

## La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati

*Isabella Alberti*

*Gli investimenti destinati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla digitalizzazione dell'amministrazione pubblica intendono raggiungere la semplificazione dello svolgimento dell'attività amministrativa. Tra questi, la Piattaforma digitale nazionale dati rappresenta il principale strumento per la semplificazione della gestione e della circolazione dei dati pubblici. L'articolo si concentra sulle innovazioni favorite da questa piattaforma sull'esercizio delle funzioni istituzionali reso possibile dall'interconnessione tra le banche dati pubbliche e riconduce alla potestà legislativa esclusiva statale in tema di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati gli interventi legislativi in tema di gestione e circolazione dei dati pubblici.*

### *1. L'attuazione delle riforme dell'amministrazione pubblica come presupposto per il rafforzamento di un sistema informativo unitario pubblico*

Tra le disposizioni normative che hanno a oggetto la semplificazione dell'attività amministrativa pubblica individuate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dai decreti legislativi attuativi delle proposte di investimento ivi contenute<sup>1</sup>, una in particolare assume un ruolo signifi-

<sup>1</sup> Le innovazioni attengono variamente all'utilizzo delle nuove tecnologie per le comunicazioni tra e verso amministrazioni pubbliche, alle firme digitali, alle semplificazioni dei procedimenti autorizzatori, all'adozione di sistemi informatici in alcuni Ministeri, nonché all'adozione di piattaforme pubbliche per semplificare l'attività amministrativa, come quella per la validazione delle certificazioni Covid-19 e soprattutto quella per la semplificazione dei dati pubblici, oggetto della presente trattazione (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, spec. artt. 38-43). Per le semplificazioni in tema di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche per l'attuazione del PNRR, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113; per

ficativo perché propedeutica alla realizzazione di molti altri obiettivi di riforma dell'amministrazione pubblica.

Il riferimento è alla Piattaforma digitale nazionale dati<sup>2</sup>, la cui istituzione risale, a onor del vero, ad un periodo precedente<sup>3</sup>, ma le cui recenti modifiche e lo specifico investimento ad essa destinato<sup>4</sup> richiedono che su essa si ponga attenzione.

Essa si inserisce nel generale processo di trasformazione digitale ove l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*digital first*)<sup>5</sup> è divenuta regola generale dell'attività amministrativa (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3-*bis*) e dei procedimenti amministrativi (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, art. 41, comma 1).

Specifiche prescrizioni sono state rivolte allo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali cui è fatto obbligo di fare uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la formazione, la gestione e la disponibilità dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni<sup>6</sup>, al fine di consentirne la fruizione e la riutilizzazione<sup>7</sup>, a cui si aggiunge

le specifiche misure, a esempio, per lo sviluppo del Polo Strategico Nazionale, d.l. 6 novembre 2021, n. 150, conv. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233.

<sup>2</sup> La cui disciplina è individuata nell'art. 50-*ter* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).

<sup>3</sup> Esso è il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 recante Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche che ha introdotto la Piattaforma digitale nazionale dati nell'ordinamento italiano (d.lgs. 217/2017, art. 45, comma 2).

<sup>4</sup> In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destina l'Investimento 1.3 in tema di "Dati e interoperabilità", della Missione 1, C1 dedicata a "Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA" destinando 9,72 miliardi.

<sup>5</sup> Sul principio di esclusività digitale e per la sua collocazione all'interno delle spinte europee si veda G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, per una lettura dell'amministrazione che sia nativa digitale e che superi i rallentamenti dettati dalla tenuta dei due regimi (cartaceo e digitale), si veda P. PIRAS, *Il tortuoso cammino verso un'amministrazione nativa digitale*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 1, 2020, p. 43. Sull'uso della telematica per lo svolgimento dell'attività amministrativa si veda F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>6</sup> L'ambito di applicazione soggettivo si estende anche ai gestori dei servizi pubblici, alle società a controllo pubblico e agli organismi di diritto pubblico (d.lgs. 82/2005, art. 2, comma 2).

<sup>7</sup> Obblighi individuabili dalla lettura in combinato disposto degli artt. 2, 14, 15, 41, 50, d.lgs. 82/2005.

l'adozione di piani di azione a livello nazionale ed europeo<sup>8</sup> che individuano la preferenza per l'adozione di tecnologie e di sistemi informatici che garantiscano l'interoperabilità.

Con la digitalizzazione della pubblica amministrazione si è assistito a una progressiva affermazione della rilevanza del patrimonio informativo pubblico che si è tradotta nella definizione in modo dettagliato della disciplina sulla gestione<sup>9</sup> e sul riutilizzo dei dati<sup>10</sup>, nonché sulle modalità della loro circolazione tra amministrazioni pubbliche (d.lgs. 82/2005, art. 50), cui si è aggiunta una particolare disciplina per quei dati che sono elevati a base di dati di interesse nazionale (d.lgs. 82/2005, art. 60, comma 1).

<sup>8</sup> Concentrando l'attenzione sugli interventi più recenti, il riferimento va anzitutto al *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, integrato dalle recenti comunicazioni che hanno a oggetto la creazione di una strategia europea per l'adozione dell'intelligenza artificiale nella società europea e nondimeno nel settore pubblico, tra cui il *Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale* (COM 2020) 65 final del 19 febbraio 2020, le *Linee guida etiche finali per un'intelligenza artificiale affidabile*, del Gruppo ad alto livello sull'intelligenza artificiale, pubblicate l'8 aprile 2019; il *Rapporto sulla responsabilità per l'Intelligenza Artificiale e altre tecnologie emergenti*, del Gruppo di esperti sulla responsabilità e le nuove tecnologie, pubblicato il 21 novembre 2019; la *Dichiarazione di cooperazione sull'intelligenza artificiale*, firmata da 25 paesi europei il 10 aprile 2018, che pone le basi per il *Piano coordinato sull'intelligenza artificiale*, recante Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM/2018/795 final; di recente con specifico focus sull'intelligenza artificiale il *Piano coordinato sull'Intelligenza Artificiale 2021*, COM(2021) 205 final, nonché la *proposta di regolamento sull'approccio europeo all'Intelligenza Artificiale*, COM(2021) 206 final. Sul tema specifico dell'interoperabilità si veda comunicazione del 26 dicembre 2010 dal titolo "*Verso l'interoperabilità dei servizi pubblici europei*", che comprende la *strategia europea per l'interoperabilità* (SED) e il *quadro europeo di interoperabilità* (QEI) del 23 marzo 2017, COM(2017) 134 final, nonché i *Piani di attuazione del QEI* e cioè *Programma ISA e Programma ISA2* (a far data dal 2016), il cui principale obiettivo è la creazione di una strategia uniformata a livello europeo che elimini le c.d. *e-barriers* amministrative per permettere di scambiare elettronicamente dati e informazioni tra amministrazioni nazionali e transnazionali, di cui è una recente applicazione il Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012; sulle potenzialità di questo strumento si veda 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, p. 319 ss.

<sup>9</sup> Su cui G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2018.

<sup>10</sup> Essa è ampiamente trattata nel titolo I del capo V del d.lgs. 82/2005, e completata da quella riconducibile, fra gli altri, all'art. 7 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33; nonché d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, di recente modificata per effetto del recepimento della direttiva UE 1024/2019 sul riutilizzo dei dati pubblici.

## 2. La Piattaforma digitale nazionale dati come strumento di conoscenza e di condivisione del patrimonio informativo pubblico

La considerazione che il patrimonio informativo pubblico sia un «insieme di informazioni di interesse generale»<sup>11</sup>, di utilità verso l'esterno ma anche e soprattutto tra amministrazioni pubbliche<sup>12</sup> riceve attuazione con la Piattaforma digitale nazionale (d.lgs. 82/2005, art. 50-ter)<sup>13</sup>. Essa è infrastruttura tecnica che innova la disciplina di circolazione e gestione dei dati pubblici, così rendendo possibile la creazione di un patrimonio pubblico condiviso, rilevante per l'esercizio delle funzioni istituzionali a livello nazionale e a livello europeo.

La Piattaforma digitale nazionale dati è strumento di conoscenza e di condivisione del patrimonio informativo pubblico, oltre i confini istituzionali della singola amministrazione poiché prevede l'obbligo di adesione per le amministrazioni pubbliche, cui si aggiungono ulteriori obblighi, come la messa a disposizione a favore dei soggetti abilitati ad accedervi dei dati di cui hanno la titolarità, nonché la previsione dello sviluppo delle interfacce applicative<sup>14</sup> che ne permettono la fruizione.

La sua struttura tecnologica rende infatti possibile l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, in tal modo partecipando alla creazione di un sistema informativo pubblico unitario, che diviene base conoscitiva cui l'amministrazione pubblica può riferirsi per l'esercizio delle funzioni istituzionali.

In via di prima applicazione, in essa confluiscono dati raccolti per differenti finalità, che attengono alla situazione economica equivalente (ISEE),

<sup>11</sup> Sulla concezione del patrimonio informativo pubblico come bacino di informazioni che hanno valenza di interesse generale, si veda B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Diritto pubblico*, 3, 2007, p. 997 ss.

<sup>12</sup> Il processo di informatizzazione e poi di digitalizzazione ha inciso fin dal principio sulle attività sia interne (di *back office*), sia esterne (di *front office*); sul punto si veda F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, cit., p. 246 ss.

<sup>13</sup> Di recente, l'Agenzia per l'Italia digitale ha adottato le linee guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma digitale nazionale dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati, su cui si è anche espresso il Garante della privacy con il parere n. 433 del 16 dicembre 2021.

<sup>14</sup> Esse sono sviluppate dai soggetti abilitati attraverso il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e tenuto conto delle Linee guida rilasciate dall'AgID in tema di interoperabilità, e messe a disposizione nel "catalogo API", inteso quale registro su cui vi è stata certificazione della conformità di detti strumenti alla disciplina in tema di circolazione dei dati personali.

ai dati anagrafici, nonché ad ulteriori dati di cui è titolare l'Agenzia delle entrate<sup>15</sup>, con esclusione dei dati che attengono all'ordine e alla sicurezza pubblici, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla polizia giudiziaria e alla polizia economico-finanziaria (d.lgs. 82/2005, art. 50-ter, comma 3). Conoscenza unitaria del patrimonio informativo pubblico che produce l'effetto ulteriore di semplificazione degli adempimenti amministrativi poiché abilita il potere istruttorio di acquisizione d'ufficio delle amministrazioni pubbliche ogni qualvolta occorrono dati e informazioni che siano già in possesso dell'amministrazione pubblica precedente o di altre per lo svolgimento del procedimento amministrativo (l. 241/1990, art. 18). La creazione di sistemi informativi unitari non è novità assoluta nell'ordinamento italiano, in specie da quando l'utilizzo delle nuove tecnologie è stato elevato a strumento preferito anche per la gestione dei dati pubblici, interessando sia la fase di raccolta, sia di trasmissione (d.lgs. 82/2005, art. 50), poiché ha reso possibile un processo di raccolta di informazioni pubbliche per tipologie di contenuti, ove è privilegiata l'unitarietà della conoscenza, tra i diversi livelli istituzionali e territoriali (d.lgs. 82/2005, art. 60, su cui *ivi* par. 3), con effetto sullo svolgimento di funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.).

## 2.1 *La rilevanza europea della Piattaforma digitale nazionale dati*

La gestione del dato amministrativo e la relativa circolazione è oggetto di attenzione dell'Unione europea, che è intervenuta con una disciplina sul tema del dato<sup>16</sup>, oggetto di continua evoluzione<sup>17</sup> e che in ragione della

<sup>15</sup> Per l'individuazione dei quali è previsto un atto amministrativo adottato dal Direttore dell'Agenzia delle entrate che deroga al divieto della condivisione dei dati raccolti nell'esercizio della funzione di polizia economico-finanziaria.

<sup>16</sup> La cui preminenza nel panorama odierno è evidente anche alla luce dell'elaborazione di alcuni principi che orientano la creazione e raccolta e cioè si richiede che sia garantita la facile rintracciabilità, l'accessibilità, interoperabilità e il riuso (la cui declinazione in inglese è *Findability, Accessibility, Interoperability, Reuse*, si da individuare i c.d. *FAIR principles* visualizzabili al sito: <https://www.go-fair.org/fair-principles/>), su cui M. WILKINSON, M. DUMONTIER, I. AALBERSBERG, et al., *The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship*, in *Sci Data*, 3, 2016.

<sup>17</sup> L'attenzione posta dalle istituzioni europee verso il tema dei dati – [indipendentemente dalla natura personale o non personale – ha subito un'accelerata nell'ultimo biennio, congiuntamente all'aumentata normazione europea in tema di intelligenza artificiale. Nel febbraio 2020

qualificazione – personale o non personale – ne individua la protezione<sup>18</sup>, anche per garantirne la libera circolazione<sup>19</sup>, e in ragione della titolarità pubblica definisce un obbligo sull'adozione di un formato tecnico<sup>20</sup> che ne assicuri il riutilizzo, sia per finalità commerciali che non commerciali<sup>21</sup>. Di recente, a livello europeo sono anche stati individuati i dati che sono considerati strategici<sup>22</sup> contribuendo ad avviare un modello conoscitivo

è stata adottata una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – “Una strategia europea per i dati” COM/2020/66 final, a cui è seguita una proposta di regolamento in tema di governance dei dati (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla *governance* europea dei dati – “Atto sulla *governance* dei dati” COM(2020) 767 final), che si porrebbe come integrazione alla direttiva UE 1024/2019. L'intento della proposta di regolamento intende individuare le categorie dei dati riutilizzabili, il loro accesso anche transfrontaliero, settoriale e intersettoriale: la proposta predilige la necessità dell'individuazione di una chiara *governance* a livello dell'Unione europea e dei singoli Stati membri per garantire un agevole interscambio di dati, nonché l'individuazione di quelli che possono essere utilizzati per fini di ricerca e di quelli che hanno un alto valore per lo sviluppo del mercato unico digitale (*high value datasets*, su cui di recente è stato uno studio sulle finalità dell'apertura di detti sets, *High-value datasets: understanding the perspective of data providers*).

<sup>18</sup> Da ultimo, regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati); nonché – per il contesto nazionale – d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 recante le disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679.

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 1807/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea che introduce la possibilità di archiviazione o di elaborazione dei dati anche all'esterno dei confini nazionali, riconoscendo altresì la possibilità che le amministrazioni pubbliche possano esercitare i propri diritti di accesso ai dati indipendentemente dal luogo di archiviazione o elaborazione, purché all'interno dell'Unione europea. Il regolamento si applica ai dati che non si riferivano a una persona fisica identificata o identificabile, come possono essere i dati sulle condizioni meteorologiche prodotti da sensori installati sulle turbine eoliche o i dati sulle esigenze di manutenzione delle macchine industriali; nonché i dati che sono stati anonimizzati in un momento successivo, secondo un corretto processo di anonimizzazione del dato.

<sup>20</sup> Formati che garantiscano la leggibilità meccanica, anche detta *machine-readable* e il formato aperto.

<sup>21</sup> Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione), recepita in Italia con d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE.

<sup>22</sup> Sono i c.d. *high value dataset* o “serie di dati di elevato valore”, art. 2, punto 10, direttiva UE 1024/2019, in particolare lo sono le categorie individuate nell'allegato I della direttiva UE 1024/2019 che riuniscono dati geospaziali, dati relativi all'osservazione della terra e all'am-

centralizzato del patrimonio informativo pubblico *per tipologie di dati*, accessibile<sup>23</sup> con le piattaforme.

La creazione di un'infrastruttura tecnologica per la condivisione del patrimonio informativo pubblico produce anche effetti transfrontalieri<sup>24</sup>, poiché la Piattaforma digitale nazionale dati aderisce al *Single Digital Gateway*<sup>25</sup>, che è strumento che fornisce l'accesso ai cittadini e alle imprese sulle informazioni relative ai servizi pubblici erogati nei singoli Stati membri, allo scopo altresì di semplificare gli oneri amministrativi richiesti nei differenti Stati membri.

La rilevanza europea della piattaforma si definisce altresì in ragione della sua capacità di essere strumento di congiunzione con le amministrazioni pubbliche di altri Stati membri, così partecipando alla creazione di uno spazio unico europeo di dati, che è obiettivo della Strategia europea dei dati<sup>26</sup> e del

biente; dati meteorologici, dati statistici, dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese, nonché dati relativi alla mobilità; la loro strategicità è valutata discrezionalmente dalla Commissione europea sulla base dell'impatto che la riutilizzazione dei dati può comportare alla società, per effetto della possibilità che i terzi possano creare servizi e applicazioni a valore aggiunto. È interessante notare come tutte le categorie individuate come strategicamente rilevanti (*big value datasets*) attengono a dati che le pubbliche amministrazioni raccolgono o utilizzano per finalità istituzionali proprie: per esempio, rientrano nella categoria relativa ai dati geospaziali, le banche dati che raccolgono gli indirizzi e che oggi possono dirsi raccolte nell'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU), nel Repertorio nazionale dei dati territoriali e nell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR); la tracciabilità dei consumi energetici e delle immagini satellitari, invece, rientrerebbero senza dubbio nella categoria di osservazione della Terra e dell'ambiente, anche i dati provenienti dai sensori di rilevazione meteorologica sono senz'altro di interesse pubblico, rientrando nella categoria dei dati meteorologici e ad oggi sicuramente rientranti nella tipologia dei dati raccolti nel repertorio nazionale dei dati territoriali.

<sup>23</sup> Dalla qualificazione di strategicità derivano oneri gravanti su chi raccoglie i dati che si traducono in prescrizioni tecniche imprescindibili, tra cui la garanzia della loro qualità, la scelta di un formato che renda i dati leggibili meccanicamente sì da permettere lo scaricamento e l'analisi tramite interfacce applicative (*Application Programming Interfaces*, c.d. APIs), per effetto della loro disponibilità gratuita.

<sup>24</sup> È imposto l'obbligo all'amministrazione pubblica di rendere disponibile l'accesso alle informazioni anche a livello transfrontaliero, anche attraverso l'istituzione di un sistema tecnico per lo scambio automatizzato di dati (artt. 13 e 14, reg. UE, 1724/2018, cit.).

<sup>25</sup> Esso è lo Sportello unico digitale istituito con reg.. UE, 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018.

<sup>26</sup> Strategia adottata nel febbraio 2020 con una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – "Una strategia europea per i dati" COM/2020/66 final.

mercato unico digitale<sup>27</sup>, ove il libero flusso dei dati<sup>28</sup> vale circolazione della conoscenza con effetti anche sulla libertà di circolazione, tra cui quella delle persone.

La condivisione europea dei dati pertanto assume rilevanza per la creazione di uno spazio amministrativo europeo, che considera le amministrazioni pubbliche nazionali ed europee come parte di un sistema integrato<sup>29</sup>. Così è l'interesse comune europeo che giustifica il presupposto per l'intervento delle istituzioni europee di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri (art. 5, TFUE), poiché è la previsione di una *governance* europea dei dati<sup>30</sup> che garantisce il superamento dei «particolarismi degli ordinamenti nazionali»<sup>31</sup>, espresso, a esempio, dalle differenti modalità che ne permettono la condivisione.

### *3. Il patrimonio informativo pubblico attraverso le basi di dati di interesse nazionale e le piattaforme pubbliche*

La Piattaforma digitale nazionale dati è stata preceduta da interventi che hanno centralizzato la fruibilità dei dati pubblici, in ragione della tipologia di dati e dell'omogeneità dei contenuti. Sono state così istituite banche dati a livello nazionale<sup>32</sup>, note come base di dati di interesse naziona-

<sup>27</sup> Con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – “Strategia per il mercato unico digitale in Europa”, COM/2015/192 final sono stati adottati numerosi atti legislativi su svariati temi (commercio elettronico, copyright, telecomunicazioni, *cybersecurity*, *free flow* di informazioni, miglioramento delle condizioni di connessione) per la realizzazione del mercato unico digitale.

<sup>28</sup> La circolazione dei dati non personali è disciplinata dal reg. UE, 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce un quadro normativo che vieta la localizzazione dei dati, così obbligando alla messa a disposizione degli stessi alle autorità competenti e favorendo la portabilità dei dati.

<sup>29</sup> R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2017, pp. 191-208.

<sup>30</sup> Su cui *ivi* nota 24.

<sup>31</sup> D.-U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di cooperazione amministrativa dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2009, p. 1689 ss.

<sup>32</sup> Per lo più le basi di dati di interesse nazionale sono istituite presso i Ministeri in ragione della tipologia di dati contenuti e così l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) è istituita presso il Ministero dell'interno; il casellario giudiziale si trova presso il Ministero della giustizia; gli Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo si trovano presso il Mi-

le, con obbligo di conformazione delle amministrazioni pubbliche che hanno previsto un'organizzazione differente<sup>33</sup>.

Base di dati nazionali, cui si aggiungono le piattaforme pubbliche, che realizzano l'effetto di superare la frammentarietà<sup>34</sup> del patrimonio informativo pubblico, semplificando, tra gli altri, l'esercizio del potere di acquisizione d'ufficio e altresì di promuovere una capacità conoscitiva basata sulla logica dei dati (su cui *infra*, par. 4-6).

Il superamento dell'autonomia organizzativa giustificato dalle tipologie di dati determina l'abbandono di un approccio secondo criteri disomogenei (c.d. metodo "*a silos*")<sup>35</sup>, ove la raccolta dei dati in un luogo virtuale, garantisce che le amministrazioni pubbliche possano accedervi in tempo reale oppure in modalità asincrona, per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali utilizzando i dati grezzi oppure a seguito di analisi complesse (d.lgs. 82/2005, art. 50, comma 2).

Ne è un esempio, l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (nel prosieguo, ANPR)<sup>36</sup> che raccoglie i dati anagrafici di cittadini italia-

nistero dell'interno; dell'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA) sono titolari il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute.

<sup>33</sup> Così a esempio le eventuali banche dati regionali in tema di appalti devono conformarsi alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

<sup>34</sup> Il fenomeno è conseguenza della logica proprietaria del possesso dei dati pubblici che comporta un approccio alla gestione dei dati secondo logiche "*a silos*", che escludono forme di comunicazione e interoperabilità tra amministrazioni pubbliche; sul fenomeno come causa di rallentamento dello sviluppo delle politiche di digitalizzazione del settore pubblico, si veda E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2019, pp. 372-373.

<sup>35</sup> A conferma che la separazione del patrimonio informativo pubblico è pur sempre da intendersi in senso *relativo* e non assoluto, che è peculiarità tipica del settore pubblico, poiché, in ultima istanza, l'unità dell'ordinamento, che vale come limite all'autonomia, prevale sull'autonomia delle pubbliche amministrazioni perciò superando le differenze di materie e cioè potendosi applicare sia per il patrimonio pubblico economico che è oggetto di finanza pubblica, sia per il patrimonio pubblico informativo che invece oggetto specifico della materia del coordinamento informativo statistico e informatico, potendo però ben essere di supporto al coordinamento del patrimonio pubblico economico.

<sup>36</sup> Precedentemente a detta infrastruttura, era operativo il Sistema di Accesso e Interscambio anagrafico (SAIA), un'infrastruttura di rete su cui amministrazioni *fornitrici* inserivano e aggiornavano i dati sulle informazioni anagrafiche essenziali contenute nell'indice nazionale anagrafe (INA). Il SAIA rappresentava il luogo dove i flussi informativi sui dati anagrafici erano coerenti, univoci e costantemente aggiornati e dove le amministrazioni fruitrici potevano accedere in tempo reale. In questo modo il SAIA fungeva da snodo tecnico delle informazioni relative

ni<sup>37</sup> e dei cittadini italiani residenti all'estero precedentemente raccolti nei registri dell'anagrafe della popolazione residente di rilievo locale (Comuni)<sup>38</sup> attraverso l'acquisizione automatica in via telematica; in particolare, in linea con la precedente disciplina<sup>39</sup>, l'ANPR provvede agli adempimenti anagrafici<sup>40</sup> e perciò raccoglie i dati<sup>41</sup> relativi agli individui residenti<sup>42</sup>, ma anche di quelli relativi alla famiglia<sup>43</sup> e dei conviventi<sup>44</sup> e li iscrive<sup>45</sup>, modifica e cancella<sup>46</sup> nel registro, su dichiarazione spontanea dell'interessato (art. 13, d.P.R. 30 maggio 1989, n.

alla popolazione residente da diramarsi alle pubbliche amministrazioni autorizzate a riceverle, per mezzo della sottoscrizione di un'apposita convenzione con il Ministero dell'interno (d.m. 13 ottobre 2005, n. 240, art. 5). Il SAIA e l'INA hanno rappresentato un sistema informativo di particolare importanza poiché raccoglievano dati in formato digitale e in modo standardizzato, rendendo perciò quel bacino di dati un efficace strumento di conoscenza a fini statistici, di cui, per esempio, l'ISTAT ha fruito per le proprie rilevazioni statistiche. Sulla disciplina dell'ANPR si veda E. JONA, *Il servizio di anagrafe alle soglie della digitalizzazione*, in *Federalismi.it*, 18, 2020.

<sup>37</sup> Ossia "subentra all'indice nazionale delle anagrafi (INA)", istituito dalla l. 24 dicembre 1954, n. 1228, art. 1, comma 5.

<sup>38</sup> Per espressa previsione di legge, infatti, ogni Comune aveva l'obbligo di tenere l'anagrafe della popolazione residente (l. 24 dicembre 1954, n. 1228, art. 1, comma 1), da cui ne derivavano poteri ulteriori, tra cui quello di polizia sanitaria ossia di verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il cittadino risiedeva (l. 1228/1954, art. 1, comma 2).

<sup>39</sup> L. 1228/1954, art. 1, comma 3 letto in combinato disposto con d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, art. 1, comma 1 che individua la disciplina di dettaglio e, precisamente, le informazioni che devono essere raccolte in detto registro e cioè: «le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza», nonché dei senza fissi dimora che nel Comune hanno fissato il domicilio.

<sup>40</sup> In piena coerenza con la scelta di centralizzare l'ordinamento dell'anagrafe, tutti gli adempimenti che precedentemente erano compiuti dalle anagrafi dei comuni, sono compiuti dall'ANPR (d.P.R. 223/1989, art. 1).

<sup>41</sup> Le tipologie di dati – che si indicano più specificatamente nel prosieguo – sono altresì indicate nel d.p.c.m. n. 194/2014, art. 2, comma 1.

<sup>42</sup> Per il dettaglio dei dati riferiti all'individuo si veda d.P.R. 223/1989, art. 20 tra cui, a titolo esemplificativo, nome, cognome, data di nascita.

<sup>43</sup> Di cui la disciplina di dettaglio specifica che si rendono necessari tanto i dati relativi all'unità famiglia quanto quelli delle singole persone (d.P.R. 223/1989, art. 21).

<sup>44</sup> Ossia dei dati che oltre a identificare i singoli componenti della convivenza, indichino anche la specie e la denominazione della convivenza (d.P.R. 223/1989, art. 22).

<sup>45</sup> Secondo le modalità di iscrizione (per nascita, per espressa richiesta, per accertamento) individuate nel d.P.R. 223 del 1989, art. 7.

<sup>46</sup> Nel rispetto delle modalità individuate dal d.P.R. 223/1989, art. 11 e cioè al verificarsi di eventi come la morte, il trasferimento, l'irreperibilità accertata.

223) oppure a seguito di sollecito da parte dell'ufficiale d'anagrafe e, in caso di inerzia, in seguito ad accertamento d'ufficio (l. 24 dicembre 1954, n. 1228, art. 5 in combinato disposto con d.P.R. 223/1989, art. 15), nonché da ultimo i dati delle liste elettorali<sup>47</sup>. La raccolta centralizzata di questi dati garantisce ugualmente che gli enti locali possano avere la disponibilità dei dati che erano tenuti a gestire<sup>48</sup>, con il vantaggio aggiuntivo di poter altresì accedere in modo puntuale quando non anche massivo a dati anagrafici relativi a informazioni di territori che non rientrano nella propria competenza. Ciò è assicurato dalla disciplina di dettaglio (d.p.c.m. 23 agosto 2013, n. 109 e d.p.c.m. 10 novembre 2014, n. 194) che, individuando i criteri tecnici univoci<sup>49</sup>, permette la fruibilità dei dati ivi contenuti.

La disponibilità, ossia la possibilità di accedere a quei dati, consultarli e scaricarli per finalità istituzionali, è solamente una delle attività che l'ANPR garantisce ai Comuni, poiché è altresì garantita la possibilità di gestione e di modifica all'occorrenza e in tempo reale dei dati di cui si conosce – per dichiarazione volontaria o indotta dall'ufficiale d'anagrafe o accertata d'ufficio<sup>50</sup> – l'inesattezza, sia essa per errore o per vetustà, e da cui perciò se ne ricava un'ulteriore funzione e cioè quella del controllo della qualità dei dati<sup>51</sup> ivi contenuti.

<sup>47</sup> Così a seguito della recente riforma prevista con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 39, comma 1, lett. b), conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>48</sup> Il servizio di anagrafe è infatti gestito dal Comune grazie all'attribuzione al sindaco delle funzioni di competenza statale, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 54; su cui R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, Cedam, 2006.

<sup>49</sup> Tra questi, per esempio, vi è l'indicazione dei formati che i vari documenti devono assumere e in particolare l'obbligo che il formato adottato sia aperto (allegato D, d.p.c.m. 194/2014).

<sup>50</sup> L. 1228/1954, art. 5, in combinato disposto con d.P.R. 223/1989, art. 15.

<sup>51</sup> Sul tema della qualità dei dati si veda E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, Maggioli, 2008, p. 253 ss.; e di recente ID., *Qualità dei dati pubblici, big data e amministrazione pubblica*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, pp. 117-130.

#### 4. *Gli effetti sull'esercizio delle funzioni amministrative*

La modalità digitale di conservazione dei dati e la gestione centralizzata attraverso le basi di dati di interesse nazionale e la Piattaforma digitale nazionale dati hanno effetti sull'esercizio delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche, sia perché promuove un modello di erogazione di servizi pubblici online secondo il paradigma del *Government as a platform*<sup>52</sup>, sia perché incide sul potere di acquisizione d'ufficio (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 6, comma 2, lett. b); d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, art. 43), che può essere esercitato su quei dati e documenti che sono detenuti dalla amministrazione procedente oppure da altre, per finalità istituzionali (l. 241/1990, art. 18).

La modalità di esercizio del potere di acquisizione d'ufficio, alternativamente declinato come consultazione o acquisizione, è pur sempre esercitato per il tramite degli strumenti informatici, che, come si è detto, da tempo sono stati elevati a mezzo preferito di svolgimento e di organizzazione dell'attività amministrativa (d.lgs. 82/2005, art. 12) e che assicurano pur sempre la certezza della fonte di provenienza (d.P.R. 445/2000, art. 43, comma 6). Questo può essere esercitato qualora il privato abbia reso con dichiarazione sostitutiva di certificato<sup>53</sup> o di un atto di notorietà<sup>54</sup> recante infor-

<sup>52</sup> Esso si pone come evoluzione del precedente modello conosciuto dall'*e-government*, promosso, tra i tanti documenti europei, dall'*Action government Plan 2016-2020* e dalla Dichiarazione di Tallinn sull'*e-government* del 2017, con l'idea di definire anche i valori entro cui un'amministrazione pubblica completamente digitale deve affermarsi. A tal proposito, il concetto di *Government as a platform* si riferisce a una modalità di essere dell'amministrazione pubblica che si vuole che eroghi completamente i servizi in modalità digitale, garantendo l'accessibilità senza discriminazioni, così promuovendo determinati valori che concorrono a definire il paradigma del Governo come una piattaforma. Per i valori affermati si veda la Dichiarazione di Berlino, "Società e governo digitale entro il 2024" che afferma il necessario rispetto dei diritti fondamentali e dei valori di una società democratica, l'importanza di fornire le competenze necessarie per l'utilizzo consapevole delle nuove tecnologie nonché uno sviluppo umano-centrico dei sistemi digitalizzati, cui fa seguito da ultimo la Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, COM(2022) 28 final; per gli obiettivi che attengono maggiormente agli strumenti tecnici e alle infrastrutture necessarie si veda la Comunicazione della Commissione 19 febbraio 2020 (COM(2020) 67 final "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" e la Comunicazione della Commissione 9 marzo 2021 (COM(2021) 118 final "Bussola per il digitale 2030").

<sup>53</sup> Si intende il documento, sottoscritto dall'interessato, prodotto in sostituzione del certificato, ossia del documento rilasciato da una amministrazione pubblica, con funzione di ricognizione, riproduzione o partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche (d.P.R. 445/2000, art. 1, lett. f), g).

<sup>54</sup> Si intende il documento sottoscritto dall'interessato, concernente stati, qualità personali e fatti, che siano a diretta conoscenza di questi (d.P.R. 445/2000, art. 1, lett. h).

mazioni riguardanti stati<sup>55</sup>, qualità personali<sup>56</sup> e fatti<sup>57</sup> e ciò vale anche quando le informazioni non siano state oggetto di una dichiarazione sostitutiva dell'interessato (d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, artt. 46-47)<sup>58</sup>, ma di un documento<sup>59</sup> in possesso o detenuto istituzionalmente da una pubblica amministrazione. In tal ultimo caso l'amministrazione pubblica o il gestore di pubblici servizi hanno l'obbligo dell'acquisizione d'ufficio delle informazioni medesime, salvo l'onere dell'interessato di fornire all'amministrazione gli elementi strettamente necessari alla ricerca dei documenti per definire l'esattezza del contenuto di quelle informazioni, come regola generale di esercizio (l. 241/1990, art. 18, comma 1). Molti gli esempi già conosciuti di acquisizione d'ufficio per il tramite di banche dati pubbliche per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali. A esempio, l'amministrazione finanziaria, investita del potere di

<sup>55</sup> Tra cui, lo stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero; lo stato di famiglia, lo stato di disoccupazione; ma anche informazioni sulle generalità come la data e il luogo di nascita; la residenza; la cittadinanza; il godimento dei diritti civili e politici; tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile; di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

<sup>56</sup> Tra cui, l'iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni; l'appartenenza a ordini professionali; il titolo di studio e gli esami sostenuti; la qualifica professionale posseduta, il titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica; la qualità di pensionato e la categoria di pensione; la qualità di studente; la qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili; l'iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo; tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio; la qualità di vivenza a carico.

<sup>57</sup> Come l'esistenza in vita; la nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente; la situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali; l'assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto; il possesso e il numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria; di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale; di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali; di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

<sup>58</sup> L'autocertificazione rappresenta la scelta del legislatore nel senso di agevolare le incombenze istruttorie procedurali; su cui L. DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

<sup>59</sup> Il documento informatico è considerato quale fonte di dati, giacché esso è considerato come «la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti (d.lgs. 82/2005, art. 1, lett. p)».

accertamento<sup>60</sup> sulla corretta dichiarazione della somma imponibile da parte dei contribuenti è, conseguentemente, chiamata a controllare che gli stessi abbiano adempiuto agli oneri loro imposti.

Per fare ciò, essa può accedere e acquisire direttamente i dati detenuti da altre amministrazioni<sup>61</sup>, con la conseguenza che il dispositivo degli atti autoritativi di accertamento è fondato su un'attività istruttoria basata in modo significativo sull'integrazione tra differenti dati<sup>62</sup>.

Potere di acquisizione d'ufficio attraverso la Piattaforma digitale nazionale dati che può essere di utilità per superare la mancanza di dati immodificabili o comunque facilmente acquisibili d'ufficio dalla pubblica amministrazione in una procedura concorsuale senza esclusione del candidato<sup>63</sup>, rappresentando al più il presupposto per l'esercizio del potere di «richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti» (l. 241/1990, art. 18, comma 2) o, al più, fondare l'attivazione del soccorso istruttorio<sup>64</sup>.

Stesso dicasi per la partecipazione ad una gara ad evidenza pubblica, ove esiste già un'organizzazione delle infrastrutture tecniche che garantisce l'in-

<sup>60</sup> Sebbene sia necessario ricordare che questa tipologia comprenda al suo interno diversi metodi di accertamento, basati su logiche di funzionamento differenti, come i parametri, gli studi di settore, l'accertamento sintetico per mezzo del redditometro.

<sup>61</sup> In particolare, l'amministrazione finanziaria può accedere ai dati in possesso di amministrazioni statali, regionali e locali, ma anche di dati che sono in possesso di enti pubblici non economici, come anche dei pubblici ufficiali e nondimeno degli organi ispettivi e di vigilanza. All'amministrazione finanziaria è altresì riconosciuto l'accesso ai dati detenuti da istituti bancari o di coloro che sono tenuti a tenere una contabilità dei dati, si veda in tal senso A. MARCHESSELLI, *Accertamenti tributari e difesa del contribuente. Poteri e diritti nelle procedure fiscali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 41 ss.

<sup>62</sup> Sull'utilizzo delle tecnologie ICT come strumento per fondare innovative modalità di esercizio del potere istruttorio, grazie, a esempio, all'integrazione dei dati, si veda A. MASUCCI, *L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2008.

<sup>63</sup> Ancora di recente, è stato affermato che la legittimità dell'esclusione di un candidato per effetto dell'errata compilazione della domanda si fonda sulla *ratio* della materia concorsuale e cioè il confronto concorrenziale tra aspiranti (Consiglio di Stato, sez. III, 20 giugno 2019 – 27 giugno 2019, n. 4325).

<sup>64</sup> È stato riconosciuto l'obbligo per la pubblica amministrazione di ricorrere al soccorso istruttorio nel caso di compilazione errata di una domanda di partecipazione, così annullando il provvedimento con cui l'amministrazione aveva escluso il candidato (TAR Veneto, sez. I, 9 febbraio 2017, n. 144).

terconnessione e l'intercambiabilità tra amministrazioni pubbliche<sup>65</sup> attraverso l'utilizzo di piattaforme telematiche di *e-procurement*<sup>66</sup> a loro volta interconnesse<sup>67</sup> con i sistemi informativi propri (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 29, comma 4)<sup>68</sup>. In tal modo, la disciplina speciale permette che la mancanza nella domanda di partecipazione di requisiti non già soggetti all'obbligo di soccorso istruttorio (d.lgs. 50/2016, art. 83, comma 9) possa essere superata dall'obbligo di «richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti» (l. 241/1990, art. 18, comma 2), qualora manchino requisiti non dichiarati ma reperibili in altre banche dati pubbliche.

### ***5. Il coordinamento informativo statistico e informatico per la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche***

I recenti interventi che istituiscono nuove basi di dati di interesse nazionale e di piattaforme pubbliche affermano una preferenza per strumenti

<sup>65</sup> Nel caso di specie, tra le banche dati dell'ANAC, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>66</sup> Per le riflessioni in tema di *e-procurement*, si veda G.M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 321 ss.; Id., *The role of IT solutions in the award and execution of public procurement below threshold and list B services: overcoming e-barriers*, in D. DRAGOS, R. CARANTA (a cura di), *Outside the EU Procurement Directives - Inside the Treaty?*, European Procurement Law Series, 4, Copenhagen, Djøf Publishing, 2012, pp. 373-395; F. DI LASCIO, *Appalti elettronici e aggregati (artt. 55-58)*, in M. CLARICH, G. FIDONE, G. FONDERICO (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. p. 441 ss.; F. PINO, *L'utilizzo delle piattaforme informatiche da parte della pubblica amministrazione: tra falsi miti e veri rischi*, in *Amministrativamente*, 2018, p. 9 ss.; C. GUARDAMAGNA, *Aggregazione e digitalizzazione nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, pp. 993-1015; S. CRESTA, *Procedure elettroniche e strumenti di acquisto telematici nel nuovo Codice dei Contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 981-992.

<sup>67</sup> La realizzazione di questa infrastruttura pone infatti a carico delle amministrazioni pubbliche coinvolte l'obbligo di predisporre un protocollo generale che definisca le regole di interoperabilità e le modalità di interscambio dei dati e degli atti *tra* le rispettive banche dati (d.lgs. 50/2016, art. 29, comma 4-*bis*).

<sup>68</sup> Appare irrilevante che la finalità esplicita per cui detta infrastruttura è stata sviluppata sia l'assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità e cioè la garanzia della trasparenza: una interpretazione letterale di questa disposizione comporterebbe una indebita limitazione non solo dell'ambito oggettivo di operatività ai soli atti che attengono alla «programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni» (d.lgs. 50/2016, art. 29, comma 1), ma anche della portata innovativa in essa racchiusa.

che garantiscono l'unitarietà del patrimonio pubblico informativo<sup>69</sup> e la semplificazione di attività proprie dell'amministrazione pubblica<sup>70</sup>.

L'interesse nazionale alla conoscenza del patrimonio informativo pubblico sotteso alla trasformazione in senso digitale e di accentramento cui si è fatto cenno è soddisfatto dall'introduzione di disposizioni legislative che sono espressione della potestà legislativa esclusiva di coordinamento informativo statistico e informatico (art. 117, comma 2, lett. r), Cost.)<sup>71</sup>. La previsione di una disciplina sul funzionamento del sistema di circolazione dei dati pubblici realizza, come effetto ultimo, una convergenza istituzionale<sup>72</sup>,

<sup>69</sup> Valgono per il patrimonio informativo pubblico le medesime considerazioni che giustificano il potere di coordinamento della finanza pubblica che identificano in questo un unico patrimonio pubblico come conseguenza dell'unitarietà della popolazione di riferimento organizzata in comunità unitaria; per questa considerazione si veda R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle regioni. La lezione dell'esperienza*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, Milano, Giuffrè, 2016, spec. p. 141.

<sup>70</sup> In tal caso il riferimento è alla recente istituzione della Piattaforma notifiche digitali degli atti pubblici (PND) che permette all'amministrazione pubblica di notificare, con valore legale, atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni attraverso la messa a disposizione sulla piattaforma i corrispondenti documenti informatici da notificarsi, di cui è data altresì notizia ai destinatari attraverso l'invio al domicilio digitale eletto, in assenza del quale è in ogni caso garantito l'invio in modo analogico (d.l. 76/2020, art. 26 conv. in l. 120/2020). Sono attualmente in utilizzo anche la piattaforma per i pagamenti elettronici (pagoPA) che vale come mezzo unitario per il pagamento in modalità esclusivamente digitale a differenti amministrazioni pubbliche (d.lgs. 82/2005, art. 5).

<sup>71</sup> Lo sviluppo e la diffusione sono stati affidati al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale può altresì utilizzare le competenze e le strutture della società PagoPA S.p.a. Sulla rilevanza della competenza legislativa esclusiva dello Stato come soluzione alla frammentazione delle soluzioni informative regionali si veda F. MERLONI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, Maggioli, 2008, p. 153 ss., ma anche B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008; D. MARONGIU, *La funzione di coordinamento informativo: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Dir. Inf.*, 1, 2005, p. 109 ss.

<sup>72</sup> Convergenza che deriva dalla qualificazione di principio immanente dell'unità dell'ordinamento, che si afferma e non si sminuisce anche in presenza di una pluralità di ordinamenti, che può essere ora l'insieme degli enti territoriali costitutivi della Repubblica (art. 114, comma 1, Cost.), ora l'appartenenza della Repubblica all'Unione europea (art. 117, comma 1, Cost.), su cui R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, cit., p. 133; sulla convergenza istituzionale come inscindibile da quella informativa si veda F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2011, spec. p. 666 ss.

attraverso il superamento del «razionamento fra la pluralità di soggetti coinvolti nel circuito notiziale»<sup>73</sup>.

Le previsioni anche di natura tecnica<sup>74</sup> che individuano linguaggi, procedure e standard omogenei istituiscono un sistema complessivamente coordinato<sup>75</sup>, che garantisce la comunicabilità tra i sistemi informatici dell'amministrazione pubblica, realizzando un sistema conoscitivo pubblico che è espressione di garanzia dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento generale della Repubblica (artt. 5 e 120, Cost.).

È proprio l'interesse nazionale o l'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, anche economicamente rilevanti<sup>76</sup>, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa, che giustificano l'attrazione in sussidiarietà alla funzione legislativa dello Stato: è così l'esercizio unitario che permette

<sup>73</sup> Ove il superamento della frammentarietà era un'esigenza espressa già con d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che in tema di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, prevedeva un coordinamento delle informazioni tra i diversi livelli di governo attraverso sistemi informativo- statistici automatizzati che permettessero la fruizione di quelle su tutto il territorio nazionale (d.lgs. 112/1998, art. 6), sul punto F.M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, cit., spec. p. 664. La frammentarietà delle informazioni è altresì conseguenza della molteplicità di relazioni disomogenee, perché intercorrono tra istituzioni che non sono omogenee, ma di cui il principio di unità dell'ordinamento rappresenta il limite ultimo alle autonomie, così R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, cit., spec. p. 132.

<sup>74</sup> Di recente, si vedano gli interventi nazionali che incidono sulla struttura organizzativa dell'amministrazione pubblica, attraverso la razionalizzazione dei *datacenters* e cioè la diminuzione dei server ove sono archiviati i dati raccolti, la migrazione verso la dimensione *cloud*, nonché la promozione della logica del software libero ossia della riutilizzabilità di software già utilizzati da altre amministrazioni pubbliche, così i Piani triennali per l'Informatica della Pubblica amministrazione 2017-2019, 2019-2020, 2020-2022 emanati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), a cui si aggiungono le linee guida (d.lgs. 82/2005, art. 71).

<sup>75</sup> Così Corte cost., 13 gennaio 2005, n. 50.

<sup>76</sup> Con ciò giustificando la negazione dell'autonomia giuridica nella gestione dei dati, in generale (d.lgs. 82/2005, art. 50) e in particolare, quando essi consentono il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza delle autonomie locali (art. 117, comma 3, Cost.), su cui Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 36; sui limiti inderogabili per le autonomie giuridiche si veda A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, p. 34 ss.; nello specifico per i limiti derivanti dalle autonomie come conseguenza del coordinamento della finanza pubblica, R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo dell'Unità della Repubblica Italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali*, cit., spec. pp. 125-126.

di attrarre sia la funzione amministrativa<sup>77</sup> sia la funzione legislativa, anche giustificando la deroga al riparto di competenze costituzionalmente definito. Gli interventi di cui si è detto portano ad affermare che l'amministrazione digitale trova il fondamento in una competenza trasversale<sup>78</sup> ove non si ritenga – come appare preferibile – che essa possa avere copertura nella materia esclusiva statale di coordinamento informativo statistico, ove l'uniformità ha rilevanza *ex se* al di là del legame applicabile dalle rilevazioni e analisi dei dati. Così, è costituzionalmente legittimo l'intervento del legislatore nazionale quando è espressione della promozione di progetti strategici in tema di digitalizzazione, o indica specifiche modalità di espletamento di alcuni servizi, oppure introduce modalità telematiche per le relazioni con l'amministrazione pubblica (es. il domicilio digitale) poiché esse attengono a un coordinamento che è di tipo tecnico. È l'attrazione a questa materia che permette al legislatore statale di derogare al criterio di ripartizione delle competenze, così potendo incidere su materie come il turismo e l'organizzazione amministrativa, poiché, in ultima istanza, esse soddisfano l'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, interessando la determinazione dei livelli essenziali<sup>79</sup>.

Il mero coordinamento tecnico non è dunque la sola espressione del potere di coordinamento informativo statistico e informatico, benché ne sia una parte rilevante, poiché esso incide altresì sulla qualità dei servizi che da questo coordinamento deriva in termini di conoscenza che si estende sull'intero territorio nazionale; sono le materie di rilevante

<sup>77</sup> Sulle origini del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano, si veda M. CONSITO, *Accreditamento e terzo settore*, Napoli, Jovene, 2009, spec. p. 67 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003; per il principio di sussidiarietà come nuovo paradigma per un diritto amministrativo plurale, si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 Cost. u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berté*, Napoli, Jovene, 2005.

<sup>78</sup> Qualificazione che permette di dichiarare la costituzionalità dell'intervento legislativo statale, anche puntuale e analitico, pur nelle materie ove sussistono competenze legislative regionali; la prevalenza dell'intervento statale in tal caso sarà soggetto a un controllo di costituzionalità, da esercitarsi in concreto, avendo riguardo alla finalità perseguita e perciò essendo guidato dai criteri di proporzionalità e adeguatezza; sul punto si veda, la qualificazione di materia trasversale della tutela della concorrenza, cui afferisce la disciplina in tema di appalti, così Corte cost., 19 novembre 2007, n. 401.

<sup>79</sup> In questo senso Corte cost., 9 novembre 2016, n. 251.

interesse nazionale che richiedono una disciplina uniforme, a fortiori quando essa è interessata dalla disciplina a livello comunitario. Così, nella materia dell'agricoltura l'esigenza conoscitiva complessivamente coordinata è soddisfatta attraverso la creazione di una banca delle terre agricole perché strumento che restituisce un'immagine aggiornata dei terreni e delle aziende agricole<sup>80</sup>, cui si aggiunge l'istituzione del sistema informativo per il biologico (SIB), infrastruttura a sua volta partecipe dell'infrastruttura del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).

In questa materia, la misura tecnico-operativa istituita è quel mezzo idoneo a garantire il coordinamento complessivo di un interesse nazionale, che giustifica la possibilità di surroga<sup>81</sup> del sistema informatico statale a quello informatico regionale; ciò si pone come scelta idonea a garantire l'esecuzione degli impegni assunti verso l'Unione europea<sup>82</sup>, poiché, a contrario, l'assenza di un continuo e uniforme flusso di informazioni sarebbe di ostacolo alla corretta comprensione della realtà amministrata<sup>83</sup>. Parimenti, è la necessità di assicurare una conoscenza unitaria delle notizie sull'attività di impresa che impone un obbligo di comunicazione a carico delle Regioni che si sostanzia nell'invio di ogni provvedimento amministrativo adottato al fascicolo unico d'impresa, ove la previsione di procedure e termini omogenei a livello nazionale è requisito neces-

<sup>80</sup> Istituito presso l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) al fine di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli (l. 28 luglio 2016, n. 154, art. 16).

<sup>81</sup> Possibilità di surroga riconosciuta anche in altre materie, come il coordinamento della finanza pubblica, quando il potere unilaterale statale è conseguenza di un mancato accordo raggiunto "seriamente e sinceramente" con le Regioni, così Corte cost., 7 ottobre 2013, n. 239, anche R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica Italiana*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2015, spec. p. 651.

<sup>82</sup> Giustifica questa posizione, Corte cost., 8 maggio 2018, n. 139.

<sup>83</sup> Stessa esigenza conoscitiva sorregge l'istituzione del Sistema Informativo del Demanio marittimo per la gestione dei beni del demanio marittimo, che garantisce la conoscenza dello stato dei luoghi, nonché la gestione delle destinazioni d'uso, anche al fine di assicurare la progressiva apertura alla concorrenza di tutte quelle attività che sono oggetto di concessione, sul punto si veda P.M. ROSA SALVA, *Il Sistema Informativo del Demanio marittimo (Sid): uno strumento di e-government tra problematiche applicative e partecipative*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2019, p. 767 ss.

sario per raggiungere la finalità di una conoscenza che è completa e tempestiva<sup>84</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

La Piattaforma digitale nazionale dati è così strumento che supporta le amministrazioni pubbliche nella gestione digitale del patrimonio informativo pubblico, promuovendo una logica basata sui dati che, attraverso gli strumenti di informazione e comunicazione<sup>85</sup>, degli algoritmi-deterministici e delle applicazioni di intelligenza artificiale, valorizza il potenziale conoscitivo dei dati<sup>86</sup> ed è pertanto strumento idoneo ad attuare il buon andamento, che diviene buona amministrazione nel contesto europeo (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 41)<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Disposizioni in tema di coordinamento informativo statistico che abbiano a oggetto l'attività di impresa si pongono come esigenza idonea a soddisfare altresì conoscenze utili ai fini della tutela della concorrenza, cui in parte sono preposte le camere di commercio, attraverso l'attività di tenuta dei registri delle imprese, poiché la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica, manifesta la strumentalità che esse assumono per il perseguimento di politiche pubbliche; sulla natura giuridica delle Camere di commercio successivamente alla disciplina che ne ha ridefinito l'organizzazione, si veda Corte cost., 19 aprile 2017, n. 86).

<sup>85</sup> Sul tema si veda R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, p. 11 ss.; ID., *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2, 2020, p. 305 ss.; J.B. AUBY, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2019, p. 619 ss.; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intellegibilità*, Napoli, ESI, 2019; D.-U. GALETTA, J. G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0?*, in *Federalismi. it*, 3, 2019, p. 2 ss.; E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubb.*, 2, 2019, p. 363 ss.

<sup>86</sup> Si richiede dunque che le amministrazioni pubbliche sappiano comprendere le fasi del processo di trattamento di un dato, a partire dalla produzione e dalla raccolta, alla conservazione, nonché dalla elaborazione alla diffusione. Sull'utilità del potenziale conoscitivo reso possibile dall'analisi dei dati si veda M. FALCONE, *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2017, p. 421 ss.

<sup>87</sup> Sull'utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo per attuare la buona amministrazione, si veda D.-U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione. (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN e D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 85 ss.; anche ID., *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei Diritti UE)*, in M.C. PIERRO (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 1 ss.

La semplificazione della disciplina giuridica sulla circolazione e accesso ai dati pubblici è favorita dall'introduzione di nuovi strumenti tecnologici come la Piattaforma digitale nazionale dati e trova fondamento costituzionale nel potere di coordinamento informativo statistico e informatico poiché la convergenza di un sapere pubblico a livello nazionale rappresenta la disciplina unitaria indispensabile alla stessa unità della Repubblica italiana (artt. 9, 33, 5 Cost.) ed è soluzione alla conoscibilità delle esigenze anche emerse a livello locale.

Tra interesse nazionale e interesse locale esiste dunque una relazione tale da permettere che la disciplina sulla gestione di quell'interesse, richiede che la disciplina sulla circolazione e sulla condivisione del patrimonio informativo sia affidata al livello nazionale, lasciando pur sempre che l'erogazione del servizio sia invece affidata a livello locale. È l'adeguatezza richiesta all'esercizio della funzione amministrativa (art. 118 Cost.)<sup>88</sup> che impone una gestione centralizzata del sapere pubblico, poiché è la conoscenza complessiva di un fenomeno<sup>89</sup>, come il tasso di istruzione o la variazione della residenza, che offre la possibilità di cogliere gli andamenti grazie a una lettura aggregata<sup>90</sup>, a cui può far se-

<sup>88</sup> Su una recente lettura sull'adeguatezza delle funzioni amministrative con l'utilizzo delle nuove tecnologie, E. D'ORLANDO, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Quaderni del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, p. 193 ss.

<sup>89</sup> A esempio in tema di conoscenza sul tasso di istruzione, su cui di recente il legislatore nazionale è intervenuto istituendo due basi di dati di interesse nazionale che raccolgono informazioni sugli studenti e le studentesse della scuola di grado primario e secondario (d.lgs. 82/2005, artt. 62-*quater*, 62-*quinques*, introdotti con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 39-*quinquies* conv. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108).

<sup>90</sup> Sulle potenzialità delle *smart cities* nella prospettiva della soddisfazione dei bisogni si veda R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Smart Cities for an Intelligent Way of Meeting Social Needs*, in J.B. AUBY, E. CHEVALIER, E. SLAUTSKY (a cura di), *Le futur du droit administratif. The future of administrative law*, Parigi, LexisNexis, 2019, p. 431 ss.; per una ricognizione sul tema si veda anche AA.VV., *Smart cities e amministrazione intelligente*, in *questa Rivista*, 4, 2015; G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, Mimesis, 2020. Sulla connotazione dell'amministrazione pubblica come istituzione che nasce per svolgere funzioni di interesse pubblico, per soddisfare i bisogni dei cittadini, si veda senz'altro M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere, Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 25 ss. Diffusamente per la concezione dell'amministrazione come organizzazione si veda G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, CEDAM, 1968. Anche P. PIRAS, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Informatica e Diritto*

guito una soddisfazione differenziata secondo le esigenze espresse dalla realtà locale, così preservando l'autonomia a loro costituzionalmente riconosciuta pur sempre nell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.).

, 3, 2005, p. 591 ss., ma anche *Id.*, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4-5, 2006, p. 537 ss. ove evidenzia che il nuovo approccio dialogico reso possibile dalle nuove tecnologie diviene strumento per cogliere i bisogni della collettività, da cui ne deriva un'influenza sull'organizzazione stessa dell'amministrazione pubblica, sicché ne deriva una concezione della semplificazione che è anche miglioramento della qualità del rapporto con il cittadino e non solo risparmio di spesa o deregolamentazione; si veda anche D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel nuovo codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, p. 617 ss.