi si vuole, di diffondere le proprie opinioni, i propri pensieri e i propri materiali, di ricevere, ma soprattutto di poter disporre senza limitazioni del nuovo potere di conoscenza conferito dalla telematica". In quest'ottica, esso si configura

Le caratteristiche di Internet (bi-direzionalità e istantaneità della comunicazione, pluralità di forme mediante le quali un individuo può diffondere in Rete il proprio pensiero, accessibilità – sul piano tecnico ed economico – delle relative applicazioni) hanno infatti certamente rivitalizzato l’aspetto “attivo” della libertà di espressione, consentendo concretamente ad un numero esponenziale di persone di comunicare in Rete e superando così potenzialmente il divario (quantitativo ma, come è noto, con indubbi risvolti sulla libertà di informazione) tra comunicatori ed ascoltatori, presente invece nei mass media tradizionali.

L’affermazione di Internet come *new media* rappresenta oggi un dato non controverso. Ogni utente della Rete può, infatti, sia conoscere il pensiero altrui, avvalendosi di Internet come di una immensa biblioteca e come un *network* planetario, sia esprimere il proprio pensiero, utilizzando siti *web*, *blog*, *forum* e oggi soprattutto *social network*, nei quali immettere contenuti di diversa natura e finalità, esprimere il proprio sentire, la propria opinione, diffondere notizie. Ciò produce la presenza in Rete di una grande quantità di contenuti sui più diversi argomenti, con diversificati livelli di approfondimento che vengono inseriti per perseguire finalità che vanno dalla volontà di essere visibili fino all’impegno civico, al quale si deve la diffusione del fenomeno del “giornalismo partecipativo”.

La rilevanza di questi siti *web*, per diffusione e per numero di “contatti” registrati, è certamente il segnale che di fatto la Rete sta portando al superamento della distinzione, presente in alcuni ordinamenti

come “una pretesa di libertà in senso attivo, non libertà da ma libertà di, che è quella di valersi degli strumenti informatici per fornire e ottenere informazioni di ogni genere”. Così T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Rivista dell’Associazione dei costituzionalisti*, 2011; Sul diritto di accesso alla Rete cfr., tra gli altri, T. Pucci, *Il diritto all’accesso nella società dell’informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Informatica e diritto*, 2002; M. Warschauer, *Technology and social inclusion: rethinking the digital divide*, Cambridge- London, 2004; E. De Marco (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008; A. Papa, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009; F. Pizzetti, *La governance di Internet e i diritti fondamentali. Uno sguardo sul futuro in una prospettiva di “diritto pubblico mondiale”*, in E. Bertolini - V. Lubello - O. Pollicino (a cura di), *Internet: regole e tutele dei diritti fondamentali*, Roma, 2013.

quale quello italiano, tra esercizio professionale e non professionale dell'attività di informazione. Numerosi sono infatti i siti *web* e i *blog*, gestiti da fornitori di connettività italiani (e quindi allocabili nel senso fisico del termine in Italia), sui quali viene svolta un'attività continuativa di informazione e di critica di fatti ed opinioni che interessano l'opinione pubblica. Analizzati nell'ottica dei contenuti essi sono quindi "siti di informazione", mentre sul piano formale non sono "stampati", bensì rientrano nel più generale esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e come tali non sono soggetti alle formalità che la normativa italiana prevede per l'identificazione dei soggetti che esercitano l'attività giornalistica (l'iscrizione all'Albo dei giornalisti) e del mezzo mediante il quale quest'ultima viene esercitata (la testata giornalistica). Infatti, allo stato attuale, la registrazione come "giornale" di un sito *web* di informazione viene richiesta dalla legge solo se il suo gestore (anzi l'editore) decide di accedere alle specifiche provvidenze previste dalla L. n. 62 del 2001⁶. Del pari, nessuna garanzia viene chiesta in merito alla verifica dell'attendibilità dell'informazione diffusa e ciò assume particolare rilevanza in questi anni nei quali, come prima sottolineato, il fenomeno delle "false" notizie è in crescita esponenziale, minando fortemente non solo l'aspirazione della Rete ad essere luogo attendibile di informazione, bensì la credibilità dell'intera attività giornalistica, sempre più etichettata come fonte di narrazione di "fatti alternativi".

⁶ Anche nella XVII Legislatura, come in altre recenti, è stato presentato un disegno di legge di riforma della disciplina dell'informazione giornalistica. Quest'ultimo disegno di legge, rubricato nella versione più recente "Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale" (S-1119-B). Presentato nel 2013, è stato oggetto di numerosi passaggi tra Camera e Senato e difficilmente riuscirà a completare l'iter di approvazione, anche a conferma della delicatezza della disciplina di questa materia e del bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti.

3. Le informazioni di fonte pubblica

Il ruolo della pubblica amministrazione quale fonte di dati, informazioni e documenti è noto da tempo ed è stato oggetto di diversi interventi normativi nei decenni più recenti, a partire dall'approvazione della legge 241/1990 che ha dato concreto impulso al passaggio dalla regola del "segreto" a quella dell'accesso ai dati⁷. Il cambiamento reale, per quantità e qualità, lo si è avuto però con l'affermarsi, anche e soprattutto grazie alla digitalizzazione e alla telematica, di nuovi processi di comunicazione istituzionale e di trasparenza dell'agire pubblico, inseriti in un più generale processo di ridefinizione del rapporto tra "pubblico" e individui, nell'ambito di percorsi di *e-Government* e, in una prospettiva più globale, di *e-democracy*.

L'apertura dei dati pubblici ha seguito e segue in questi anni due obiettivi: da un lato la promozione della trasparenza come metodo, in un'ottica di *open government*, nella quale le azioni pubbliche sono "verificabili"; dall'altro l'apertura e la condivisione dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, latamente intese, al fine di consentirne l'utilizzazione da parte dei privati, per le finalità più diverse⁸.

⁷ Sul punto cfr., tra gli altri, L. Acquarone, *Il segreto d'ufficio*, Milano, 1965; G. Fiengo, *Il segreto d'ufficio nella carenza di una legge generale sul procedimento amministrativo*, in *Studi parl.*, 1971; G. Arena, *Il segreto amministrativo*, Padova, 1983; P. Barile, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, 1987; A. Anzon, *Segreto d'ufficio dir. amm.* (voce), in *Enc. Giur.*, XXVIII, 1991; F. Caramazza, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1995.

⁸ Come viene sottolineato, entrambe le accezioni, che taluni riassumono nella locuzione *Open Government Data*, utilizzano dati ma con una importante differenza: l'*Open Government* si basa su dati pubblici la cui conoscenza favorisce la trasparenza e la verificabilità delle azioni di governo, come ad esempio bilanci, dati di spesa pubblica, appalti, informazioni sull'attività regolamentare in itinere; l'*Open data* o *Public Sector Information* si basa invece su dati pubblici raccolti e detenuti dalle amministrazioni pubbliche con contenuto informativo, di valore anche economico, utili per la fornitura e il miglioramento dei servizi pubblici ma non necessariamente utili al controllo democratico. Non tutti i dati possono però divenire "open". Come è noto, un dato può dirsi aperto quando "chiunque ha libertà di accesso, uso, modifica e condivisione ad esso, avendo al massimo, come limite, misure che ne preservino la provenienza e l'apertura" (definizione

Si tratta, a ben vedere, di una presenza pubblica che parte da due presupposti profondamente diversi: nel primo caso l'obiettivo è la realizzazione della sovente richiamata "casa di vetro"⁹, il cui scopo è quello di consentire ai cittadini di "vedere" e valutare l'operato della pubblica amministrazione: in questo contesto i documenti sono solo un mezzo per realizzarla; nel secondo caso, invece, i dati sono l'essenza stessa della partecipazione pubblica alla realizzazione di iniziative "aperte", affinché possano essere utilizzati per contribuire allo sviluppo economico e sociale¹⁰. Comune è invece l'oggetto, ossia la gestione dell'informazione

è tratta dal sito www.opendefinition.org). *Si tratta, come appare evidente, di una definizione che qualifica il dato come aperto per gli utilizzi che su di esso possono farsi ma non dà indicazioni su quali dati siano suscettibili di divenire aperti o, al contrario, su quali non siano idonei a divenirlo. Tocca quindi al soggetto che detiene il dato operare la scelta di renderlo aperto e al riguardo appare importante sottolineare un primo aspetto: condividere il dato non equivale a trasformarlo in un open data, dal momento che l'elemento caratterizzante di questi ultimi non è l'essere conosciuti ma l'essere riutilizzabili liberamente per qualsiasi scopo. Su questi cfr. T. Agnoloni, *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. Peruginelli- M. Ragona, *L'informazione giuridica in Italia*, Napoli, 2015, pp. 582 ss.; M. Orefice, *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 maggio 2015; G. Olivieri, V. Falce (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Milano, 2016.*

⁹ *Sull'esigenza democratica della "casa di vetro" cfr., in particolare, M.S. Giannini, Rapporto sulle condizioni della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1972, pp. 772 ss.; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995; A. Sandulli, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso dei documenti*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2007.

¹⁰ *Cfr. Linee guida per la valorizzazione del sistema informativo pubblico*, in www.agid.gov.it, nelle quali si evidenzia che sia la Digital Agenda for Europe sia l'Agenda Digitale Italiana considerano l'uso pervasivo delle tecnologie ICT come opportunità per fornire sviluppo, occupazione e benessere sociale. In tale ottica, i dati pubblici delle amministrazioni, che solo fino a poco tempo fa avevano un ruolo funzionale al perseguimento dei compiti istituzionali delle amministrazioni, assumono una differente valenza in termini di stimolo dell'economia digitale, sviluppo dell'innovazione e trasparenza amministrativa. Essi rappresentano un patrimonio cui corrisponde un valore economico che deve essere necessariamente considerato come volano per lo sviluppo del mercato, per la nascita di nuove figure professionali e per il supporto alle decisioni di ogni organo politico, anche locale, così come accade in altri Paesi.

detenuta dal soggetto pubblico, sino a ieri custodita gelosamente e invece oggi destinata ad essere esteriorizzata¹¹.

In entrambi i casi si tratta di una partecipazione alle dinamiche della Società dell'informazione e della comunicazione di non secondaria rilevanza, non solo in ragione del fatto che, in Italia, tale presenza è estesa a moltissimi settori della vita comune, ma anche – per quanto qui rileva – per i grandi giacimenti di informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, raccolti nello svolgimento delle loro attività istituzionali.

Da qui la necessità di ripercorrere, seppure brevemente, l'evoluzione della normativa vigente in materia di “accesso” ai dati della pubblica amministrazione, prendendo l'avvio dalle disposizioni contenute nella l. 241/1990, dando conto dei decreti legislativi che hanno recepito le direttive europee in materia, del Codice dell'amministrazione digitale per soffermarsi, infine, sulle importanti innovazioni introdotte dal cd. “Decreto Trasparenza” (D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33¹²).

¹¹ Il Codice dell'amministrazione digitale ha introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di un sito istituzionale sul quale pubblicare tutti quei dati indicati dalla legge come obbligatori in quanto legati alla propria attività istituzionale. L'originaria disciplina del 2005 è stata poi ridefinita con il D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*) che ha dettato stringenti principi per la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, al quale ha fatto seguito la Direttiva 105/2010 dell'allora CIVIT, che ha elencato i dati e le notizie che ciascuna amministrazione è chiamata ad inserire sul proprio sito Internet. È poi intervenuto il d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 (*Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'art. 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69*) che ha stabilito l'obbligo per le amministrazioni di tenere aggiornati i dati e di trasmetterne una cospicua parte al Dipartimento della Funzione Pubblica che viene così posto nella condizione di avere conoscenza diretta e utilizzabile della situazione presente all'interno delle singole amministrazioni.

¹² Il decreto è rubricato “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione*”.

4. La disciplina dell'accesso tra open data e normativa anticorruzione

La legge che, come è noto, ha avviato il processo di “apertura”¹³ generalizzata dei documenti della pubblica amministrazione, superando la “regola” rappresentata sino a quel momento del “segreto”, è la 7 agosto 1990, n. 241¹⁴, che, oltre a disciplinare il diritto di accesso come strumento di tutela di interessi individuali¹⁵, ha introdotto nell’ordinamento giuridico italiano alcuni principi volti a definire un modello di amministrazione trasparente¹⁶.

In ambito europeo, invece, il primo atto, successivo all’affermarsi della digitalizzazione nella pubblica amministrazione, è rappresentato dalla direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, di disciplina dei *dati pubblici*, con la quale si chiedeva agli Stati membri di organizzarsi al fine di rendere possibile il riuso delle informazioni in possesso delle

¹³ Al riguardo appare infatti necessario sottolineare che, negli anni immediatamente precedenti, erano entrati in vigore due atti normativi che contenevano disposizioni derogatorie alla “regola del segreto”. La prima, contenuta nella l. 27 dicembre 1985 (*Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali*) consentiva ai cittadini l’accesso ai provvedimenti adottati dagli enti locali (art. 25); la seconda, introdotta dalla l. 8 luglio 1986, n. 349 (*Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale*) attribuiva ad ogni cittadino il diritto di accesso l’informazioni sullo stato dell’ambiente, disponibili presso gli uffici della pubblica amministrazione.

¹⁴ La legge 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) è stata nel tempo oggetto di ripetute modificazioni e integrazioni. La novazione più importante del testo è stata introdotta con la l. 15/2005 ma sono frequenti gli interventi, più o meno rilevanti, di modifica delle disposizioni in essa contenute.

¹⁵ Per un’analisi del rapporto tra il diritto di accesso disciplinato dalla l. 241/1990, che resta a presidio dell’interesse ad accedere agli atti a tutela di un proprio interesse, e l’accesso generalizzato, introdotto con il d.lgs. 97/2016, cfr. S. Villamena, *Il cd. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalismi.it*, 30 novembre 2016.

¹⁶ I principali principi e strumenti, presenti nella formulazione originaria delle l. 241/1990 e nelle successive integrazioni, si sostanziano nella ideazione del responsabile del procedimento; negli obblighi di circolazione delle informazioni all’interno dell’amministrazione stessa; dell’obbligo di comunicazione dell’avvio del procedimento; di altre forme di pubblicità indicate nella legge.

amministrazioni pubbliche, seppure subordinatamente alla presentazione di un'istanza e al pagamento di un corrispettivo. L'obiettivo europeo era di avviare una "armonizzazione minima delle normative e delle prassi nazionali relative al riutilizzo dei documenti del settore pubblico" al fine di superare gli ostacoli che impedivano ai giacimenti di dati in possesso delle amministrazioni pubbliche di "esprimere appieno il proprio potenziale economico"¹⁷.

La Direttiva, pur con i limiti che sono stati evidenziati in sede di analisi¹⁸, ha rappresentato il primo passo in tema di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico nell'ottica dell'*open data*, prevedendo il riuso delle informazioni di provenienza pubblica anche per ragioni commerciali e, aspetto di particolare rilevanza, esplicitando che le informazioni del settore pubblico sono "un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali" da riutilizzare per "sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro"¹⁹. Tuttavia la Direttiva aveva previsto la facoltà e non l'obbligo per le amministrazioni di aprire i propri dati e questo ha certamente limitato l'impatto della direttiva sull'avvio di processi di condivisione²⁰.

¹⁷ Considerando 6 della Direttiva. Per un'analisi sul punto cfr. G. Mancosu, *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio*, in *Federalismi.it*, 12 settembre 2012.

¹⁸ Cfr. tra gli altri, I. D'Elia, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive*, in *Informatica e diritto*, 2006, pp. 44 ss.; A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni*, Bari, 2012; B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2016;

¹⁹ La Direttiva prevede inoltre che le amministrazioni pubbliche hanno il compito di favorire il riuso e rendere disponibili i documenti attraverso indici *online* e licenze standard; delimita il riuso solo a quei documenti e informazioni privi di vincoli; esclude dal suo ambito di applicazione i dati personali e le informazioni detenute da emittenti di servizio pubblico, istituti d'istruzione e di ricerca, musei, biblioteche, archivi e altri enti culturali.

²⁰ Le altre indicazioni della Direttiva in relazione al riutilizzo sono che: i documenti devono essere messi a disposizione possibilmente per via elettronica, entro 20 giorni nel formato e nella lingua originale: le amministrazioni pubbliche non hanno l'obbligo di

Il legislatore italiano ha recepito questa Direttiva con il D.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36 che, nella sua formulazione originaria, ha fatto propria l'indicazione europea e ha quindi riconosciuto alle amministrazioni pubbliche la piena discrezionalità in tema di scelta sul riutilizzo dei dati. Come emerge dal dettato originario, questo decreto ha rappresentato inizialmente più un momento di avvio che non di convinta adesione al paradigma *open data*, mostrandosi prudente sul concetto di riutilizzo e prevedendo una serie di limiti che di fatto hanno rallentato sensibilmente l'avvio del processo: oltre alla protezione dei dati personali, è stata infatti fatta salva la disciplina del diritto di accesso (che nel 2006 era certamente diversa rispetto ad oggi) e la tutela della proprietà intellettuale e industriale.

A dieci anni dall'approvazione del suo primo atto normativo, l'Unione europea è intervenuta nuovamente in materia con la direttiva 2013/37/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha rafforzato l'accesso alle informazioni delle amministrazioni pubbliche anche con l'utilizzo di nuove applicazioni e ha coinvolto nell'*open data* anche biblioteche, archivi o musei. Soprattutto, però, essa ha posto in capo agli Stati non più la mera facoltà, bensì l'obbligo di consentire il riuso delle informazioni in possesso del settore pubblico, pur temperandone l'impatto con la precisazione che esso viene meno qualora l'accesso ai dati sia limitato o escluso ai sensi delle disposizioni nazionali in materia e in conformità alla normativa sulla protezione dei dati. Non vi è quindi, e ragionevolmente non potrebbe esserci, automaticità nell'apertura dei dati e di conseguenza gli Stati restano responsabili della definizione dei processi

adeguarli o di crearne di nuovi per soddisfare la richiesta; possono richiedere un compenso in denaro: in questo caso hanno l'obbligo di fissare e pubblicare le tariffe che non devono superare i costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione dei documenti richiesti, maggiorati di un congruo utile sugli investimenti; possono autorizzare il riutilizzo incondizionato di documenti oppure vincolarlo a determinate condizioni: in questo caso devono predisporre e diffondere licenze standard; le condizioni fissate non devono comportare discriminazioni per le categorie destinatarie del riuso: i documenti devono essere a disposizione di tutti gli operatori potenzialmente presenti sul mercato; sono possibili licenze con diritti esclusivi, rese pubbliche, soggette a riesame periodico e con scadenza periodica, solo per l'erogazione di servizi d'interesse pubblico.

open data nel rispetto di diritti fondamentali, primo fra tutti quello alla riservatezza dei dati personali.

Il legislatore italiano ha recepito questa seconda direttiva con il D.lgs. 18 maggio 2015, n. 102, che ha introdotto modifiche sia al *Codice dell'amministrazione digitale* sia al D.lgs. 36/2006²¹ che resta quindi il testo di riferimento in materia. La principale novità introdotta, mutuata dalla direttiva, è il principio di obbligatorietà dell'apertura del dato, che viene previsto peraltro non solo per i dati futuri ma anche per quelli passati (art. 2)²². Anche le altre novità introdotte dal D.lgs. 102/2015 appaiono importanti, seppure non innovative rispetto alla direttiva: viene previsto il coinvolgimento nel processo *open data* delle biblioteche (anche universitarie), dei musei e degli archivi (favorendone quindi, seppure indirettamente, i processi di digitalizzazione) mentre restano escluse le università, gli enti di ricerca e gli istituti di istruzione; viene stabilito che il

²¹ Questo decreto legislativo era comunque stato oggetto negli anni di diversi interventi normativi. Tra i più significativi può ricordarsi il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, che oltre a disposizioni riguardanti l'anagrafe e la giustizia digitale, le start up e le "comunità intelligenti" ha modificato in più punti proprio l'art. 52 del Codice dell'amministrazione digitale, stabilendo in particolare che i dati in possesso della pubblica amministrazione si intendono "open by default", ove non vi siano altre restrizioni e che il rilascio di dati in forma *open* rappresenti un indicatore di performance dei dirigenti pubblici. Per una rassegna dei diversi interventi integrativi e correttivi cfr. G. Mancosu, *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio*, cit., passim.

²² Infatti, nella versione ora vigente, accanto alla previsione dell'obbligo per l'amministrazione pubblica di adottare prioritariamente "licenze aperte standard" e di renderle disponibili sul proprio sito istituzionale (art. 5, I comma), viene previsto che, qualora un soggetto sia interessato a dati "non ancora resi disponibili" (in ragione del fatto che sino a luglio 2015 non vi era obbligatorietà) e ne faccia richiesta, il soggetto pubblico deve essere pronto a dare una risposta in tempi certi (30 giorni). Infatti, nella versione ora vigente, accanto alla previsione dell'obbligo per l'amministrazione pubblica di adottare prioritariamente "licenze aperte standard" e di renderle disponibili sul proprio sito istituzionale (art. 5, I comma), viene previsto che, qualora un soggetto sia interessato a dati "non ancora resi disponibili" (in ragione del fatto che sino a luglio 2015 non vi era obbligatorietà) e ne faccia richiesta, il soggetto pubblico deve essere pronto a dare una risposta in tempi certi (30 giorni).

formato (soprattutto per i dati prodotti in passato) è quello “disponibile”, con l’esclusione quindi per l’amministrazione pubblica dell’obbligo di modificare quello adottato in precedenza²³; viene ribadita la “gratuità temperata” della messa a disposizione, con la previsione di tariffe destinate a coprire i costi standard ma con possibilità, in alcuni casi, che le stesse remunerino i costi effettivi o possano produrre anche un utile (volto a compensare gli investimenti effettuati nel triennio precedente).

Pressoché contestualmente all’adozione di questo decreto si è avuta l’approvazione del Codice dell’amministrazione digitale (introdotto con il D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, più volte modificato e integrato nel corso degli anni); di qualche anno più tardi è, invece, il d.lgs. 33/2013 in materia di accesso civico.

Il *Codice dell’amministrazione digitale* rappresenta il primo significativo atto normativo approvato in Italia con la finalità di dare sistematicità ai processi di telematizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione, in corso dagli anni ’90²⁴. In materia di apertura

²³ L’art. 6, nella nuova formulazione, stabilisce che “il titolare del dato mette a disposizione i documenti, ove possibile e opportuno insieme ai rispettivi metadati e secondo le modalità e i formati previsti dagli articoli 52 e 68 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nel rispetto delle regole tecniche di cui all’art. 12. Il titolare del dato non l’obbligo di adeguare i documenti o di crearne per soddisfare la richiesta, né l’obbligo di fornire estratti di documenti se ciò comporta difficoltà sproporzionate, che implicano attività eccedenti la semplice manipolazione”.

²⁴ Lo sviluppo del progetto di *e-government* rientra nell’ampio processo di innovazione e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, avviato negli anni ’90, con l’obiettivo, tra l’altro, di modernizzare la PA attraverso una maggiore efficienza, trasparenza e semplificazione amministrativa, e migliorare la qualità del rapporto con il cittadino. In termini generali, l’*e-government* viene indicato come l’uso nei processi amministrativi delle tecnologie informatiche (più in generale le tecnologie dell’*Information Communication Technology*), introdotte con l’obiettivo di fornire servizi che rispondano alle mutate esigenze espresse da una società profondamente mutata negli ultimi anni, per articolazione e stili di vita. La nozione di *e-government* non si esaurisce tuttavia nel mero utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT) nei processi amministrativi attraverso i quali la PA si propone di rendere più efficiente l’azione della pubblica amministrazione, migliorando da una parte, la qualità dei servizi pubblici erogati ai cittadini e diminuendo dall’altra, i costi per la collettività. Essa ha assunto nel tempo

dei dati pubblici, la disciplina in esso contenuta si pone in linea di stretta continuità con il D.lgs. 36/2006, condividendone presupposti, obiettivi e oggetto.

Ai dati delle pubbliche amministrazioni e alla loro “fruizione” il Codice dedica due sezioni (artt. 50-62ter), nelle quali disciplina l’interscambiabilità dei dati tra soggetti pubblici e il riutilizzo degli stessi da parte di terzi. Di particolare rilevanza si presenta, inoltre, per la parte che qui interessa, l’art. 2, contenente principi generali, dal cui dettato si ricava con immediatezza la difficoltà di individuare un equilibrio, che va comunque ricercato, tra “apertura” dei dati e tutela dei singoli; esso, infatti, da un lato stabilisce che “lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tal fine”; dall’altro pone il limite della disciplina della riservatezza dei dati e stabilisce che “i cittadini e le imprese hanno comunque il diritto ad ottenere che il trattamento dei dati effettuato mediante l’uso delle tecnologie informatiche sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell’interessato”. Nel Codice, quindi, la circolazione dei dati pubblici incontra un limite predefinito dalla normativa sulla riservatezza dei dati al quale sono suscettibili di affiancarsene altri, determinabili caso per caso e

una valenza più ampia, volta ad incidere profondamente sull’interazione fra amministrazione e cittadino e/o impresa. In questa nuova prospettiva l’utente e le sue esigenze vengono poste al centro dell’azione amministrativa, con la conseguenza che spetta all’amministrazione riorganizzare in termini tecnologici i processi di back office che preparano l’erogazione online del servizio finale. A ciò si affianca, ma in posizione non certo subordinata, l’affermarsi di politiche di semplificazione e trasparenza amministrativa. Per la parte che qui rileva, esso contiene la formalizzazione del principio di disponibilità, inteso come “possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge”, che viene declinato dal legislatore indicando all’amministrazione “sia il compito da svolgere, sia i mezzi per attuarlo. Il compito consiste nell’assicurare l’accesso all’informazione, salva la sussistenza di espresse limitazioni normative. Le tecnologie ICT (pc, formati digitali, siti web, reti telematiche) sono i mezzi di cui l’amministrazione è chiamata a servirsi nello svolgimento del compito assegnatole”. Cfr. G. Mancosu, *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio*, cit., *passim*.

riconducibili alla sfera della dignità e dei diritti costituzionali della persona.

Posta questa premessa di principio, il Codice all'art. 52 stabilisce che le amministrazioni, i gestori di servizi pubblici e le società partecipate a maggioranza pubblica devono inserire, nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito" (cd. Amministrazione trasparente) del sito web istituzionale, il "catalogo dei dati, dei metadati²⁵ e delle relative banche dati in loro possesso" e i regolamenti che disciplinano l'accesso telematico e il riutilizzo, fatti salvi i dati presenti nell'Anagrafe tributaria (I comma). Prevede, inoltre, che i dati e i documenti che le amministrazioni pubblicano con qualsiasi modalità, senza l'adozione di una specifica licenza standard, si considerano rilasciati come dati di tipo aperto²⁶ ad eccezione (*parte, questa, aggiunta in un momento successivo*)²⁷ "dei casi in cui la pubblicazione riguardi dati personali" (II comma)²⁸. Come appare evidente

²⁵ Come è noto, per rendere realmente accessibile un dato è necessaria la presenza dei relativi metadati, che hanno un ruolo di fondamentale importanza nella comprensione e nella ricerca dei dati, poiché facilitano lo scambio di informazioni, lo sviluppo di servizi e applicazioni e il riuso dei dati contenuti nei *dataset* della pubblica amministrazione.

²⁶ In base a quanto previsto dall'art. 68 del *Codice dell'amministrazione digitale*, le amministrazioni debbono acquisire programmi informatici nel rispetto dei principi di economicità ed efficienza, riuso e neutralità tecnologica, scegliendo tra alcune soluzioni tecniche indicate dalla disposizione stessa (ad esempio software libero o a codice sorgente aperto, oppure software sviluppato per conto dell'amministrazione stessa) e a condizione, tra l'altro, che "il software consenta l'utilizzo di formati di dati e di interfacce di tipo aperto, nonché di standard in grado di garantire l'interoperabilità (...) tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione".

²⁷ Questo inciso è stato aggiunto dall'art. 2, comma 1 del già citato D.lgs. 102/2015.

²⁸ In ottemperanza a tale articolo del Codice dell'amministrazione digitale, come modificato, nella prima parte del 2013 è stata elaborata una prima versione del documento di linee guida per *"l'individuazione degli standard tecnici, compresa la determinazione delle ontologie dei servizi e dei dati, le procedure e le modalità di attuazione delle disposizioni del Capo V del Codice dell'Amministrazione Digitale con l'obiettivo di rendere il processo omogeneo a livello nazionale, efficiente ed efficace."* Nel 2014 è stata pubblicata poi la versione definitiva delle *"Linee guida sulla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico"*, cui hanno partecipato numerose pubbliche amministrazioni centrali e locali nonché e associazioni in rappresentanza di queste. Come si legge nel documento, esso "ha l'obiettivo di supportare le pubbliche amministrazioni

questa modifica al testo originario della disposizione, intervenuta nel 2015, muta la natura stessa delle informazioni pubblicate che da “dati di tipo aperto” si trasformano in dati pubblicabili solo in seguito ad un processo di anonimizzazione. Se da un lato questo inciso pone un ostacolo (peraltro non insuperabile) al processo *open data*, dall’altro rappresenta una cautela necessaria in presenza dell’introduzione dell’obbligatorietà della messa a disposizione dei dati, evitando di determinare un contenzioso riguardante la lesione della riservatezza dei dati diffusi.

5. Accesso civico semplice e generalizzato nel “Decreto Trasparenza”

Su un piano diverso rispetto alla normativa appena ricordata, tutta incentrata sul riuso dei dati pubblici, si pone il d.lgs. 33/2013, chiamato a riordinare, ma in realtà a ridefinire, la normativa in materia di trasparenza e di accesso alle informazioni delle pubbliche amministrazioni.

Tale Decreto è stato, come è noto, approvato in attuazione della delega contenuta nella l. 6 novembre 2012, n. 190²⁹, ed è stato poi “ampliato e corretto” con il d. lgs. 97/2016, attuativo della delega contenuta nella l. 7 agosto 2015, n. 124³⁰, che ha infatti non solo ridefinito

nel processo di valorizzazione del proprio patrimonio informativo pubblico, proponendo da un lato un modello per i dati pubblici, corredato di un modello per la relativa “meta-datazione”, e dall’altro uno schema operativo per attuare il modello proposto. Lo schema operativo ha il compito di identificare le fasi del processo di valorizzazione dei dati pubblici, raccomandare un possibile coordinamento tra il livello centrale e locale per lo scambio e pubblicazione di analoghe tipologie di dati aperti, nonché i ruoli delle varie figure professionali delle pubbliche amministrazioni coinvolte, indicando per ogni figura le principali azioni che essa deve intraprendere”.

²⁹ Tale legge, contenente la delega citata nel testo, è rubricata “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

³⁰ La legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) affida all’Esecutivo il compito di “riconoscere la libertà di informazione attraverso il diritto di accesso ai dati e alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni”. L’ampiezza di questo principio ha portato taluni commentatori a definire la versione del Decreto Trasparenza come la versione italiana del *Freedom Of Information Act* (FOIA), di derivazione statunitense.

alcuni aspetti, già presenti nella formulazione originaria, che avevano presentato criticità, ma anche – ed anzi soprattutto – introdotto una nuova ed importante forma di accesso, definito “generalizzato”, che hanno portato da più parti a definire la normativa oggi vigente un vero e proprio “*Freedom of Information Act*” italiano. Il dettato complessivo del d.lgs. 33/2013 testimonia, infatti, una scelta più radicale del legislatore rispetto agli altri atti normativi prima citati, volta a consentire una reale e significativa accessibilità delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni.

L’angolo visuale del Decreto è ben illustrato nella disposizione di principio (presente nell’art. 1), laddove si afferma che “la trasparenza è intesa 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”³¹.

Tale disposizione è stata da alcuni autori indicata come la fonte di una nuova situazione giuridica soggettiva, *prodotta* di riflesso dall’obbligo, introdotto dalla normativa, per le pubbliche amministrazioni di essere trasparenti³² e di *natura composita* in quanto include non solo il diritto di

³¹ Sempre nell’art. 1, al II comma la trasparenza viene considerata una “condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.

³² Al riguardo vi è chi parla di un vero e proprio diritto soggettivo alla “trasparenza”, o alla “pubblicità amministrativa”, o all’“informazione amministrativa”. Sul contenuto di queste diverse definizioni cfr. E. Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto pubblico*, 2005; G. Marzuoli, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in Aa.Vv. *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. Federalismo*, 2013; B.G. Mattarella-M. Pelissero, *La legge anticorruzione*, Torino, 2013; C. Romano, *Open data e riutilizzo nel decreto trasparenza: propulsore per la democrazia e lo sviluppo o sfida ulteriore per i diritti fondamentali?*, in L. Califano – C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014; I. Nicotra, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3 giugno 2015;

poter ricercare sui siti istituzionali determinate informazioni ma anche di poterle riutilizzare per qualsiasi finalità.

Diverse sono, in effetti, le situazioni giuridiche soggettive contemplate dal d.lgs. 33/2013.

La prima, prevista sin dalla prima formulazione del decreto, si concretizza nel diritto a veder pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche interessate, tutti i documenti, dati e informazioni per i quali ciò sia previsto. Tale elenco, allegato al Decreto 33/2013, è stato parzialmente ridotto dal d.lgs. 97/2016, nell'ottica del bilanciamento della pubblicità di tali atti con altri interessi costituzionalmente rilevanti. Si tratta di una correzione, valutabile positivamente, che non rappresenta un arretramento nella trasparenza in quanto introdotta contestualmente all'introduzione dell'accesso civico generalizzato e che dà contezza di una opinione, ampiamente diffusa, secondo la quale "trasparenza" e "pubblicità" non possono essere considerati come sinonimi, non solo perché quest'ultima si presenta essenzialmente come uno strumento per il perseguimento della finalità espressa dalla prima, ma soprattutto perché la pubblicazione, intesa come mera ostensione al pubblico di dati e documenti soddisfa solo in minima parte quell'esigenza informativa che è presupposto per un reale controllo dei governanti e degli amministratori pubblici. Come si avrà modo di sottolineare in sede di conclusioni, l'informazione ha bisogno di una chiave di lettura dei dati, che li renda comprensibili e soprattutto finalizzati a chiarire fatti, a suffragare tesi, a contribuire alla formazione di una opinione su persone e dinamiche.

Strettamente correlato a quello appena descritto è il diritto di poter segnalare alla pubblica amministrazione, con conseguente obbligo di quest'ultima di informare l'ANAC, la mancata pubblicazione di documenti e dati obbligatori. L'esercizio di tale azione produce, come conseguenza, la ricezione da parte dell'interessato di tutta la documentazione omessa e la pubblicazione *on line* della stessa. Come è stato sottolineato, questa tipologia di accesso, prevista dal d.lgs. 33/2013 sin dalla sua formulazione

M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016.

originaria, si presenta di tipo surrogato rispetto all'obbligo di pubblicazione, essendo tesa proprio a segnalare all'amministrazione interessata la propria omissione, ossia il non aver pubblicato un atto del quale invece aveva il dovere di dare pubblicità. In questo caso, quindi, il diritto di accesso si esplica solo su atti che l'amministrazione aveva già l'obbligo di pubblicare e ne stimola la pubblicazione.

Un terzo diritto, introdotto nel 2016 e che ha avvicinato la normativa italiana ai contenuti del *Freedom of Information Act*, si sostanzia nella possibilità, riconosciuta a chiunque, di poter chiedere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione. Tale forma di accesso, definita "generalizzata" è finalizzata, come si legge nel testo, a "favorire forme diffuse di controllo" e a "promuovere la partecipazione al dibattito pubblico", e ha ad oggetto dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, *ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*". Essa, viene inoltre qualificata come "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, (che) integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino" (art. 1).

Come è stato sottolineato, l'area del conoscibile non termina più, quindi, laddove finiscono gli obblighi di pubblicazione e "l'estensione tendenzialmente illimitata del nuovo accesso converte la regola della pubblicità conoscibilità, finora di stretto diritto positivo, in principio generale: tutti i documenti e i dati in possesso delle amministrazioni diventano 'pubblici', cioè patrimonio della collettività, da essa conoscibile. Il principio di pubblicità non si fonda più sulla logica deontica e dirigista degli obblighi di legge, ma sul pieno riconoscimento della libertà del singolo di attingere alle informazioni amministrative"³³.

Correlato a tutte queste situazioni giuridiche soggettive è, infine, il diritto di poter utilizzare i documenti, i dati e le informazioni pubblicate o ricevute a valle dell'esercizio del diritto di accesso. Da qui il dovere per le amministrazioni pubbliche, latamente intese, di rendere possibile, anche

³³ Cfr. M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit.

tecnicamente, il riuso di tutte le informazioni contenute nei documenti pubblicati.

6. I limiti all'accesso

Il diritto di accesso, nelle diverse declinazioni appena richiamate, si configura certamente come una situazione giuridica di rilevanza costituzionale, seppure non espressamente disciplinata nella Carta costituzionale. Esso è infatti non solo, come si legge nel d.lgs. 33/2013 e come già richiamato “condizione per l’esercizio di altri diritti costituzionali”, ma si configura esso stesso come diritto di rilievo costituzionale, nella misura in cui soddisfa l’esigenza individuale di poter conoscere approfonditamente l’azione dei pubblici poteri.

Come tutti i diritti costituzionalmente garantiti, anche l’accesso non presenta tuttavia natura assoluta ma richiede di essere bilanciato con altri interessi di pari rilievo.

La presenza, nel testo ora vigente, di due diverse tipologie di accesso, “semplice” e “generalizzato”, che sono il frutto di due distinti interventi normativi, hanno portato alla compresenza di due ordini di limiti.

I primi, relativi all’accesso-pubblicità, sono definiti integralmente dal legislatore, dal momento che soddisfano l’esigenza di perseguire la trasparenza dell’azione amministrativa mediante il già ricordato obbligo generalizzato, a carico delle amministrazioni pubbliche, di pubblicare dati, documenti e informazioni normativamente definiti. Come è stato sottolineato, in questo caso la pubblicità dell’atto, e la conseguente trasparenza dell’azione amministrativa, si realizza mediante la pubblicazione on line di documenti ritenuti dalla legge di “interesse” per la comunità. Ed è sempre la legge, di conseguenza, a stabilire quali interessi pubblici o privati debbono prevalere su tali esigenze di pubblicità. Il bilanciamento è quindi operato a monte, dal legislatore stesso, sia mediante la scelta dei documenti da pubblicare sia indicando come perimetro, delimitante la propria scelta, il segreto di Stato, quello d’ufficio e statistico e la protezione dei dati personali.

Con riferimento a questi ultimi, si ritiene opportuno sottolineare che, nella formulazione originaria del d.lgs. 33/2013, la tutela dei dati sensibili e giudiziari veniva posta quale limite esplicito alla pubblicazione (art. 4). Tale articolo è stato ora abrogato ma sembra possibile ritenere che tali dati, al pari di quelli personali non attinenti alla finalità propria della singola pubblicazione, continuino a godere di una tutela rafforzata. Peraltro su questo aspetto si è pronunciato due volte anche il Garante privacy, esplicitando alcuni aspetti utili al bilanciamento. Nel primo ha sottolineato che “il semplice fatto che informazioni personali siano rese pubblicamente conoscibili *online* per finalità di trasparenza non comporta che le stesse siano liberamente riutilizzabili da chiunque e per qualsiasi scopo, bensì impone al soggetto chiamato a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione (...) di determinare (...) se e per quali finalità e secondo quali limiti e condizioni eventuali utilizzi ulteriori (...) possano ritenersi leciti alla luce del ‘principio di finalità’ e degli altri principi di matrice europea in materia di protezione dei dati”³⁴. Nel secondo, in sede di predisposizione delle nuove *Linee guida in materia di tutela dei dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*³⁵, ha ribadito che l’obbligo, previsto dalla normativa in materia di trasparenza *online* della pubblica amministrazione, di pubblicare dati in “formato aperto”, non comporta che tali dati siano anche “dati aperti”, cioè liberamente utilizzabili da chiunque per qualunque scopo. Ne deriva che il riutilizzo dei dati personali non deve pregiudicare, anche sulla scorta della direttiva europea in materia, il diritto alla privacy. Il Garante ha quindi prescritto alle amministrazioni: una valutazione preliminare d’impatto privacy; la predisposizione di una licenza che stabilisca le modalità di carattere giuridico e tecnico che presidono al corretto riutilizzo dei dati; l’introduzione di modalità tecniche per il controllo degli accessi ai dati da parte degli utilizzatori, che impediscano la possibilità di

³⁴ Cfr. Parere Garante Privacy 7 febbraio 2013.

³⁵ Le linee guida del Garante, del 28 maggio 2014 (doc. web n. 3134436), sono rinvenibili all’indirizzo Internet <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3134436>.

scaricare o di duplicare in maniera massiva e incondizionata le informazioni rese disponibili, nonché l'indiscriminato utilizzo di software o programmi automatici; la pubblicazione nei siti web di un *alert* che solleciti il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Come appare evidente, le pubbliche amministrazioni sono quindi chiamate a bilanciare i diversi interessi coinvolti e a distinguere le distinte finalità sottese ai trattamenti che pongono in essere, avendo ben chiaro che l'assolvimento degli obblighi di trasparenza presenta regole e limiti propri rispetto al successivo e possibile riutilizzo dei dati per finalità diverse. Di conseguenza, come prima sottolineato, non tutte le informazioni pubblicate *on line* possono essere considerate come dati *open*³⁶.

Diversa, seppure complementare, è la *ratio* sottesa all'accesso civico generalizzato che sposta, invece, il momento del bilanciamento a valle, assegnando il relativo compito all'amministrazione destinataria della richiesta. Essendo l'oggetto del diritto tendenzialmente onnicomprensivo, la legge ha indicato in modo alquanto generico gli interessi pubblici e privati³⁷ in nome dei quali l'amministrazione può derogare al principio dell'accessibilità totale, attribuendo alla stessa il compito di operare il bilanciamento, anche interagendo con i controinteressati all'accesso.

Gli interessi pubblici tutelabili con il diniego di accesso sono la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; la conduzione di indagini sui reati e il

³⁶ Ad esempio, il soggetto pubblico dovrà scegliere, a seconda delle circostanze, i dati da pubblicare e quelli da oscurare, ferma la loro rimozione nel momento in cui gli effetti del provvedimento che ne ha giustificato la pubblicazione volgono al termine. Pertanto, è chiaro come la pubblica amministrazione non pubblichi *online* solo dati di tipo *open*. A seconda delle finalità della pubblicazione, i dati si distingueranno tra dati di tipo aperto e dati da pubblicare in formato di tipo aperto, distinzione non scevra di effetti nella pratica in quanto, come si è detto, il soggetto pubblico sarà tenuto ad adoperare determinate precauzioni per non compiere una violazione dei dati personali dell'interessato, a differenza di quanto accade con gli *Open data* che non comportano problematiche relative al trattamento dei dati personali.

³⁷ Art. 6, comma 11 del D.lgs. 97/2016, introduttivo dell'art. 5bis del D.lgs. 33/2013.

loro perseguimento; il regolare svolgimento di attività ispettive. Quelli privati sono, dal canto loro, la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali³⁸.

Come appare evidente, l'accesso generalizzato, a differenza dell'accesso pubblicità, pone in carico alle amministrazioni il rilevante onere del bilanciamento degli interessi coinvolti. Esse infatti debbono porsi nella prospettiva di favorire la massima trasparenza possibile, adottando decisioni idonee ad arrecare all'interesse conoscitivo del richiedente il minimo pregiudizio possibile. Tuttavia, adottando un criterio di proporzionalità, debbono anche dare garanzia agli interessi indicati come limite dal legislatore, verificando la serietà e probabilità del danno a quell'interesse. Ne deriva che mentre l'accesso-pubblicità si muoveva entro un quadro comportamentale predefinito dal legislatore, l'accesso generalizzato amplia nuovamente lo spazio della discrezionalità amministrativa, chiamata a operare il bilanciamento tra le opposte esigenze e ad assumersene, necessariamente, le conseguenti responsabilità.

³⁸ Come è stato sottolineato, “la bipartizione tra interessi pubblici e privati si giustifica nel senso che, nel primo caso, la limitazione (in termini di esclusione) dell'accesso civico 2016 è posta per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di ‘interessi pubblici’; nel secondo caso, invece, la stessa esigenza rileva con riferimento non ad interessi pubblici, bensì ad ‘interessi privati’. Ancora, seppur con qualche eccezione, la bipartizione si giustifica ulteriormente poiché, nella prima ipotesi menzionata, si tratta di interessi pubblici per così dire “sovrani”, attribuiti come tali alla esclusiva competenza dello Stato e dunque rientranti nella competenza delle amministrazioni statali; nella seconda ipotesi si tratta invece più che altro di limiti riconducibili alle competenze delle amministrazioni locali. In fondo, la differenza più forte fra le due tipologie di accesso è che nell'accesso civico 2016 i limiti indicati dalla normativa resistono (in ogni caso) all'istanza del privato. Al contrario, con l'istanza di accesso in senso classico tali limiti (e connessa posizione giuridica soggettiva di riservatezza) possono cedere il passo – contemperandosi – alla richiesta (e connessa posizione giuridica soggettiva di trasparenza) del privato, non potendosi dunque riferire ad un numero indeterminato di documenti”. Così S. Villamena, *Il cd. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, cit.

7. Conclusioni

L'introduzione dell'accesso civico generalizzato ha aperto – all'interno delle singole amministrazioni – una fase, per il momento ancora in fase di definizione nei suoi aspetti regolamentari e organizzativi, suscettibile di contribuire in modo rilevante al diritto di ciascun individuo di informare e di essere informato. Tale istituto, infatti, rappresenta un contributo al miglioramento del sistema democratico di sicura rilevanza che, peraltro, si inserisce in un processo più ampio, volto a favorire una crescente e “informata” partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici, anche in risposta alle diffuse istanze di maggiore controllo dell'operato dei governanti e, più in generale degli amministratori pubblici.

La possibilità di accedere a veri e propri giacimenti di dati, documenti e informazioni, idonei a consentire la valutazione della reale imparzialità della pubblica amministrazione, del corretto utilizzo dei fondi pubblici, del rispetto delle procedure e delle garanzie rappresenta un punto di approdo importante, suscettibile tuttavia di comportare una sensibile riduzione della sfera di riservatezza di molti individui. Per questo motivo appare ragionevole auspicare che essa sia esercitata con equilibrio e proporzionalità, non solo da parte delle pubbliche amministrazioni, che a questo da alcuni anni si stanno ormai preparando, ma anche da parte di coloro interessati a riutilizzare questi dati per finalità informative. In altri termini, può riconoscersi in questi soggetti l'assunzione di specifici obblighi nei confronti sia di chi è oggetto dell'attività informativa sia di chi riceve l'informazione, che richiedono consapevolezza del fatto che il requisito della veridicità non può dirsi soddisfatti dal solo fatto che le informazioni utilizzate provengano da una fonte pubblica, ma richiedono anche correttezza ed imparzialità nella loro rielaborazione.

L'esperienza dei primi anni di applicazione del d.lgs. 33/2013 ha in fondo evidenziato come la disseminazione sul web di dati, informazioni e documenti non fornisce, in sé, alcun contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa che si ottiene, invece, se chi li utilizza ne fornisce anche una linea interpretativa. E, a sostegno di questa considerazione, appare possibile sottolineare come l'introduzione dell'accesso civico generalizzato

ed il contestuale ridimensionamento dell'accesso-pubblicità sembrano avere come obiettivo proprio quello di privilegiare una diffusione "rielaborata" dei dati rispetto ad una ostensione generalizzata degli stessi.

Non è possibile al momento ipotizzare quale potrà essere il contributo, qualitativo e quantitativo, dei dati pubblici ai processi di informazione partecipata e professionale. Presumibilmente sarà soprattutto quest'ultima a poterne fruire maggiormente, utilizzando i dati come supporto a notizie e opinioni da comunicare nella sfera pubblica. E' però lecito attendersi anche proprio l'accesso a tali dati potrà incentivare anche esperienze di informazione diffusa.

In entrambi i casi occorre ritenere che su chi informa, anche nella dimensione del giornalismo partecipativo, ricada l'onere di fornire all'utente finale del dato, il lettore della Rete o di altro mass media, una chiave di lettura, propria ad esempio del giornalismo investigativo o di inchiesta, che non renda vana la pubblicazione di dati personali, di corrispondenze, e più in generale di quanto indicato dal decreto 33/2013 come "interesse" di un privato. In altri termini, si ritiene che la compressione del diritto alla privacy, e per alcuni aspetti del diritto all'oblio (derivante dal "perenne presente" che caratterizza la Rete³⁹) "esiga" che le richieste di accesso siano motivate dalla volontà di informare la comunità e non siano spinte – anche in ragione dell'assenza di motivazione da addurre – da mera curiosità.

Anche al fine di consentire tale valutazione va riconosciuto al "controinteressato" alla richiesta di accesso un ruolo effettivo, come del resto la normativa prevede, di interlocutore nel procedimento di valutazione della richiesta di accesso ai dati, che lo porti non solo ad essere consapevole della possibile o meno lesione della propria sfera privata⁴⁰, al

³⁹ Su questi aspetti cfr., da ultimo D. Messina, *Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme di comunicazione*, in *Diritto, mercato, tecnologia*, 7 aprile 2017.

⁴⁰ Come è noto, il d.lgs. 33/2013 prevede che "fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di

fine di poter porre in campo le eventuali successive tutele, ma anche per fornire all'amministrazione pubblica il punto di vista del soggetto destinato ad essere oggetto di un trattamento di dati, da parte di terzi, del quale non è in grado di definire i tempi, la rilevanza e soprattutto del quale ignora le finalità. Il rischio del FOIA italiano in questo momento è proprio quello di una sistematica negazione del consenso a che il dato sia fornito al richiedente, con conseguente ampliamento dello spazio di discrezionalità dell'amministrazione, del coinvolgimento del Garante privacy e dell'Autorità anticorruzione ma soprattutto, del ricorso a rimedi giurisdizionali suscettibili di vanificare le finalità proprie del Decreto.

comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di invio dei dati al richiedente è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione (art. 5, 5 comma). Inoltre, il controinteressato ha sia il diritto di ricevere comunicazione di come si è concluso il procedimento, sia, qualora egli abbia dato parere contrario, debbono trascorrere almeno quindici giorni dall'invio di tale comunicazione prima che i dati e i documenti vengano inviati al richiedente (art. 5, 6 comma).