

## Open Government, Open Data e azione amministrativa

*Diana-Urania Galetta*

*Il c.d. Open Government è descritto come un nuovo modello di amministrazione, basato su una maggiore apertura e disponibilità del “governo” nei confronti dei cittadini. Ciò è reso possibile grazie ad un processo di innovazione tecnico-organizzativa del settore pubblico, che è supportato dalle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione ed è funzionale agli obiettivi del c.d. “Opengov”. In questo specifico contesto, la digitalizzazione del settore pubblico ha condotto ad una rinnovata concezione della funzione amministrativa, in particolare nella prospettiva della cooperazione tra pubbliche amministrazioni, oltre che nella prospettiva del rapporto amministrazione-amministrati. Sullo sfondo emerge la complessa problematica dei c.d. “big data”: che dal settore privato si trasferisce, prepotentemente anche al settore pubblico dove assume, in verità, ancor maggiore rilevanza: perché (ed in quanto) relazionata alla tematica degli open data.*

### 1. Nascita e concetto di e-Government: cenni introduttivi

Quello di *e-Government* è certamente un concetto polivalente<sup>1</sup>. La sua definizione condivisa in dottrina è infatti quella assai generica (e pu-

---

(1) In dottrina si rinvencono, in effetti, le più disparate ricostruzioni del concetto di *e-Government*. Cfr. fra i tanti (in ordine meramente cronologico): L. TORRES, V. PINA, S. ROYO, *E-Government and the transformation of public administration in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?* in *Online Information Review*, 2005, p. 531 ss.; C.B. STAHL, *The ethical problem of framing e-government in terms of e-commerce*, in *The Electronic Journal of E-Government*, 2005, p. 77 ss.; D.F. NORRIS, M.J. MOON, *Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare?*, in *Public Administration Review*, 2005, p. 64 ss.; S. DAWES, *The evolution and continuing challenges of e-governance*, in *Public Administration Review*, 2008, p. 86 ss.; D.F. NORRIS, *E-government 2020: Plus ça change, plus c'est la même chose*, in *Public Administration Review*, 2010, p. 180 ss.; C.A. HARDY, S.P. WILLIAMS, *Assembling e-government research designs: A transdisciplinary view and interactive approach*, in *Public Administration Review*, 2011, p. 405 ss.; M.J. MOON, J. LEE, C.Y. ROH, *The evolution of internal IT applications and e-government studies in public administration: Research themes and methods*, in *Administration & Society*, 2014, p. 3 ss.

re un tantino tautologica) di *e-Government* come «uso delle Tlc da parte del governo per finalità di *governance*»<sup>2</sup>.

Tentando di essere più concreti, si parla di *e-Government* per fare riferimento a tutti quei processi di riorganizzazione e della pubblica amministrazione e della sua attività che mirino a sviluppare servizi amministrativi utilizzando una varietà di strumenti elettronici intesi ad aumentare l'efficienza del settore pubblico.

In questo senso si esprimono anche le istituzioni UE e, in particolare, la Commissione europea: che, già nella sua comunicazione del 2010 precisa espressamente che «In un periodo di risorse pubbliche estremamente limitate, le Tlc possono aiutare il settore pubblico a sviluppare modi innovativi per fornire i suoi servizi ai cittadini e, nel contempo, incrementare l'efficienza riducendo i costi»<sup>3</sup>. E che ribadisce poi il concetto nella Comunicazione del 2016 relativa al piano d'azione dell'UE per l'*e-Government* 2016-2020, dove si afferma che «L'*e-Government* supporta i processi amministrativi, migliora la qualità dei servizi e aumenta l'efficienza interna del settore pubblico»; e si identifica «l'utilizzo delle tecnologie digitali come parte integrante delle strategie di modernizzazione della pubblica amministrazione», precisando come «La trasformazione digitale della pubblica amministrazione è un elemento essenziale per il successo del mercato unico»<sup>4</sup>.

In questa sua specifica accezione, l'avvento dell'*e-Government* è dunque da riconnettersi, essenzialmente, alla progressiva diffusione delle

---

(2) Traduzione mia di «E-Government as the use of Tics by government for purpose of governance». A.V. ROMAN, *Realizing E-Government: Delineating Implementation Challenges and Defining Success*, in E.F. HALPIN, D. GRIFFIN e.a. (a cura di), *Digital Public Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice*, United States, Idea Group, 2014, p. 112 ss. (p. 114) e dottrina ivi richiamata.

(3) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15.12.2010, COM(2010)743, *Il piano d'azione europeo per l'eGovernment 2011-2015. Valorizzare le Tlc per promuovere un'amministrazione digitale intelligente, sostenibile e innovativa*, p. 2, in <https://eur-lex.europa.eu/>.

(4) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 19.04.2016, COM(2016) 179, *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, p. 2. V. anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 16.05.2017 sul piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020, (2016/2273(INI)), entrambi in <https://eur-lex.europa.eu/>.

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic): il Parlamento europeo sottolinea infatti, nel suo piano d'azione, che «il settore delle Tic è chiamato ad assistere questo processo di trasformazione fornendo soluzioni personalizzate alle pubbliche amministrazioni»<sup>5</sup>. L'idea di fondo è che la possibilità offerta dalle Tic, di velocizzare i processi di comunicazione e di condividere le informazioni telematicamente, ove applicata al settore pubblico possa produrre immediati esiti positivi: soprattutto in termini di riduzione dell'eccessiva burocrazia della macchina amministrativa e di maggiore efficienza della stessa. Questo, ovviamente, in una prospettiva weberiana di pubblica amministrazione intesa essenzialmente come «gerarchia burocratica, che svolge le sue attività in modo oggettivo, preciso, "senza anima" come qualsiasi macchina»<sup>6</sup>. Un altro elemento essenziale da menzionare, a questo riguardo, è che l'utilizzo di strumenti telematici<sup>7</sup> – e, più in generale, delle Tic – ben si coniuga con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Anzi, il loro utilizzo diventa funzionale rispetto al perseguimento degli obiettivi di trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>8</sup>. La digitalizzazione consente, infatti, l'instaurarsi di un canale di comunicazione diretta fra cittadino e pubblica amministrazione. Sicché, il cittadino non solo ha la possibilità di richiedere (e di potere fruire) di servizi in modo immediato. La digitalizzazione permette altresì al cittadino attivo e interessato di monitorare l'attività della pubblica amministrazione, così da potere esercitare pressione a garanzia di un'azione amministrativa trasparente ed efficiente.

---

(5) Risoluzione del Parlamento europeo, cit. alla nota precedente, p. 4 (lett. C).

(6) «Eine Beamtenhierarchie [...], die diese Dinge sachlich, präzise, „seelenlos“ erledigt, wie jede Maschine». M. WEBER, *Debatte und Reden auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik in Wien 1909 zu den Verhandlungen über „Die wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden“*, in M. WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1988, p. 412 ss. (p. 413). La traduzione in italiano è di chi scrive.

(7) Secondo la definizione di telematica che fornisce il Dizionario della lingua italiana SABATINI, COLETTI, si tratta del «Servizio e tecnica di telecomunicazioni che prevede la presenza di grandi elaboratori centralizzati da cui gli utenti possono attingere informazioni per via telefonica o radiotelevisiva, visualizzandoli su un personal computer o sullo schermo televisivo».

(8) Cfr. D.U. GALETTA, *La Pubblica Amministrazione nell'era delle ICT: sportello digitale unico e Intelligenza Artificiale al servizio della trasparenza e dei cittadini?*, in *Cyberspazio e Diritto*, 3, 2018.

Ed ecco come e perché il processo di digitalizzazione della PA si pone in relazione di funzionalità diretta con il c.d. *Open Government*: ossia con un modello di amministrazione aperta, trasparente e attivamente partecipata che, nella concezione dei suoi ideatori, aveva inteso rivoluzionare il modo stesso di intendere il governo dello Stato e la relazione coi cittadini.

## 2. *Segue. E-Government e Open Government: la tecnologia al servizio dell'Open Government*

Ma che cos'è, dunque, l'*Open Government* e in che cosa consiste esattamente?

Quale punto di riferimento generale è possibile fare riferimento alla più recente definizione, contenuta nel Rapporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) del 2016. A seguito dell'indagine compiuta al riguardo nel 2015 era infatti emerso, come ogni Paese preso in esame perseguisse, in effetti, "*Open Government priorities*" diverse, in dipendenza del singolo contesto specifico di ciascun Paese, senza tuttavia riferirsi ad una specifica definizione di *Open Government*. Questa circostanza ha spinto l'OCSE a volerne fornire una generale definizione, con l'obiettivo non soltanto di facilitare una comprensione comune tra tutte le parti interessate, ma anche di fornire la base per lo sviluppo di una strategia nazionale unica di *Open Government*, intesa a meglio coordinare le varie iniziative condotte nei diversi settori di *policy* coinvolti<sup>9</sup>. La definizione che ne fornisce l'OCSE nel suo Rapporto generale del 2016 sull'*Open Government* è, dunque, quella di «*a culture of governance based on innovative and sustainable public policies and practices inspired by the principles of transparency, accountability, and participation that fosters democracy and inclusi-*

---

(9) La constatazione di partenza è che lo sviluppo dell'*Open Government* non solo è molto disuguale ed eterogeneo nei diversi Paesi; ma che permane anche una confusione di fondo intorno al concetto stesso di *Open Government*, al suo processo di implementazione e al suo reale impatto sul rapporto amministrazione-amministrati. V. OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en> (ultima consultazione 11.07.2019), p. 18. Il rapporto si basa sulle risposte fornite da oltre 50 Paesi all'Indagine dell'OCSE del 2015 su «*Open Government Coordination and Citizen Participation in the Policy Cycle*».

*ve growth*»<sup>10</sup>; e i tre pilastri dell'*Open Government* sono identificati nella «*transparency, accountability and participation*»<sup>11</sup>.

Nella pratica il focus si è concentrato soprattutto sul primo ed il terzo pilastro: essendo la *accountability* genericamente considerata come una conseguenza della corretta implementazione dei due pilastri della trasparenza e partecipazione<sup>12</sup>.

A questo proposito in anni recenti è stata via via più forte la spinta da parte di cittadini, associazioni e imprese verso una maggiore partecipazione al governo della cosa pubblica. Ciò soprattutto mediante la richiesta di una maggiore trasparenza da parte delle Istituzioni, che sono state chiamate a condividere le informazioni di cui esse entrano in possesso nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali.

Sintomatico in tal senso è che i primi provvedimenti di realizzazione concreta dell'*Open Government* abbiano riguardato proprio l'accesso alle informazioni e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione: il manifesto politico dell'*Open Government* è considerato, infatti, il *Memorandum* del 2009 del presidente degli Stati Uniti Barack Obama, rivolto ai direttori dei dipartimenti delle agenzie federali, e che recava il significativo titolo di «*Transparency and Open Government*»<sup>13</sup>.

Si tratta – come è noto – di un atto fortemente simbolico: che, se da un lato rendeva omaggio a una campagna elettorale basata su nuove forme di partecipazione dei cittadini legate al *web* e, soprattutto, alle piattaforme di social *networking*, dall'altro intendeva imprimere un nuovo corso alle relazioni fra cittadini e governo federale fondate su una maggiore *openness*. L'atto sintetizza infatti, quali tre principi cardine dell'*Open Government*, la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione<sup>14</sup>.

---

(10) OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, cit., p. 20.

(11) OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, cit., p. 24 ss.

(12) OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, cit., *passim* e in particolare il grafico a p. 33.

(13) WHITE HOUSE, *Memorandum on transparency and open government*, Washington DC, 21 gennaio 2009, in <http://edocket.access.gpo.gov/2009/pdf/E9-1777.pdf> (ultima consultazione 2.2.2019).

(14) Per approfondimenti: P. McDERMOTT, *Building open government*, in *Government Information Quarterly*, 2010, p. 401 ss.

Sin da allora, le agenzie federali negli Stati Uniti e le amministrazioni pubbliche di tutto il mondo hanno avviato iniziative governative “open” ed hanno lavorato per ridefinire le loro relazioni con i cittadini e tra di loro: il 20 settembre 2011, infatti, otto governi si sono riuniti a New York per lanciare la *Open Government Partnership*: una nuova iniziativa multilaterale per promuovere l'*Open Government* alla quale hanno successivamente aderito moltissimi altri governi nazionali<sup>15</sup>.

Anche nella letteratura accademica il tema dell'*Open Government* è stato affrontato essenzialmente da due punti di vista: quello della trasparenza e quello della partecipazione<sup>16</sup>. Sicché, l'*Open Government* è stato identificato, in maniera molto generica, come la capacità delle istituzioni di essere trasparenti rispetto alle proprie azioni e decisioni, di rendere accessibili i servizi e le informazioni pubbliche, di incorporare e rispondere a nuovi bisogni e stimoli provenienti dalla società civile<sup>17</sup>. Quanto al nesso fra *e-Government* ed *Open Government*, questo può essere chiarito in modo semplice ove si tenga a mente la circostanza che, sebbene quello di *Open Government* non sia affatto un concetto recente di per sé, negli ultimi anni è stato certamente oggetto di rinnovato interesse nel mondo: con una rinnovata enfasi connessa proprio all'uso delle Tic, intese come i nuovi fattori chiave abilitanti (letteralmente: *key enablers*)<sup>18</sup>. È stato infatti affermato che le pratiche di *e-Government*, come l'uso delle Tic nel governo, fra le altre cose aumentano la trasparenza e l'*accountability*<sup>19</sup>, incoraggiano la partecipazione e la

---

(15) OGP, *Open Government Partnership* (2012), in <http://www.opengovpartnership.org/about> (ultima consultazione 10.07.2019).

(16) Sul che si rinvia ai vari contributi contenuti nel volume di M. GASCÓ-HERNÁNDEZ (a cura di), *Open Government Opportunities and Challenges for Public Governance*, New York, Springer, 2014.

(17) Cfr. L. SARTORI *Open government: what else?* in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2013 p. 754.

(18) Così commentano L.F. LUNA-REYES, J.C. BERTOT, S. MELLOULI, nel loro editoriale dal significativo titolo *Open Government, Open Data and Digital Government*, in *Government Information Quarterly*, 2014, p. 4.

(19) Cfr. G. BASS, S. MULTON, *Bringing the web 2.0 revolution to government*, in D. LATHROP, L. RUMA (a cura di), *Open government. Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol, O'Reilly Media Inc., 2010, p. 289 ss.; M. JANSSEN, Y. CHARALABIDIS, A. ZUIDERWIJK, *Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government*, in *Information Systems Management*, 29, 2012, p. 258 ss.; L. LUNA-REYES, S.A. CHUN, *Open government and public partic-*

collaborazione dei cittadini<sup>20</sup>, migliorano l'efficacia e l'efficienza<sup>21</sup> e migliorato il rapporto tra cittadini e governi<sup>22</sup>.

In Italia la dottrina che si è più di recente occupata di esaminare il tema dell'*Open Government* ha posto l'attenzione soprattutto sulla relazione di funzionalità tra l'*e-Government* e il principio della trasparenza amministrativa<sup>23</sup>. In questa prospettiva, come sottolinea la letteratura anche a livello internazionale, l'*e-Government* sarebbe il risultato di un processo di innovazione tecnico-organizzativa del settore pubblico, supportato dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e funzionale agli obiettivi dell'*Open Government*<sup>24</sup>.

Sicché, in conclusione, la storia dell'*e-Government*, fino ad oggi, si caratterizza per una serie di iniziative intese non soltanto a tentare di inserire l'uso delle TIC nella pubblica amministrazione; ma che hanno quale obiettivo anche di indurre un cambiamento nei rapporti tra governo e cittadini<sup>25</sup>. La realizzazione dei servizi di *e-Government* richiede, infat-

---

*ipation: Issues and challenges in creating public value*, in *Information Polity*, 17, 2012, p. 77 ss.

(20) Cfr. T.M. HARRISON, S. GUERRERO, G.B. BURKE e.a., *Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective*, in *Information Polity*, 17, 2012, p. 83 ss.; D. ROBINSON, H. YU, E. FELTEN, *Enabling Innovation for Civic Engagement*, in D. LATHROP, L. RUMA (a cura di), *Open government. Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol, O'Reilly Media Inc., p. 83 ss.

(21) Cfr. J. FELLER, P. FINNEGAN, O. NILSSON, *Open innovation and public administration: Transformational typologies and business model impacts*, in *European Journal of Information Systems*, 20, 2011, p. 358 ss.; P. FOLEY, X. ALFONSO, *E-government and the transformation agenda*, in *Public Administration*, 87(2), 2009, p. 371 ss.; E. WELCH, S. PANDEY, *E-government and bureaucracy: Toward a better understanding of intranet implementation and its effect on red tape*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 2006, p. 379 ss.

(22) Cfr. M. JANSEN, Y. CHARALABIDIS, A. ZUIDERWIJK, *Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government*, cit.

(23) Cfr. E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 20.

(24) V. P. PARYCEK, M. SACHS, *Open government-information flow in Web 2.0.*, in *European Journal of ePractice*, 2010, p. 1 ss.

(25) Cfr. N. VELJKOVIĆ, S. BOGDANOVIĆ-DINIĆ, L. STOIMENOV, *Web 2.0 as a technological driver of democratic, transparent and participatory government*, in C.G. REDDICK, S.K. AIKINS (a cura di), *Web 2.0 technologies and democratic governance: Political, policy and management implications*, Springer, New York, 2012, p. 137 ss.

ti, un'intensa sinergia fra diversi settori e attori pubblici, fornitori di servizi e supporti tecnologici, utilizzatori intermedi ed utilizzatori finali<sup>26</sup>. Sullo sfondo emerge però anche il problema – sollevato dalla dottrina più attenta – di come si possa fare per evitare che questa collaborazione fra pubbliche amministrazioni e “*open government agents*”, organizzata intorno all'obiettivo comune di modernizzare il governo indirizzandolo verso uno standard di *e-Government*, non finisca per erodere i c.d. i valori istituzionali della pubblica amministrazione<sup>27</sup>.

Fra gli autori che hanno cercato di esplorare i vari fattori che spiegano la adozione di iniziative di *Open Government* da parte dei singoli governi<sup>28</sup> – e di analizzarne anche il loro impatto in concreto<sup>29</sup> – ve ne sono infatti alcuni che hanno valutato questa scelta come *non* necessariamente positiva<sup>30</sup>.

### 3. La digitalizzazione della pubblica amministrazione: dalla carta al digitale?

Passando brevemente al tema della digitalizzazione, occorre osservare che le pubbliche amministrazioni da sempre si pongono il problema della gestione, conservazione e messa a disposizione dei cittadini, delle informazioni in loro possesso e dei documenti che risultano dall'esercizio delle loro funzioni.

In un contesto “cartaceo” tali esigenze trovavano risposta nella normativa regolatrice del procedimento amministrativo e nei principi dell'ar-

---

(26) A questo proposito si veda l'interessante volume di B.S. NOVECK, *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, 2009, *passim*, a proposito di proposte di c.d. “*collaborative democracy*” anche nel contesto della “*agency decision-making*”.

(27) V.V. PYROZHENKO, *Open Government: Missing Questions*, in *Administration & Society*, 10, 2017, p. 1494 ss. (1509).

(28) A. MEIJER, J. DE HOOG, M. VAN TWIST e.a., *Understanding the Dynamics of Open Data: From Sweeping Statements to Complex Contextual Interactions*, in M. GASCÓ-HERNÁNDEZ (a cura di), *Open Government Opportunities and Challenges for Public Governance* cit., p. 101 ss.

(29) Cfr. T.M. HARRISON, S. GUERRERO, G.B. BURKE e.a., *Open government and e-government*, cit.

(30) V. ad es. C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Scholarship at Penn Law Paper*, [https://scholarship.law.upenn.edu/faculty\\_scholarship/273/](https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/273/) (ultima consultazione 10.7.2019).



chivistica: la raccolta in fascicoli, la catalogazione e la corretta conservazione dei documenti seguono/seguivano infatti la disciplina relativa alla redazione degli atti amministrativi<sup>31</sup>.

In un contesto digitale, tale impostazione necessariamente cambia. Le informazioni che prima erano disperse, si trasformano in informazione organizzata per mezzo degli elaboratori elettronici<sup>32</sup>. Ciò che prima era “documento”, diventa un insieme di dati tra loro scindibili, che possono essere riorganizzati e raccolti in banche dati differenti e a prescindere dal loro documento di riferimento.

In questa prospettiva, il documento in sé e per sé non perde importanza. Ma è necessario un passaggio dalla logica dei documenti a quella dei dati, per comprendere gli esiti che l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e dell'informatica ai dati stessi possono innescare nell'ambito dell'esercizio della funzione amministrativa.

Il punto centrale è che lo strumento informatico offre la possibilità – sconosciuta all'epoca del documento cartaceo – di poter riorganizzare in tempi brevissimi e, secondo molteplici criteri, i dati informativi memorizzati. Offre inoltre la possibilità di immagazzinare quantità di dati informativi quasi illimitate e di poter disporre di tali dati anche a distanza, permettendo di creare nuove informazioni dal trattamento delle informazioni originariamente contenute nelle memorie dell'elaboratore. Sicché, come è stato messo in luce in dottrina, vi è una radicale differenziazione, anche sotto il profilo concettuale e sistematico, degli archivi elettronici dagli archivi tradizionali<sup>33</sup>.

In altri termini, parlare di *e-Government* non significa, banalmente, abbandonare la carta e gli strumenti tradizionali e sostituirli con le Tlc. Secondo quanto è espressamente specificato nel Piano d'azione dell'UE per l'*e-Government* 2016-2020, per conseguire un'effettiva digitalizzazione «le pubbliche amministrazioni devono trasformare i loro *back office*, riconsiderare e ridefinire le procedure e i servizi esistenti, e fornir-

---

(31) E. CARLONI *L'amministrazione aperta*, cit., p. 202.

(32) A. LOIODICE, *Gli elaboratori elettronici nella prospettiva di tutela della libertà di informazione*, in *Iustitia*, 2, 1978, p. 212 ss.

(33) R.G. RODIO, *Banche dati e pubblica amministrazione, Profili di diritto italiano e comparato*, Cacucci, Bari, 2000, p. 14 ss.

re il libero accesso ai loro dati e servizi ad altre amministrazioni e, per quanto possibile, alle imprese e alla società civile»<sup>34</sup>.

Ciò implica conseguenze sul piano sistematico (tecnico) e normativo e fa emergere nuove funzioni in seno alla pubblica amministrazione.

Come è stato sottolineato da recente dottrina, in questo contesto si viene, in effetti, ad identificare una vera e propria nuova funzione amministrativa: volta alla organizzazione, fruizione e gestione dei dati (o, semplicemente, funzione amministrativa dei dati), quale nuova componente dei poteri organizzatori pubblici<sup>35</sup>. Con tutta una serie di implicazioni che l'autore in questione ben descrive. Anche perché, come mettono bene in evidenza i documenti dell'UE in materia, nel contesto della digitalizzazione le informazioni in possesso del settore pubblico rappresentano «un'importante risorsa contenutistica con un notevole potenziale economico»<sup>36</sup>.

#### 4. *L'e-Government nella logica della sussidiarietà*

Le prime esperienze di *e-Government* in Italia si sono peraltro sviluppate attraverso le reti civiche<sup>37</sup>, nell'ambito delle autonomie locali.

È dunque in una logica di sussidiarietà (orizzontale e verticale) che si sono sperimentate anche in Italia le prime relazioni tra amministrazione e cittadini attraverso l'utilizzo delle Tic<sup>38</sup>.

La "rete civica" in senso stretto, alla quale ci si intende qui riferire, è un sistema informativo telematico, riferito ad un'area geograficamente limi-

---

(34) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19.04.2016, COM(2016) 179, cit., par. 3.1.

(35) G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 36.

(36) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al comitato delle Regioni, del 23.10.2001, COM(2001) 607 def., *eEurope 2002: un quadro normativo comunitario per la valorizzazione delle informazioni del settore pubblico*, in <https://eur-lex.europa.eu>, p. 4.

(37) V. in generale M. BERRA, *Le reti civiche fra comunità e mercato*, in *Quaderni di Sociologia*, 13, 1997, p. 5 ss.

(38) Questo peraltro non solamente in Italia. In argomento v. A. TAT-KEI HO, *Reinventing local governments and the e-government initiative*, in *Public Administration Review*, 2002, p. 434 ss.

tata, ma al quale possono prendere parte, in modo attivo, tutti i soggetti presenti nell'area stessa: quindi non solo enti locali e altre istituzioni, ma anche sindacati e associazioni, imprese e cittadini<sup>39</sup>. Nella pratica, l'*e-Government* in Italia si è quindi sviluppato dal basso verso l'alto, secondo la logica della sussidiarietà: le prime interazioni fra soggetti pubblici, e fra questi e attori privati, sono avvenute nell'ambito ristretto degli enti locali per poi giungere a forme di scambio e interconnessione multi-livello.

I riscontri positivi emersi dall'esperienza delle reti civiche hanno peraltro favorito la percezione di internet come un mezzo di cui le pubbliche amministrazioni possono efficacemente servirsi per espletare le loro attività; ed è infatti in questo contesto che sono stati stanziati i primi finanziamenti pubblici per la messa in rete delle pubbliche amministrazioni.

Progressivamente, poi, le reti civiche sono state sostituite dai siti istituzionali: ed è così che si è entrati nella seconda fase del processo di attuazione delle politiche di *e-Government*, con la realizzazione di piani di azione finalizzati ad un modello di sistema pubblico integrato, in cui l'utilizzo della tecnologia digitale diviene strumento di efficienza e semplificazione nelle relazioni coi cittadini.

Tali piani di azione nazionali rimandano alle politiche di *e-Government* definite dalla UE.

Per quanto concerne poi, specificamente, il caso italiano, è seguito un terzo momento: quello in cui si è provveduto a dare disciplina legislativa al fenomeno attraverso l'emanazione, nel 2005, del Codice dell'amministrazione digitale<sup>40</sup>.

Attualmente, in Italia, ci troviamo in verità già nella quarta fase del processo di digitalizzazione della PA, caratterizzata dal perfezionamento dell'impianto normativo in materia, specie in relazione a punti focali: quali l'utilizzo degli *open data* e, conseguentemente, la protezione dei

---

(39) V. *amplius* in E. CARLONI *L'amministrazione aperta*, cit., p. 194.

(40) D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

dati personali; e il continuo monitoraggio delle nuove tecnologie per garantire livelli di innovazione sempre più alti<sup>41</sup>.

### 5. Big data e pubbliche amministrazioni: vecchie soluzioni per nuovi problemi?

Un elemento che viene alla luce chiaramente in relazione al diffondersi del fenomeno dei c.d. *big data* è quanto sia rilevante, oggi, possedere, gestire e utilizzare grandi quantità di dati e di informazioni; e quanta influenza possano esercitare sulla società e sullo stato di diritto quei soggetti, pubblici e/o privati, che posseggono questi dati e queste informazioni<sup>42</sup>.

Quanto alla definizione vera e propria di *big data*, in dottrina non si ha un orientamento uniforme: taluni si concentrano unicamente sulla natura e le caratteristiche delle informazioni raccolte. Talaltri mettono invece in relazione i *big data* con gli strumenti tradizionali di conservazione ed elaborazione di dati. Altri ancora, infine, collegano la qualifica di *big data* alla possibilità di raccolta, conservazione e rielaborazione offerta dalle nuove tecnologie<sup>43</sup>.

Uno dei massimi esperti del settore, l'analista Doug Laney (che ha coniato la c.d. "*Infonomics*": cioè la valutazione economica degli *asset* informativi) ha identificato come elementi essenziali della nozione di *big data* il volume, la velocità e la varietà<sup>44</sup>.

Sintetizzando, quindi, il concetto di *big data* fa riferimento a un insieme enorme di dati, strutturati, semi-strutturati e non, riconducibile a diverse fonti (come transazioni commerciali o *social media*) e che fluisco-

---

(41) Il 12 gennaio 2018 è stata pubblicato in G.U. il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 con il quale sono state emanate le disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

(42) M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2017, p. 601 ss.

(43) M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni*, cit., nota n. 8.

(44) V in <https://www.sas.com/en-us/insights/big-data/what-is-big-data.html> (ultima consultazione 02.02.2019).

no con una tale velocità da rendere obsoleti gli strumenti tradizionali di conservazione ed elaborazione di dati.

Ad esempio, sono *big data* quelli provenienti da sensori e rilevatori tecnici e scientifici di ogni genere<sup>45</sup>; i dati provenienti dal *web*: pagine HTML, *social network*, *blog*, *forum*, documenti in vari formati (PDF, Word, Excel etc.); i dati geografici e di localizzazione elaborati dai *Geographic Information System*.

Uno degli elementi caratterizzanti la logica sottostante ai *big data* è la loro efficacia predittiva: la possibilità di incrociare ed elaborare una mole così ingente di dati in tempo reale consente di fare delle previsioni largamente attendibili, proprio perché risultanti dall'utilizzo di informazioni così vaste e così variegate<sup>46</sup>.

Questo significa che, diversamente dalla logica degli "*small data*", coi *big data* si conduce un'analisi quantitativa piuttosto che qualitativa: per cui il dato non è utilizzato per una finalità specifica e riconnessa all'informazione contenuta in esso, ma si raccoglie un'ingente quantità di dati per addivenire alle più disparate informazioni e, quindi, con diversi scopi<sup>47</sup>.

Date queste premesse, risulta evidente come i *big data* entrino a pieno titolo tra gli elementi di novità dell'amministrazione digitalizzata: utilizzando le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentono di rilevarli in tempo reale dai vari canali di fruizione, le amministrazioni possono pervenire ad ottenere un enorme quantitativo di informazioni ed orientare, così, l'esercizio delle proprie funzioni<sup>48</sup>. Sicché, dopo la sua affermazione nel settore privato, il fenomeno dei *big data* sta infatti emergendo – e con prepotenza – nel settore pubblico: e sta condizionando il processo decisionale, l'azione e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

---

(45) V. per la nozione di sensore in [http://www.treccani.it/enciclopedia/sensori\\_%28Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/sensori_%28Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica%29/) (ultima consultazione 02.02.2019).

(46) V. MAYER SCHOMBERGER, K. CUKIER, *Big data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, Garzanti, Milano, 2013, p. 88.

(47) F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002.

(48) M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni*, cit., p. 618.

Per fare solo qualche breve esempio, un primo utilizzo dei *big data* da parte delle pubbliche amministrazioni è connesso alla funzione di controllo.

Un tipico esempio in tal senso consiste nell'operazione di accertamento dei redditi operato da parte dell'amministrazione finanziaria utilizzando il metodo induttivo: ossia, sulla base di dati o notizie comunque raccolte e a prescindere dalle scritture contabili.

Le pubbliche amministrazioni ricorrono poi ai *big data* per l'esercizio della loro funzione di regolazione, ovvero per monitorare il territorio e l'impatto che le decisioni operate hanno sui cittadini.

Le pubbliche amministrazioni ricorrono ai *big data* anche per incrementare l'efficienza dei servizi pubblici: le informazioni su abitudini, interessi, comportamenti e preferenze dei cittadini diventano, anch'esse, la base su cui ripensare i servizi da offrire al pubblico, sempre nell'ottica dell'*e-Government*.

In sostanza, i *big data* stanno rivoluzionando la funzione di informazione delle amministrazioni<sup>49</sup> ed aprendo nuovi scenari: sia dal punto di vista interno delle PA, delle loro scelte organizzative e tipicamente decisorie; sia dal punto di vista esterno, del rapporto col cittadino, con cui viene a instaurarsi una relazione di più profonda conoscenza che influisce sul processo decisorio delle amministrazioni stesse.

## ***6. Il paradigma degli open data: oltre la trasparenza, la funzione amministrativo-conoscitiva ed economica dei dati aperti***

Il concetto di *open data* compare per la prima volta nel 2009 nell'ordinamento statunitense<sup>50</sup>: dove, con il memorandum Obama già richiamato, viene disposta l'istituzione del sito online "www.data.gov", il primo catalogo di *Open Government Data* che offre la possibilità di accedere a una quantità ingente di *dataset*: ovvero, un insieme di dati strutturati tra loro in forma relazionale.

---

(49) F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 201.

(50) V. i documenti pubblicati in <https://project-open-data.cio.gov/> (ultima consultazione 2.2.2019).

Leggendo la descrizione fornita in quel contesto, per *open data* si intendono quei dati che risultino «*easily available to entrepreneurs, researchers, and others who can use those files to generate new products and services, build businesses, and create jobs*»<sup>51</sup>. Ovvero, in sintesi, si tratta di dati che possono essere utilizzati dal cittadino anche (e forse, soprattutto) per scopi commerciali<sup>52</sup>.

Nel contesto legislativo italiano, probabilmente sull'onda delle dichiarazioni sugli *open data* del G8 del 2013, il tema degli *open data* ha sin da subito un sapore un poco diverso. Se il principio cardine della *G8 Open Data Charter* è, infatti, quello del «*Open Data by Default*», l'obiettivo essenziale è la trasparenza allo scopo di rafforzare le istituzioni democratiche e migliorare la *Governance*<sup>53</sup>.

Non stupisce dunque se, nel panorama dottrinario italiano, l'idea che emerge è che si debba ottenere l'accesso ai dati in possesso delle istituzioni pubbliche, liberi da limitazioni tecnologiche e legali che ne impediscano il riuso, la modifica e la combinazione con altri dati<sup>54</sup>, allo scopo di «accedere alle informazioni in maniera molto diretta e trasparente, per renderci cittadini più consapevoli e dunque più liberi»<sup>55</sup>. Sicché il tema risulta, sin dal principio, essenzialmente connesso – potremmo dire, addirittura, confuso – col più ampio tema della trasparenza.

---

(51) THE WHITE HOUSE OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, *Obama Administration Releases Historic Open Data Rules to Enhance Government Efficiency and Fuel Economic Growth*, 9 maggio 2013, in <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/09/obama-administration-releases-historic-open-data-rules-enhance-governmen> (ultima consultazione 2.2.2019).

(52) M. OREFICE, *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, 25 maggio 2015, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/orefice.pdf> (ultima consultazione 02.02.2019).

(53) Cfr. *G8 Open Data Charter*, giugno 2013, dove si legge che «*Open data can increase transparency about what government and business are doing. Open data also increase awareness about how countries' natural resources are used, how extractives revenues are spent, and how land is transacted and managed. All of which promotes accountability and good governance, enhances public debate, and helps to combat corruption*», in [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207772/Open\\_Data\\_Charter.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf) (ultima consultazione 12.2.2019).

(54) V. S. ALIPRANDI (a cura di), *Il fenomeno open data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Ledizioni, Milano, 2014.

(55) COSÌ F. DI DONATO, *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Edizioni ETS, Pisa, 2010, p. 9.

Anche in Italia, dunque, la disponibilità dei dati aperti è stata letta, essenzialmente, in funzione della trasparenza amministrativa: e non, come negli Stati Uniti, (anche e soprattutto) dello sfruttamento dei dati a scopi commerciali. Il nostro CAD, infatti (e non a caso), obbliga le amministrazioni alla pubblicazione dei dati coerentemente con la normativa sulla trasparenza<sup>56</sup>.

In un'ottica di trasparenza risulta infatti funzionale alla realizzazione del paradigma dell'*Open Government* (e, quindi, anche degli *open data*) la disciplina sull'accesso civico: introdotta in Italia dapprima con il d.lgs. n. 33/2013<sup>57</sup>; ed ampliata poi in modo sostanziale ad opera del d.lgs. n. 97/2016<sup>58</sup>.

Occorre a questo punto precisare, tuttavia, che nella nozione di *open-data* devono essere ricompresi non solo gli "*Open Government data*" (ossia i dati relativi all'operato delle pubbliche amministrazioni); ma anche tutte quelle informazioni "altre", che siano modificabili e accessibili a tutti senza soggezione ad alcun controllo che possa bloccare o limitare la loro riproduzione<sup>59</sup>.

Volendo qui tuttavia limitarci alle problematiche specifiche poste dagli "*Open Government data*", occorre precisare che la dottrina italiana ha specificato che si tratta, in particolare, di quelle informazioni che siano:

- (i) prodotte o possedute dalle pubbliche amministrazioni e rese disponibili;

---

(56) L'art. 53, comma 1-bis, introdotto con la riforma del 2016, dispone, ai sensi dell'articolo 9 del decreto trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), la pubblicazione anche «(de)l catalogo dei dati e dei metadati, nonché delle relative banche dati in loro possesso e i regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo di tali dati e metadati». Art. 53, comma 1-bis, d.lgs. n. 82/2005, introdotto dall'art. 43, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 179/2016.

(57) Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

(58) Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*. V. D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013*, in *Federalismi.it*, 5, 2016, p. 1 ss.

(59) M. OREFICE, *Gli "open-data" tra principio e azione*, cit.



- (ii) aggiornate e rese accessibili tempestivamente;
- (iii) accessibili mediante la rete internet;
- (iv) accessibili in formati non proprietari, ovvero aperti;
- (v) accessibili al minor costo possibile;
- (vi) disponibili per essere riutilizzate senza alcun limite<sup>60</sup>.

A tal proposito, all'interno delle Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico redatte da AGID, l'Agenzia per l'Italia digitale, nel 2014, si evidenzia come gli *open data* svolgano ruoli informativi diversi e ortogonali. E come i dati per i quali vige l'obbligo di pubblicazione ai sensi della normativa sulla trasparenza, non necessariamente siano *open data*.

Viceversa – come si legge nelle linee guida menzionate – «esistono dati delle pubbliche amministrazioni che assumono un ruolo importante nell'ecosistema degli *open data* e nella creazione di nuove forme di partecipazione (e.g. edifici, farmacie, musei, turismo, ecc.) ma che non risultano nell'elenco dei dati obbligatori ai sensi del d.lgs. n. 33/2013»<sup>61</sup>. In base a queste constatazioni bisogna concludere, che le politiche relative agli *open data* si inseriscono certamente in un «sistema di meccanismi di conoscibilità»<sup>62</sup> innescato ai fini della trasparenza amministrativa. Tuttavia, se è vero che a fini di trasparenza risulta utile ed efficiente pubblicare i dati in formato aperto, ovvero accessibile, non è parimenti vero che tutti i dati pubblici che sono suscettibili di essere pubblicati in formato aperto e che si adattano alla funzionalità degli *open data* possano rilevare ai fini della trasparenza.

Il tratto discriminante tra *open data* e trasparenza è che una caratteristica essenziale degli *open data* – il tratto distintivo che ne identifica, potremmo dire, lo specifico DNA – è la possibilità di sfruttare e riutilizza-

---

(60) B. PONTI, "Open-data" and Transparency: a Paradigm Shift, in D. TISCORNIA (a cura di), "Open-data" e riutilizzo dei dati pubblici, numero speciale della rivista *Informatica e diritto*, 1-2, 2011, p. 312.

(61) Si veda AGID, *Linee guida nazionali per la valorizzazione del Patrimonio Informativo Pubblico*, 2014, [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee\\_guida/patrimoniopubblicolg2014\\_v0.7finale.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/patrimoniopubblicolg2014_v0.7finale.pdf) (ultima consultazione 10.02.2019).

(62) E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di comunicazione*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2016, p. 579.

re le informazioni contenute in questi dati, comprese le loro potenzialità economiche<sup>63</sup>.

All'interno del CAD questa caratteristica è cristallizzata all'art. 1 lett. *l-ter*), dove gli *open data* sono definiti quali "dati di tipo aperto" con le seguenti caratteristiche:

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

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

3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione (salvo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36)».

La definizione in questione mette in luce i tre requisiti giuridico (1), tecnologico (2) ed economico (3) degli *open data* superando, finalmente, il tema della trasparenza.

Si comprende, così, il ruolo di primo piano che gli *open data* assumono nell'ottica della digitalizzazione amministrativa; anche, e non in modo marginale, da un punto di vista della razionalizzazione delle risorse disponibili.

### 7. Riflessioni conclusive

L'Italia, negli ultimi anni, ha implementato varie politiche a favore degli *open data*.

E, mentre inizialmente, all'interno del *Global open data index*<sup>64</sup> si collocava in una posizione intermedia, ancora lontano dai c.d. *best perfor-*

---

(63) M.M. RAGONE, F. MINAZZI, *Trasparenza e dati aperti: cronaca di un possibile equivoco*, 16 giugno 2013, <http://www.forumipa.it/pa-digitale/trasparenza-e-dati-aperti-cronaca-di-un-possibile-equivoco> (ultima consultazione 10.2.2019).

(64) V. in <https://index.okfn.org/place/> (ultima consultazione 07.02.2019).

mers, a quanto pare «nella rilevazione, che abbraccia il periodo luglio 2016-giugno 2017, l'Italia ha guadagnato diverse posizioni rispetto al 2016 collocandosi tra i *trendsetters* (mentre lo scorso anno figurava tra i *followers*), cioè i Paesi che sono stati in grado di implementare una politica di *open data* strutturata»<sup>65</sup>.

Personalmente, tuttavia, non mi faccio mai entusiasmare dalle graduatorie dei c.d. “*best performers*”; e diffido di tutte quelle politiche che abbiano quale solo obiettivo quello di consentire di scalare queste (sovente autoreferenziali<sup>66</sup>) classifiche. Nel mondo reale la velocità degli eventi e la necessità di attuare progetti di governo aperti – per rimanere al passo e rispondere alle richieste di cittadini e *stakeholders* – ha sovente condotto a confusione e ambiguità<sup>67</sup>.

Se è dunque emerso in modo evidente dall'analisi compiuta, che vi è la necessità di concepire, oggi, i dati pubblici anche quali risorse economiche, oltre che informative, di pubblico interesse, resta tuttavia ancora da risolvere, a mio parere, una questione di importanza cruciale: e cioè del se – ed in che misura – appaia opportuno mettere a disposizione queste risorse sotto forma di *open data*.

La risposta di segno positivo non mi pare, infatti, né ovvia, né scontata. In dottrina è stato evidenziato come un nodo nevralgico da sciogliere – per perseguire l'obiettivo di “apertura dei dati” – sia soprattutto quello relativo alla scarsità di competenze tecniche da parte dei funzionari amministrativi<sup>68</sup>. Ed è certamente vero che, se i dati a disposizione delle amministrazioni abbondano, mancano invece le competenze tecni-

---

(65) Così in <https://www.agid.gov.it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2017/11/17/open-data-litalia-migliora-nelle-classifiche-europee> (ultima consultazione 01.02.2019).

(66) Si legge sul sito <https://index.okfn.org/about/>: «This website was supported by the Open Data for Development (OD4D) program, a partnership funded by Canada's International Development Research Centre (IDRC), the World Bank, United Kingdom's Department for International Development (DFID), and Global Affairs Canada (GAC). It was also supported by the Hewlett Foundation» (ultima consultazione 1.2.2019).

(67) Così anche M. GASCÓ-HERNÁNDEZ (a cura di), *Open Government Opportunities and Challenges for Public Governance*, Springer, New York, 2014, p. VIII.

(68) G. MELIS, *La fuga dall'amministrazione: ascesa e declino dei tecnici dell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, p. 469 ss.

che necessarie per consentirne un loro utilizzo proficuo da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>69</sup>.

Ma, appunto, una cosa è ipotizzare che la pubblica amministrazione stessa possa trarre un beneficio economico (potrei dire *in-house*) dall'utilizzo del suo enorme patrimonio di informazioni, ora disponibili in formato digitale e facilmente riutilizzabili grazie all'uso delle tecnologie Ic (Tic). Altra cosa è dare per scontata la messa a disposizione di queste informazioni: in rete, gratis e a beneficio di tutti, sotto forma di *open data*; anche oltre ed al di là del tema (certamente cruciale e relevantissimo) della necessità di proteggere la privacy dei soggetti eventualmente coinvolti<sup>70</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo si impone, a mio parere, una riflessione più approfondita. Anche perché l'accesso agli *Open Government data*, più che creare un canale di accesso ai dati ed alle informazioni libero ed uguale per tutti, veicolo di maggiore eguaglianza dei cittadini di fronte al pubblico potere rappresenta, al contrario, un elemento di forte differenziazione, creatore di grosse (e nuove) disuguaglianze<sup>71</sup>.

Si tratta di disuguaglianze fra attori sociali, anzitutto; ma anche di disuguaglianze fra singoli cittadini: in ragione del loro livello, più o meno elevato, di alfabetizzazione informatica; ed in relazione alla quantità e qualità di accesso alla rete di cui costoro possono in concreto disporre<sup>72</sup>.

---

(69) B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2017, p. 7 ss. (p. 13).

(70) A questo proposito è molto interessante la lettura dell'ampio rapporto redatto per il Presidente Obama dall'Executive Office of the President's Council of Advisors on Science and Technology, *Report to the President. Big Data and Privacy: a Technological Perspective*, Maggio 2014, in [https://bigdatawg.nist.gov/pdf/pcast\\_big\\_data\\_and\\_privacy\\_-\\_may\\_2014.pdf](https://bigdatawg.nist.gov/pdf/pcast_big_data_and_privacy_-_may_2014.pdf) (ultima consultazione 12.02.2019).

(71) Mi riferisco qui, evidentemente, alla problematica del c.d. *digital divide* inteso come «il divario tra persone dotate di strumenti di comunicazione, informazione, elaborazione digitale al passo con i tempi e quelle che ne sono prive per varie ragioni». Sul punto si rinvia, ad esempio, al Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021 di AGID, pubblicato sul sito <http://www.agid.gov.it>, che specifica, fra l'altro, come il *digital divide* possa essere di tipo infrastrutturale, economico o culturale (v. p. 18 dell'Allegato 1, che contiene il glossario).

(72) A questo proposito, nella sua Risoluzione del maggio 2017 il Parlamento europeo «si rammarica che solo il 28 % dei nuclei familiari europei nelle zone rurali avesse una linea fissa per la connessione internet veloce nel 2015 e che la copertura media della rete 4G nelle zone rurali

Evidentemente, se si tiene a mente anche questa prospettiva, lo scenario si complica. E diventa a mio parere assai più difficile sposare acriticamente gli argomenti di coloro che – in nome di una non meglio asserita esigenza di “maggiore trasparenza” – che la disponibilità dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni debba essere totale e sotto forma di *open data*.

---

dell'UE sia pari solo al 36 %, mentre tale percentuale per l'UE nel suo complesso è dell'86 %, e richiama l'attenzione sull'urgente necessità di fornire un sostegno costante all'espansione della banda larga, in particolare nelle zone rurali, poiché l'accesso a una connessione a banda larga ad alta velocità è indispensabile per fruire e beneficiare dei servizi di eGovernment». Risoluzione del Parlamento europeo sul piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020, cit., punto 14. Per quanto concerne specificamente l'Italia si veda ad es. l'ampio Rapporto di Confindustria del 2009, *Servizi e Infrastrutture per l'Innovazione Digitale del Paese*, che si può leggere in [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/tria/tria\\_Infrastrutture\\_servizi-per-innovazione-digitale\\_giugn09.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/tria/tria_Infrastrutture_servizi-per-innovazione-digitale_giugn09.pdf), spec. p. 15 ss. (ultima consultazione 12.2.2019).