



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica

Ciclo. XX

TITOLO TESI

Condivisione e circolazione dei dati pubblici

Settore scientifico disciplinare di afferenza

Area 12 - Scienze giuridiche - IUS 10

Presentata da: Mariangela Di Giandomenico

Coordinatore Dottorato
Relatore prof.ssa Paola Piras
prof.ssa Paola Piras

Esame finale anno accademico 2010 - 2011

Premessa	1
Capitolo I – La condivisione del patrimonio informativo pubblico nell’ordinamento interno e comunitario	
1. La condivisione dei dati pubblici e il processo di informatizzazione della p.a.....	6
2. La circolazione dei dati pubblici e le politiche di e-government.....	10
3. Le Reti transeuropee per lo scambio elettronico di dati tra le amministrazioni ed i servizi paneuropei di governo elettronico.....	13
4. Il riuso delle informazioni pubbliche nell’ordinamento comunitario (rinvio).....	16
Capitolo II - La circolazione dei dati pubblici. Aspetti organizzativi	
1. Il coordinamento informativo ed informatico	17
2. La rete a servizio della circolazione dei dati pubblici.....	20
Capitolo III - La circolazione dei dati pubblici. Aspetti funzionali	
1. - Premessa. I profili giuridici rilevanti.....	31
2. I dati pubblici e le informazioni come oggetto di circolazione e di scambio	32
3. La fruibilità dei dati pubblici. Le modalità di accesso	36
4. Il rapporto tra riservatezza ed accesso ai dati e le connesse esigenze di sicurezza.....	47
5. Circolazione dei dati e qualità delle informazioni	59
6. Circolazione dei dati e responsabilità amministrativa.....	64
7. Il riuso dell’informazione e le basi di dati pubbliche.....	68
Conclusioni	72
Bibliografia	74

PREMESSA

I temi della circolazione e condivisione dei dati pubblici¹ e della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico² costituiscono un aspetto centrale nell'ambito del processo di informatizzazione dell'amministrazione pubblica³.

Su questi temi si misura, in definitiva, l'utilità dell'introduzione delle tecnologie informatiche e telematiche (c.d. ICT - *Information and Communication Technologies*) nella pubblica amministrazione.

L'informatizzazione della p.a. costituisce infatti un valore aggiunto nella misura in cui consente alle amministrazioni di svolgere procedimenti e di adottare provvedimenti con rapidità, senza aggravare il cittadino di adempimenti, anche informativi, non dovuti, che rallentano il procedimento e pregiudicano - in definitiva - l'osservanza del principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa, oltre che ledere il legittimo interesse del privato ad ottenere risposte dall'amministrazione nei tempi previsti dalla legge.

¹ Per dati pubblici si intendono i dati detenuti da un soggetto pubblico. Si fa riferimento alla natura pubblica del soggetto titolare del trattamento (dati anagrafici ecc) che può esserne anche il produttore. Si noti che il Codice dell'amministrazione digitale di cui al d.lgs n. 82/05, definisce dato della pubblica amministrazione "il dato formato, o comunque trattato da una pubblica amministrazione (art. 1, comma 1, lett. m)

² Si fa riferimento all'insieme delle informazioni e dei dati raccolti, prodotti ed elaborati dalla Pubblica Amministrazione nell'esercizio delle proprie attività istituzionali.

³ Per informatizzazione della pubblica amministrazione si intende quel processo complesso finalizzato all'implementazione delle tecnologie informatiche e della comunicazione (c.d. ICT) nell'ambito della pubblica amministrazione, sia per quanto attiene agli aspetti organizzativi, sia in relazione all'attività della p.a. Sul concetto di informatizzazione della p.a. v. G. Duni, *Teleamministrazione*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993 e la voce *Amministrazione digitale* in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Milano, 2007, 1; nonché A. MASUCCI, *Informatica pubblica*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006

Il principio generale, stabilito dalla legge fondamentale sull'azione amministrativa, n. 241/1990, che prevede l'acquisizione dei "*documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi necessari per l'istruttoria del procedimenti*" d'ufficio, "*quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni*" (art. 18, comma 2), trova la sua massima espressione ed applicazione in un sistema di gestione informatizzato, dove strumenti tecnici facilitano la condivisione dei dati e delle informazioni pubbliche e lo scambio tra Amministrazioni degli stessi⁴.

L'informatizzazione della p.a. rende ineludibile l'applicazione del precetto normativo sopra ricordato, inteso a semplificare i rapporti tra pubblica amministrazione e privati.

L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni d'altra parte risponde all'esigenza sempre più pressante di semplificazione e "velocizzazione" dell'azione amministrativa (al fine di favorire la competitività dei settori produttivi), consentendo altresì una maggior trasparenza delle scelte pubbliche, ed un miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino, in un'ottica di progresso economico e sociale e di rafforzamento della democrazia.

⁴ Si noti che l'Adunanza generale del Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema del disegno di legge sul procedimento amministrativo, in data 17.2.1987, n. 7, aveva da subito ravvisato che l'attuazione della norma avrebbe richiesto un collegamento telematico tra le amministrazioni.

Negli anni più recenti l'intervento del legislatore, volto a favorire l'applicazione ed utilizzazione delle nuove tecnologie informatiche e telematiche nella pubblica amministrazione, ha avuto un notevole impulso. Questa accelerazione si spiega anche con riferimento all'affermarsi di una nuova concezione dell'amministrazione, come amministrazione di risultati⁵ e con la sempre maggiore valorizzazione dei canoni dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità, della trasparenza dell'azione amministrativa e della semplificazione dei procedimenti.

Tuttavia, la spinta verso l'informatizzazione ad opera, in particolare, delle ultime normative, tra cui il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii. recante il Codice dell'Amministrazione Digitale⁶ (da ora anche CAD), ha in sé un rischio: che l'informatizzazione stessa si trasformi nel fine da raggiungere, mentre è solo il mezzo per realizzare gli obiettivi ora indicati⁷.

Questi obiettivi presuppongono l'interoperabilità⁸ dei sistemi informativi pubblici, che a sua volta presuppone una interconnessione delle p.a. tramite una infrastruttura di supporto, una rete di telecomunicazione,

⁵ Sul principio si veda V. Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, 2010

⁶ Sul CAD v. ASTRID, Paper sul Codice delle pubbliche amministrazioni digitali (una valutazione critica, versione aggiornata), in www.astrid.it; CARLONI E. (a cura di) Codice dell'amministrazione digitale, commento al d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, Rimini 2005. CASSANO G., GIURDARELLA C., Il codice della Pubblica Amministrazione digitale, Milano, 2006; NOTARMUZI C., Il Codice dell'Amministrazione Digitale, Istituto G. Tagliacarne di Roma 2006

⁷ Cfr. a riguardo, i pareri del Consiglio di Stato sul codice e sul decreto correttivo (Cons. St., sez. consultiva per gli atti normativi, parere 7 febbraio 2005, n. 11995/04 e Cons. St., sez. consultiva per gli atti normativi, parere 30 gennaio 2006, n. 31/06, cit.). In dottrina, P. Piras, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Dir. Informatica*, 2005, 3, 591,

⁸ Sul concetto di interoperabilità si ritornerà meglio *infra*

attraverso la quale le amministrazioni possono scambiare in tempo reale informazioni sia all'interno, sia all'esterno.

Lo sviluppo dei sistemi informatici e telematici comporta l'abbandono di alcune concezioni tradizionali dell'agire amministrativo e dell'organizzazione amministrativa, quale, ad esempio, la concezione proprietaria della documentazione amministrativa e dei dati pubblici⁹.

Nel nuovo assetto determinato dall'introduzione delle tecnologie informatiche e telematiche, l'amministrazione tende a rappresentarsi come un sistema unitario e non frammentato¹⁰, sia all'interno, che all'esterno, e così anche la documentazione e i dati che la stessa produce si devono prestare ad essere trattati e fruiti in maniera condivisa, mediante una integrazione virtuale (e non reale) dei dati stessi.

Ciò comporta il superamento delle tradizionali barriere all'accesso ai dati e documenti che ogni amministrazione frappone sia nei rapporti con le altre amministrazioni sia con i privati, sia il superamento della rigida separatezza delle competenze e degli apparati amministrativi, a favore di una integrazione funzionale delle stesse.

⁹ Sul punto sono rilevanti le riflessioni di M.P. Guerra, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico della documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, secondo cui il tema pone a confronto istanze garantistiche e quelle legate alla promozione dell'efficienza in *Dir. Pubblico*, 2005, 2, 525 e ss.

¹⁰ Vi sarebbe un ritorno, come sostenuto in dottrina da P. Piras, *op. cit.*, "al principio di unicità dell'Amministrazione". In senso contrario R. Borruso ed altri, *L'informatica del diritto*, Milano 2004, p. 272 secondo cui sarebbe ormai superata "la concezione di una pa unica e indistinta" e verrebbe affermandosi "quella prospettiva che vede la cooperazione federativa di vari soggetti?".

Lo sviluppo delle tecnologie informatiche nell'ambito dell'amministrazione favorisce la circolazione dei dati e delle informazioni pubbliche, agevolando in tal modo il raccordo tra i diversi livelli di governo e tra i diversi attori istituzionali del Paese, nonché la semplificazione dei rapporti tra amministrazione e privati.

L'informatizzazione, tuttavia, accentua i noti problemi della riservatezza e della tutela dei dati personali, nonché i problemi relativi alla qualità ed affidabilità dei dati e della responsabilità in ordine al contenuto degli stessi.

CAPITOLO I – LA CONDIVISIONE DEL PATRIMONIO INFORMATIVO PUBBLICO NELL’ORDINAMENTO INTERNO E COMUNITARIO

1. LA CONDIVISIONE DEI DATI PUBBLICI E IL PROCESSO DI INFORMATIZZAZIONE DELLA P.A - 2. LA CIRCOLAZIONE DEI DATI PUBBLICI E LE POLITICHE DI E-GOVERNMENT. - 3 LE RETI TRANSEUROPEE PER LO SCAMBIO ELETTRONICO DI DATI TRA LE AMMINISTRAZIONI ED I SERVIZI PANEUROPEI DI GOVERNO ELETTRONICO. - 4. IL RIUSO DELLE INFORMAZIONI PUBBLICHE NELL’ORDINAMENTO COMUNITARIO (RINVIO)

1. LA CONDIVISIONE DEI DATI PUBBLICI E IL PROCESSO DI INFORMATIZZAZIONE DELLA P.A.

Al fine di chiarire come la tematica della condivisione dei dati pubblici e delle informazioni tra pubbliche amministrazioni si connetta con l’introduzione delle nuove tecnologie dell’informatica e della telematica nell’ambito delle p.a. e quali siano gli sviluppi della medesima in tale ambito, appare utile ricostruire sinteticamente i passaggi del processo di informatizzazione della p.a.

L’avvio del predetto processo fu, in realtà, del tutto privo di coordinamento a livello centrale. Ogni Amministrazione agiva singolarmente, con la conseguenza che i sistemi informativi delle amministrazioni non erano integrati.

Verso la fine degli anni ‘70 il problema dell’integrazione dei detti sistemi veniva autorevolmente posto dalla dottrina. Si auspicava la creazione di un *“centro per i sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche”* e si affermava che *“l’innovazione amministrativa poggia su*

*quella tecnologica*¹¹. Tuttavia, alcun seguito veniva dato a queste affermazioni.

Solo con il d.p.c.m. 15 febbraio 1989, si ha una prima disciplina di coordinamento. Il decreto infatti prevedeva il coordinamento delle iniziative e la pianificazione degli investimenti in materia di automazione della amministrazioni pubbliche attraverso la costituzione di un organo centrale di coordinamento dell'informatizzazione: il dipartimento della funzione pubblica. Da quel momento si avviava la fase di regolamentazione e di pianificazione dell'informatizzazione pubblica che tuttora permane.

Nel 1990, con la l. 241/90 cit., si affermava il principio sopra ricordato e in quella sede si affacciava per la prima volta l' "embrione" della nozione di documento amministrativo informatico. Si definiva documento amministrativo anche la rappresentazione "*elettromagnetica*" del contenuto di atti formati dalla p.a. o utilizzati ai fini dell'attività amministrativa (art. 22).

Sempre in tema di coordinamento delle iniziative di informatizzazione pubblica e di conseguente integrazione dei sistemi informativi pubblici, il legislatore del 1993, con d.lgs. n. 39, costituiva l'Autorità per l'informatica nella p.a., c.d. AIPA, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con autonomia tecnica e funzionale e indipendenza di giudizio. A questo organismo veniva affidato il

¹¹ M. S. Giannini, in riv. Trim. dir. Pubblico, cit.

coordinamento informatico e la gestione dei sistemi informativi automatizzati, con funzioni anche di programmazione, mediante la redazione di un piano triennale (all'AIPA succedeva, con d.lgs 196/2003, il CNIPA che a sua volta ha successivamente trasferito le proprie funzioni, con d.lgs. 177/2009, all'ente pubblico non economico denominato "DigitPA"¹²).

Il predetto d.lgs n. 39/93, inoltre, affermava il principio fondamentale della presente materia, secondo cui gli atti amministrativi adottati da tutte le p.a. *"sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati"* (art. 3).

A questa affermazione seguiva il riconoscimento, con l'art. 15 della l. n. 59/1997, della validità e rilevanza *"a tutti gli effetti di legge"* degli *"atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici"* nonché della *"loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici"*.

La norma rimetteva a specifici regolamenti la definizione di criteri e modalità per la concreta attuazione della stessa, in modo da renderne possibile ogni applicazione compatibile con il mezzo informatico e la struttura giuridica degli atti informatizzati. I regolamenti adottati in

¹² L'ente DigitPA, operante secondo le direttive e sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, ha tuttavia perso, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 177/09 cit., la funzione di coordinamento, attraverso la redazione di un piano triennale annualmente riveduto, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni. Questa funzione è stata infatti trasferita al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato

esecuzione della norma confluivano quindi nel d.p.r. n. 445/2000, recante il testo unico della documentazione amministrativa (oggi solo in parte vigente, come si dirà).

Il predetto T.U., oltre a disciplinare la gestione dei documenti amministrativi e dei sistemi informatizzati, riprendendo il disposto dell'art. 18 della l. n. 241/90, ha sancito (art. 43) che l'acquisizione di ufficio avviene mediante consultazione diretta, da parte di una pubblica amministrazione o di un gestore di pubblico servizio, degli archivi dell'amministrazione certificante. Per detto accesso diretto "l'amministrazione certificante rilascia all'amministrazione procedente apposita autorizzazione in cui vengono indicati i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare la riservatezza dei dati personali ai sensi della normativa vigente". Le amministrazioni certificanti sono altresì tenute a consentire alle amministrazioni precedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, sempre nel rispetto della riservatezza dei dati personali, laddove le informazioni e i dati relativi a stati, qualità personali e fatti, siano contenuti in albi, elenchi o pubblici registri (su queste disposizioni ci si soffermerà nei prossimi capitoli).

Anche su questa normativa interviene il legislatore del 2003. L'art. 10 della legge di semplificazione del 2001 (l. n. 229/03) delega il Governo ad emanare dei decreti legislativi "*per il coordinamento e il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione*" secondo criteri

direttivi volti, tra l'altro a prevedere la possibilità di attribuire al dato e al documento informatico contenuto nei sistemi informativi pubblici i caratteri della "primarietà e originalità", nonché ad adottare misure organizzative e tecniche per "assicurare l'esattezza, la sicurezza e la qualità del relativo contenuto informativo". La delega aveva ad oggetto, per quanto di interesse, la sicurezza informatica dei dati e dei sistemi e "*le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo*".

Sulla base della indicata legge delega è stato emanato il Codice dell'amministrazione digitale, sulle cui disposizioni torneremo appresso, laddove esamineremo le questioni relative alla fruibilità, all'accesso e alla circolazione dei dati pubblici.

2. LA CIRCOLAZIONE E LE POLITICHE DI E-GOVERNMENT

Sul piano comunitario, il tema che si affronta della circolazione e della condivisione dei dati pubblici, della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico si presenta come aspetto centrale delle politiche di *e-government*¹³.

¹³ Per "eGovernment" si intende il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle amministrazioni pubbliche, coniugato a un cambiamento organizzativo e all'acquisizione di nuove competenze da parte del personale, con l'obiettivo di migliorare i servizi al pubblico, rafforzare il processo democratico e sostenere le politiche pubbliche. In dottrina, vedi F. MERLONI, *Introduzione all'@government* Torino, 2005. ASTRID, Raccomandazioni per l'attuazione del programma dell'Unione sull'e-Government, luglio 2006; BOMBARDELLI M., Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile, Riv. it. dir. pubbl. comunitario, 2002, 991

Le politiche di *e-government*, valorizzano l'elemento informativo e la comunicazione e cooperazione tra le amministrazioni come dato qualificante dell'implementazione delle nuove tecnologie nell'ambito della p.a..

Il primo piano d'azione europeo che interviene in materia, *eEurope* 2002, oggetto della Comunicazione della Commissione, del 13 marzo 2001, al Consiglio europeo di primavera di Stoccolma¹⁴ e preceduto dall'iniziativa della Commissione denominata "*eEurope. Una società dell'informazione per tutti*", sottolinea la necessità dello sviluppo dell' "amministrazione in linea", che sfrutta le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni per migliorare la qualità dei servizi pubblici e per agevolarne l'accesso da parte dei cittadini, al fine di ridurre i costi che imprese e governi devono sostenere, semplificare i rapporti tra le amministrazioni e i cittadini, garantendo maggiore trasparenza e partecipazione nelle scelte pubbliche.

Anche il piano di azione *eEurope* 2005¹⁵, che segue quello del 2002, approvato dal Consiglio europeo di Siviglia nel giugno 2002, punta sulla capacità dell'amministrazione di sviluppare servizi in rete, sulla base di un'infrastruttura a banda larga protetta e ampiamente disponibile¹⁶.

¹⁴ COM (2001) 140 def. - non pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 28 maggio 2002 - COM (2002) 263 def.

¹⁶ Nella sintesi della comunicazione si legge che "Il presente piano d'azione mira a creare un contesto favorevole agli investimenti privati e alla creazione di nuovi posti di lavoro, accrescere la produttività, modernizzare i servizi pubblici e garantire a tutti i cittadini la possibilità di partecipare alla società dell'informazione globale. *eEurope* 2005 intende

Con la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 1° giugno 2005, intitolata "*i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*" [COM(2005) 229 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale] si è dato vita al nuovo quadro strategico della Commissione europea che definisce gli orientamenti di massima per la società dell'informazione e i media. Questa nuova politica integrata mira, in particolare, ad incoraggiare la conoscenza e l'innovazione per sostenere la crescita, nonché la creazione di posti di lavoro. Tale politica rientra nell'ambito della revisione della strategia di Lisbona.

Da ultimo, la Commissione europea, nella comunicazione del 15 dicembre 2010 (*The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government*, COM (2010) 743), ha ribadito che le ICT possono rivelarsi strumenti utili per il settore pubblico al fine di sviluppare metodi innovativi nel fornire servizi ai cittadini, aumentando l'efficienza e limitando i costi. Entro il 2015, secondo la Commissione europea, le amministrazioni europee dovranno essere «*recognised for being open, flexible and collaborative in their relations with citizens and businesses. They use eGovernment to increase their efficiency and effectiveness and to constantly improve public services in a way that caters for user' s different needs and maximises*

pertanto promuovere servizi, applicazioni e contenuti sicuri basati su un'infrastruttura a banda larga ampiamente disponibile”

public value, thus supporting the transition of Europe to a leading knowledge-based economy».

3. LE RETI TRANSEUROPEE PER LO SCAMBIO ELETTRONICO DI DATI TRA LE AMMINISTRAZIONI ED I SERVIZI PANEUROPEI DI GOVERNO ELETTRONICO

In stretta connessione con le politiche di *e-government*, si pongono gli atti comunitari che valorizzano lo sviluppo delle reti che mettono in connessione i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, al fine di poter consentire il “dialogo” dei sistemi stessi e lo scambio reciproco dei dati.

L'importanza strategica delle reti di telecomunicazione, per lo sviluppo del processo di informatizzazione, e l'affermazione dell'*Information Technology* (IT) viene in primo luogo affermato nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹⁷, che si occupa delle reti transeuropee al Titolo XVI (artt. 170-172). In particolare, l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo delle reti transeuropee di telecomunicazioni al fine di perseguire gli obiettivi del mercato unico (art. 26) e per il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione (art. 174). L'azione dell'Unione è diretta a favorire “l'interconnessione” e l'”interoperabilità” delle reti, nonché l'accesso a tali reti

¹⁷ Nuova denominazione del Trattato della Unione Europea stabilita dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009

L'Unione Europea ha quindi sviluppato alcuni programmi diretti al coordinamento delle attività delle amministrazioni di diversi stati membri.

Tra questi, di particolare interesse è il programma IDABC (*Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens*)¹⁸, di cui alla Decisione 2004/387/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, inteso a promuovere servizi amministrativi paneuropei *on-line* alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini, nonché le reti telematiche interoperative che sono collegate a tali servizi. Per servizi amministrativi paneuropei si intendono i servizi pubblici d'informazione interattivi e transfrontalieri forniti da amministrazioni pubbliche europee ad altre amministrazioni pubbliche, a imprese o a cittadini, tramite reti telematiche transeuropee interoperative, ossia capaci di comunicare tra loro, scambiare dati e condividere informazioni.

Nei considerando della decisione, si afferma con chiarezza che *“la creazione di reti telematiche transeuropee per lo scambio di informazioni tra amministrazioni pubbliche, istituzioni comunitarie e altre entità, quali le agenzie, le organizzazioni e i servizi europei preposti a promuovere gli interessi della Comunità, non dovrebbe ... essere considerata un fine, bensì un mezzo, grazie al quale è possibile erogare a livello paneuropeo servizi*

¹⁸ Tale programma fa seguito al programma programma IDA (Interchange of Data between Administrations), tuttavia con un campo d'azione più ampio. Esso comprende gli obiettivi del programma IDA ma mira del pari a creare servizi amministrativi elettronici paneuropei rivolti alle imprese e ai cittadini

interoperabili informativi e interattivi di governo elettronico, sfruttando ed estendendo ai cittadini e alle imprese i vantaggi risultanti dalla cooperazione tra le amministrazioni pubbliche in Europa” (n. 12)

Rilevante è anche la considerazione che l'erogazione di detti servizi presuppone l'esistenza di sistemi di informazione e di comunicazione efficienti ed interoperabili tra le amministrazioni pubbliche, “nonché di processi amministrativi interoperabili «front office» e «back office»” (considerando n. 14).

Sia i piani di *e-government* sia le politiche europee finalizzate all'erogazione dei predetti servizi di governo elettronico, pongono dunque al centro l'interoperabilità dei sistemi informativi delle p.a., intesa come momento centrale per la riqualificazione dei servizi al cittadino e all'impresa, attraverso l'integrazione dei *back office* delle amministrazioni, finalizzata all'integrazione delle prestazioni

Al di fuori dei predetti programmi di *e-government*, in Europa l'importanza dell'informazione pubblica si era gi' avvertita, a partire dal libro Verde “*L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa*”, COM(1998)585. La pubblicazione pone l'accento sulla messa a disposizione dell'informazione del settore pubblico, vale a dire di una categoria particolare di dati detti “pubblici”, quelli che, essendo detenuti da organismi del settore pubblico, verrebbero resi pubblici in virtù di norme o di un uso diretto a garantire la trasparenza dello Stato nei confronti dei

cittadini. Nella pubblicazione, si chiarisce il nesso esistente tra l'informazione in generale e la società dell'informazione, ponendo l'accento sulla risorsa informativa che proviene dal settore pubblico e sulle questioni legate al suo sfruttamento per lo sviluppo dell'economia.

4. IL RIUSO DELL'INFORMAZIONE PUBBLICA

Altro aspetto oggetto di attenzione nel diritto comunitario è il riuso dell'informazione pubblica, ossia l'utilizzazione della stessa per scopi diversi da quelli per le quali è stata creata¹⁹.

La materia è stata disciplinata dalla Direttiva Europea 2003/98/CE, recepita nel nostro ordinamento col decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36. Il riuso è da intendersi come uno stimolo alla crescita, all'attività produttiva, alla circolazione dell'informazione e, più in generale, allo sviluppo della Società dell'Informazione²⁰.

Sul tema del riuso ci si soffermerà in seguito.

¹⁹ Cfr. C. CASCIONE, *Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, in *Diritto dell'informazione*, 2005, pag. e ss; S. GIACCHETTI, *Una nuova frontiera del diritto d'accesso: il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico (direttiva 2003/98/CE)*, in Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, *L'accesso ai documenti amministrativi*, IPZS, 2005, pag. 1245 e ss.

²⁰ Sul punto si v. I. D'ELIA, *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive*, in *Informatica e diritto*, 2006, pag. 8.

CAPITOLO II

LA CIRCOLAZIONE DEI DATI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. ASPETTI ORGANIZZATIVI E FUNZIONALI

1. IL COORDINAMENTO INFORMATIVO ED INFORMATICO. 2. - LA RETE A SERVIZIO DELLA CIRCOLAZIONE DEI DATI PUBBLICI

1. IL COORDINAMENTO INFORMATIVO ED INFORMATICO

La possibilità di attingere in modo integrato alle informazioni ed ai dati detenuti dalle diverse pubbliche amministrazioni presuppone l'adozione di *standard* comuni nella realizzazione dei sistemi informativi delle p.a. e per questo il legislatore, in sede di modifica del titolo V della parte II della Costituzione, ha riservato alla competenza esclusiva del legislatore statale il coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. r). Cost.

La definizione del contenuto e dell'ambito di estensione del predetto coordinamento statale, con riferimento ai sistemi informativi degli enti territoriali, si presenta tuttavia problematico, potendo incidere sulle competenze dei medesimi enti, parimenti costituzionalmente garantite, in materia di organizzazione e ordinamento dei propri uffici e servizi²¹.

A riguardo, la Corte costituzionale ha anzitutto sancito che il predetto coordinamento statale non preclude alle Regioni la possibilità di organizzare, nelle materie di propria competenza, un proprio sistema

²¹ Sul punto si vedano le riflessioni di M.P. Guerra, *Circolazione dell'informazione*, cit.

informativo “*in cui far confluire i diversi dati conoscitivi ... che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati*”²², purché siano rispettate le norme statali in materia di tutela dei dati personali. La Corte rileva la strumentalità del patrimonio informativo all’esercizio delle competenze proprie dell’ente, costituendo l’informazione in sé il necessario supporto conoscitivo delle stesse.

In ragione del nesso esistente tra gestione delle informazioni ed esercizio delle competenze, la Corte Costituzionale ha dunque ridotto la portata del contenuto del coordinamento di cui al cit. art. 117, comma 2, lett. r), attribuendogli una natura meramente “tecnica”.

Stabilire tuttavia se un determinato intervento normativo sia riconducibile alla nozione di coordinamento tecnico non è operazione agevole. La Corte rileva l’esistenza di un coordinamento tecnico quando l’intervento normativo è diretto ad assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e a definire standard omogenei che permettano la comunicazione tra sistemi informatici dell’Amministrazione²³.

²² Corte Cost., 7.7.2005, n. 271. La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulle questioni di legittimità costituzionali sollevate dal Governo nei confronti della legge regionale dell’Emilia Romagna n. 11/2004, sullo sviluppo della società dell’informazione, in cui si dava ampio spazio al tema della condivisione del patrimonio informativo pubblico in ambito regionale e alla circolazione delle informazioni per le attività istituzionali delle pubbliche amministrazioni

²³ In questo senso si v. Corte Cost. n. 36/04, relativa al potere attribuito al Ministero dell’economia di definire il prospetto delle informazioni che gli enti locali e le regioni sono tenuti a trasmettergli sulla base della normativa sul c.d. patto di stabilità interno. Ancor prima, la Corte si era espressa in tal senso nella sentenza n. 17/04, in relazione al potere di coordinamento informatico assegnato al Ministro per l’innovazione e le tecnologie in relazione alla determinazione degli indirizzi per l’impiego ottimale dell’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. In dottrina si v. D. Marongiu, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per*

Rimane comunque sempre latente l'invasione delle competenze regionali e locali in materia di organizzazione amministrativa. Una scelta di coordinamento in materia di sistemi informativi ed informatici, infatti, non è mai "neutra" sotto un profilo organizzativo, in quanto il coordinamento informatico incide evidentemente sull'organizzazione amministrativa delle Regioni e delle autonomie territoriali, le quali vanno certamente coinvolte nelle predette scelte anche di coordinamento. A riguardo la Corte costituzionale tenta infatti un contemperamento rinviando a strumenti di raccordo previsti nell'ordinamento, come gli accordi e le intese in sede di Conferenza Unificata Stato - Regioni - autonomie locali²⁴.

l'innovazione e le tecnologie, in Dir. Inform., 2005 e M. PIETRANGELO, Il «coordinamento informatico» statale nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale” *Nota a Corte costituzionale n. 17/2004 e n. 36/2004 in Rapporto tecnico n. 9/2004*, Istituto di Teoria e Tecniche dell'informazione giuridica del CNR; SARCONE V., La leale collaborazione vale anche per l'e-governement? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni (brevissime considerazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale 26 gennaio 2005, n. 31), in *Federalismi.it*

²⁴ In particolare la Corte, nella sentenza n. 31 del 2005, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 l. 289/02 nella parte in cui non prevedeva, con riferimento ai progetti finanziabili in quanto idonei a promuovere l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, l'intesa con la Conferenza unificata. La Corte ha coerentemente ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionali poste con riferimento ad una previsione legislativa (art. 16, d.lgs. n. 276/03) che prevedeva l'intesa per la definizione degli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi informativi del Ministero del lavoro e sistemi informativi regionali, stabilendo altresì sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale. Nella sent. n. 31/05, si afferma altresì che il coordinamento tecnico può anche riguardare vari aspetti quali a) garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra p.a.; b) assicurare una migliore efficacia alla spesa pubblica; c) generare significativi risparmi eliminando duplicazioni ed inefficienze e favorendo il riuso; d) indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche secondo una strategia coordinata ed integrata.

L'esercizio da parte degli enti territoriali delle prerogative proprie in materia di organizzazione amministrativa rappresenta in ogni caso un rilevante ostacolo alla circolazione e condivisione dei dati²⁵.

A ciò si aggiunge la competenza legislativa dello Stato in materia di tutela dei dati personali, in quanto materia rientrante nell' "ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lett. l), rilevante per la presente trattazione per i profili di cui si dirà al capitolo III.

2. LA RETE A SERVIZIO DELLA CIRCOLAZIONE DEI DATI PUBBLICI

In attuazione dell'art. 117, comma 2 lett. r) e dunque esercitando i poteri di coordinamento in materia, il legislatore statale ha disciplinato il Sistema pubblico di connettività (da ora anche SPC), di cui al citato d.lgs 7.3.2005, n. 82 recante il Codice dell'amministrazione digitale (artt. 72 e ss.)²⁶.

Il SPC è definito come l'insieme delle "infrastrutture tecnologiche" e delle "regole tecniche" per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo pubblico e dei dati della p.a., necessarie per assicurare "l'interoperabilità di base ed evoluta" e la "cooperazione applicativa" dei sistemi informatici e dei flussi informativi,

²⁵ Sulle "barriere legislative e regolamentari" che ostacolano, in tutti i paesi, la diffusione della cooperazione tra amministrazioni si v. *Ocse, The e-government imperative*, 2003

²⁶ A commento della normativa sul SPC si v. C. D'Orta, *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale Dir. amm.* N. 7/2005, 693 e dello stesso autore *Finalità, organizzazione e architettura del Sistema pubblico di connettività (SPC)*, in *Diritto dell'internet* n. 4/2005, 395; A. Natalini, *Il SPC eredita i problemi della RUPA*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 7/2005, 702

garantendo “la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna amministrazione” (sugli aspetti della sicurezza, riservatezza, e della salvaguardia delle informazioni e sull'autonomia del patrimonio informativo saranno trattati nel capitolo successivo).

Anzitutto, si chiarisce che le infrastrutture tecnologiche sono le reti e strumentazioni connesse, tra cui la "infrastruttura condivisa di interscambio"²⁷, di cui all'art. 77, comma 1, lett. c), che consente la comunicazione tra tutte le reti delle p.a. esistenti. Le regole tecniche sono le specifiche informatiche necessarie alla corretta circolazione di dati ed informazioni.

L'interoperabilità è la capacità di due sistemi di dialogare tra loro e di scambiare dati²⁸. La cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche è l'interazione dei sistemi informatici che consente alle amministrazioni di integrare i procedimenti amministrativi²⁹.

²⁷ Si tratta della Qxn-*Qualified eXchange Network*, definita dal d.m. 1.4.2008 cit. come “componente delle infrastrutture condivise che realizza l'interconnessione delle reti dei fornitori qualificati dei servizi di connettività del SPC e delle Community Network”. La Community Network è la rete territoriale prevista da normative regionali

²⁸ Il CAD definisce “interoperabilità di base”: i servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini” e «interoperabilità evoluta» i servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l'erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini. Sul concetto di interoperabilità, si veda anche il quadro europeo di interoperabilità per i servizi di eGovernment paneuropei, versione 1.0, novembre 2004

²⁹ Si è osservato (C. D'Orta), che la cooperazione applicativa implica il superamento, almeno in parte, di segmentazioni e barriere che tradizionalmente caratterizzano i procedimenti amministrativi e i rapporti tra diverse amministrazioni pubbliche, la attivazione di data base e servizi comuni a più amministrazioni, la standardizzazione di

Il SPC “nasce” per consentire non la semplice possibilità di trasmettere e/o scambiare dati e informazioni (questa è la interoperabilità), ma la effettiva possibilità di una amministrazione di accedere, con pieno valore giuridico, a servizi (eventualmente anche a *data base*) di un'altra amministrazione per ricavarne informazioni e dati, garantendo la possibilità di aggiornare *data base* di interesse di più amministrazioni con dati immessi da ciascuna per quanto di competenza, nonché la possibilità di svolgere procedimenti informatizzati tra più amministrazioni nei quali ciascuna immette i dati e i documenti informatici di propria competenza³⁰.

A norma dell'art. 73 del CAD, il SPC ha il fine di assicurare il coordinamento informativo ed informatico dei dati tra le Amministrazioni centrali, regionali e locali e di promuovere l'omogeneità nell'elaborazione e trasmissione dei dati stessi, finalizzata allo scambio e alla diffusione delle informazioni tra le Amministrazioni e alla realizzazione di servizi integrati” (comma 1).

Il SPC è dunque una rete che ha la fondamentale funzione di consentire la condivisione dei dati e delle informazioni pubbliche al fine di consentire la realizzazione di procedimenti amministrativi in rete, con

aspetti "alti" (come processi e modelli operativi) e "bassi" (come moduli e tipologie dei documenti amministrativi) dell'azione amministrativa.

³⁰ In questi termini si esprime C. D'Orta, articoli cit.

condivisione di banche dati ed informazioni proprie di ciascuna amministrazione³¹.

La previsione di una rete di collegamento tra amministrazioni ha lo scopo di rendere effettiva la collaborazione delle amministrazioni nel perseguimento dei fini pubblici³².

³¹ Il Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, nei pareri resi in data 14 giugno e 30 giugno 2004 sullo schema di decreto legislativo istitutivo del sistema pubblico di connettività, ha ritenuto *“del tutto condivisibili”* le affermazioni secondo cui *“il Sistema pubblico di connettività consente, ... la realizzazione di servizi telematici quali la “interoperabilità evoluta” e la “cooperazione applicativa” (concetti definiti all’art. 1 dello schema), attraverso i quali le pubbliche amministrazioni non solo potranno dialogare mediante l’uso delle ICT (information and communication technologies) ma potranno erogare i propri servizi direttamente ai cittadini e alle imprese”*. Con il SPC – si legge – *“il procedimento amministrativo – ovvero il flusso dinamico di informazioni finalizzato all’erogazione di un provvedimento – potrà essere svolto direttamente tramite la tecnologia”*.

³² Il Consiglio di Stato tuttavia evidenziava che le finalità che il SPC persegue devono essere rese effettive sul piano amministrativo e ne deve essere data concreta attuazione, *“prevedendo effetti giuridicamente rilevanti per le pubbliche amministrazioni e consentendo, in caso di inerzia o di inadempimento alla nuova disciplina, il ricorso da parte di cittadini e imprese agli ordinari strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale”*. Il Consiglio di Stato suggeriva quindi l’introduzione di un principio generale – e precettivo – analogo a quello contenuto nell’art. 43 del testo unico in materia di documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000), secondo cui è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse stesse siano tenute a certificare. Ritiene inoltre il Consiglio di Stato nel citato parere che, oltre a quelli sul sistema di documentazione amministrativa appena descritti, altri effetti giuridicamente rilevanti dell’SPC dovranno essere previsti espressamente quantomeno riguardo ad altri due profili, testualmente presenti nella delega: il rilascio degli atti amministrativi e l’erogazione dei servizi pubblici *on line* e l’accesso telematico a tali servizi da parte di cittadini e imprese. Né potrebbe sostenersi che le richieste disposizioni integrative potranno essere introdotte per la prima volta con le “regole tecniche ed organizzative per il funzionamento dell’SPC” di cui all’art. 15 dello schema. Pur se viene, ora, espressamente riconosciuta la natura regolamentare di tali “regole tecniche”, le disposizioni integrative in parola si configurano come norme generali, applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni, che incidono direttamente sui procedimenti amministrativi, come correttamente rilevato anche dalla nota di adempimento. Appare, quindi, necessario che esse siano contenute in una fonte normativa di rango primario, qual è il presente schema di decreto legislativo. Esso potrà invece, ovviamente, collegarne la concreta vigenza al momento della operatività delle “regole tecniche” e dell’intero SPC.

È utile ricordare che prima del SPC le amministrazioni erano collegate tramite la Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (RUPA) rivista dall'art. 15, al comma 1 l. 59/97³³.

Si nota che prima della RUPA, non erano state previste infrastrutture condivise tra le p.a. Erano state sviluppate solo reti proprietarie di amministrazioni statali (ministeri), ognuna deputata ad interconnettere i soli uffici della singola amministrazione. La RUPA costituisce il primo tentativo di superamento dell'assenza di comunicazione tra le reti proprietarie esistenti delle p.a.. La gestione della RUPA veniva affidata ad un apposito organismo pubblico denominato Centro tecnico per la RUPA³⁴, operante presso l'AIPA e poi presso il CNIPA, che ne ha assorbito le funzioni³⁵.

La RUPA si configurava come una infrastruttura di comunicazione che connetteva tutte le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali. Si trattava di una "rete di reti", in cui era mantenuta la piena autonomia dei singoli "domini informatici" alle diverse amministrazioni interessate, intendendo per dominio l'insieme delle risorse *hardware*, *software*, procedure dati e servizi che ricadono sotto la competenza esclusiva di un determinato ente. La RUPA nasce, quindi, con l'obiettivo di interconnettere

³³ Per una sintesi delle vicende fino agli anni '90, cfr. A. Natalini, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-government* (a cura di G. Vesperini), Milano 2003

³⁴ Previsto dall'art. 17, comma 19 della l. n. 127/97

³⁵ Con d.lgs. 343/2003 (art. 5, comma 2). Sulle fasi di progettazione ed implementazione della RUPA si v. M. Minerva, *Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della pubblica amministrazione*, in *Dir. e informatica*, 1998, 623 e A. Natalini – S. Salvi, *Dalla Rupa al Sistema pubblico di connettività*, in *I mercati dell'amministrazione*, a cura di G. Della Cananea e L. Fiorentino, ed. Il Sole24 ore, 2005.

e mettere in condizioni di interoperare tali domini attraverso una serie di accessi ad una rete virtuale.

Tuttavia, le regioni e gli enti locali non erano obbligati ad aderirvi. L'assenza di un vincolo di adesione alla rete degli enti locali e delle regioni, soggetti principalmente deputati, in un sistema improntato al federalismo amministrativo, allo svolgimento di sempre maggiori funzioni amministrative e all'erogazione di servizi pubblici ai cittadini, si evidenzia subito come un punto fortemente critico della RUPA.³⁶

A ciò si aggiungeva la staticità del sistema, che non consentiva alle amministrazioni di poter svolgere insieme procedimenti amministrativi³⁷ (la c.d. cooperazione applicativa, di cui si dirà *infra*).

I fattori critici della RUPA, come evidenziati, hanno spinto il legislatore verso una riforma del sistema, con l'introduzione del SPC³⁸.

La nuova disciplina, evidenzia il Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema del decreto legislativo³⁹, ha una portata innovativa e non di riassetto normativo, collegandosi con le predette finalità indicate dall'art. 10, comma 1, lett. b) della legge di semplificazione per il 2001.

³⁶ A. Natalini, *il SPC eredita i problemi della RUPA*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2005, 702, afferma che ci è uno "scollamento tra il modello strutturale prescelto e le evoluzioni di quello istituzionale"

³⁷ Sul punto è chiaro il Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, nel parere del 30.8.2004, sullo schema di decreto legislativo istitutivo del sistema pubblico di connettività in cui si afferma che la RUPA costituisce "un mero collegamento informatico tra le pubbliche amministrazioni".

³⁸ Sulla base della delega contenuta nella legge n. 229/2003 veniva quindi adottato il d.lgs. 42/2005 recante il "*Sistema pubblico di connettività*" (SPC), che abrogava il comma 1 dell'art. 15 della legge n. 59 del 1997, istitutivo della RUPA. Le norme di cui al d.lgs. n. 42/2005 sono poi confluite nel CAD (cap VIII, artt. 72 e ss.).

³⁹ Pareri della Sezione atti normativi in data 14 giugno e 30 giugno 2004

Il Sistema ha un'architettura ed una organizzazione che garantisca *“la natura federata, policentrica e non gerarchica del sistema”* (art. 73, comma 3). Ciò sta a significare, in linea generale, che il Sistema si sviluppa in collaborazione con le autonomie regionali e locali, direttamente coinvolte nel processo di realizzazione e di operatività del Sistema stesso.

Secondo gli assunti del Codice il SPC consente una interazione paritetica e non gerarchica tra amministrazioni nell'ambito di procedimenti amministrativi *“soggettivamente complessi”*.⁴⁰

Al SPC partecipano tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/01, quindi anche le amministrazioni regionali e locali. Il recente correttivo al CAD (d.lgs. n. 235/2010) ha inoltre previsto l'estensione del Sistema anche i gestori dei servizi pubblici ed ai soggetti che perseguono finalità di pubblico interesse (comma 3 bis art. 75).

Presenta aspetti problematici e di tutela della riservatezza (su cui si dirà al capitolo III), la connessione al SPC dei sistemi informativi degli organismi competenti per l'esercizio delle funzioni di sicurezza e di difesa nazionale, cui è garantita comunque la connessione con il SPC *“nel loro*

⁴⁰ L'art. 9 del d.p.c.m. 1.4.2008, stabilisce in particolare che le Amministrazioni predispongono le infrastrutture e realizzano i servizi applicativi in ambito SPC, *“in modo che sia assicurato il coordinamento informativo ed informatico dei dati tra le Amministrazioni centrali, regionali e locali e promossa l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati stessi, finalizzata allo scambio e diffusione delle informazioni tra le Amministrazioni e alla realizzazione di servizi integrati”* (comma 1). L'interazione tra le Amministrazioni mediante servizi applicativi, nell'ambito del SPC, *“finalizzata allo svolgimento di procedimenti amministrativi soggettivamente complessi, è paritetica e non gerarchica*

esclusivo interesse” e secondo regole tecniche che assicurino riservatezza e sicurezza.

Nella realizzazione della rete, inoltre, si pone come principio fondante quello della “economicità nell'utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa” (art. 73, comma 3, lett. b). Il che sta a significare che lo sviluppo della rete deve comportare risparmi di spesa, favorire la reingegnerizzazione e l'automazione dei processi, consentire modalità di accesso comuni e l'integrazione delle informazioni⁴¹

Tra le finalità del Sistema (art. 77) vi è quella, rilevante per il nostro studio, di assicurare alle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali un'infrastruttura condivisa per lo scambio di dati e informazioni, nonché i conseguenti servizi di trasporto di dati, di interoperabilità di base e di interoperabilità evoluta a livelli di qualità e sicurezza definiti e garantiti e graduabili. Dunque, una finalità analoga per oggetto alla finalità della RUPA, ma diversa per livello del servizio, platea dei destinatari (anche regioni ed enti locali) e logica di progettazione e gestione del sistema (non centralistica, ma condivisa con le autonomie territoriali).

Sotto questo profilo, è importante sottolineare che i servizi resi dal SPC devono connotarsi per qualità, sicurezza, graduabilità ed economicità. Ossia, nell'ambito del Sistema, deve essere garantita l'affidabilità e certezza

⁴¹ Ciò è previsto dall'art. 10 del cit. d.p.c.m. 1.4.08

della trasmissione di dati (e ciò differenzia questa rete dalla rete internet, che non ha queste caratteristiche)⁴²; adeguata protezione dei flussi dei dati medesimi, nonché la rispondenza dei servizi resi alle esigenze delle singole pp.aa., attraverso l'articolazione e la flessibilità degli stessi, in modo tale che ciascuna amministrazione possa fornirsi soltanto dei servizi effettivamente occorrenti e corrispondenti agli effettivi fabbisogni, con conseguenti risparmi di spesa⁴³.

Ai temi della certezza delle trasmissioni di dati nell'ambito del Sistema e della cooperazione applicativa fra amministrazioni si collega la disposizione del Codice (art. 76) per la quale gli scambi di documenti informatici tra pubbliche amministrazioni nell'ambito del SPC "realizzati attraverso la cooperazione applicativa e nel rispetto delle relative procedure e regole tecniche di sicurezza", costituiscono *invio documentale valido ad ogni effetto di legge*.

Altra finalità rilevante del Sistema è garantire la massima interazione delle pubbliche amministrazioni con tutti altri soggetti connessi ad Internet,

⁴² In questo senso si esprime C. D'Orta, op. cit. il quale sostiene che nell'ambito del SPC l'esito della trasmissione di dati dovrà essere sempre garantito, dai fornitori del servizio, attraverso un percorso di trasmissione predefinito e condizioni adeguate di capienza e fruibilità dei canali di trasmissione. In tal senso, si dice "che il SPC assicurerà, alle pubbliche amministrazioni aderenti, un servizio di trasmissione dati garantito *end to end*"

⁴³ Secondo C. D'Orta, op. cit, la valenza del criterio di graduabilità dei servizi "si traduce innanzi tutto in fattore di efficacia del sistema, perché viene incontro alla molteplicità e varietà (per funzioni, per organizzazione, per dimensione) delle amministrazioni e dei rispettivi fabbisogni, promuovendo l'ottimale adattamento del servizio alle esigenze e agli obiettivi concretamente perseguiti da ciascuna amministrazione utente. Essa è anche un importante fattore di contenimento e di efficienza della spesa informatica delle amministrazioni, perché evita che eventuali modalità "a pacchetto" dell'offerta di servizi inducano le amministrazioni ad acquistare, insieme ai servizi realmente occorrenti, anche servizi complementari non effettivamente di interesse".

nonché con le reti proprietarie di enti o particolari categorie di soggetti, in funzione sia della diffusione dei servizi di *e-government* rivolti a cittadini e imprese, sia del miglioramento di procedure interne alle amministrazioni (art. 77, comma 1, lett. b).

Il SPC, nella sua articolazione centrale e locale, svolge quella funzione raccordo tra gli attori dell'ordinamento che la Corte costituzionale, nelle sentenze citate, ha ritenuto fondamentale nella presente materia

Il SPC è infatti una rete che ha un nucleo centrale che si collega con le reti locali attraverso forme di coordinamento tecnico. Non c'è dunque un'unica rete nazionale, ma una rete centrale collegata a reti locali.

Inoltre, il Sistema è regolato da una Commissione mista Stato-Regioni-enti locali (art. 79) che detta gli indirizzi strategici e il coordinamento delle competenze. La struttura organizzativa di governo del SPC, si è detto⁴⁴, è ispirata al principio di leale collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali, tenuto conto anche della rappresentazione paritaria nell'ambito della commissione dei rappresentanti delle amministrazioni statali, regionali e locali

Il SPC costituisce, per le modalità in cui è stato progettato, una nuova forma di quello che in dottrina è stato denominato coordinamento

⁴⁴ B. Ponti, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano al riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Pubblico*, 2007, 3, 991

infrastrutturale⁴⁵, ossia l'insieme di istituti intesi a rendere, per quanto possibile, unitario, nei confronti dei cittadini, l'apparato amministrativo, pur caratterizzato da un accentuato pluralismo: strumenti cioè di compensazione della complessità istituzionale.

La riduzione della complessità istituzionale, in tal caso, non si ottiene attraverso appositi procedimenti, ma attraverso la connessione e la interoperabilità delle reti delle diverse amministrazioni (ossia attraverso forme di coordinamento fisico).

⁴⁵ F. Merusi, Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme in *Dir. amm.*, 1993, G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1996

CAPITOLO III

LA CIRCOLAZIONE DEI DATI PUBBLICI. ASPETTI FUNZIONALI

1. - PREMessa. I PROFILI GIURIDICI RILEVANTI - 2. I DATI PUBBLICI E LE INFORMAZIONI COME OGGETTO DI CIRCOLAZIONE E DI SCAMBIO 3. LA FRUIBILITÀ DEI DATI PUBBLICI. LE MODALITÀ DI ACCESSO - 4. IL RAPPORTO TRA RISERVATEZZA ED ACCESSO AI DATI E LE CONNESSE ESIGENZE DI SICUREZZA - 5. CIRCOLAZIONE DEI DATI E QUALITÀ DELLE INFORMAZIONI - 6. CIRCOLAZIONE DEI DATI E RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA - 7. IL RIUSO DELL'INFORMAZIONE E LE BASI DI DATI PUBBLICHE

1. - PREMessa. I PROFILI GIURIDICI RILEVANTI

La circolazione dei dati pubblici mediante sistemi informatizzati pone rilevanti questioni giuridiche.

In particolare, vengono in evidenza gli aspetti legati alle condizioni e ai principi (di leale collaborazione e di efficienza) che devono regolare lo scambio di dati tra p.a. e la condivisione delle informazioni contenute nelle banche dati di ogni singola amministrazione, con i connessi problemi legati all'affidabilità delle informazioni scambiate, alla definizione della titolarità dei dati pubblici e delle responsabilità connesse alla fornitura dei predetti dati e alla qualità dell'informazione pubblica.

In questo ambito emerge la delicatissima questione, che attiene ai diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti, della riservatezza dei dati personali e della possibilità che la generalizzata accessibilità dei dati delle amministrazioni dia luogo a forme indebite e indiscriminate di controllo nei confronti dei cittadini.

2. I DATI PUBBLICI E LE INFORMAZIONI COME OGGETTO DI CIRCOLAZIONE E DI SCAMBIO

Preliminare all'esame dei suddetti profili è la definizione di ciò che è "oggetto" di condivisione e scambio tra pubbliche amministrazioni in base alle norme del CAD e ciò che dunque ogni amministrazione deve rendere disponibile alle altre pp.aa.

In linea generale, la normativa in commento, fa riferimento ai "dati" delle pubbliche amministrazioni e secondo alcuni ciò rappresenta un elemento di novità⁴⁶.

Si è detto che il CAD definisce dato della pubblica amministrazione *"il dato formato, o comunque trattato da una pubblica amministrazione"* (art. 1, comma 1, lett. m). Dal punto di vista dell'informatica, l'AIPA, nell'elaborazione delle *"Linee guida per l'accesso, la comunicazione, la diffusione"* dei dati pubblici, del 2002, ha definito il *dato*, come la rappresentazione di un fenomeno osservabile in un formato codificato, tale da essere memorizzabile ed elaborabile.

Il dato si configura dunque come nucleo informativo di base, *"unità informativa minima"*⁴⁷, avente un valore informativo in sé rispetto al documento dal quale si trae.

⁴⁶ In tal senso E. Menichetti, *accesso alle informazioni pubbliche e trasparenza amministrativa*, in *Introduzione all'e-government*, cit., p. 149

⁴⁷ Sul punto, v. E. Menichetti, in *Codice dell'amministrazione digitale*, op. cit., pag. 297 e lo stesso autore in *Introduzione all'e-government*, op. cit., p. 153, e F. Merloni, in *Introduzione all'e-government*, op. cit., p. 97

In questa accezione il dato cui ci si riferisce coincide, nella sostanza, con la nozione di “dato statistico elementare”, che costituisce un bene giuridico⁴⁸.

I dati pubblici vengono di norma inquadrati nella disciplina dei “beni pubblici” di cui al codice civile. Il patrimonio informativo pubblico viene ricompreso nel patrimonio indisponibile dell’ente di appartenenza che ne ha titolarità esclusiva, con la conseguenza che i relativi beni non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 826, co. 2, 828, co., 2 e 830 co. 2)⁴⁹. L’informazione dunque come “bene giuridico”⁵⁰.

La valorizzazione del “dato” piuttosto che del documento, sarebbe una conseguenza, secondo alcuni autori⁵¹, dell’informatizzazione della p.a. Le tecnologie dell’informatica e della telematica consentirebbero di scorporre i dati dai documenti, consentendo così, in misura superiore al

⁴⁸ Sul punto v. V. CERULLI IRELLI, *Statistica (sistema statistico nazionale)*, in *Encicl. dir.*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. XLIII, 669, secondo cui il dato statistico elementare può essere definito come una “informazione” concernente singole cose, o soggetti, o rapporti, o categorie, classi di cose, di soggetti o di rapporti in possesso di una persona, o di un ente, o di un’amministrazione, comunque di una entità soggettiva singolare.

⁴⁹ Si esprime in tal senso E. Menichetti, *op. cit.*, p. 158

⁵⁰ V. Zeno Zencovich, voce *Cosa*, in *Dig. priv.*, Torino, 1989, IV, 453; P. Perlinger, *L’informazione come bene giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, 1990, 326; R. Pardolesi, C. Motti, *L’informazione come bene*, in AA.VV., *Dalle res alle new properties*, a cura di G. De Nova, B. Inziatari, G. Tremonti, G. Visentini, Milano 1991

⁵¹ In tal senso si esprime F. Merloni, in *Introduzione all’e-government*, *op. cit.*, p. 97, il quale rileva che dunque il dato corrisponde sempre ad una informazione. Si fa l’esempio di un documento, contenente una determinazione dirigenziale di approvazione di una graduatoria di un concorso: il documento contiene l’atto di approvazione, che esprime la volontà dell’amministrazione; l’elenco dei vincitori e degli idonei contiene degli elementi relativi agli stessi (età, sesso, residenza ecc.), che costituiscono altrettanti dati conoscitivi utili che potranno essere oggetto di elaborazioni destinate a dare ad essi un valore informativo ulteriore rispetto a quello originario, ad esempio un valore statistico.

passato, di isolare e dare un significato ad elementi contenuti nella rappresentazione documentale di fatti e atti. Queste parti elementari del documento amministrativo assumerebbero dunque un valore informativo autonomo rispetto ai fatti e agli atti in cui sono contenuti (autonomo rispetto anche allo scopo per il quale l'atto è stato compiuto, il fatto è stato rilevato, il documento è stato formato).

Diversamente, secondo una discordante opinione, il dato in sé non veicolerebbe alcun significato, essendo *“solo l'elemento di partenza su cui viene elaborata l'informazione”*⁵².

Altri invece, seguendo una diversa ricostruzione, sostengono che il documento può consistere anche *“in una mera unità di informazione elementare, ossia nella rappresentazione di un singolo dato giuridicamente rilevante”*⁵³, dovendosi distinguere tra documento-atto, documento-fatto e documento-dato, a seconda del contenuto dello stesso.

La centralità del dato rispetto al documento rileva in quanto ha dei precisi riflessi sull'attività dell'amministrazione. Si è infatti ritenuto che mentre l'accesso ai dati e alle informazioni non richiede alcuna attività della p.a. che conserva i predetti dati, diversamente, se si tratta di accedere ad atti od a certificati, la produzione degli stessi richiederebbe un'attività da parte

⁵² In tal senso si esprime A. Masucci, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. dir. civ.* 2004, il quale tuttavia aggiunge anche che “di fatto, l'informazione tende ad identificarsi con il dato che utilizza e che ne è alla base”

⁵³ In tal modo si esprime M. P. Guerra, *op. cit.*, p. 538

del soggetto certificante, essendo necessaria una apposita esternazione da parte del predetto soggetto, costituiva del certificato stesso ⁵⁴.

L'amministrazione che estrae il dato dall'archivio che lo contiene opera senza alcuna intermediazione dell'amministrazione titolare dell'archivio medesimo.

La rilevanza e centralità del "dato" rispetto al documento emerge anche dalla legge delega sulla cui base è stato approvato il Codice (art. 10 l. 229/03).

Il CAD, in attuazione della delega, infatti, interviene sia sulla circolazione dei dati interna alla p.a., individuando le condizioni di accesso ai dati da parte delle p.a. (art. 52), le modalità di fruibilità degli stessi (art. 58) e la "base di dati di interesse nazionale" (art. 60); sia sulla circolazione/riutilizzo esterna dei predetti dati in tre settori, quello dei "dati territoriali" (art. 59), quello dei dati anagrafici (art. 62) e quello dei dati contenuti nei pubblici registri immobiliari (art. 61).

Su questi profili ci si soffermerà nei paragrafi successivi. In questa sede ci limitiamo ad evidenziare che dei predetti dati sono stabilite le caratteristiche della "*esattezza ... disponibilità ... accessibilità...integrità e ... riservatezza*" (art. 51 CAD). I requisiti elencati devono essere garantiti attraverso le regole tecniche di cui all'art. 71⁵⁵.

⁵⁴ In termini è il commento di M.P. Guerra, cit., p. 541

⁵⁵ Si nota che l'art. 71, come riformulato a seguito dell'ultimo decreto di modifica del Codice, prevede che fino a quando non saranno adottati i dpcm che dettano le predette regole, restano in vigore le regole tecniche vigenti nelle materie del Codice

Il requisito dell'esattezza comporta che il dato sia corrispondente ciò che è tale in *rerum natura*⁵⁶ e sia perciò preciso, accurato, privo di errori.

La disponibilità del dato è definita dallo stesso Codice, come sopra visto, ed è da intendersi come possibilità di accedere ai dati senza restrizioni, fatte salve le previsioni di legge.

Per accessibilità del dato si intende la possibilità di rendere fruibile il dato stesso senza discriminazioni, nel rispetto di quanto previsto dalla l. n. 4 del 2004.

Un dato è integro se è completo, non danneggiato, e dunque se è garantita la sicurezza dell'informazione ivi contenuta.

La riservatezza è garantita dal rispetto delle norme sulla privacy.

3. LA FRUIBILITÀ DEI DATI PUBBLICI. LE MODALITÀ DI ACCESSO

Individuato nel "dato pubblico" l'oggetto dell'accesso e dello scambio tra amministrazioni nell'ambito dei sistemi informatizzati, il primo profilo giuridico che si pone attiene alle modalità ed ai limiti della circolazione interna all'amministrazione dei predetti dati, ovvero le modalità di accesso delle amministrazioni ai dati medesimi detenuti da altri soggetti pubblici.

L'individuazione delle modalità e condizioni di accesso ai dati da parte delle pubbliche amministrazioni è un tema particolarmente rilevante,

⁵⁶ v. E. Menichetti, in *Introduzione all'e-government*, op.cit., p. 155

in quanto la disciplina delle modalità di accesso dà luogo a nuove forme di coordinamento tra amministrazioni, affermando la concezione di una visione unitaria dell'Amministrazione medesima, che supera le tradizionali logiche su cui si fondano i rapporti interamministrativi, improntati alla rigida separazione delle competenze e delle funzioni.

Sul punto bisogna ricordare che, come anticipato in premessa, la circolazione dei dati tra pubbliche amministrazioni consente l'attuazione del disposto di cui all'art. 18 della l. 241/90 e poi ripreso dall'art. 43 del TUDA, secondo cui l'Amministrazione deve acquisire d'ufficio i documenti concernenti stati, qualità personali e fatti necessari all'istruttoria, quando siano in possesso dell'Amministrazione procedente o siano detenuti istituzionalmente da altre pubbliche amministrazioni.

Le norme del Testo unico sulla documentazione amministrativa rispondono direttamente alla necessità, sopra ravvisata, di semplificazione dei rapporti tra cittadino e amministrazione, disciplinando le modalità attraverso cui l'Amministrazione, o un gestore di un pubblico servizio, compie l'accertamento d'ufficio cui è obbligata, stabilendo che le amministrazioni certificanti "sono tenute" a consentire alle amministrazioni procedenti la "consultazione per via telematica" dei loro archivi informatici, sempre nel rispetto della riservatezza dei dati personali (art. 43, comma 4).

La norma, per quanto qui interessa, prevede la condivisione dei dati attraverso la consultazione telematica degli archivi con acquisizione diretta del dato da parte dell'amministrazione interessata.

Il principio di cui al TUDA relativo all'obbligo dell'amministrazione certificante di consentire l'accesso alla propria banca dati da parte di un'altra amministrazione, è riconosciuto come principio generale dal Codice dell'amministrazione digitale.

Affermata la regola per la quale i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 50, comma 1 del CAD), si stabilisce che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni previste dalla l. n. 241/90 (art. 24) in materia di accesso ai documenti amministrativi e nel rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali, "*è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni*".

Tuttavia, la norma pone la condizione che l'utilizzazione del dato deve essere "*necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente*" (art. 50, comma 2)⁵⁷.

La portata innovativa della norma - secondo alcuni autori⁵⁸ - risiederebbe nel porre un vero e proprio obbligo alle amministrazioni di

⁵⁷ Per un commento a queste disposizioni si v. E. Menichetti, in CARLONI E. (a cura di) Codice dell'amministrazione digitale, cit.; E. Belisario, in CASSANO G., GIURDARELLA C., Il codice della Pubblica Amministrazione digitale, cit.; A. Maggipinto, in AA.VV. Il Codice della pubblica amministrazione digitale (a cura di M. Quaranta), Napoli, 2006

attivarsi per rendere disponibili alle altre amministrazioni tutti i dati trattati, intendendosi per “disponibilità” ai sensi dell’art. 1, comma 1, lett. o) del Codice, la possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge⁵⁹.

L’obiettivo è rendere utilizzabili i dati di una amministrazione da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni e a tal fine l’amministrazione titolare dei dati deve predisporre ed erogare i servizi informatici all’uopo necessari “secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività”.

Ciò tuttavia non comporta la modifica della titolarità del dato. Il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non incide infatti sulla titolarità del dato medesimo, ai sensi dell’art. 58, comma 1 del CAD (sul punto si tornerà *infra*).

Rispetto all’enunciato principio della piena accessibilità dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni, è tuttavia apparso incoerente aver fissato come presupposto dell’accesso e della fruibilità del dato la “necessarietà” dell’utilizzazione del dato medesimo per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell’amministrazione richiedente.

⁵⁸ E. Belisario, *op. cit.*, 489

⁵⁹ A tal fine, è fondamentale, come visto nel precedente capitolo, il Sistema pubblico di connettività, che rende possibile “l’utilizzo in via telematica dei dati di una pubblica amministrazione da parte dei sistemi informatici di altre amministrazioni”. Secondo la norma, infatti, l’amministrazione titolare dei dati predispone, gestisce ed eroga i servizi informatici allo scopo necessari, secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività” (art. 50, comma 3).

Questo presupposto, come si dirà di seguito, è stabilito come limite solo nel regime di tutela dei dati personali⁶⁰.

Il CAD generalizza questo limite a tutti i dati, compresi quelli di natura non personale (ad esempio informazioni statistiche, di natura ambientale, finanziaria, turistica, etc.). Ciò rappresenta sicuramente un aspetto problematico dell'accesso in quanto se la *ratio* della limitazione appare condivisibile in quanto diretta ad evitare eventuali abusi nell'utilizzo delle informazioni da parte delle amministrazioni, tuttavia si determina una incertezza sulle condizioni dell'accesso, potendo sorgere contrasti tra le p.a. in merito alla ricorrenza del presupposto stesso. Questa limitazione ha altresì dei riflessi sul tema del riutilizzo delle informazioni pubbliche da parte dei privati (su cui si tornerà nei prossimi paragrafi).

Altro elemento critico e contrastante con il generale principio dell'accesso è riferibile all'esclusione, di tutti i dati riferibili ai documenti sottratti, ai sensi dell'art. 24 della l. n. 241/90, al diritto di accesso.

Se è infatti vero che l'interconnessione tra le pubbliche amministrazione e la circolazione dei dati nei sistemi informatizzati, non comporta l'abolizione di ogni limite alla circolazione suddetta tra soggetti pubblici, al di là di quelli fissati per la tutela dei dati personali, tuttavia non si può sostenere che ai rapporti di comunicazione tra soggetti pubblici

⁶⁰ In tal senso si v. M. P. Guerra, op. cit., p. 564

debbano essere applicate le stesse regole di disciplina dell'accesso da parte dei soggetti privati⁶¹.

D'altra parte, se l'introduzione dei sistemi informatici e telematici nell'ordinamento della p.a. ha lo scopo di "fluidificare" i rapporti tra amministrazioni al fine di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, l'introduzione dei predetti limiti all'accesso interamministrativo sarebbe del tutto controproducente ed ingiustificato.

Il valore aggiunto apportato dai predetti sistemi informatici e telematici è quello di addivenire ad una visione unitaria dell'amministrazione, superando le frammentazioni di competenze e funzioni che contrastano con il principio di buon andamento della p.a. Porre limiti ingiustificati all'accesso ai dati da parte delle p.a. determina il venir meno di detto valore aggiunto, traducendosi, di fatto, in un ostacolo alla circolazione dei dati medesimi.

Al di là di questi aspetti di carattere generale che fanno propendere per una lettura critica delle disposizioni del CAD, si osserva che anche nel merito le limitazioni all'accesso con riferimenti ai divieti di cui all'art. 24 è quantomeno irragionevole laddove si sottrae all'accesso l'attività della p.a. diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di

⁶¹ Sul punto, A. Masucci, in *Il documento amministrativo informatico*, p. 230 in G. Arena, M. Bombardelli, M. P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2000, sostiene che "anche la pubblica amministrazione deve dimostrare (quando non ricorre una specifica normativa in deroga) la sussistenza dei presupposti ricnietadagli artt. 22 e 24 della legge n. 241 del 1990". Mentre dell'avviso contrario è M.P. Guerra, op. cit., p. 566

pianificazione, e di programmazione (art. 24, comma 1, lett. c). In tal caso, in fatti, si è osservato⁶², si colpiscono ambiti di attività amministrativa in cui l'interscambio di dati è particolarmente significativo ai fini del migliore svolgimento dell'attività e in cui è più intensa l'attività conoscitiva della p.a. e più interessante il patrimonio informativo potenzialmente utilizzabile in altri contesti.

Nonostante dunque l'enfasi che il legislatore del CAD ha posto sul tema della circolazione e condivisione dei dati, in realtà l'orientamento appare più restrittivo. Ciò probabilmente in considerazione delle implicazioni che - nell'ambito dei sistemi informatizzati- l'accesso da parte di altre amministrazioni comporta in termini di sicurezza e di tutela dei dati personali.

Tuttavia, trattandosi di limitazioni all'accesso che non fanno riferimento alla necessaria tutela dei dati personali, si può pensare che le predette scelte siano dettate da una diversa visione, che fa riferimento ad un modello di circolazione dei dati differente.

E di ciò è segno la previsione di basi di dati di interesse nazionale (art. 60 CAD) e la previsione di un coordinamento dell'organizzazione dei dati strategici, come i dati territoriali (art. 59 CAD).

In sostanza, appare affacciarsi una visione centralistica nell'assetto organizzativo della circolazione dei dati che, senza mettere in discussione la

⁶² M. P. Guerra, op. cit. p. 566

competenza di ogni singola amministrazione, mira a creare basi dati di interesse comune. Dunque, il problema appare spostarsi dall'Amministrazione alla banca dati. Il che è particolarmente dannoso laddove la circolazione dei dati tra le p.a. ha come scopo principale quello di favorire l'integrazione dei procedimenti amministrativi. Ciò a cui viceversa non si perviene laddove vengono costruite banche dati comuni, che finiscono per costituire meri contenitori di dati, senza alcuna incidenza sull'attività amministrativa.

Sul tema, una diversa impostazione appare da ultimo contraddittoriamente essere stata assunta dal legislatore del 2010, in sede di adozione del decreto correttivo al CAD (d.lgs. 235/2010).

Il decreto correttivo modifica, tra l'altro, l'art. 58 del Codice che disciplina le "modalità di fruibilità del dato". La norma in oggetto prevedeva la "possibilità" che le Amministrazioni stipulassero convenzioni per garantire la fruibilità dei dati. Il legislatore del 2010 introduce un vincolo alle amministrazioni alla stipula delle predette convenzioni, operando, pertanto, nel senso di voler consentire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

Nel dettaglio, si premette che la nuova formulazione della norma stabilisce che, al fine di rendere accessibili e fruibili i dati all'interno delle amministrazioni, ai sensi del cit. art. 50, comma 2 CAD, nonché al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a qualità

personali e fatti che siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione o che essa stessa sia tenuta a certificare (art. 43 e art. 46 e 47 TUDA), le Amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica *“predispongono, sulla base delle linee guida redatte da DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni interessate”*. Le convenzioni sono *“volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni procedenti, senza oneri a loro carico”*. Le predette convenzioni valgono anche come autorizzazione all'accesso, ai sensi del cit. art. 43, comma 2 TUDA. Sono dunque le predette convenzioni a dover stabilire le modalità e i limiti dell'accesso. La circostanza che si sia previsto l'intervento del Garante della privacy nella definizione delle linee guida, sta a significare, evidentemente, che, in tal e contesto, la questione della tutela della riservatezza dei dati si pone come profilo centrale, accanto agli aspetti tecnici, di indubbia rilevanza.

Con riferimento alle convenzioni in oggetto, il legislatore introduce un meccanismo di carattere sostitutivo, al fine di rendere obbligatoria la stipula delle stesse. Si stabilisce infatti che in caso di mancata stipula, il Presidente del Consiglio stabilisca un termine entro cui o le amministrazioni devono provvedere, decorso il quale il Presidente del Consiglio può nominare un commissario *ad acta* in caricato di predisporre (comma 3 bis). La soluzione prospettata appare di dubbia costituzionalità, imponendosi

anche alle amministrazioni regionali e locali. Tuttavia, l'impostazione scelta appare corretta laddove pone al centro dell'attenzione il problema della necessaria condivisione tra le amministrazioni delle informazioni e dei dati pubblici, centrale per l'attuazione del canone del buona andamento della p.a. Anche se, si deve evidenziare, che il previsto intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di mancata adozione della convenzione potrebbe rimanere "lettera morta", come lo sono analoghi interventi sostitutivi previsti da altre norme di legge⁶³.

Lo strumento convenzionale, così come rafforzato a seguito dell'ultima modifica al Codice, appare coerente con un sistema istituzionale caratterizzato dal pluralismo ed appare altresì idoneo a risolvere i conflitti di competenza che potrebbero sorgere a fronte di forme di coordinamento di tipo gerarchico. Le convenzioni in oggetto costituiscono dunque attuazione del principio di leale cooperazione e rappresentano, al contempo, uno strumento di coordinamento maggiormente duttile e quindi adattabile alle evoluzioni e trasformazioni continue dei sistemi informatici e telematici⁶⁴.

L'assenza dell'intervento della Conferenza unificata, precedentemente previsto, in sede di predisposizione guida prone tuttavia, rilevanti dubbi sugli aspetti applicativi della normativa in oggetto.

⁶³ Si pensi a quanto stabilito dalla l. n. 241/90, all'art. 14-quater, in tema di conferenza di servizi in caso di dissenso espresso dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi preminenti

⁶⁴ In tema, si veda il commento all'art. 58, nella sua precedente versione, di N. Lettieri, in Il codice della Pubblica Amministrazione digitale, Milano, 2006

Si è detto infatti che anche scelte tecniche possono interferire con le competenze riservate alle amministrazioni regionali o locali e quindi sarebbe stato più opportuno mantenere fermo l'intervento della Conferenza unificata sugli schemi di convenzione. Ciò anche al fine anche di consentire l'adozione di soluzioni operative che siano sostenibili dalle amministrazioni locali o regionali.

Si deve inoltre sottolineare che il sistema delle convenzioni, se da un lato viene incontro alle predette esigenze di duttilità e di coordinamento delle diverse competenze, dall'altro rischia di portare ad una differenziazione delle modalità di accesso ed a situazioni di disparità di trattamento. Sebbene infatti siano previste delle linee guida, che dovranno essere adottate, tuttavia le amministrazioni potrebbero adottare convenzioni che non garantiscano uniformità del sistema di accesso. Il che potrebbe dare luogo ad ostacoli e rallentamenti nelle attività di accesso, con effetti negativi sull'attività dell'amministrazione e sui rapporti con i privati.

In realtà, la condivisione dei dati pubblici e la circolazione degli stessi tra le pubbliche amministrazioni non dovrebbe richiedere, nell'ambito del Sistema pubblico di connettività, il ricorso alle convenzioni suddette. È infatti il sistema a disciplinare le modalità di accesso ai dati pubblici.

Da ultimo va la pena rilevare che la circolazione dei dati pubblici tra pubbliche amministrazioni non risente delle norme in materia di accesso di

cui agli artt. 22 e ss. della l. n. 241/90, applicabili unicamente al diverso caso dell'accesso dei privati ai dati delle amministrazioni⁶⁵.

4. IL RAPPORTO TRA RISERVATEZZA ED ACCESSO AI DATI E LE CONNESSE ESIGENZE DI SICUREZZA

Si è già accennato che la circolazione dei dati tra pubbliche amministrazioni mediante le modalità telematiche pone rilevanti problemi di tutela della riservatezza dei dati personali⁶⁶, potendo altresì dare luogo a forme indebite e indiscriminate di controllo nei confronti dei cittadini⁶⁷. Si è affermato che l'elettronica ha reso possibile "forme invasive di sorveglianza sociale"⁶⁸.

⁶⁵ A diversa conclusione non porta il disposto dell'art. 52 del CAD, che richiama le norme sull'accesso ai documenti amministrativi. Diversamente opinando, come ritiene la dottrina (M. P. Guerra, op. cit.), si determinerebbe un divario sostanziale tra la disciplina di cui al TUDA e quella del CAD, introducendo una ingiustificata restrizione rispetto all'ordinamento preesistente delle possibilità di circolazione delle informazioni tra amministrazioni. L'accesso sarebbe ammesso solo in presenza delle condizioni di legittimazione del privato all'accesso e non sarebbe consentito, in via generale, per le finalità istituzionali. La recente modifica dell'art. 52 che introduce anche il profilo della riutilizzazione dei dati pubblici conferma la tesi che la norma sia diretta a disciplinare i rapporti tra amministrazione e privati. In senso contrario a questa tesi v. A. Masucci, in *Il documento amministrativo informatico*, cit., secondo cui anche la p.a. deve dimostrare la sussistenza dei presupposti di cui agli artt. 22 e ss.l. 241/90

⁶⁶ Per dato personale, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 196/03 si intende "qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente".

⁶⁷ Sui rischi che l'interconnessione tra le banche dati delle p.a. può arrecare alla riservatezza si v. Pagano, *La pubblica Amministrazione e il <Grande Fratello>*, in *Corr. giur.*, 1993, 8, p. 904; Borruso R., *Computer e diritto*, II, Milano 1988, p. 310, secondo cui le banche dati della p.a. di dati nominativi riservati sono pericolose in quanto "non potrà mai escludersi la possibilità - e il timore - (anzi l'incubo!) - che di esse il potere faccia un uso distorto, persecutorio, liberticida"

⁶⁸ V. G. Pascuzzi, *Il diritto dell'era digitale*, op. cit., p. 62

Non è un caso infatti che la definitiva affermazione nel nostro ordinamento del diritto alla riservatezza coincida con l'inizio della capillare diffusione dei calcolatori⁶⁹.

Proprio in considerazione di ciò in alcuni Paesi europei l'ordinamento assicura ai cittadini un "diritto all'autodeterminazione informativa" inteso come possibilità di decidere a quali soggetti, anche pubblici, e per quali fini consentire l'uso dei propri dati⁷⁰.

La Francia, ad esempio, si è dotata già dal 1978 di una normativa intesa a tutelare la riservatezza dei dati nell'ambito dei sistemi informatici (*Loi n. 78-17 du janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* successivamente emendata e poi sostituita dalla *Loi n. 2006-64 du 23 janvier 2006*). La legge francese ha istituito la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* con compiti di controllo sull'attuazione della legge nazionale per l'informatica.

A livello sovranazionale, vi è una copiosa produzione di raccomandazioni emanata in materia dal Consiglio d'Europa, che si è fatto promotore anche della "Convenzione per la protezione degli individui con

⁶⁹ Sul tema v. Rodotà, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna 1973 e dello stesso autore *Privacy e costruzione della sfera privata*, in Pol. dir., 1991, p. 521; Franck, *Tutela della riservatezza e sviluppo tecnologico*, in Giust. civ., 1984, IV, p. 26; Roppo, *Informatica, tutela della privacy e diritti della libertà*, in Giur. it., 1984, IV, 168; Alpa, Bessone, *Banche dati, telematica e diritto delle persone*, Padova, 1984; Bessone, Giacobbe, *Il diritto alla riservatezza in Italia e in Francia*, Padova, 1988; Pascuzzi, *il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2006, p. 43 e ss.

⁷⁰ V. E. Belisario, in *Il codice della Pubblica Amministrazione digitale*, op. cit., p. 495 e Rodotà, *Discorso del 9 febbraio 2005 di presentazione della Relazione 2004 del Garante per la protezione dei dati personali*, in www.garanteprivacy.it

riguardo al trattamento automatizzato dei dati personali” (Strasburgo, 28.1.1981).

Anche l’Unione europea è intervenuta nel settore con diverse direttive⁷¹, che da ultimo hanno portato all’approvazione del citato Codice della privacy (d.lgs. 163/03 e ss.mm.ii.).

Della normativa europea e di quella interna attuativa appaiono rilevanti per il nostro studio tre aspetti, che trovano consacrazione nell’art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁷².

Anzitutto, i principi generali in ordine alle modalità di trattamento dei dati personali⁷³. I dati devono essere trattati in modo “lecito” e secondo correttezza; devono essere raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi ed utilizzati in termini non incompatibili con tali scopi. I dati devono altresì essere “esatti” e, se necessario, aggiornati; pertinenti ,

⁷¹ Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del consiglio del 24.10.1995, relativa alla “tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati”; direttiva 97/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.12.1997, sul “trattamento dei dati personali e sulla tutela della vita privata nel settore delle telecomunicazioni”, poi abrogata e sostituita dalla direttiva 2002/58/CE del 12.7.2002, relativa al “trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche”, attuata in Italia con il c.d. Codice della privacy. Si ricorda anche il Regolamento CE 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.12.2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione dei dati

⁷² La Carta, pubblicata nella GUCE C 83/389 del 30.3.2010, ha sostituito, a decorrere dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona ratificato con L. 2 agosto 2008, n. 130, il precedente Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, firmato a Roma, il 29.10.2004. Il citato articolo sotto la rubrica “protezione dei dati di carattere personale”, prevede che “ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano” e “tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge”. Inoltre, “ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica”.

⁷³ Cfr. art. 11 Codice della privacy; art. 6 e 10 della Convenzione di Strasburgo, art. 6 dir. 95/46/CE

completi, e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati; conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati; conservati secondo una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati.

In secondo luogo, il riconoscimento, in capo ai titolari dei dati, di posizioni tutelate, riconducibili: al diritto di conoscenza, di accesso ai dati, di modifica ed aggiornamento di dati incompleti e obsoleti, all'oblio (cancellazione dei dati non più necessario in relazione al fine per il quale erano stati raccolti), di opporsi al trattamento⁷⁴.

Infine, la previsione di una disciplina specifica per i c.d. dati sensibili, ossia di quei dati personali "idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale", nonché "idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale" (art. 4 Codice della privacy).

In questo quadro, l'avvento e lo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche modifica il contenuto stesso del diritto alla

⁷⁴ Cfr. art. 7 del Codice della privacy;

privacy, che non si configura più come “*diritto ad essere lasciato solo*”, come semplice riservatezza, ma come “*diritto di mantenere il controllo sulle proprie informazioni*”⁷⁵.

Con la divulgazione sempre maggiore dei predetti sistemi informatici, si pone difatti come pressante il problema di scongiurare i pericoli più o meno palesi e avvertibili derivanti dalla facilità con la quale possono essere trattate ed incrociate informazioni che riguardano il soggetto privato. Ne consegue che le norme sul trattamento computerizzato dei dati personali hanno come unico fine quello di assicurare all’interessato il controllo sul flusso delle informazioni che lo riguardano⁷⁶. Il diritto alla privacy si trasforma in diritto ad esercitare un controllo sui propri dati⁷⁷.

In questo senso l’art. 1 del Codice della privacy riconosce a ciascuno “il diritto alla protezione dei dati personali” che si affianca e si aggiunge al diritto alla riservatezza e all’identità personale (art. 2, comma 1). Vi è quindi un riconoscimento normativo della tutela della libertà positiva dell’interessato ad esercitare un controllo “*sulle vicende circolatorie delle informazioni che lo riguardano*”⁷⁸.

⁷⁵ Così S. Rodotà, *Repertorio di fine Secolo*, Roma-Bari, 1999, p. 201 e in tal senso anche Fried, *Privacy*, in Yale L. J., 1968, pp. 475 e ss secondo cui “*Privacy is not simply an absence of information about us in the minds of others; rather it is the control we have over information about ourselves*”

⁷⁶ In questo senso si esprime G. Pascuzzi, *op. cit.*, p. 47

⁷⁷ In questo senso si esprime G. Pascuzzi, *op. cit.*, p. 48

⁷⁸ In dottrina, in tal senso, Melchionna, *I principi generali*, in Acciai (a cura di), *Il diritto alla protezione dei dati personali*, Rimini, 2004, p. 29, 33; Cirillo, *il nuovo codice in materia di trattamento dei dati personali*, in Santaniello (a cura di) *La protezione dei dati personali*, Padova, 2005, pp. 1, 21 e ss. Si è notato che questo modo di intendere il diritto alla protezione dei dati personali ha delle conseguenze rilevanti con riferimento alla

Ciò vale anche con riferimento alla circolazione dei dati tra soggetti pubblici⁷⁹. La comunicazione di dati da un soggetto pubblico ad un altro, qualora attenga a dati personali, rientra nell'ambito di applicazione del Codice della privacy, costituendo una modalità di trattamento dei dati ai sensi del predetto Codice.

Difatti, secondo il predetto Codice della privacy, nel caso della comunicazione, il trattamento consiste nel "dare conoscenza dei dati personali ad uno o più soggetti determinati diversi dall'interessato" e diversi altresì dai soggetti che, in base alla legge, ne hanno conoscenza legittimamente per il ruolo svolto rispetto al trattamento (art. 4, comma 1, lett. I). La norma specifica che il trattamento sussiste indipendentemente dalla forma in cui avvenga la comunicazione, potendo essa consistere anche nella "semplice messa a disposizione o consultazione" dei dati stessi.

La fattispecie pertanto include senza alcun dubbio anche l'accesso telematico oggetto della presente trattazione, che consiste, come visto, nella diretta acquisizione da parte di un'amministrazione di informazioni in possesso di altra amministrazione o, nello scambio di dati tra amministrazioni diverse o tra uffici differenti della stessa amministrazione.

possibilità di azionare la tutela risarcitoria, ove il titolare distrugga dati personali, compromettendo sul piano probatorio le possibilità dell'interessato di tutelare in giudizio un proprio diritto fondamentale, v. Izzo, *La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno da contagio per via trasfusionale*, Padova, 2004, 160 ss.

⁷⁹ Il Codice della privacy contiene una compiuta disciplina relativa al trattamento dei dati personali in ambito pubblico, nella parte I, tit. III, capo II, "regole ulteriori per soggetti pubblici" (art. 18-22) e Titolo IV, "Trattamenti in ambito pubblico". Per un'analisi della tematica si v. G. Cardarelli, *Il Trattamento dei dati personali in ambito pubblico: i soggetti e i rapporti tra le fonti*, in *Codice dei dati personali*, a cura di F. Cardarelli, S. Sica, Z. Zencovich, 203 e ss

In questo ambito, il Codice della privacy prevede anzitutto che il trattamento dei dati personali in ambito pubblico è consentito “*soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali*” (art. 18, comma 2, c.d. “*principio di finalità*”) ed “*i soggetti pubblici non devono richiedere il consenso dell'interessato*” (18, comma 4). Dunque, per i soggetti pubblici, il principio sopra richiamato del “consenso” del privato al trattamento viene sostituito dalla conformità alle finalità istituzionali del trattamento medesimo⁸⁰.

Per i dati diversi da quelli sensibili e giudiziari il trattamento da parte di soggetti pubblici è consentito anche “*in mancanza di una norma di legge o di regolamento che lo preveda espressamente*” (art. 19, comma 1), mentre la comunicazione da parte di un soggetto pubblico ad altri soggetti pubblici è ammessa, in assenza di una norma di legge o di regolamento, “*quando è comunque necessaria per lo svolgimento di funzioni istituzionali*” (art. 19, comma 2). In quest'ultimo caso, l'amministrazione deve rendere noto al Garante della privacy della comunicazione di dati personali ricevuta, anche se effettuata sulla base di una convenzione (art. 39). In tal caso, i trattamenti oggetto della comunicazione non possono essere iniziati prima di quarantacinque giorni, salvo diversa determinazione del Garante.

Il trattamento dei dati sensibili, data la particolare tutela agli stessi riservata, è invece consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di

⁸⁰ V. sul punto F. Cardarelli, *op. cit.* 203 e ss.

operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite (art. 20). Per quanto interessa, si prevede altresì che nel caso i predetti dati sensibili siano contenuti in banche di dati elettroniche il trattamento debba avvenire con metodologie atte a garantire la massima riservatezza degli stessi, rendendoli “temporaneamente inintelligibili anche a chi è autorizzato ad accedervi” ed a permettere di identificare gli interessati “solo in caso di necessità” (art. 22, comma 6).

Nel rispetto delle predette regole, il TUDA (art. 43), come visto, stabilisce, da una parte che l’accesso di una amministrazione agli archivi di un’altra amministrazione per gli accertamenti di ufficio deve considerarsi operato per finalità “*di rilevante interesse pubblico*”, ai sensi dell’art. 20 e ss. del Codice della *privacy* e, dall’altra, prevede una apposita autorizzazione da rilasciarsi all’amministrazione che accede “in cui vengano indicati i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare la riservatezza dei dati personali ai sensi della normativa vigente” (comma 2). A ciò si aggiunge che è fatto divieto di accedere a dati diversi da quelli di cui è necessario acquisire la certezza o verificare l’esattezza. Vengono in tal modo rispettati i richiamati principi di finalità, pertinenza e non eccedenza e, per i dati sensibili, di essenzialità stabiliti dal Codice della *privacy*. L’enunciazione della finalità di rilevante interesse pubblico dell’acquisizione diretta, accompagnata con le specificazioni dei limiti e delle condizioni di accesso, consente il trattamento anche dei dati sensibili in possesso della p.a.

Per i dati personali comuni, l'accesso telematico ai dati trova fondamento nella stessa normativa sull'accertamento d'ufficio di cui al TUDA e alla legge sul procedimento amministrativo (art. 18)⁸¹

La normativa ora richiamata, come si vede, nell'individuare i criteri e le condizioni dell'accesso, si muove tra istanze garantistiche, tese a rendere effettivo il diritto alla riservatezza, nella nuova accezione che se n'è data, ossia di diritto ad esercitare il controllo sui propri dati, ed istanze intese al perseguimento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Da una parte, si vuole evitare che la condivisione e circolazione dei dati pubblici consenta un controllo generalizzato e non consentito sui singoli, e in questo senso è posto il principio che il trattamento dei dati personali è consentito solo per lo svolgimento di funzioni istituzionali e che la comunicazione dei dati tra p.a. è ammessa, in assenza di norme di legge o regolamento, solo quando è necessaria per lo svolgimento delle predette funzioni; dall'altra si consente il trattamento dei dati personali senza il consenso del soggetto cui si riferisce, anche in assenza di norme di legge o regolamento.

Nonostante ciò, il collegamento tra banche dati sempre meglio garantito e reso possibile dalle nuove tecnologie ed anche dal Sistema

⁸¹ In questo senso v. M. Bombardelli, *La semplificazione della documentazione amministrativa: strumenti e tecniche*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2000, p.99. L'Autore richiama la posizione critica assunta dal Garante rispetto alle ipotesi di interconnessioni tra archivi anagrafici dei Comuni e banche dati delle altre amministrazioni, perché non contemplate dalla normativa in materia di anagrafi ed individua nella disposizione di cui all'art. 43, comma 2 TUDA una modalità di superamento dell'ostacolo del pieno utilizzo dell'accertamento d'ufficio rappresentato da tale posizione

pubblico di connettività, aggrava il rischio, sempre presente, di un possibile utilizzo distorto e non consentito dei dati ivi contenuti da parte della p.a. Rischio accentuato, peraltro, dalla intrinseca “fragilità” dei sistemi informatici e dalla “permeabilità” degli stessi da parte di soggetti non autorizzati.

Si pone dunque un rischio legato ad utilizzi abusivi dei dati, in violazione delle regole sull’accesso ai dati medesimi e alla tutela della riservatezza, ed un rischio tecnico, legato alla sicurezza dei sistemi informatici che conservano i dati.

Con riferimento al primo aspetto, appare interessante notare che la giurisprudenza della Cassazione, in sede penale (sez. V, 10.11.2010, n. 39620) ha qualificato come accesso abusivo ad un sistema informatico pubblico (si trattava della banca dati del Ministero dell’interno), in violazione dell’art. 615-ter c.p., *“non solo la condotta di chi non abbia alcun titolo per accedere al sistema, ma anche quella di chi, pur avendone titolo, lo utilizzi per finalità diverse da quelle consentite”*⁸². Sono state altresì sanzionate indagini sulla solvibilità di un privato svolte illecitamente⁸³.

⁸² Negli stessi termini, Cass., sez. V, 8 luglio – 1 ottobre 2008, n. 37322; Cass., sez. V, 13 febbraio – 30 aprile 2009, n. 18006). Nel caso esaminato un agente della polizia stradale aveva interrogato la banca dati del Ministero dell’interno utilizzando la password di cui era legittimo titolare, ma indicando l’esistenza di una richiesta della polizia giudiziaria, elemento che abilitava all’accesso unitamente alla password, che nella specie tuttavia non sussisteva

⁸³ Trib. Orvieto, 25.11.2002

La Corte dei Conti (sez. giur. reg. Veneto, 14-03-2007, n. 226.) ha invece qualificato l'accesso arbitrario al *data-base* dell'anagrafe tributaria da parte di un funzionario dell'agenzia delle entrate, per ragioni estranee agli scopi istituzionali connessi alle funzioni assegnate, come "un indebito comportamento appropriativo lesivo della segretezza dei dati e della riservatezza del loro contenuto". Ciò in quanto, secondo la Corte dei Conti "*gli elementi informativi in possesso dell'amministrazione finanziaria sono da annoverare tra i beni immateriali*".

Il tema dell'accesso abusivo ai dati e alle banche dati, come è evidente, si connette strettamente con l'altro tema centrale della materia, ossia la tutela della sicurezza dei sistemi di conservazione e trattamento dei dati pubblici.

La tutela della sicurezza persegue infatti due obiettivi: da un lato, salvaguardare i dati della p.a. come risorsa di carattere strategico per il corretto funzionamento dell'apparato amministrativo di cui deve essere garantita in special modo l'attendibilità, dall'altra la tutela dei cittadini dal rischio di un uso indebito o di accessi non autorizzati ai propri dati personali

A riguardo, emerge anzitutto che l'esistenza di una molteplicità di fonti normative e regolamentari, del tutto eterogenea e non coordinata, rischia di vanificare i predetti obiettivi. Lo stesso Consiglio di Stato, in sede di parere sullo schema del Codice (n. 11995 del 2005) ha evidenziato la necessità di coordinare le norme di cui al CAD con quelle relative alle

misure di sicurezza previste per il trattamento dei dati personali dal Codice della privacy (artt. 31-36) che impongono una serie di obblighi di sicurezza su tutti i soggetti pubblici e privati che compiono operazioni di trattamento dei dati personali, sanzionati anche penalmente (art. 196 Codice)

La disciplina in materia di sicurezza è contenuta anche nelle regole tecniche del sistema pubblico di connettività (d.p.c.m. 1.4.2008, recante regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del SPC), nonché in svariate direttive governative⁸⁴.

Da ultimo, il tema della sicurezza è stato oggetto di diverse disposizioni del decreto correttivo al CAD (d.lgs 235/2010). In particolare, rileva evidenziare che con il decreto correttivo sono state introdotte disposizioni dirette a garantire la sicurezza dei sistemi e la “continuità operativa” (art. 50-bis), con la previsione di: a) piani di emergenza da adottarsi da tutte le p.a. in grado di “assicurare la continuità delle operazioni indispensabili per il servizio e il ritorno alla normale operatività”; e di b) piani di *disaster recovery* con la previsione delle misure tecniche ed

⁸⁴ Si v. , per citarne alcune, d.p.c.m. 16.1.2002, recante la Direttiva relativa alla sicurezza informatica e delle telecomunicazioni nelle pubbliche amministrazioni in cui veniva raccomandato alle amministrazioni, tra l'altro, di avviare alcune azioni prioritarie, tali da consentire l'allineamento ad una base minima di sicurezza. Seguivano nel giugno del 2002, le linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione in cui si affermava il “carattere strategico delle informazioni gestite dai sistemi informativi pubblici e si riconosceva la necessità di protezione di questo patrimonio “al fine di prevenire possibili alterazioni del significato intrinseco delle informazioni stesse”. Veniva successivamente costituita presso il CNIPA un gruppo di lavoro che ha redatto ulteriori linee guida in materia di sicurezza ICT per la p.a. pubblicate nel marzo 2006. Vi è poi la direttiva del 18.11.2005 recante anch'essa linee guida per la pubblica amministrazione digitale, in cui veniva trattato il tema della sicurezza al paragrafo 6

organizzative per garantire il funzionamento dei centri di elaborazione dati e delle procedure informatiche rilevanti in siti alternativi a quelli di produzione. E' stata inoltre rimesso a DigitPA il raccordo delle iniziative di prevenzione e gestione degli incidenti di sicurezza informatici (art. 51, comma 1 bis, lett. a).

5. CIRCOLAZIONE DEI DATI E QUALITÀ DELLE INFORMAZIONI

Accanto alle problematiche connesse alla riservatezza ed alla sicurezza delle informazioni si pongono le ulteriori questioni dell'autenticità dei dati e quindi della garanzia della provenienza dei dati stessi⁸⁵, dell'affidabilità delle informazioni circolanti e quindi della qualità delle stesse ed, infine, della responsabilità della p.a. per informazioni fornite inesatte o non veritiere.

L'aspetto dell'autenticità dei dati che l'amministrazione acquisisce mediante accesso telematico assume particolare rilievo ed è strettamente connesso al tema della qualità dei dati pubblici.

A riguardo, nel testo unico sulla documentazione amministrativa, si prevede unicamente che l'acquisizione delle informazioni debba avvenire con qualunque mezzo idoneo "*ad accertare la certezza della loro fonte di provenienza*" (art. 43, comma 5).

⁸⁵ V. F. Merloni, (a cura di) *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002

Come si è già evidenziato, l'accesso telematico in oggetto si realizza senza l'intervento di intermediari da parte dell'amministrazione competente alla certificazione. Di conseguenza non è previsto l'emissione di un documento dichiarativo da parte dell'amministrazione, ma l'acquisizione automatica delle informazioni da parte dell'Autorità richiedente dall'archivio informatico dell'autorità competente alla certificazione.

Ne consegue che la necessità di indicare in modo certo la provenienza dell'informazione non costituisce requisito sostitutivo della sottoscrizione, ma garanzia di affidabilità e trasparenza dell'informazione acquisita mediante l'accesso telematico. La suddetta necessità, in definitiva, appare qualificabile come "*requisito della circolazione telematica delle certezze pubbliche*"⁸⁶.

Al di là di questo aspetto, la tematica della qualità dei dati e delle informazioni come carattere proprio della funzione informativa è di recente

⁸⁶ Sulle certezze pubbliche, M., S. Giannini, *Certezza pubblica*, in enc. Dir. vol IV, 1960 e Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 2000. Sull'evoluzione del regime delle certezze pubbliche derivante dalla riforme intese alla semplificazione della documentazione amministrativa, v., G. Arena, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, cit. 11 e ss. Sulla circolazione telematica delle certezze pubbliche, v. anche, per una impostazione diversa da quella sostenuta, G. Cammarota, *Circolazione cartacea e circolazione telematica delle certezze pubbliche. Accertamento d'ufficio e acquisizione d'ufficio*, in Foro Amm. TAR, 2004

entrata ne dibattito giuridico in Italia⁸⁷. La tematica in oggetto è stata in realtà sempre collegata al regime della statistica ufficiale⁸⁸.

Per qualità dei dati si intende, in senso oggettivo, l'affidabilità e l'integrità del dato; in senso soggettivo, la "*caratteristica del dato desiderata dagli utenti*"⁸⁹.

Si noti che il CAD ha recepito una nozione di qualità in senso oggettivo, individuandone le caratteristiche all'art. 51 (esattezza, disponibilità, accessibilità, integrità, e riservatezza).

Il problema della qualità dei dati assume particolare importanza nell'ambito dei sistemi informatici, in quanto la facilità di circolazione del dato in un sistema aperto o comunicante, come quello informatico, rende ancor più gravi, in quanto non circoscrivibili gli effetti della circolazione di dati errati.

A riguardo, si noti che nell'ordinamento europeo non esiste una disciplina organica volta ad assicurare standard di qualità delle informazioni diffuse od utilizzate da amministrazioni pubbliche. Si registrano infatti discipline settoriali: la disciplina dei dati personali, quella dell'informazione

⁸⁷ v. F. Merloni, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni* (a cura di F. Merloni), Rimini, 2002

⁸⁸ Per una ricostruzione del sistema si v. E. Carloni, *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 2009, I, p. 155

⁸⁹ V. E. Menichetti, *Tutela e valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, op. cit., p. 154

ambientale, quella della statistica⁹⁰ e della finanza pubblica, quella del riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

Nell'ordinamento italiano il problema della qualità dell'informazione diffusa o utilizzata dalla p.a. non trova parimenti una organica disciplina, trovando parziale risposta unicamente nei principi generali legati all'azione amministrativa⁹¹ e alla responsabilità della p.a.⁹², tuttavia sempre in un'ottica di stretta strumentalità tra informazione e singola relazione o decisione⁹³.

Si tratta di previsioni tuttavia del tutto insufficienti a garantire la qualità del patrimonio informativo pubblico.

Come nell'ordinamento europeo, anche in quello interno la presenza di standard e regole di qualità è rimessa a discipline settoriali⁹⁴.

La prima disciplina di cui si deve tener conto è quella statistica. La statistica si segnala per una serie di garanzie, organizzative e procedurali, nonché per una forte attenzione al tema della qualità dei dati e delle

⁹⁰ In particolare, Eurostat mira ad assicurare un'alta qualità dell'informazione statistica ed in questo quadro ha promosso l'adozione di un *Code of practice* che prevede indicazioni atte ad assicurare la qualità, l'obiettività ed imparzialità dei dati anche attraverso la garanzia della correttezza ed omogeneità di metodologie e procedure

⁹¹ Si fa riferimento al principio di esattezza e completezza della individuazione e rappresentazione dei fatti e degli interessi, cui sono legate le figure del travisamento e dell'errore di fatto. Sul punto v. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino 1989

⁹² I processi informativi possono determinare ipotesi di responsabilità contrattuale laddove questi siano riferibili a rapporti contrattuali o fasi precedenti ed extracontrattuali se l'informazione circola indipendentemente da rapporti specifici

⁹³ Sul punto cfr. E. Carloni, *La qualità delle informazioni pubbliche*, op. cit.

⁹⁴ cfr. ancora E. Carloni, *La qualità delle informazioni pubbliche*, op. cit.

informazioni⁹⁵. Dal punto di vista organizzativo, la qualità è garantita dall'autonomia del sistema statistico. Senza una indipendenza dal sistema politico l'informazione statistica non può essere di qualità e non è credibile.

Più organica e compiuta, ma sempre di carattere settoriale, è la disciplina in materia di protezione dei dati personali, di cui al citato d.lgs. 196/03. La disciplina in oggetto impone in primo luogo la correttezza, l'esattezza, e se necessario, l'aggiornamento dei dati personali oggetto di trattamento. Il trattamento dei dati, secondo detta disciplina, deve essere improntato a regole e principi diretti a garantire la qualità dei dati. la disciplina in oggetto si segnala, in particolare, perché prevede dei meccanismi interni ed esterni di garanzia, sia di tipo organizzativo che procedurale.

Si prevedono, infatti, sul piano organizzativo, specifiche responsabilità in capo al Garante della privacy, sia in capo a specifiche figure individuate all'interno delle stesse amministrazioni. Sul piano procedurale, si segnala la possibilità riconosciuta agli interessati del diritto di accedere ai dati e di correggere il dato inesatto o di aggiornarlo. Ciò al fine di garantire la qualità dei dati.

Emerge dunque da questa panoramica che il tema della qualità ha assunto nel tempo sempre più importanza, ma non ha trovato ancora una disciplina organica e un soggetto che la "governi".

⁹⁵ Sulla qualità dell'informazione statistica e sulla idoneità della stessa ad assumere la rilevanza giuridica delle certezze notiziali, si v. M.S. Giannini, *Certezza pubblica*, cit. e V. Cerulli Irelli, voce Statistica (sistema statistico nazionale) cit.

L'assenza di regole uniformi e di standard qualitativi dei dati si presenta come un aspetto fortemente negativo nell'ambito dei sistemi informatizzati. Difatti, come si è osservato, lo sviluppo delle tecnologie informatiche, agevola la circolazione dei dati pubblici e questo ampliamento dei flussi informativi rende più stringente l'esigenza di standard di qualità dei dati da fonte pubblica.

6. CIRCOLAZIONE DEI DATI E RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Il tema della qualità dei dati da fonte pubblica è strettamente connesso con il tema della responsabilità dell'amministrazione in ordine alle informazioni e dati che la stessa produce e mette in circolazione.

Laddove l'Amministrazione diffonda, o per legge, o per volontà, informazioni e dati, dovrà garantire la qualità degli stessi, come sopra intesa. Se le informazioni diffuse sono inesatte o incomplete o se vi è un dovere di informazione omesso, allora l'Amministrazione ne risponderà ai sensi dell'art. 2043 c.c.⁹⁶ Si configura dunque una responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione per informazioni, che non rispettino gli standard minimi di qualità.

Secondo la giurisprudenza della Cassazione (sez. III civ., 9.2.2004, n. 2424) il rilascio di informazioni inesatte da parte della p.a. è da

⁹⁶ V. E. Menichetti, op. cit., il quale segnala altresì che la Corte di Cassazione, con sentenza n. 2424 del 2004 ha già teorizzato in astratto e con riferimento ad informazioni diffuse non a mezzo ICT, una responsabilità in capo all'amministrazione per informazioni false e/o inesatte. Sul punto cfr. L. Ferrara, Profili problematici della responsabilità della pubblica amministrazione per mancata o inesatta informazione, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 747 e ss.

considerarsi come fonte di responsabilità perché lede la posizione (meritevole di tutela) di affidamento che il soggetto in contatto con la pubblica amministrazione ha nella correttezza del suo operato, che deve ispirare la propria azione ai principi del buon andamento (art. 97 Cost.) e a regole di correttezza, imparzialità. La responsabilità della p.a. per illecito extracontrattuale può essere fatta valere dal privato con azione di risarcimento del danno davanti al giudice ordinario⁹⁷.

Sempre la Cassazione (sez. lav. 22.5.2001, n. 6995 e da ultimo Cass. sez. lav. 24.4.2004, n. 2004) ritiene che in caso di inesattezze contenute nelle comunicazioni relative alla posizione contributiva è sempre responsabile l'Istituto previdenziale. In tal caso, tuttavia, non si configurerebbe un illecito extracontrattuale, bensì un illecito contrattuale, ricollegabile all'inadempimento del generale obbligo dell'ente previdenziale, previsto dalla legge, di informare l'assicurato sulla sua posizione assicurativa e pensionistica qualora lo stesso ne faccia richiesta. Alla responsabilità derivante da tale inadempimento l'INPS può sottrarsi

⁹⁷ In dottrina, L. Ferrara, *Profili problematici della responsabilità della pubblica amministrazione per mancata o inesatta informazione*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 760. Lo stesso autore pone peraltro dubbi sulla qualificazione della responsabilità, nel caso di specie, come extracontrattuale, ritenendo più corretta una ricostruzione della stessa come avente natura contrattuale; B. Di Vito, *Responsabilità della pubblica amministrazione per diffusione di informazioni inesatte*, *Corr. giur.* 2005, 323; B.G. Mattarella, *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006. Sul concetto che il principio di *neminem laedere* implichi una informazione amministrativa adeguata, ossia "esatta, in equivoca e completa" si è espresso A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983.

solo fornendo la dimostrazione che l'erronea informazione sia dipesa da un fatto ad esso non imputabile⁹⁸.

La responsabilità dell'Amministrazione è stata riconosciuta anche nel caso di omesso controllo, alla stessa spettante, sui dati ed informazioni fornite dai terzi. E' il caso della responsabilità della Banca d'Italia per aver autorizzato l'emissione di titoli da parte di una Banca sulla base di un falso prospetto della situazione patrimoniale (Cass. civ. sez. uu. 27.10.1994, n. 8836) o della Consob, che ha autorizzato l'emissione di un prospetto informativo contenente dati falsi (Cass. I, sez. civ., 3.3.2001, n. 3132)⁹⁹.

Sul piano dell'accesso interno, tra pubbliche amministrazioni, il tema della qualità dei dati incide sull'imputazione della responsabilità giuridica in ordine al trattamento dei dati oggetto dell'accesso, dovendosi distinguere tra comportamento lesivo imputabile all'amministrazione che ha effettuato l'accesso e quello imputabile all'amministrazione che detiene il dato¹⁰⁰. Si distinguerà pertanto tra i danni derivanti dalla raccolta e conservazione dei dati non conforme a legge, imputabili all'Amministrazione che detiene il dato, ed i danni derivanti da un'acquisizione incompleta o inesatta dei medesimi dati, imputabile all'Amministrazione che accede ai dati.

⁹⁸ La precedente giurisprudenza propendeva invece per una responsabilità avente natura extracontrattuale dell'ente previdenziale v. Cass. 8.2.1990, n. 889

⁹⁹ A commento della nota sentenza si v. A. Palmieri, *Responsabilità per omessa o insufficiente vigilanza: si affievolisce l'immunità della pubblica amministrazione*, in *Forto it.*, 2001, 1139

¹⁰⁰ M. P. Guerra, *op. cit.*, p. 541

In materia, appare fornire interessanti spunti di riflessione la norma contenuta nella Convenzione *Europol* (Dec. 6.4.2009, n. 2009/371/GAI), che istituisce un ufficio europeo di polizia, che disciplina la responsabilità per il trattamento illecito o non corretto dei dati (art. 52).

La norma stabilisce che ciascun Stato membro è responsabile “*dei danni causati ad una persona dai dati contenenti errori di diritto o di fatto conservati o trattati presso Europol*”. Il danneggiato può promuovere un’azione di risarcimento soltanto contro lo Stato membro in cui si è verificato l’evento generatore del danno (comma 1). Uno Stato membro non può invocare, per sottrarsi alle sue responsabilità nei confronti del danneggiato, il fatto che un altro Stato membro o Europol abbia trasmesso dati non corretti. Se tuttavia gli errori di diritto o di fatto sono dipesi unicamente da uno Stato o più Stati o da parte di Europol, questi sono tenuti a rimborsare, su richiesta, le somme versate a titolo di risarcimento danni (comma 2).

Dunque, si riconosce che l’erroneità o l’illecito trattamento dei dati in oggetto dia luogo a risarcimento dei danni e si ammette una sorta di responsabilità solidale degli Stati membri, salva la circostanza che gli errori di fatto o di diritto riscontrati siano ascrivibili ad un soggetto determinato o alla stessa Europol. In tal caso, lo Stato che ha pagato ha diritto al rimborso.

La previsione della Convenzione Europol appare significativa in quanto viene affermata, con atto cogente per gli Stati aderenti, la risarcibilità

dei danni derivanti dalla semplice conservazione di dati errati o dallo stesso trattamento errato di informazioni.

Su questa strada si potrebbe pensare ad un sistema in cui l'Amministrazione abbia un obbligo, civilmente sanzionato con il risarcimento di danno, di verificare la correttezza dei dati dagli stessi detenuti e trattati.

7. Il riuso dell'informazione e le basi di dati pubbliche

La circolazione dei dati tra pubbliche amministrazioni prevede l'utilizzo delle informazioni per i fini per le quali queste informazioni sono state create.

Diversamente, il riuso dell'informazione pubblica, come si è anticipato, consiste nell'utilizzazione della stessa per scopi diversi da quelli per le quali è stata creata¹⁰¹. Più precisamente, per riutilizzo si intende "l'uso di documenti in possesso di enti pubblici da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per i quali i documenti sono stati prodotti.

La materia è disciplinata dalla Direttiva Europea 2003/98/CE, recepita nel nostro ordinamento col decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36.

¹⁰¹ Cfr. nota di dottrina n. 20 e n. 21

Il tema del riutilizzo delle informazioni del settore pubblico richiama il dibattito sulla natura delle informazioni medesime come bene giuridico e riguarda la complessa problematica relativa all'appropriabilità delle informazioni, agli strumenti privatistici a ciò deputati e ai relativi limiti¹⁰².

Il predetto tema richiama altresì la precedente questione della configurabilità di un obbligo in capo all'Amministrazione di fornire informazioni "corrette", qualitativamente perfette, le quali possono essere utilizzate dai privati per proprie attività, anche di rilevanza economica.

Il patrimonio informativo pubblico costituisce una risorsa che ha al contempo un indubbio valore sociale ed economico. Da una parte risorsa da condividere e dall'altra risorsa da sfruttare come fonte di guadagno.

Con riferimento al riutilizzo dei dati, assumono rilievo le base di dati previste dal CAD.

In particolare, si fa riferimento alla base di dati di interesse nazionale, di cui all'art. 60 CAD, come modificato dall'ultimo decreto correttivo, alle basi di dati territoriali, di cui all'art. 59, alla base dei dati anagrafici, di cui all'art. 62 CAD.

Per base di dati di interesse nazionale, ai sensi del CAD, si intende "l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni, anche per fini statistici, per

¹⁰² G. Resta, *L'appropriazione dell'immateriale*,

l'esercizio delle proprie funzioni, nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti".

Il legislatore ha così inteso di addivenire ad un patrimonio informativo condiviso delle p.a., allo scopo di mettere a disposizione di tutte le amministrazioni dati e informazioni prescindendo dalla titolarità del dato e dell'informazione in capo alla singola amministrazione¹⁰³, superando così, attraverso un soluzione che si è detto essere centralista, il problema dello scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni e delle competenze.

Con il decreto correttivo sono state individuate le seguenti basi di dati di interesse nazionale: il repertorio nazionale dei dati territoriali; l'indice nazionale delle anagrafi; la banca dati nazionale dei contratti pubblici; il casellario giudiziale; il registro delle imprese; e gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e asilo (comma 3 bis).

Queste basi di dati costituiscono secondo il legislatore un "sistema informativo unitario" volto a garantire l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle p.a.

Valgono per realizzazione di detti sistemi informativi le regole tecniche del Sistema pubblico di connettività, nonché le regole del Sistema statistico nazionale. Il richiamo al sistema statistico nazionale sta a significare, in sostanza, che i dati ivi contenuti sono formati e validati

¹⁰³ Così F. MERLONI, *Introduzione all'e-Government cit.*, Giappichelli, 2005, pag. 164 e ss.

secondo le regole del sistema statistico stesso, con i conseguenti effetti sulla validità dei dati medesimi.

I dati territoriali son qualunque informazione geograficamente localizzata (art. 59). Le basi di dati territoriali contengono le predette informazioni e sono formate secondo le regole tecniche definite da un apposito Comitato. Quanto al riutilizzo di questi dati il CAD istituisce il Repertorio nazionale dei dati territoriali. Si noti che nell'ambito dei predetti dati rientra la base dei dati catastali gestita dall'Agenzia del territorio (comma 7 bis). Anche i dati catastali sono oggetto di fruizione e di circolazione secondo regole tecniche da stabilirsi.

Infine, quanto ai dati anagrafici, il CAD ha previsto che l'Indice nazionale delle Anagrafi (INA) ¹⁰⁴ è realizzato con strumenti informatici (art. 62). La disposizione non scioglie il nodo della direzione dell'INA e non stabilisce le modalità di circolazione dei dati anagrafici.

¹⁰⁴ L'Indice nazionale delle anagrafi (INA), di cui all'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è realizzato con strumenti informatici e nel rispetto delle regole tecniche concernenti il sistema pubblico di connettività, in coerenza con le quali il Ministero dell'interno definisce le regole di sicurezza per l'accesso e per la gestione delle informazioni anagrafiche e fornisce i servizi di convalida delle informazioni medesime ove richiesto per l'attuazione della normativa vigente .

Conclusioni

Il tema della condivisione e della circolazione dei dati pubblici costituisce punto di incontro e scontro di problematiche complesse.

Su questo “terreno” si gioca anzitutto la sfida dell’informatizzazione della pubblica amministrazione e della innovazione tecnologica applicata ai processi amministrativi. I sistemi informatici e telematici costituiscono infatti lo strumento attraverso cui si rende possibile la condivisione dei dati e la circolazione delle informazioni tra amministrazioni.

Su questo “terreno” si gioca altresì il confronto tra esigenze garantistiche, dirette alla conservazione della separazione delle competenze e degli apparati amministrativi, secondo una visione tradizionale dell’amministrazione e del suo agire, ed esigenze di efficienza, volte a sviluppare l’integrazione e la condivisione delle competenze e delle informazioni, secondo una visione dell’azione amministrativa che “guarda al risultato” e ai tempi della decisione pubblica.

In questo ambito emergono delicati problemi di riservatezza e di tutela delle libertà personali. L’utilizzo degli strumenti informatici infatti, se da una parte agevola il raccordo tra i diversi attori istituzionali e la circolazione dei dati pubblici tra gli stessi, dall’altra aggrava i rischi correlati ad un uso non corretto dei dati stessi, anche di carattere personale e sensibile, cui si aggiunge il rischio di forme di controllo sociale non consentite.

Di qui le ulteriori questioni della qualità dei dati pubblici, della necessità che l'Amministrazione risponda della circolazione di dati non corretti, della sicurezza dei sistemi informatici e degli strumenti atti ad evitare usi non consentiti dei dati medesimi.

In questo quadro, rinunciare ai vantaggi che gli strumenti informatici apportano all'azione amministrativa per i problemi che si legano all'utilizzo dei predetti sistemi appare, oltre che immotivato, anche antistorico.

La soluzione è, come sempre, in una visione mediana dei fenomeni, che contemperi le spinte innovative con quelle garantistiche, rafforzando, laddove è necessario, gli strumenti di tutela e di protezione che l'ordinamento fornisce o individuandone dei nuovi, che soddisfino le nuove esigenze di tutela.

BIBLIOGRAFIA

- ALPA G. BESSONE M., Banche dati, telematica e diritto delle persone, Padova, 1984
- ARENA G., Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, La semplificazione della documentazione amministrativa, Giorn. dir. amm. 1999
- ASTRID, Raccomandazioni per l'attuazione del programma dell'Unione sull'e-Government, luglio 2006
- ASTRID, Paper sul Codice delle pubbliche amministrazioni digitali (una valutazione critica, versione aggiornata), in www.astrid.it
- BESSONE M., GIACOBBE G. (a cura di), Il diritto alla riservatezza in Italia e in Francia, Padova, 1988
- BOMBARDELLI M., Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile, Riv. it. dir. pubbl. comunitario, 2002
- BOMBARDELLI M., La semplificazione della documentazione amministrativa: strumenti e tecniche, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, La documentazione amministrativa, Rimini, 2000,
- BORRUSO R. L'informatica del diritto, Milano 2004
- BORRUSO R., Computer e diritto, II, Milano 1988
- CAMMAROTA G. Circolazione cartacea e circolazione telematica delle certezze pubbliche. Accertamento d'ufficio e acquisizione d'ufficio, in Foro Amm. TAR, 2004
- CARDARELLI G., Il Trattamento dei dati personali in ambito pubblico: i soggetti e i rapporti tra le fonti, in Codice dei dati personali, a cura di F. Cardarelli, S. Sica, Z. Zencovich, 203 e ss
- CARLONI E. (a cura di) Codice dell'amministrazione digitale, commento al d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, Rimini 2005

- CARLONI E., La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata, in Riv. Trim. dir. Pubbl. 2009, 1, p. 155
- CASCIONE C., Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, in Diritto dell'informazione, 2005
- CASSANO G., GIURDARELLA C., Il codice della Pubblica Amministrazione digitale, Milano, 2006
- CASSESE S., LE BASI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO, TORINO 1989
- CERULLI IRELLI V., Lineamenti del diritto amministrativo, Torino, 2010
- CERULLI IRELLI V., Statistica (sistema statistico nazionale), in Encicl. dir., Giuffrè, Milano, 1990, vol. XLIII, 669,
- CIRILLO G.P., Il nuovo codice in materia di trattamento dei dati personali, in Santaniello (a cura di) La protezione dei dati personali, Padova, 2005, pp. 1,
- COMPORTI G.D., Il coordinamento infrastrutturale, Milano, 1996
- CONTALDO A., La sicurezza della rete: lineamenti giuridici su una innovazione tecnologica al servizio della p.a., in Riv. Amm. 2003
-
- D'ELIA I., La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive, in Informatica e diritto, 2006
- D'ELIA CIAMPI, L'informatica e le banche dati, in Trattato di diritto amministrativo (parte speciale), a cura di S. Cassese, Milano 2000
- D'ORTA C., Finalità, organizzazione e architettura del Sistema pubblico di connettività (SPC), Diritto dell'internet n. 4/2005

- D'ORTA C., Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni, *Giornale di diritto amministrativo* n. 7/2005, 693
- DUNI G., Telemministrazione, in *Encicl. giur. Treccani*, Roma, 1993, vol. XXX
- DUNI G., Amministrazione digitale in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Milano, 2007
- FERRARA L., Profili problematici della responsabilità della pubblica amministrazione per mancata o inesatta informazione, in *Dir. Pubbl.*, 2004, 747 e ss.
- FRANCK, Tutela della riservatezza e sviluppo tecnologico, in *Giust. civ.*, 1984, IV
- FRIED Privacy, in *Yale L. J.*, 1968, pp. 475 e
- GIANNINI M.S., Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1982, 733
- GUERRA M. P., Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico - Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale, in *Dir. pubbl.*, 2005, 525
- GIACCHETTI S, Una nuova frontiera del diritto d'accesso: il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico (direttiva 2003/98/CE), in *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi IPZS*, 2005
- GIANNINI M.S., Certezza pubblica, in *Enc. Dir.* vol IV, 1960
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000.
- IZZO U., La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno da contagio per via trasfusionale, Padova, 2004, 160 ss.

- MARONGIU D., La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, in *Dir. Inform.*, 2005 e MERLONI F., *Introduzione all'E-government* Torino, 2005
- MASUCCI A., Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina, in *Riv. dir. civ.* 2004
- MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico*, Napoli, 1993
- MASUCCI A., *Informatica pubblica*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006
- MASUCCI A., Il documento amministrativo informatico, in G. Arena, M. Bombardelli, M. P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2000, p.99.
- MATTARELLA B.G, *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006.
- MERLONI F. (a cura di), *Introduzione all'E-Government*, Torino 2005
- MERLONI F. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002
- MENICHETTI E., *Accesso alle informazioni pubbliche e trasparenza amministrativa*, in *Introduzione all'e-government*, Torino, 2005
- MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 21
- MELONCELLI A., *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983
- MAGGIPINTO A., in AA.VV. *Il Codice della pubblica amministrazione digitale* (a cura di M. Quaranta), Napoli, 2006
- MELCHIONNA S., *I principi generali*, in Acciai (a cura di), *Il diritto alla protezione dei dati personali*, Rimini, 2004, p. 29, 33;

- MINERVA M., Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della pubblica amministrazione, in *Dir. Inf.* 1998, 623
- NATALINI A., Il SPC eredita i problemi della RUPA, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 7/2005, 702
- NATALINI A. – SALVI S., Dalla Rupa al Sistema pubblico di connettività, in *I mercati dell'amministrazione*, a cura di G. della Cananea, e L. Fiorentino, il Sole24ore 2005
- NATALINI A., L'e-government nell'ordinamento italiano, in *L'e-government* (a cura di G. Vesperini), Milano 2003
- NOTARMUZI C., Il Codice dell'Amministrazione Digitale, Istituto G. Tagliacarne di Roma 2006
- OCSE, The e-government imperative, 2003 in www.oecd.org
- Pagano, La pubblica Amministrazione e il <Grande Fratello>, in *Corr. giur.*, 1993, 8
- PALMIERI A., Responsabilità per omessa o insufficiente vigilanza: si affievolisce l'immunità della pubblica amministrazione, in *Foro it.*, 2001, 1139
- PARDOLESI R. - MOTTI C., L'informazione come bene, in *AA.VV.*, Dalle res alle new properties, a cura di G. De Nova, B. Inziatari, G. Tremonti, G. Visentini, Milano 1991
- PASCUZZI G., Il diritto dell'era digitale, Rimini 2006
- PERLINGERI P., L'informazione come bene giuridico, in *Rass. dir. civ.*, 1990, 326
- PIETRANGELO M., Il «coordinamento informatico» statale nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale” Nota a Corte costituzionale n. 17/2004 e n. 36/2004 in *Rapporto tecnico n. 9/2004*, Istituto di Teoria e Tecniche dell'informazione giuridica del CNR
- PIRAS P. Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti, in *Dir. Informatica*, 2005, 3, 591

- PIETRANGELO M., Il «coordinamento informatico» statale nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale” Nota a Corte costituzionale n. 17/2004 e n. 36/2004 in Rapporto tecnico n. 9/2004, Istituto di Teoria e Tecniche dell’informazione giuridica, del CNR
- PONTI B., Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano al riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni, in Dir. Pubblico, 2007
- RESTA G., L’appropriazione dell’immateriale Dir. informazione e informatica, 2004, 21
- RODOTA’ S. Elaboratori elettronici e controllo sociale, Bologna 1973
- RODOTA’ S. Privacy e costruzione della sfera privata, in Pol. dir., 1991, p. 521
- RODOTA’ S. Discorso del 9 febbraio 2005 di presentazione della Relazione 2004 del Garante per la protezione dei dati personali, in www.garanteprivacy.it
- RODOTA’ S. Repertorio di fine Secolo, Roma-Bari, 1999
- ROPPO E., Informatica, tutela della privacy e diritti della libertà, in Giur. it., 1984, IV
- QUARANTA M. (a cura di) Il codice dell’amministrazione digitale, 2006
- SARCONI V., La leale collaborazione vale anche per l’e-governement? Dalla Consulta un’occasione per trattare dell’innovazione tecnologica nelle amministrazioni (breve considerazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale 26 gennaio 2005, n. 31), in Federalismi.it
- ZENO ZENCOVICH, voce Cosa, in Dig. priv, Torino, 1989, IV, 453